

Estudo preliminar sobre os critérios de adjudicação no procedimento de concurso atinente à contratação pública*

*Tang Tat Weng***

I. Introdução

Para o governo manter o funcionamento normal ou concluir projectos-planos específicos, o seu alcance deve ter o envolver de recursos materiais suficientes e adequados, bem como a participação de recursos humanos. Os recursos materiais representam-se por meio de diversos tipos e classificações de bens móveis, serviços, ou obras. Para os serviços públicos satisfazerem as suas necessidades, torna-se necessário que executem os respectivos procedimentos de aquisição, dos quais se salientam como factores determinantes, a justiça, a imparcialidade, o ponto de vista objectivo, a transparência e a concorrência leal, etc., uma proposta de melhores condições e com estado equilibrado, deixando o concorrente qualificado que apresentou essa proposta ser o fornecedor ou empreiteiro final dessa necessidade a satisfazer. Caso a base para fazer a selecção seja subjectiva, ou a selecção seja sujeita à manipulação de alguém, vai haver uma selecção errada da proposta pelos serviços e organismos públicos. Assim, seriam facilitados aos corruptos benefícios inapropriados e ilegais nos trabalhos de contratação pública, permitindo-se a prática de crimes de corrupção e suborno. Além disso, o interesse público seria prejudicado e o desenvolvimento sócio-económico ficaria impedido.

O método que é nuclear e utilizado para escolher propostas é o da selecção de propostas, nomeando-se uma comissão independente e fixando-se critérios de apreciação, critérios de selecção, critérios de adjudicação ou critérios para adjudicar o contrato, etc. Eles têm a mesma finalidade, que é de adjudicar e celebrar um contrato de fornecimento ou de empreitada. A base para seleccionar uma proposta é definida antes de se realizar formalmente o procedimento de aquisição. São contidos nela

* O texto original deste artigo foi apresentado, em 7 de Setembro de 2011, na “2011 Conferência Académica das Quatro Regiões dos Dois Lados do Estreito – Edificação das Competências de Gestão na Área da Administração Pública”

** Doutor em direito

os factores para a avaliação que devem corresponder às sugestões contidas na proposta, exigidas pelos documentos referentes à aquisição, bem como as suas correspondentes ponderação proporcionais para calcular os pontos a obter. Em princípio, a proposta que obtiver os pontos mais elevados será a escolhida. Então, a definição dos factores de avaliação torna-se um trabalho importantíssimo, os quais podem tanto reflectir como influenciar os resultados avaliados. Assim, a base para seleccionar deve ser estabelecida nos princípios da boa fé e da prossecução do interesse público e a sua aplicabilidade é feita com base nos princípios do custo-efectividade e do valor agregado.

II. Disposições referentes aos critérios de adjudicação sujeitas aos instrumentos relativos à contratação pública da RAEM

Uma vez que os critérios de adjudicação são preparados em incidência nos factores, como características, funções, eficácia e finalidade de cada bem ou serviço a adquirir, eles possuem alta especificidade e são utilizados respectivamente nas condutas objectivas e imparciais pela comissão de avaliação. Ou seja, os mesmos são estipulados, em regra, nos instrumentos legais, no sentido de evitar as pessoas na preparação dos trabalhos de aquisição por factores subjectivos de preferências e valores particulares, que beneficiam intencionalmente ou sem intenção certos fornecedores ou construtores específicos, deixando as propostas elaboradas por eles prevalecerem em relação às propostas de outros concorrentes.

No passado, foi entendido, geralmente, que havia apenas um factor para decidir a selecção das propostas, o seja o “preço mínimo” da proposta apresentada o qual resultaria na melhor proposta. Entretanto, não importava que uma proposta com um preço mínimo tivesse uma eficácia administrativa máxima ou um interesse público mais apropriado para a entidade responsável pela aquisição; ao contrário, para além do preço, outros factores também seriam considerados, designadamente a qualidade da gerência e a capacidade técnica do concorrente. Por isso, o estabelecimento efectivo de critérios para a adjudicação facilita a selecção de uma proposta que é a do melhor valor agregado para determinar o fornecedor ou o empreiteiro.

Na implementação da lei relativa à contratação pública na Região Administrativa Especial de Macau, os critérios para avaliar propostas são

denominados “critérios de adjudicação”, que são definidos respectivamente em relação aos direitos procedimentais relativos à aquisição de bens e serviços e à realização de obras públicas. Por outras palavras, há diferenças em conformidade com as características dos bens e serviços a adquirir, mas são os critérios de adjudicação legais os mesmos. Além disso, nos trabalhos administrativos, os critérios de adjudicação aplicáveis e limitados aos serviços e aos organismos públicos, são critérios de adjudicação ao nível administrativo.

1. Disposições legais – critérios de adjudicação estipulados nos direitos procedimentais da contratação pública

O bem ou serviço com melhor valor agregado, a ser adquirido pelos serviços públicos visa seleccionar, em conduta objectiva, imparcial e justa, o concorrente que apresentou uma proposta que preenche ao máximo o interesse público, o qual se torna o fornecedor dos serviços ou dos bens, ou o empreiteiro. Como é que se pode adquirir bem ou serviço com estas condutas? Estas estão garantidas em princípio, enquanto que as propostas se encontram no percurso da avaliação. Todavia, o processo para a avaliação da proposta não é aberto, sendo efectuado em condições e ambiente bem confidenciais; a não ser assim, os trabalhos de avaliação ficam provavelmente sujeitos a interferências desnecessária, cujos resultados poderão ser influenciados. Como é que podem ser garantidos? Para além da prática e conduta íntegra do pessoal responsável pela avaliação, é que os critérios de adjudicação estão estabelecidos pela objectividade que é o maior princípio, a pontuação de cada proposta é calculada por métodos científicos, para que a entidade responsável pela aquisição proponha a adjudicação.

A aquisição do bem ou serviço de melhor valor agregado é baseada no princípio da aplicação adequada ao erário público, no montante a pagar pelo bem ou serviço a adquirir e que a sua eficácia tenha uma maior proporção inversa. Na legislação vigente da RAEM, há uma disposição similar que é a autorização de despesas estipulada pelo Regime de Administração Financeira Pública, aprovado pelo Regulamento Administrativo n.º 6/2006, com as alterações introduzidas pelo Regulamento Administrativo n.º 28/2009, republicado integralmente pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 426/2009. Ao abrigo do disposto n.º 1 do artigo 18.º deste Regulamento Administrativo, “[a] autorização de despesas fica sujeita à verificação dos seguintes requisitos: 3) Eficiência, eficácia e econo-

mia”. Esta disposição indica em geral que o uso dos motantes envolvidos deve chegar a uma boa relação custo-eficácia quando os pagamentos foram efectuados pelo fundo público. No n.º 3 deste artigo faz-se um esclarecimento mais profundo dessa disposição, sendo que “[n]a autorização de despesas visa-se a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente”. Então, esta pode ser aplicada ao princípio do valor agregado exigido nas despesas de contratação pública. Entre as muitas propostas apresentadas para bem ou serviço a adquirir, baseadas nos preços propostos pelos concorrentes, uma delas apresenta comparativamente uma relevante solução que pode obter a melhor eficácia, bem como a melhor eficiência de funcionamento ou o crescimento mais alto são trazidos por esta solução, a qual, então, é uma solução proposta com o melhor valor agregado entre as propostas. Os factores de avaliação que compõem os critérios de adjudicação são factores que quantificam a eficácia, a eficiência ou o crescimento, de forma que uma comparação pode ser realizada efectivamente para encontrar a melhor solução para ser uma proposta com melhor valor agregado.

Os critérios de adjudicação da contratação pública da RAEM são regulados nos direitos procedimentais do concurso, ou seja há regras para os critérios de adjudicação relativos às propostas dos concursos.

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 37.º (Critério da adjudicação) do Decreto-Lei n.º 63/85/M que regula o procedimento do concurso relativo à aquisição de bens e serviços, “[a] adjudicação será feita em regra, e quando outro critério não seja definido no programa do concurso, ao concorrente cuja proposta ofereça melhores condições de preço e/ou de prazo de entrega ou conclusão do fornecimento”. Para esta disposição, a lei permite duas alternativas de critério de adjudicação a serem escolhidas pela entidade responsável pela aquisição: a primeira alternativa é dos critérios exclusivos. Na lei não há outra disposição mais profunda; portanto, encontra-se uma incerteza neste nível. Os seus critérios concretos serão determinados, na fase de trabalho preparatório do concurso, conforme as características do necessário bem ou serviço a adquirir e a exigência própria da entidade responsável pela aquisição, formando por estes um método exclusivo para a avaliação do valor do respectivo bem ou serviço a adquirir. Por outras palavras, a entidade responsável pela aquisição estabelece a sua preferência pelos factores da avaliação e pelos seus pesos proporcionais. Todavia, a questão existente também surge com base

nesta liberdade. Para os mesmos bens ou serviço a adquirir, nos concursos desenvolvidos pelos diversos serviços ou organismos públicos, os factores dos critérios de adjudicação e/ou os correspondentes pesos proporcionais podem ser definidos diferentemente de um ou de outro concurso. Desta não unificação, não padronização e não regularização de critérios de adjudicação, a entidade responsável pela aquisição fará provavelmente um design de critérios para a adjudicação que favorecem ou excluem certos ou alguns concorrentes, sendo possivelmente o efeito geral da contratação pública a ser contestado. A segunda alternativa é dos critérios legais. Na disposição desse direito procedimental, o preço e o prazo da prestação do bens e serviços a adquirir são estipulados para serem avaliados, mas os seus pesos proporcionais não se encontram previstos, serão decididos pela entidade responsável pela aquisição conforme a equidade que pode reflectir a necessidade do bem ou serviço a adquirir. Quanto aos bens, o prazo da prestação é o da entrega dos bens ou produtos; quanto aos serviços, o prazo da prestação é o prazo da conclusão do fornecimento. De facto, outro factor objectivo para a contratação pública que deveria ser atendido é se ele gera ou realça a eficácia e/ou o ciclo de vida da utilização desejada, que desenvolvem a exigência de funcionamento administrativo. Contudo, esses critérios para a adjudicação têm falta deste importante factor; esses critérios, portanto, não podem reflectir verdadeiramente os valores do bem ou serviço a adquirir, sendo aplicação neste modo é questionável.

No que diz respeito ao direito procedimental das empreitadas de obras públicas, os factores dos critérios de adjudicação são determinados pelos factores ponderativos mais profundos e amplos, bem como a entidade responsável pela aquisição deveria estabelecê-los na fase dos trabalhos preparatórios antes da realização do concurso do objecto das obras públicas, os quais irão ser abertos aos concorrentes e para que a comissão de avaliação proceda ao trabalho de avaliação com conduta objectiva, justa e imparcial na avaliação das propostas. Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 94.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, “[o]s factores cuja ponderação deva ser aplicada, são indicados no anúncio e no programa do concurso”. “Os factores cuja ponderação deva ser aplicada” aí aludidos são essencialmente estipulados por lei. Ao abrigo do disposto do n.º 1 do mesmo artigo, “[o] critério no qual se baseia a adjudicação é o da proposta que ofereça melhores garantias de boa execução técnica da obra, implicando a ponderação de diversos factores, designadamente o preço, o prazo de execução, o custo de utilização, a rendibilidade, o valor técnico, e quaisquer outros que revistam especial interesse público”. Estes

critérios abrangem mais factores cuja ponderação deva ser aplicada, bem como envolvem âmbitos que são mais amplos. Além do preço e do prazo de execução, incluem-se também outros factores, tais como o custo de utilização das obras públicas, a rendibilidade trazida pela utilização do objecto das obras públicas, o valor da técnica per se implementada e o valor a ser trazido para as obras, o melhor interesse público traduzido no curso da implementação ou na conclusão das obras públicas. Por outro lado, outros factores como a qualidade da gestão deva ser garantida e, inter alia, a técnica de execução, a técnica do pessoal, a gestão da segurança no local das obras, os assuntos laborais, etc. devem também ser considerados na sua introdução aos critérios para a adjudicação. Se os factores gerais aludidos anteriormente forem estabelecidos, perante o trabalho de avaliação, o resultado será obtido efectivamente, a decisão de adjudicação será compatível com a necessidade das obras da entidade responsável pela aquisição, será facilitada a implementação das funções cometidas à entidade responsável pela aquisição, bem como a eficácia, o acréscimo e o princípio da economia exigidos pela autorização das despesas supracitadas serão preenchidos. Embora os critérios de adjudicação abranjam a ponderação de factores gerais, o preço proposto não deve ser estabelecido num valor irracionalmente baixo que é enfatizado no disposto na lei; senão, a comissão de avaliação tem de rejeitar, com uma decisão sempre fundamentada, a proposta baseada no seu valor irracionalmente baixo, sejam quais fossem os preços propostos para a atribuição de altos pontos geralmente obter na avaliação. Ao abrigo do disposto no n.º 3 do mesmo artigo, “[a] decisão de rejeitar uma proposta com base no seu valor especialmente baixo deve ser sempre fundamentada”. Aparentemente, este artigo é para garantir a concorrência leal, uma proposta não vai ser adjudicada por preço predatado a fim de assegurar uma boa ordem no concurso para contratação pública. Este incarna a provisão do artigo 5.º deste Decreto-Lei, o qual regula que “[s]ão proibidos todos os actos susceptíveis de falsear as condições normais de concorrências, devendo ser rejeitadas as propostas apresentadas como sua consequência”.

Na lei ainda se permitem outros critérios fora dos critérios supracitados. Todavia, estes critérios são excepcionais face à lei, e possuem efeitos legais. Conforme o n.º 4 do artigo 94.º deste Decreto-Lei, “[e]m situações conjunturais em que o critério estabelecido no n.º 1 se revele inadequado ou insuficiente para obstar à degradação de preços e à consequente degradação da indústria, pode ser determinada por portaria [presente ordem administrativa] a adopção de um critério excepcional de adjudica-

ção, para vigorar por um período nela fixado e não superior a 12 meses”. Apesar de ter esta provisão, não se detectou até à presente data nenhuma portaria ou ordem administrativa sobre esta matéria. Porém, uma disposição análoga existente está sujeita a outro instrumento administrativo.

2. Disposições administrativas – critérios de adjudicação estipulados por Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas

No trabalho administrativo, os critérios são definidos por meio administrativo para avaliar as propostas, ou seja, pelas “Instruções para a Realização de Despesas com Aquisição de Bens, Serviços e Obras” (designadas posteriormente como “Instruções”), determinadas pelo Despacho n.º 11/SOPT/2008, que produziu efeito através da assinatura do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, em 24 de Março de 2008. A sua revisão foi feita pelo Despacho n.º 15/SOPT/2009, assinado pelo mesmo Secretário em 2 de Julho de 2009.

1) Serviços e organismos públicos a que são aplicáveis

As entidades a quem são aplicáveis estas Instruções não são todos os serviços e organismos públicos da RAEM, são apenas 26 entidades tuteladas pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas.¹ Ao abrigo do disposto do n.º 1 destas Instruções, “[a]s presentes instruções aplicam-se

¹ As entidades tuteladas pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas incluem o Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, a Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro, a Capitania dos Portos, a Direcção dos Serviços de Correios, a Direcção dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos, o Instituto de Habitação, a Direcção dos Serviços de Regulação de Telecomunicações, a Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego, a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental, o Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas, o Gabinete para o Desenvolvimento do Sector Energético, o Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes, a Autoridade de Aviação Civil, a Obra Social da Capitania dos Portos, o Fundo para Bonificações do Crédito à Habitação, a Comissão de Terras, o Conselho Consultivo do Trânsito, o Conselho Superior de Viação, a Comissão Consultiva das Pescas, a Comissão de Segurança dos Combustíveis, o Conselho Consultivo para o Reordenamento dos Bairros Antigos de Macau, o Conselho Técnico de Credenciação, o Grupo Consultivo para o Desenvolvimento de Terrenos, o Conselho Consultivo do Ambiente, o Conselho para os Assuntos de Habitação Pública e a Comissão para o Desenvolvimento do Sector Logístico

aos serviços e organismos sob a tutela do Secretário para os Transportes e Obras Públicas”. Por outras palavras, outros serviços e organismos públicos não têm necessidade de cumprir as disposições destas Instruções para executarem os seus trabalhos relativos à contratação pública.

2) Critérios de adjudicação estabelecidos

Estas Instruções definem os trabalhos relativos à contratação pública de uma maneira mais rigorosa referente aos serviços e organismos envolvidos, com o objectivo de usar adequadamente o erário público. Assim, são fixados os critérios para a avaliação das propostas apresentadas pelos concorrentes. Apresentadas as propostas, são aplicados os critérios previamente estabelecidos. Conforme o n.º 1 do artigo 3.º (Critério de adjudicação) destas Instruções, “[t]anto no concurso público como na consulta escrita, é necessário fixar no respectivo processo os critérios de avaliação da proposta e os factores a ponderar, bem como a percentagem que cada critério representa. Regra geral, a percentagem que o preço representa deve ser, pelo menos, de 50%. Caso seja inferior a esta percentagem, deve ser justificada. Além disso, o cálculo de pontuação ou forma de classificação deve constar, na medida do possível, no processo”. Daqui, pode ver-se claramente que esta provisão não define expressa e concretamente todos os factores atinentes aos critérios para a adjudicação, nele se encontrando uma característica mais abrangente em comparação com o direito procedimental aludido anteriormente. Esta provisão tem uma exigência expressa na proporção percentual os preços propostos no concurso ou preços apresentados no ajuste directo. Isto é, o peso proporcional deve ocupar metade ou mais entre todos os factores para a avaliação. Aparentemente, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas dá atenção particular aos preços relativos ao bem ou serviço a adquirir, os quais se tornam a parte composta fundamental das despesas do bem ou serviço a adquirir, incarnando o preço do bem ou serviço a adquirir *per se* que influencia a adjudicação, e também que é um factor nuclear das despesas de aquisição. Outros factores para a avaliação têm funções adaptáveis para realçarem e desenvolverem a alta eficiência, eficácia e economia das despesas relativas à contratação pública. Além disso, esta provisão ainda define mais rigorosamente a qual não está prevista expressamente nos direitos procedimentais. Esta é que o cálculo de pontuação ou forma de classificação de cada factor para a avaliação deveriam ser determinados nos trabalhos preparatórios.

Teoricamente, a documentação referente ao concurso ou à consulta é oferecida aos concorrentes potenciais ou fornecedores para a lerem não podendo ser alterada. Contudo, a entidade responsável pela aquisição ainda poder rectificar o seu conteúdo, incluído os critérios de adjudicação, em circunstâncias excepcionais, num certo período antes do termo de entrega das propostas ou das cotações (consultas), a fim de garantir que o bem ou serviço a adquirir satisfação das suas exigências. Há, também lugar à oferta de um período suficiente e racional de tempo aos concorrentes potenciais ou fornecedores, no sentido de eles prepararem as propostas ou as cotações, ou rectificarem as suas propostas ou cotações já apresentadas. Nestas Instruções, para garantir a justiça do concurso, conforme disposto do n.º 3 do mesmo artigo, “[u]ma vez lançado o processo de concurso público ou consulta escrita, não é permitida a alteração dos critérios de avaliação de propostas”. Sendo assim, as Instruções enfatizam que os critérios para a adjudicação devem ser elaborados no período dos trabalhos preparatórios antes de se realizar o concurso ou o ajuste directo. Uma vez lançado o procedimento do concurso ou do ajuste directo, não é permitida a sua rectificação em qualquer nível. Em cumprimento destas Instruções, para executar os trabalhos relativos ao concurso ou à consulta, é necessário que esses trabalhos sejam executados mais rigorosamente em comparação com os trabalhos aplicados pelos dois direitos procedimentais supracitados, no sentido de ser evitada a falsidade dos critérios de adjudicação ou a oportunidade criada a certo concorrente ou fornecedor.

Apesar de o conteúdo destas Instruções ser bastante rigoroso, que não só definem o estabelecimento dos critérios para a adjudicação, as disposições pelas quais a entidade responsável pela avaliação toma a decisão, elas também possuem limitações. O teor do n.º 2 do mesmo artigo diz: “[q]uando a realização de concurso público, nos termos da lei, não for obrigatória e este não se relacione com concepção e cujo prazo máximo para a execução da empreitada de obras se encontre previamente determinado, a adjudicação deve ser feita segundo o critério da proposta de mais baixo preço”. Esta provisão é para dar basicamente um factor determinante ao preço do ajuste directo. Assim, a cotação com o preço mínimo entre outras é adjudicada, mas o seu pressuposto é o bem ou serviço a adquirir ser restrito às obras públicas, as quais não envolvem a concepção e o prazo máximo de execução das obras públicas estabelecido, antecipadamente, em forma expressa, pela entidade responsável pela aquisição. Contudo, é de atender que, se o preço mínimo de uma cotação for muito mais baixo do que o de outras cotações, ou ainda um preço pré-datado,

então, ainda esta cotação reúne a condição de “o critério da proposta de mais baixo preço” e é esta posteriormente adjudicada? Tendo em vista que se trata de obras públicas, a entidade responsável pela aquisição não deve aceitar a cotação em causa com base na disposição do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M. Ou seja, se os preços de todas as cotações são muito elevados, o preço mínimo entre estas cotações ainda é mais elevado do que o do mercado, este preço considera-se então como um preço “cartelizado”, um preço acordado para participar em licitação (bid-rigging), uma conduta suspeitamente negociada de concorrência injusta. Se esta cotação for escolhida por “o critério da proposta de mais baixo preço” aludido anteriormente, será também violada a disposição da concorrência leal do Decreto-Lei supracitado. Portanto, estas Instruções que possuem coersão administrativa não podem violar as disposições legais e a provisão do seu artigo 3.º, devendo a sua implementação ser questionável.

3. Comparação dos critérios de adjudicação regulamentados na contratação pública

O texto supracitado já expõe respectivamente os presentes critérios de adjudicação legais e os critérios de adjudicação administrativamente definidos na RAEM. Na seguinte tabela faz-se uma comparação sintética com estas disposições, no sentido de compreender clara e sucintamente as semelhanças e diferenças entre elas.

Tabela 1: Comparação das disposições sobre os critérios para a adjudicação legal e administrativa dos instrumentos relativos à contratação pública na RAEM

Instrumentos relativos à contratação pública		Forma para avaliar os factores		Peso dos factores para a avaliação
		Só avaliar o preço mínimo	Avaliar os factores gerais	
Instrumentos legais	Direito procedimental relativo à aquisição de bens e serviços (DL n.º 63/85/M)	Não está previsto	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliar apenas dois factores: o preço e/ou o prazo da prestação - Está previsto, mas não indica concretamente os factores gerais de avaliação 	Não está previsto

Instrumentos relativos à contratação pública		Forma para avaliar os factores		Peso dos factores para a avaliação
		Só avaliar o preço mínimo	Avaliar os factores gerais	
Instrumentos legais	Direito procedimental relativo à realização das empreitadas de obras públicas (DL n.º 74/99/M)	Não está previsto	Estabelece exemplificativamente alguns factores ponderativos concretos e abstractos para serem os de avaliação, que atingem o objectivo de oferecer tecnicamente a melhor garantia da boa execução	Não está previsto
Instrumento administrativo	Instruções para a Realização de Despesas com Aquisição de Bens, Serviços e Obras, emitidas pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas	Apenas na aquisição, quando o concurso público não seja obrigatório, o factor de preço mínimo torna-se o único critério de adjudicação	Estipula os factores gerais de avaliação, nos quais o factor preço é incluído	Estão previstos os pesos proporcionais de avaliação para o concurso público ou a consulta escrita, especialmente o limite baixo concreto do peso proporcional do preço

Daqui se pode compreender claramente que o direito procedimental não regula só que o preço proposto seja o único factor de avaliação, que seja o único para adjudicar. Contudo, está previsto na disposição administrativa, mas o seu pressuposto é que a respectiva aquisição não seja sujeita a concurso público. Quanto aos factores gerais de avaliação, não há nenhuma forma pre-definida. Todavia, no direito procedimental de empreitadas de obras públicas e nas disposições administrativas, requer-se que a entidade responsável pela aquisição defina expressamente os factores gerais de avaliação nos documentos referentes ao concurso, que os factores concretos sejam definidos propriamente em conformidade com a natureza e/ou características do item a adquirir, pela entidade responsável pela aquisição. Por outro lado, embora a lei exemplifique alguns factores ponderativos que são mais importantes, os factores não são limitados nos exemplos. Quanto aos pesos proporcionais ocupados por cada factor de avaliação, os dois instrumentos legais não regulam concretamente o limite

baixo e alto de qualquer faixa. Isto significa que os mesmos são decididos por discricionariedade da entidade responsável pela aquisição per se. É ainda de salientar que as Instruções emitidas pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas da RAEM usam o meio administrativo para elaborar uma disposição rigorosa pertinente ao peso proporcional ocupado pelo factor preço para a avaliação, mas só é aplicável aos serviços e organismos públicos sob a sua tutela.

III. Análise sobre pesos proporcionais estabelecidos nos critérios de adjudicação para os trabalhos práticos

Tendo em consideração a carência existente nas disposições legais que regulam concreta e expressamente os factores de avaliação, cada serviço e organismo público da RAEM define propriamente os factores de avaliação e os seus pesos proporcionais referentes ao bem ou serviço a adquirir, de acordo com as experiências obtidas, no passado, pelos concursos públicos desenvolvidos para os bens ou serviço individuais a adquirir. Embora o serviço e o organismo público já tenham chegado a uma atitude administrativa regularizada, no âmbito geral do Governo da RAEM, existem critérios definidos diferenciados. Que, podem compreender métodos práticos na implementação da lei através da análise dos trabalhos práticos que os serviços e organismos públicos da RAEM desenvolvem nos concursos, podendo haver melhoramentos, bem como um método para implementar as disposições por meios legais ou administrativos.

1. Análise para o estabelecimento de critérios de adjudicação no concurso público

Em conformidade com o direito procedimental relativo à aquisição de bens e serviços, os critérios de adjudicação não são regulados nas disposições relativas ao anúncio, nem nos documentos referentes ao concurso que são oferecidos para consulta ou referência aos potenciais concorrentes. Contudo, ao abrigo do n.º 1 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 63/85/M, “quando outro critério não seja definido no programa do concurso”, tal implica que, se caso houver necessidade de estabelecer critérios de adjudicação, nos documentos referentes ao concurso, diferentes dos legais, podem ser estabelecidos no programa do concurso. Assim,

o seu estabelecimento não é obrigatório, é diferente da provisão do direito procedimental relativo à realização da empreitada de obras públicas. Apesar de haver estas disposições, alguns serviços ou organismos públicos incluem também, nos trabalhos práticos, critérios de adjudicação estabelecidos previamente no anúncio, o qual será publicado juntamente com os critérios, deixando que os concorrentes interessados tomem conhecimento de como é que a entidade responsável pelo concurso avalia as propostas no procedimento do concurso. Isto facilita a concorrência leal entre os concorrentes, bem como pode reduzir oportunamente a emergência de corrupção no processamento de aquisição.

Quanto à disposição no direito procedimental relativa à realização da empreitada de obras públicas, os critérios de adjudicação da obra a realizar devem ser incluídos no anúncio e nos documentos publicados referentes ao concursos, que vão ser consultados ou levantados pelos concorrentes interessados. Nestes documentos, os factores de avaliação e a sua importância devem ser fundamentados de forma pormenorizada. Praticamente, esta importância é representada pelos pesos proporcionais dos factores de avaliação desses critérios. Os factores mais importantes ocupam um peso proporcional mais elevado, ou seja, as correspondentes percentagens são mais altas. De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, “[o] anúncio do concurso deve indicar: q) Os critérios de apreciação das propostas para adjudicação da empreitada”; e o n.º 1 do artigo 55.º regula que “[o] programa do concurso destina-se a definir os termos a que obedece o respectivo processo e deve especificar: f) O critério de apreciação das propostas para adjudicação da empreitada, com indicação dos factores de ponderação e da importância que lhes é atribuída”.

Para compreender e reconhecer exactamente os critérios de adjudicação estabelecidos e publicados pelas entidades responsáveis pelo concurso, o autor deste texto envolve-se em analisar os anúncios do concurso publicados no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau nos anos de 2008, 2009 e 2010.

Nestes anos, o Governo da RAEM publicou respectivamente 156, 169 e 177 anúncios do concurso, ou seja realizou ao todo 502 concursos, publicados pelos 31 serviços ou organismos públicos. Destes, 20 serviços ou organismos públicos publicaram os anúncios do concurso destinados à aquisição de bens; 26 publicaram os destinados à aquisição de serviços; 17 publicaram os ligados à realização de obras públicas. Em

todos os anúncios do concurso, realizou-se 1 concurso limitado por prévia qualificação na contratação pública de obras pública no ano de 2009, bem como se realizaram respectivamente 1 concurso internacional para aquisição de bens em 2009 e 2 concursos internacionais para aquisição de serviços em 2010. De jure, concurso internacional não está previsto nas formas de aquisição; na prática entidade responsável pelo concurso permite que participem no concurso concorrentes sejam residentes na RAEM, ou concorrentes estrangeiros que não tenham registo comercial na RAEM. Este concurso deve ser concurso público. Seja qual for a forma do concurso, a discussão deste texto centra-se principalmente nos critérios de adjudicação estabelecidos nos concursos. Por isso, obtida a seguinte tabela de conteúdos integrados dos anúncios do concursos desses anos, listam-se os números dos critérios de adjudicação que estão contidos nos anúncios do concurso relativas à aquisição de bens e serviços ou a realização de obras públicas.

Tabela 2: Número de serviços e organismos públicos classificados pelas entidades da tutela e tipos de bens, serviço ou obras a adquirir, e números dos anúncios do concurso que contém critérios de adjudicação

Entidade da tutela Exercício	Bens ou Serviços						Obras Públicas						Total
	CE	SAJ	SEF	SS	SASC	SOPT	CE	SAJ	SEF	SS	SASC	SOPT	
2008	0/0	1/36	9/10	0/18	12/52	4/5	1/1	2/2	0/0	0/0	12/17	15/15	56/156
2009	0/2	0/11	10/10	2/17	16/60	13/15	1/1	7/7	0/0	0/0	15/17	29/29	93/169
2010	0/0	0/10	9/10	0/13	23/81	10/12	1/1	4/4	1/1	0/0	14/20	25/25	87/177
Total	109/362 (Bens: 36/195; Serviços: 73/167)						127/140						236/502

Obs.:

1. CE, ou seja, Chefe do Executivo; SAJ, ou seja, a Secretária para a Administração e Justiça; SEF, ou seja, o Secretário para a Economia e Finança; SS, ou seja, Secretário para a Segurança; SASC, ou seja, Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura; SOPT, ou seja, Secretário para os Transportes e Obras Públicas;
2. Os conteúdos supracitados na tabela são representados na forma [número de anúncios de concurso que contém critérios de adjudicação / número de anúncios de concursos publicados], i.e. 16/60, ou seja, 16 anúncios de concurso que contém critérios de adjudicação dos respectivos bens, serviços ou obras a adquirir, entre 60 anúncios publicados.

Embora o direito procedimental relativo à aquisição de bens e serviços não regule expressamente os critérios de adjudicação para o bem, serviço ou obra a adquirir que devem ser contidos no anúncio do concurso, alguns serviços ou organismos públicos publicam-nos juntamente de acordo com o hábito e modo de trabalho. Na tabela supra indicada, durante os anos de 2008, 2009 e 2010, 109 dos 362 bens, serviços ou obra, desenvolvidos pelo Governo da RAEM, contêm os critérios de adjudicação. Esta prática revela que os respectivos serviços ou organismos públicos iniciam correctamente os trabalhos de aquisição para garantir a concorrência leal e a aquisição íntegra, a qual é mais rigorosa do que a disposição legal.

Quanto à realização de empreitadas de obras públicas, o anúncio do concurso deve conter expressamente, por lei, os critérios de adjudicação. Todavia, como indicado na tabela supra, das 140 obras a construir, relativas a empreitadas de obras públicas realizadas nestes anos, os anúncios do concurso deviam conter todos os respectivos critérios de adjudicação. Na prática, há apenas 127 anúncios de concurso contendo os critérios de adjudicação, ou seja, 13 anúncios do concurso que não foram elaborados e publicados e obviamente em violando a lei. Lendo as respectivas informações detalhadas, os 13 anúncios do concurso foram elaborados pelos Serviços de Saúde, ou seja, outros serviços e organismos públicos puderam agir de acordo com a lei.

2. Definição dos factores de avaliação e seus pesos proporcionais

1) Factores de avaliação definidos nos trabalhos práticos relativos ao concurso

Os serviços ou organismos públicos desenvolvem os trabalhos do concurso para adquirirem os bens ou serviços exigidos, que reúnem as necessárias características, que são geralmente os bens ou serviços irregulares, e possuem alta individualidade; assim, os factores de avaliação legais, inter alia “preço” e “prazo de entrega ou conclusão do fornecimento” estipulados no direito procedimental relativo à aquisição de bens e serviços, não são aplicados básica e praticamente para avaliar os conteúdos contidos nas propostas. Estes factores não podem reflectir independentemente as características e a qualidade dos bens ou serviços a adquirir per

se, exigidas pela entidade responsável pelo concurso. Por isso, os factores de avaliação podem ser decididos de acordo com o grau de satisfação e, ainda, com o grau de valorização, que os bens ou serviços a adquirir, exigidos pelas necessidades reais da entidade responsável pelo concurso, podem prestar.

Tendo em conta que os critérios para a adjudicação são concebidos e estabelecidos de acordo com a natureza do bem a adquirir e a exigência da entidade responsável pelo concurso, um estudo feito sobre os critérios para a adjudicação relativo aos trabalhos do práticos concurso facilita a análise de base em relação à concepção e à definição do modo e dos seus factores ponderativos. Assim, após análise sintética dos critérios para a adjudicação constatados nos anúncios dos concursos de 2008, 2009 e 2010, o autor deste texto classifica-os devida e geralmente conforme o objectivo e o teor de cada factor de avaliação. Os factores de avaliação são listados nas tabelas 3, 4 e 5, respectivamente classificadas por bens, serviços e obras públicas.

(1) Trabalhos práticos, para os critérios de adjudicação estabelecidos em relação à contratação pública de “bens”

Na contratação pública de bens nestes 3 anos, foram adquiridos bens consumíveis, medicamentos, reagentes laboratoriais, mobiliários, artigos eléctricos domésticos e máquinas e equipamentos, aparelhos electrónicos, sistemas electro-mecânicos, veículos motorizados seus acessórios e peças, materiais de construção, materiais de transporte, comida, etc. Na óptica da natureza destes bens, tudo são produtos fabricados ou semi-fabricados. A sua natureza pode ser ou não alterada. Depois de pesar o teor dos referidos factores de avaliação relativas aos serviços a adquirir, além do factor preço, eles podem ser delimitados por 3 categorias principais: a primeira categoria é a dos “requisitos dos fornecedores”. Esta categoria principal pode ser dividida em requisitos da capacidade administrativa, dos recursos humanos e da experiência. A segunda categoria é a dos “requisitos dos próprios bens”. Esta categoria principal pode ser dividida em requisitos de qualidade dos próprios bens, plano do fornecimento ou do processo do fornecimento das bens. A terceira categoria é a dos “requisitos de execução do contrato de fornecimento”, incluindo principalmente todos os requisitos que podem avaliar a execução do contrato de fornecimento. Factores de avaliação e atributos dos critérios de adjudicação relaccio-

nados como a aquisição dos bens listados concreta e respectivamente na seguinte tabela.

Tabela 3: Tabela síntese dos factores de avaliação constatados nos anúncios dos concursos relacionados com os “bens a adquirir” nos anos de 2008, 2009 e 2010

Factores classificados pelo teor dos critérios de adjudicação	Designação síntese ou geral dos factores nos critérios para a adjudicação relacionados com os bens	
Requisitos do fornecimento		
Capacidade administrativa	- Integridade e honestidade	
Recursos humanos	- Experiência do pessoal	
Experiência	- Experiência obtida no fornecimento de bens semelhantes	
Requisitos do próprios bens		
Qualidade dos próprios bens	- Certificado de qualidade - Resistência do aço - Desvio de produtos - Especificações técnicas e requisitos - Natureza técnica dos sistema - Características dos veículos - Qualidade dos bens	- Preços das peças - Natureza técnica do equipamento - Compatibilidade do equipamento - Características do equipamento - Qualidade do equipamento - Equipamento de protecção individual
Plano de fornecimento	- Prazo de entrega de bens - Solução de instalação de equipamento - Prazo de entrega e instalação	- Plano de serviços - Grau de conforto da instalação de equipamento - Conveniência a chegar aos postos de abastecimento
Execução do contrato de fornecimento dos bens		
Implementação devida do contrato de fornecimento	- Condições de armazenamento e transporte - Prazo de garantia	- Garantia, manutenção e serviços após vendas - Apoio técnico após a operação

(2) Trabalhos práticos para os critérios de adjudicação estabelecidos em relação à contratação pública de “serviços”

Quanto à contratação pública de serviços, os serviços principalmente adquiridos incluem os trabalhos relativos à criação de actividades, exploração e manutenção de sistemas informáticos, garantia e manutenção de equipamentos e sistemas electrónicos e mecânicos, segurança, limpeza, jardinagem e manutenção de parques e espaços públicos, cuidados de saúde, produção de programas de televisão e publicidade, organização de conferências, administração e/ou actividades de instalações, serviços de salvaguarda da vida, transportes, seguro de acidentes pessoais, etc. Na óptica da natureza destes serviços, estes são intangíveis e com diversidade de categorias e tipologias, bem como a prestação dos serviços a adquirir só se inicia basicamente depois de o fornecedor de serviços ter sido contratado. Por isso, a sua qualidade só pode ser exactamente ponderada após a sua prestação. Assim, na avaliação das propostas, a entidade responsável pelo concurso ou a comissão de avaliação tem necessidade de confirmar ou reconhecer, em certo grau, o nível de gestão dos concorrentes ou da capacidade do pessoal que presta os serviços, se terá garantia de qualidade e se há confiança nos serviços a serem prestados.

Depois de pesar o teor dos factores de avaliação relativos aos serviços a adquirir, além do preço dos serviços, os factores de avaliação podem ser geralmente classificados em 3 categorias principais: a primeira categoria é a dos “requisitos do fornecedores dos serviços”. Esta categoria pode ser dividida em requisitos da capacidade administrativa de fornecedor, dos recursos humanos e da experiência. A segunda categoria é a dos “requisitos dos próprios serviços”. Esta categoria pode ser dividida em requisitos da qualidade e da quantidade dos serviços, da concepção dos serviços. A terceira categoria é a dos “requisitos de execução do contrato de fornecimento”, incluindo principalmente todos os respectivos requisitos que podem avaliar a execução do contrato de prestação dos serviços. Factores de avaliação e atributos dos critérios de adjudicação relacionados com a aquisição dos serviços concreta e respectivamente alistados na seguinte tabela.

Tabela 4: Tabela sintética dos factores para a avaliação constatados nos anúncios do concursos relacionados aos “serviços a adquirir”, nos anos de 2008, 2009 e 2010

Factores classificados por teor dos critérios para a adjudicação	Designação sintética ou geral dos factores nos critérios para a adjudicação relacionados aos serviços	
Requisitos de fornecedor de serviços		
Capacidade administrativa de fornecedor	<ul style="list-style-type: none"> - Organização, estrutura e/ou escala de empresa - Fundo profissional de empresa - Experiência de administração e operação - Medidas administrativas de empresa concorrente - Registo de não empregados trabalhadores ilegais 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidade de fornecedor - Capacidade financeira - Reconhecimento profissional - Integridade e honestidade - Não há registo de suborno
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos humanos - Experiências de trabalhadores - Empregados com as experiências de uma ano ou mais - Empregados com capacidade bilingue 	<ul style="list-style-type: none"> - Níveis de equipa em todos os aspectos - Administração de saúde e qualificação de pessoal - Qualificação profissional do pessoal de enfermagem
Experiência	<ul style="list-style-type: none"> - Experiências de fornecimento semelhante - Experiências de que os semelhantes serviços têm sido prestados às empresas privadas - Experiência de que os semelhantes serviços têm sido prestados ao governo - Experiência de venda de bilhetes 	<ul style="list-style-type: none"> - Experiência em frete internacional - Experiência profissional - Experiência de exercício de actividade em indústria - Experiência de consultaria de média
Requisitos de próprios serviços		
Qualidade e quantidade de serviços	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidade de segurança e eficácia - Exigência de protecção (produto de limpeza) - Certificação de bom transporte dos veículos motorizados para a concorrência 	<ul style="list-style-type: none"> - Qualidade técnica - Capacidade técnica - Qualidade e confiabilidade de materiais - Características de gasolina (material) - Gosto de comidas em caixas (refeições)

Factores classificados por teor dos critérios para a adjudicação	Designação sintética ou geral dos factores nos critérios para a adjudicação relacionados aos serviços	
Qualidade e quantidade de serviços	<ul style="list-style-type: none"> - Grau de satisfação - Eficiência de serviços a prestar - Qualidade de serviços a prestar - Características de equipamento a ser usado 	<ul style="list-style-type: none"> - Qualidade de comidas em caixas e bebidas - Tipos e embalagens de comidas em caixas (refeições)
Concepção de serviços	<ul style="list-style-type: none"> - Plano de segurança no local de obras - Plano de trabalhos - Solução de tratamento de residuais - Montante de que paga propriamente - Melhor condições para o peso de bagagens - Plano de investimento - Utilização de produto com a finalidade de protecção ambiental - Flexibilidade de cancelamento e substituição de bilhetes de voo - Flexibilidade de aquisição ou alteração de produtos - Grau de detalhe do plano de serviços - Flexibilidade de prazo de serviços - Programa backup - Plano de transporte backup - Plano e calendarização de trabalhos - Música - Originalidade - Conveniência de voos - Voos de ligação - Filmes de referência - Modos de execução de trabalho 	<ul style="list-style-type: none"> - Plano de promoção do grande prémio - Prazo de execução da concepção - Programa de concepção - Criatividade - Método de isolamento de comidas em caixas (refeição) - Viabilidade de ideia - Simplicidade e eficiência de solução - Plano detalhado - Avaliação funcional de módulos diferentes do sistema informático - Capacidade de extensão e articulação do sistema informático - Versatilidade de introdução de novas funções ao sistema informático - Plano de implementação - Ideias, qualidade e concepção - Plano de administração e operação - Plano administrativo de serviços - Medidas administrativas - Valor de produção - Concepção de ementa - Conteúdo de ementa
Execução de contrato do fornecimento de serviços		
Implementação devida do contrato de prestação de serviços	<ul style="list-style-type: none"> - Formação de pessoal e documentação técnica - Serviços de apoio 	<ul style="list-style-type: none"> - Plano de formação - Plano de operação e manutenção
Pagamento	<ul style="list-style-type: none"> - Condições de pagamento 	

(3) Nos trabalhos práticos, os critérios para a adjudicação estabelecidos na contratação pública de “obras públicas”

Quanto à contratação pública de obras públicas, os serviços ou organismos públicos realizam as obras que incluem maioritariamente a construção de edificação e instalações, enchimento, decoração e remodelação de instalações, construção e aperfeiçoamento de esgoto, reparação e manutenção do sistema de iluminação em grande escala, sistema de pedrestres, escada rolante, alteração de equipamento, construção de aterro, *etc.* Na óptica de escala destes itens a realizar, as entidades responsáveis pelo concurso consideram-os como os do tipo de obras, cujas naturezas são de engenharia civil, de engenharia electro-mecânica, e de engenharia hidráulica, *etc.*². Seja qual tipo de obras for, os empreiteiros iniciaram as execuções de obras depois de as adjudicações serem tomadas pelas entidades adjudicantes e os contratos da empreitada de obras públicas serem celebrados. Portanto, antes de as adjudicações feitas pelas entidades adjudicantes, as entidades responsáveis pelo concurso ou as envolvidas comissões de avaliação das obras devem compreender e dominar as concepções, gestão de execução, utilização de técnica das obras, bem como a reparação e manutenção das obras após as suas conclusões, apenas que devem apreciar efectivamente as propostas. Baseando nestes factores, além de os preços de obras, os conteúdos que se concentram nos factores para a avaliação das obras públicas podem ser classificados em 3 categorias principais: a primeira categoria é a de “requisitos de empreiteiro”. Esta categoria divide-se nos requisitos de capacidade administrativa, de recursos humanos, de experiência de execução pelo empreiteiro. A segunda categoria é a de “requisitos das próprias obras públicas”. Esta categoria pode ser dividida em conceito, concepção e planeamento ou plano de obras; exigência de execução de obras. A terceira categoria é a de “requisitos de execução de contrato da empreitada”, que incluem maioritariamente todos os respectivos requisitos que podem avaliar o contrato da empreitada de obras públicas a ser devidamente implementado.

² É de salientar que, a presente lei relativa à contratação pública do Governo da RAEM não há definição perante as obras, mas há disposição em relação às despesas com obras. Ao abrigo do disposto do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 122/84/M, com redacção em Decreto-Lei n.º 30/89/M, “[c]onsideram-se despesas com obras as que tenham por objecto principal a realização de trabalhos de construção, reconstrução, restauro, reparação, conservação ou adaptação de bens imóveis”. Daqui pode ser presumido, a lei relativa à contratação pública reconhece que as obras são apenas do tipo de engenharia civil. Isto é obviamente diferente das obras practicamente realizadas.

Tabela 5: Tabela sintética dos factores para a avaliação constatados nos anúncios do concursos relaccionados às “obras públicas a realizar”, nos anos de 2008, 2009 e 2010

Factores classificados por teor dos critérios para a adjudicação	Designação sintética ou geral dos factores nos critérios para a adjudicação relaccionados às obras públicas	
Requisitos de empreiteiros		
Capacidade administrativa	<ul style="list-style-type: none"> - Organograma de administração - Registo de sem antecedentes criminais e não suborno - Integridade e honestidade 	<ul style="list-style-type: none"> - Informação de vencimento sem demora - Registo de não empregados trabalhadores ilegais
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Composição de recursos humanos e plano do seu destacamento 	<ul style="list-style-type: none"> - Experiências e qualificações de pessoal
Experiências	<ul style="list-style-type: none"> - Experiências de semelhantes obras executadas 	
Requisitos de próprias obras públicas		
Conceito, concepção e planeamento de obras	<ul style="list-style-type: none"> - Plano (programa) ou execução de obras - Conceito, ideia ou solução da concepção de obras - Plano de segurança industrial - Forma de projecto - Concepção de projecto - Prazo de execução razoável - Números de moradia - Forma exterior de construção - Funções de diversos sectores profissionais dentro das instalações 	<ul style="list-style-type: none"> - Funções profissionais nas instalações - Equipamento - Funções de equipamento e sistema - Concepção de verde - Gestão de proteção ambiental - Convergência funcional entre as partes diferentes e concepção geral - Etapas e métodos de construção e proteção ambiental da área periférica na execução de obras
Execução de obras	<ul style="list-style-type: none"> - (Qualidade de) materiais ou matérias 	<ul style="list-style-type: none"> - Técnica
Execução de contrato da empreitada		
Implementação devida do contrato da empreitada	<ul style="list-style-type: none"> - Solução de manutenção e/ou apoio 	

(4) Os factores para a avaliação que impedem a concorrência leal

Quando os factores para a avaliação estão em fase de definição, deve-se ter atenção ao significado do conteúdo de factor per se. Isto é que os factores para a avaliação são propriamente para apreciarem as capacidades de próprio concorrente, bens a fornecer, serviços a prestar ou obras a executar. Neles não podem existir nenhuns elementos que influenciam de concorrência leal, resultando, senão, as medidas e práticas de concorrência injusta que as entidades responsáveis pelo concurso implementam deixam uma prevalência da propostas apresentadas por certo ou alguns concorrentes que há oportunidade mais alta para obterem a adjudicação. Depois de ler os factores para a avaliação contidos sinteticamente nas tabelas anteriormente referidas, detectado na tabela 4 um factor, pertencente à capacidade administrativa de prestador de serviços, que viola aparentemente a concorrência leal, sendo concretamente de “organização, estrutura e/ou escala de empresa”. Este factor beneficia certamente as empresas que são de tamanho grande ou estão na maior escala. Ele é um factor de concorrência injusta que expulsa pequenas e médias empresas. Mereça-se uma atenção de que, as empresas de grande escala não necessaria e completamente prevalecem as empresas de pequenas escala, i.e. a profissionalidade de empresa, as experiências obtidas, a capacidade de técnicas profissionais de empregados, e a flexibilidade de tratamento de assuntos empresariais, etc. Demais disso, existe outro factor subjectivo nessa tabela que é o “gosto de comidas em caixa”. Baseando nas diferenças de elementos, tais como os ingredientes exigidos, a sensibilidade de paladar e os gostos de sabor etc. de cada uma pessoa, e as suas divergências de cultura diética, é difícil apreciar este factor pelo ponto de vista objectivo e padronizado.

2) Pesos proporcionais dos factores de avaliação definidos nos trabalhos práticos relativos ao concurso

Nos direitos procedimentais relativos à contratação pública, os critérios para avaliar propostas a fim de se propor a adjudicação são estipulados em certos níveis, incluindo os factores que devem ser ponderados, mas os pesos proporcionais da avaliação destes factores não se restringem aos seus limites mínimo ou máximo. Então, é dada liberdade para a tomada de decisão às entidades responsáveis pelo concurso. Assim, há necessidade de compreender a definição dos pesos proporcionais relati-

vos aos factores de avaliação nos trabalhos práticos se se reúnem o custo-eficiência dos trabalhos administrativos, os princípios relativos às despesas orçamentais, os princípios do melhor valor agregado da contratação pública.

(1) Inexistência de definição do peso proporcional do preço

Nesses anos, entre os 236 critérios de avaliação contidos nos anúncios do concurso, apenas num concurso limitado com pré-qualificação, emitido pelo Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas no dia 4 de Junho de 2009, não constou o factor preço para a avaliação, mesmo, até o seu peso proporcional. Concretamente, o modo de avaliação deste concurso limitado foi o de avaliação em duas fases. Na primeira fase, os factores de avaliação e os correspondentes pesos proporcionais não incluíram o preço, mas constaram constados expressa e claramente do anúncio do concurso e as propostas puderam entrar para avaliação na segunda fase desde que obtiveram a ponderação de 60%. Todavia, na segunda fase, os factores de avaliação e seus correspondentes pesos proporcionais não foram publicados no mesmo anúncio. Esta prática pela qual o factor preço ponderativo não foi listado no anúncio não cumpriu obviamente as disposições dos n.os 1 e 2 do artigo 94.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M.

(2) O peso do factor preço define-se pelo valor inferior a 50%

Como foi mencionado anteriormente, a lei regula meramente os factores, *inter alia*, do preço, que devem ser ponderados nos critérios de adjudicação, mas não os seus correspondentes pesos proporcionais. Contudo, o peso proporcional mínimo do factor preço de avaliação foi formalmente regulado, num meio administrativo, sem prejuízo de uma definição de peso mais baixo em circunstâncias especiais, pelas Instruções para a Realização de Despesas com Aquisição de Bens, Serviços e Obras, publicadas através do Despacho n.º 11/SOPT/2008 que entrou em vigor após assinatura do Secretário para os Transportes e Obras Públicas em 24 de Março de 2008. A revisão destas Instruções manteve as respectivas disposições.

(a) Nos concursos relativos à aquisição de bens e serviços, o peso proporcional do factor preço define-se pelo valor inferior a 50%

Nos anos de 2008, 2009 e 2010, há 362 concursos relativos à aquisição de bens e serviços, havendo neles 109 itens a adquirir existindo critérios de adjudicação estabelecidos previamente e publicados nos anúncios

do concurso. Entre eles, 36 itens a adquirir tinham pesos proporcionais do factor preço inferiores a 50%. Entre estes itens, 2 concursos foram da responsabilidade das entidades sob a tutela do Secretário para os Transportes e Obras Públicas. Os pesos proporcionais em questão foram respectivamente de 20% e 35%, ambos tinha sido publicados no ano de 2010. Na hipótese de estes concursos cumprirem as disposições das Instruções supracitadas, é que os concursos destes baixos pesos proporcionais de preços obteriam a aprovação da entidade superior em competência para autorizar. É ainda de salientar que a concepção destes baixos pesos proporcionais não viola as disposições dos instrumentos legais e administrativos.

Devido aos restantes 34 itens a adquirir não serem realizados pelas entidades responsáveis pelo concurso sob a tutela do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, os seus critérios de adjudicação não foram sujeitos a estas Instruções, bem como não houve necessidade de os seus baixos pesos proporcionais de preços de serem fundamentados, e não houve nenhuma restrição no estabelecimento dos critérios. Apesar disso, ainda há que ter atenção a alguns itens a adquirir com baixo peso proporcional de preço, pois que uma concepção de peso proporcional inapropriado não garante eficiência em termos de harmonia entre a economia e o desenvolvimento para o Governo da RAEM. Nestes 34 itens a adquirir, 2 itens a adquirir têm peso proporcional preço mais baixo, ocupando apenas 10%³; depois, há 2 itens a adquirir inferiores a 15% (o referido factor de avaliação denomina-se “montante e condições de pagamento”, cujo peso proporcional foi de 15%⁴. Uma vez que os anúncios do con-

³ O factor preço dos critérios de adjudicação ocupa apenas 10%, da aquisição de bens e serviços, sendo respectivamente: (1) “Anúncio referente ao concurso público para a adjudicação do fornecimento de equipamentos e serviços de infra-estrutura informática para o sistema de liquidação imediata (em tempo real) em patacas”, da Autoridade Monetária de Macau, publicado no Boletim Oficial da RAEM, n.º 29, II Série, em 21 de Julho de 2010; (2) “Anúncio sobre o concurso público para a produção de vídeo promocional de Macau e TV spots”, da Direcção dos Serviços de Turismo, publicado no Boletim Oficial da RAEM, n.º 34, II Série, em 25 de Agosto de 2010.

⁴ O factor preço dos critérios de adjudicação é inferior a 15%, da aquisição de bens e serviços, sendo respectivamente: (1) “Anúncio referente ao concurso público para a prestação do serviço de concepção e desenvolvimento de software para, em ambiente Internet, se proceder ao processamento electrónico das declarações electrónicas da DSF e à transposição para ficheiros do tipo PDF de 36 modelos de impressos fiscais”, da Direcção dos Serviços de Finanças, publicado no Boletim Oficial da RAEM, n.º 36, II

curso não indicaram a proporção em detalhe, o seu montante considerase “inferior a 15%”); por fim, 2 itens a adquirir ocupam 20%⁵. De facto, merece a pensar se um peso proporcional de um preço tão baixo viola ou não o princípio do valor agregado da contratação pública. Os serviços simples ou organismos públicos pretendem adquirir bens ou serviços de alta qualidade, o que é compreensível, mas através de critérios de avaliação com baixo peso proporcional de preço, os concorrentes reconhecem que, seja qual for o preço baixo, a oportunidade de o bem lhes ser adjudicado não será alta; contrariamente, outros factores de avaliação podem trazer prevalência aos concorrentes, tais como a qualidade da gestão, a qualidade do pessoal, as tecnologias aplicadas e os serviços pós-vendas ou a garantia ou manutenção dos bens, *etc.* No entanto, quando os conteúdos destes factores forem mais excelentes, os pontos a obter serão mais altos nas suas avaliações. Mas os seus custos são correspondentemente mais elevados e reflectem-se sempre nos preços. Todavia, quando o peso proporcional preço for mais baixo, os concorrentes não irão perder pontos ponderados em relação aos preços elevados; pelo contrário, os mesmos terão melhor oportunidade de lhes serem adjudicados. Por certo que, os serviços e organismos públicos devem adquirir bens ou serviços de boa qualidade, mas não precisam “a tudo custo” de adquirir bens de “classe máxima” ou serviços de “seis estrelas”; os serviços a serem prestados ao público apenas devem preencher o interesse público. Ou seja, é suficiente que a qualidade dos bens ou serviços, per se, adquiridos seja compatível com a “eficiência, eficácia e economia”, indicadas nas despesas públicas reguladas pelo Regime de Administração Financeira Pública, ou pelo

Série, em 3 de Setembro de 2008; (2) “Anúncio referente ao concurso para a prestação do serviço de concepção e desenvolvimento de software para, em ambiente Internet, se proceder ao processamento electrónico das declarações electrónicas da Direcção dos Serviços de Finanças”, publicado no Boletim Oficial da RAEM, n.º 23, II Série, em 10 de Junho de 2009.

⁵ O factor preço dos critérios de adjudicação ocupa apenas 20%, da aquisição de bens e serviços, sendo respectivamente: (1) “Anúncio referente ao concurso público para prestação dos serviços de concepção e desenvolvimento de um sistema para proceder, em ambiente Internet, à gestão da centralização de compras da Direcção dos Serviços de Finanças”, publicado no Boletim Oficial da RAEM, n.º 35, II Série, em 14 de Outubro de 2009; (2) “Anúncio sobre o concurso público para a prestação de serviços sobre a elaboração do plano conceptual de intervenção urbanística da zona do Posto Fronteiriço das Portas do Cerco e envolvente”, da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, publicado no Boletim Oficial da RAEM, n.º 35, II Série, em 1 de Setembro de 2010.

“princípio do valor agregado” na teoria da contratação pública. Assim, a definição de baixo peso proporcional do preço não devia arrastar o interesse público exigido, antes ser compatível com o desenvolvimento sócio-económico.

Além disso, há necessidade de salientar que, na contratação pública, o preço proposto é essencialmente um factor-chave para fazer ponderação em fase da avaliação das propostas; o seu peso proporcional deve ser estabelecido independentemente e não como é o factor composto “montante e condições de pagamento” supracitado. Além disso, para a entidade responsável pela aquisição não existe nenhuma dificuldade financeira nas “condições de pagamento” propostas pelos concorrentes, tanto no que respeita a pagamento por apenas uma vez, como em prestações, apenas tendo que aceitar forma de pagamento razoável. Então, o factor “condições de pagamento” tem uma importância relativamente baixa nos critérios de adjudicação e pode mesmo não ser um factor ponderativo, pois as condições de pagamento não estão a par do preço proposto. Caso as condições de pagamento sejam definidas como um dos factores de avaliação, as mesmas devem ser um factor individual e ocupam apenas um peso proporcional relativamente mais baixo.

(b) Nos concursos relativos às obras públicas, o peso do factor preço define-se por valor inferior a 50%

Ao verificar todos os anúncios dos concursos publicados nestes 3 anos, os pesos proporcionais do factor preço avaliação referente às obras públicas que foram inferiores a 50% houve 7 itens a adquirir, sendo o menor de 30%. Fizeram partes deles a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transporte e o Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas, que definiram respectivamente os pesos proporcionais do factor preço de 35% e 45%.⁶ Ora, estes serviços são tutelados pelo

⁶ Desde as Instruções para a Realização de Despesas com Aquisição de Bens, Serviços e Obras emitidas pelo Despacho n.º 11/SOPT/2008 do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, em 24 de Março de 2008, o factor preço dos critérios de adjudicação, dos concursos das empreitadas de obras públicas realizados pelas suas entidades tuteladas é inferior a 50%, sendo respectivamente: (1) “Anúncio sobre o concurso público para a Empreitada de Construção do Auto-Silo e Jardim na Rua de Seng Tou, Taipa”, da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, publicado no Boletim Oficial da RAEM, n.º 52, II Série, em 26 de Dezembro de 2008. O seu factor preço dos critérios de adjudicação ocupa 35%; (2) “Anúncio sobre o concurso público para

Secretário para os Transportes e Obras Públicas, e assim devem cumprir os critérios de adjudicação estipulados pelas Instruções supracitadas. Daqui pode presumiu-se que os trabalhos do concurso se desenvolveram nos termos da lei, os pesos proporcionais do factor preço de avaliação destes 2 itens a adquirir que foram inferiores ao estipulado por estas Instruções foram devidamente fundamentados, bem como foram aprovados pela entidade superior competente.

IV. Conclusão e Sugestões

O desenvolvimento sócio-económico sustentável de um estado ou região pode ser efectivamente alcançado ao nível governamental, os objectivos planeados podem ser atingidos, bem como os resultados esperados podem ser obtidos através da boa implementação de políticas públicas e da execução devida e ordenada das atribuições conferidas por lei a todos os serviços e organismos públicos. A aquisição que implementa o projecto regular e específico do governo é um dos pilares para realizar os referidos objectivos e resultados, não bastando que tenha o apoio de recursos humanos de alta qualidade e de finanças suficientes. A execução do trabalho relativo à contratação pública, designadamente o trabalho cujo valor estimado atinge o valor inicial do concurso, deve ser procedido com rigor, e o seu procedimento sujeito à lei; caso contrário, os trabalhos de aquisição que sejam de montante elevado permitirão possivelmente que os concorrentes sem escrúpulos actuem utilizando a corrupção e/ou o suborno para obterão de benefícios, não podendo finalmente o erário público ser usado devidamente, e saindo prejudicado o interesse público. Por esta razão, o governo percebeu que, no processamento de contratação pública, emergem provavelmente a corrupção e o suborno que causarão danos, certas medidas e práticas deverão ser introduzidas nos trabalhos tanto ao nível administrativo como ao nível jurídico, no sentido de assegurar a aquisição íntegra e a concorrência leal. Ao nível jurídico, a parte do trabalho mais relevante é o procedimento de selecção da melhor proposta, especialmente a selecção praticada de maneira transparente, com maior

a Empreitada de concepção e construção da passagem superior pedonal na Av. do Oceano”, do Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas, publicado no Boletim Oficial da RAEM, n.º 9, II Série, em 4 de Março de 2009. O seu factor preço dos critérios de adjudicação ocupa 45%.

objectividade, justiça e imparcialidade. Então, o estabelecimento de critérios de adjudicação depende da boa forma; caso contrário, estes objectivos não serão atingidos. Embora os critérios de adjudicação sejam estipulados por lei, os seus factores são genericamente estipulados e o peso proporcional correspondente a cada factor não é definido explicitamente, para que esta chamada “boa forma” seja determinada, em resposta ao concurso do item a adquirir preparado pela entidade responsável pela aquisição, de acordo com as necessidades reais. Numa perspectiva positiva, esta forma legal possui bastante flexibilidade, deixando a entidade responsável pela aquisição tomar decisão por si, sobre os factores de avaliação e seus pesos proporcionais. No entanto, numa perspectiva negativa, ela pode ser provavelmente usada pelo pessoal da aquisição que participa nos actos de corrupção e/ou suborno e estabelece os critérios de adjudicação que favorecem certo concorrente para ganhar oportunamente o concurso em certo grande nível.

1. Situação actual relativa aos critérios de adjudicação estabelecidos pelos instrumentos legais e pelo instrumento administrativo

Considerando a importância do critério de adjudicação, as suas funções que seriam efectivamente desempenhadas facilitam a avaliação e a aceitação da proposta pelo método de mais objectividade, justiça e imparcialidade. Mesmo que a lei não determine certamente os pesos proporcionais dos factores de avaliação, ela estipula, pelo menos em certo nível, os factores de avaliação atinentes aos critérios de adjudicação. Entretanto, nas respectivas disposições legais da RAEM, os critérios de adjudicação são estabelecidos principalmente pela entidade responsável pela aquisição, pela exigência do disposto em termos gerais, na expectativa de que as entidades responsáveis pela aquisição, que têm uma alta liberdade, estabeleçam os adequados critérios de adjudicação, conforme os necessários itens a adquirir, conforme as disposições que regulam uma melhor flexibilidade. Apesar disso, todos os serviços e organismos públicos, tutelados pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas, que são obrigados ao cumprimento do regulamento administrativo por ele emitido, estabelecem os critérios de adjudicação perante o item de adquirir, especialmente a definição do peso proporcional do preço é regulada e rigorosamente mais exigível.

Após a análise concreta, feita pelo autor deste texto, dos critérios para a adjudicação contidos nos anúncios dos anos de 2008, 2009 e 2010, foi detectado que uma entidade pública não publicou nos termos legais os critérios de adjudicação relativos às obras públicas nos anúncios e que outros serviços e organismos públicos podem estabelecer básica e efectivamente os critérios de adjudicação correspondentes aos itens a adquirir, especialmente na vertente de obras públicas, os factores de avaliação são uniformizadamente definidos. Contudo, na vertente de aquisição de serviços há maior diferença, sendo particularmente os pesos proporcionais do preço definidos, o caso com o peso proporcional mais baixo ocupa somente 10%, outro mais elevado ocupa 85%, sendo a diferença é de 75%. Apesar de a entidade responsável pela aquisição esperar adquirir os serviços em qualidade, o factor preço de avaliação que tem um peso proporcional imensamente baixo, levando que os referidos itens a adquirir sejam dificilmente compatíveis com o princípio do valor agregado exigido pela contratação pública e com o princípio custo-eficácia exigido pelas despesas orçamentais. Quanto à aquisição de bens, a diferença entre o peso proporcional mínimo e máximo, que é apenas de 35%, é menor comparativamente com os itens a adquirir de serviços. O peso mínimo de um caso ocupa 35% e o máximo de outro caso ocupa 70%. Todavia, no que diz respeito aos bens que são geralmente produtos fabricados e semi-fabricados, a qualidade dos próprios bens é também muito importante. Caso a produção de bens chegue a uma padrão regional ou exigida pelo governo, o factor preço é o factor determinante. Por isso, o seu peso proporcional não deveria ser demasiado baixo.

2. Sugestões para estabelecer critérios de adjudicação

A maioria dos itens da contratação pública, especialmente a aquisição feita por concurso, não somente considera o factor preço, como considera simultaneamente directa ou indirectamente outros factores acessórios relacionados com a qualidade do próprio item a adquirir, a qualidade no processo de fornecimento ou na prestação, etc, para que forme uma consideração geral. Além disso, o princípio custo-eficácia das despesas orçamentais e o princípio valor agregado da contratação pública, devem obrigados a ser cumpridos pelos serviços e organismos públicos na implementação das funções de aquisição. Assim, o factor preço é um facto indiscutível, um factor ponderativo chave; caso contrário não há compatibilidade com as disposições relativas a estes princípios. Por outro

lado, é difícil ao pessoal responsável pela aquisição determinar os trabalhos relativos à contratação pública que preencham estes princípios, que são gerais e abstratos, e também é dificilmente que, no aspecto administrativo, todas as entidades responsáveis pelo concurso possam concretizar devidamente os trabalhos exigidos por estes princípios. É pois, mais fácil para o cumprimento, pelo pessoal responsável pela aquisição, determinado por vinculação jurídica ou administrativa. Seja como for, o autor deste texto propõe as seguintes sugestões que permitem às responsáveis pelo concurso e/ou ao pessoal responsável pela aquisição o estabelecimento dos critérios de adjudicação mais conformes com os trabalhos preparatórios do concurso.

1) Sugestão para alargar o âmbito aplicável do presente regulamento administrativo referente aos critérios de adjudicação – peso proporcional do factor preço não inferior a 50%

Esta sugestão vai no sentido de definir o factor preço, sendo o factor essencial entre todos os factores ponderativos dos critérios de adjudicação; o seu peso proporcional ocupa o maior espaço, ou seja é superior a metade. Igualmente as Instruções para a Realização de Despesas com Aquisição de Bens, Serviços e Obras, aprovadas pelo despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, supracitadas neste texto, devem ser obedecidas e executadas efectiva e precisamente todos os serviços e organismos sob a sua tutela, para que os critérios estabelecidos de adjudicação e os seus pesos proporcionais cheguem a sua exigência. Para aplicar uma disposição idêntica a todos os serviços e organismos públicos, pode a mesma ser estabelecida por adequado meio legislativo ou administrativo, devendo as entidades responsáveis pelo concurso definir o peso proporcional do factor preço não inferior a 50%, nos critérios de adjudicação de cada item a adquirir, salvo se o peso mais baixo for melhor e mais adequado, devendo então ser justificado detalhadamente.

2) Sugestão para o peso proporcional do factor preço se definir o mais elevado entre todos os factores de avaliação

O preço contido na proposta seleccionada influencia directamente o uso do erário público e a eficácia apropriadamente desenvolvida relativa aos trabalhos administrativos. Em geral, a qualidade das obras, bens e serviços está positivamente proporcionada com os seus preços. Para uma

qualidade mais elevada, o preço será correspondentemente mais alto. No entanto, mesmo que o público espere que o funcionamento do governo tenha uma alta eficácia, isso não deve ser conseguido a todo o custo. O controlo efectivo do custo, ou seja o uso efectivo do etário público para desenvolver o trabalho do governo no sentido de satisfazer a expectativa razoável e a necessidade essencial do público, é a diferença principal das empresas do sector privado cujo objectivo é maximizar o lucro. Assim, o preço do item relativo à contratação pública que deve ocupar um certo nível bastante elevado de peso na avaliação pode reflectir se o item relativo à contratação pública satisfaz ou não o valor da expectativa e da necessidade essencial do público. Assim, enquanto a determinação do item a adquirir, deve conter todos os factores ponderativos, os quais se classificam por categorias, integradas por cada factor ponderativo baseado no seu objectivo, natureza e atributo, etc. Esta prática facilita a reflexão efectiva dos factores que devem ser ponderados na avaliação, e representa concretamente a relação entre o custo e a eficácia. Tendo em vista que o factor preço se considera uma categoria principal e tendo como base que a importância do preço proposto na avaliação é evidenciado ou pode evidenciar-se, o peso ocupado pelo factor preço deve ser estabelecido o mais elevado entre todas as categorias da avaliação. E os pesos ocupados pelas restantes categorias serão as somas dos pesos proporcionais dos factores ponderativos individuais aos quais pertençam. A seguinte tabela mostra a respectiva decomposição.

Tabela 6: Relação entre os factores de avaliação propostos e os pesos ocupados

Categoria da avaliação	Peso da categoria	Factores da categoria / factores ponderativos e correspondentes pesos
Preço	P% (maior peso)	(n.a.)
Categoria dos factores 1	$W_1\%$	Factor ponderativo 1 da categoria 1 ($W_{11}\%$) Factor ponderativo 2 da categoria 1 ($W_{12}\%$) Factor ponderativo x da categoria 1 ($W_{1x}\%$)
Categoria dos factores 2	$W_2\%$	Factor ponderativo 1 da categoria 2 ($W_{21}\%$) Factor ponderativo 2 da categoria 2 ($W_{22}\%$) Factor ponderativo y da categoria 2 ($W_{2y}\%$)

Categoria da avaliação	Peso da categoria	Factores da categoria / factores ponderativos e correspondentes pesos
.....
Categoria dos factores n	$W_n\%$	Factor ponderativo 1 da categoria n ($W_{n1}\%$) Factor ponderativo 2 da categoria n ($W_{n2}\%$) Factor ponderativo z da categoria n ($W_{nz}\%$)
Peso Total	100%	

Excepcionando o peso do preço, as fórmulas para o cálculos dos pesos de cada categoria de factores são as seguintes:

O peso proporcional da categoria de factores 1 é a soma dos pesos ocupados dos factores ponderativos 1, 2, 3, e assim por adiante, até x , a sua fórmula é o seguinte:

$$W_1\% = W_{11}\% + W_{12}\% + W_{13}\% + \dots + W_{1x}\% = \sum_{i=1}^x W_{1i}\%$$

O peso proporcional da categoria de factores 2 é soma dos pesos ocupados dos factores ponderativos 1, 2, 3, e assim por adiante, até y , a sua fórmula é o seguinte:

$$W_2\% = W_{21}\% + W_{22}\% + W_{23}\% + \dots + W_{2y}\% = \sum_{i=1}^y W_{2i}\%$$

O peso proporcional da categoria de factores n é soma dos pesos ocupados dos factores ponderativos 1, 2, 3, e assim por adiante, até z , a sua fórmula é o seguinte:

$$W_n\% = W_{n1}\% + W_{n2}\% + W_{n3}\% + \dots + W_{nz}\% = \sum_{i=1}^z W_{ni}\%$$

O peso proporcional do preço $P\%$ deve ser respectivamente superior a $W_1\%$ (peso proporcional da categoria 1); $W_2\%$ (peso proporcional da categoria 2); $W_3\%$ (peso proporcional da categoria 3), e assim por adiante, até $W_n\%$ (peso proporcional da categoria n). A soma destes é de 100%, apresentado a seguinte fórmula:

$$100\% = P\% + W_1\% + W_2\% + \dots + W_n\% = P\% + \sum_{i=1}^n W_i\%$$

3) Desenvolver a “eficácia sinérgica” entre os factores de avaliação

Em regra, todos os factores de critérios de adjudicação são estabelecidos individualmente. Após a avaliação de cada factor, a pontuação é obti-

da pela soma dos correspondentes pesos proporcionais avaliados, e então, esta pontuação comparará as pontuações obtidas de outras propostas. De facto, o objectivo dos critérios de adjudicação é avaliar efectivamente as sugestões contidas nas propostas; por isso, as pontuações obtidas devem reflectir efectiva e verdadeiramente os melhores valores dos itens a adquirir oferecidos e sugeridos pelas propostas. Então, a metodologia aplicada aos factores de avaliação torna-se muito importante, que terá que definir devidamente cada factor de avaliação e método de cálculo do correspondente peso. No entanto, como no texto supracitado, os factores de avaliação são definidos independentemente e os seus pesos proporcionais ou pontos são calculados dentro de faixa proporcional especificada.

Na verdade, alguns factores que seriam avaliados em conjunto, poderão obter uma boa eficácia de requisitos, esperados na avaliação, os quais são exigidos nos documentos referentes ao concurso e apresentados pelos concorrentes, bem como poderão reconhecer claramente o valor da própria proposta. Assim, deve tomar-se em atenção a definição dos factores de avaliação. Cada factor não devia ser necessária e independentemente definido, podendo, contrariamente, considerar-se a sua relação intrínseca juntamente como outra para um factor conjunto a ser avaliado. Por exemplo, o mais normal é os concorrentes possuem capacidade técnica relacionada com o item a adquirir e os experiência no fornecimento de item análogo a adquirir. Ambos os factores são geralmente reconhecidos e importantes, bem como serão determinados e avaliados, mas em separado. Em seguida, deve notar-se que ambos são “complementares” na sua essência e podem desempenhar um papel importante para fornecer efectivamente o item a adquirir. Caso o concorrente não tenha experiência mas possua alta técnica, ou tenha ricas experiências mas só domine técnicas baixas ou ainda não domine nenhuma técnica, ele não pode oferecer uma prestação efectiva e eficiente. Portanto, uma “relação sinérgica” deve ser estabelecida para ser avaliada, que pode reflectir verdadeiramente a capacidade da prestação pelo concorrente. A eficácia desempenhada por esta relação sinérgica não pode ser simplesmente acrescentada aos pesos proporcionais obtidos da “experiência da prestação do item a adquirir análogo” e da “respectiva capacidade técnica que o concorrente possui para prestar o item a adquirir”, mas deve ser encarnada no peso proporcional resultante da sua eficácia sinérgica, através da “relação sinérgica” de ambos, ou seja, da relação de eficácia do valor adicionado. Realmente, quando um factor não tenha pontos, não tenha qualquer correspondente peso proporcional, o mesmo não produz a eficácia sinérgica com outro factor,

e só pode calcular-se o peso proporcional de outro factor que tenha pontos. Além disso, considerando que o factor de avaliação ocupam peso de certo grau ou existe o limite do peso proporcional, o peso proporcional obtido pela eficácia sinérgica dos factores combinados para avaliação não pode ultrapassar o peso proporcional ocupado por esses factores combinados.

A seguir, dá-se um exemplo do “método de ponderação relativo à eficácia sinérgica”:

Tabela 7: Factores da categoria e correspondentes proporções incluídos nos factores para avaliação

Categoria para avaliação	Peso da categoria	Factores da categoria / factores ponderativos e correspondentes pesos	Faixa de pontos
Técnica e experiência da prestação	W%	O ponto do factor da técnica x ocupa a% deste W% O ponto do factor da experiência y ocupa b% deste W%	0 – 10 0 – 10

Obs.:

O valor do parâmetro b , indicado na tabela acima referida, é de $100 - a$, ou seja $b = 100 - a$.

O pressuposto deste método de ponderação relativo à eficácia sinérgica é que os dois factores da categoria devem obter pontos, senão, não produzem a eficácia sinérgica, e só pode utilizar o ponto do factor da categoria que obtém pontos, e, conforme a sua correspondente proporção, o peso proporcional da categoria é calculado.

Quando o factor ponderativo x tenha pontos e y não tenha, ou seja o factor ponderativo y tenha pontos e x não tenha, ou ainda ambos não tenham pontos, utiliza-se o “método de ponderação cumulativa” e a sua fórmula é a seguinte:

$$\begin{aligned} &\text{Peso proporcional obtido da técnica e experiência da prestação} \\ &= [(x \times 10) \times a\% + (y \times 10) \times b\%] \times W\% \end{aligned}$$

Quando ambos os factores ponderativos tenham pontos, utiliza-se o “método da ponderação relativo à eficácia sinérgica” e a sua fórmula é a seguinte:

$$\begin{aligned} &\text{Peso proporcional obtido da técnica e experiência de prestação} \\ &= [(\sqrt{(x \times 10) \times a\% + (y \times 10) \times b\%}) \times 10] \times W\% \end{aligned}$$

Quando ambos os factores ponderativos tenham pontos, a taxa de crescente de pontos e a taxa crescente da sua eficácia marginal são de crescimento proporcional positivo, mas os pontos dos factores ponderativos são mais elevados; a taxa crescente da eficácia marginal vai reduzindo, até que os pontos de ambos os factores ponderativos sejam de 10, não aparecendo o crescimento da eficácia marginal.

O exemplo a seguir traduz concretamente a eficácia sinérgica. A “técnica da prestação” e a “experiência da prestação” combinam juntamente o factor “técnica e experiência da prestação”, ocupando o peso proporcional 30% em geral. Nesta percentagem, a técnica da prestações ocupa 60%, a experiência da prestação ocupa 40%, a faixa de cada factor é entre 0 e 10 pontos, o valor é número inteiro. Ao seu método de ponderação aplica-se a fórmula acima referida.

Tabela 8: Hipótese de pesos e método de ponderação relativos à “eficácia sinérgica” da categoria “técnica e experiência da prestação”

Categoria para avaliação	Peso da categoria	Factores da categoria / factores ponderativos e correspondentes pesos	Faixa de pontos	Método de ponderação
Preço	50%	(n. a.)	0 – 10	Ponderação normal
Técnica e experiência da prestação	30%	Técnica ocupa 60% desta 30% Experiência ocupa 40% desta 30%	0 – 10 0 – 10	Ponderação relativa à eficácia sinérgica
Outra categoria 1	10%	Factor ponderativo 1 de outra categoria 1 ocupa 6% Factor ponderativo 2 de outra categoria 1 ocupa 4%	0 – 10 0 – 10	Ponderação cumulativa
Outra categoria 2	10%	Factor ponderativo 1 de outra categoria 2 ocupa 5% Factor ponderativo 2 de outra categoria 2 ocupa 5%	0 – 10 0 – 10	Ponderação cumulativa

Para idênticos factores de avaliação indicados na seguinte tabela, os pesos proporcionais são calculados respectivamente, dos factores da catego-

ria pelo método de ponderação cumulativa e os dos factores combinados pelo método de ponderação relativo à eficácia sinérgica, em comparação.

Tabela 9: Comparação em pesos calculados pelo “método de ponderação relativo à eficácia sinérgica” e “método de ponderação cumulativa”

Pontos obtidos no factor da técnica (ocupando 60% de 30%)	Pontos obtidos no factor da experiência (ocupando 40% de 30%)	Peso ocupado pelo factor “técnica e experiência da prestação” (30%), calculado pelos métodos de ponderação diferentes	
		Ponderação relativa à eficácia sinérgica	Ponderação cumulativa
1	1	9.49	3.00
2	3	14.70	7.20
3	6	19.44	12.60
3	8	21.21	15.00
4	5	19.90	13.20
5	4	20.35	13.80
6	5	22.45	16.80
6	7	24.00	19.20
7	8	25.81	22.20
7	9	26.50	23.40
9	8	27.82	25.80
10	10	30.00	30.00

Dos pesos dos factores “técnica e experiência da prestação” obtidos pelos dois métodos contidos na tabela acima referida, no caso de os factores ponderativos obterem pontos iguais, os pontos obtidos pelo método de ponderação relativos à eficácia sinérgica são superiores aos obtidos pelo método de ponderação cumulativa, implicando os concorrentes que têm técnica mais alta e/ou mais experiência na prestação do item a adquirir análogo, e que possuem melhor prevalência na concorrência. Tal é compatível com o pressuposto da concorrência leal, alcançando-se objectivo de a entidade responsável pelo concurso poder seleccionar um concorrente adequado para ser o fornecedor ou o empreiteiro, no sentido de prestar efectivamente o item a adquirir.

