

Direito da Contratação Pública de Macau: História, Status Quo e a Sua Inovação

*Tang Tat Weng**

I. Introdução

O direito da contratação pública implementado em Macau tem vindo a desenvolver-se ao longo de mais de 120 anos. Trata-se de uma longa história que remonta ao respectivo diploma aplicado às províncias ultramarinas de Portugal em 1900. A promulgação das disposições legais relativas à contratação pública em Macau teve início na década de 1930. Desde então, em consonância com a transformação orgânica do Governo e a promoção do desenvolvimento regional, o Governo de Macau tem vindo a fortalecer e a melhorar paulatinamente as respectivas disposições legais relativas à aquisição governamental.

O actual regime jurídico da aquisição governamental da Região Administrativa Especial de Macau (designada abreviadamente por RAEM) foi formalmente criado com a publicação do Decreto-Lei n.º 122/84/M, em meados da década de 1980, a que se seguiu uma série de diplomas. Os principais são o regime de despesas da aquisição governamental e os direitos processuais aplicáveis aos diversos tipos de objectos de aquisição e os diplomas complementares constituem os diplomas especiais aplicáveis aos tipos individuais de projectos de aquisição e definem as respectivas competências de apreciação. Além disso, há alguns diplomas cujas disposições são aplicáveis aos trâmites dos trabalhos da aquisição governamental. Em todo o caso, constata-se que o actual regime jurídico da aquisição governamental se encontra implementado há mais de 36 anos.

* Doutorado em Direito pela Universidade de Ciência Política e Direito da China.

O primeiro Governo desde o estabelecimento da RAEM manifestou logo a intenção de avançar com uma revisão total do regime jurídico da aquisição governamental. Embora essa intenção não tenha sido concretizada, a ideia da revisão foi sendo sempre alvo de discussão e análise. Só em Novembro de 2018, no entanto, foi oficialmente lançada uma consulta pública para elaborar uma nova Lei da Contratação Pública, tendo o relatório final dessa auscultação sido concluído e publicado pelo Governo da RAEM em Julho do ano seguinte. Posteriormente, em Janeiro de 2020, o Governo lançou uma consulta interna, com o objectivo de recolher as opiniões dos serviços e organismos públicos sobre aspectos práticos, a fim de fazer a revisão, *a posteriori*, do projecto dessa Lei, para atender às necessidades reais.

De facto, face ao rápido desenvolvimento e transformação da economia global após a entrada no Século 21, as organizações internacionais e regionais têm sucessivamente aperfeiçoado as suas leis sobre contratação pública, elaboradas no final do século passado, estipulando disposições inovadoras, designadamente na promoção da concorrência leal e do desenvolvimento sustentável, na introdução da tecnologia electrónica, etc. A este respeito, o actual regime jurídico da aquisição governamental da RAEM encontra-se significativamente aquém das regulamentações internacionais e carece de uma visão sobre o desenvolvimento económico. É, pois, necessário recuperar o atraso e o actual Governo da RAEM tem tido nos últimos anos uma postura activa, estando decidido a avançar com a reforma. Podemos agora aproveitar esta oportunidade para repensar e estabelecer em pleno um novo sistema legal da contratação pública, abrangente e que esteja em linha com a realidade da economia e do comércio internacional e regional.¹

¹ Internacionalmente, as leis que regulam as actividades da contratação pública nacionais e regionais são geralmente chamadas Lei da Aquisição Governamental ou Lei da Contratação Pública. A diferença entre ambas as leis é relativa aos sujeitos da contratação a que se aplicam. Os sujeitos a que se aplica a primeira são apenas as entidades dentro da estrutura governamental; os sujeitos a que se aplica a segunda incluem não apenas as entidades dentro da estrutura governamental, mas também as entidades públicas fora dessa estrutura, que podem ser as instituições de utilidade pública ou mesmo as empresas públicas. As entidades específicas incluídas são baseadas nos sujeitos estipulados na lei, consoante os diferentes países ou regiões.

II. História e evolução do actual regime jurídico da aquisição governamental da RAEM

Os portugueses chegaram a Macau, pela primeira vez, em 1521 e obtiveram, em 1553, permissão do então Governo da Dinastia Ming para residir temporariamente na península de Macau. Como consequência, os contactos e os frequentes intercâmbios económicos, religiosos e culturais aumentaram gradualmente. Em Abril de 1846, João Maria Ferreira do Amaral tomou posse como Governador de Macau e, deste então, Portugal implementou uma série de políticas coloniais em Macau, tendo o território sido governado através do Senado de Macau e do Governador de Macau. Isto significa que as leis promulgadas em Portugal, aplicáveis às províncias coloniais, também produziram efeitos em Macau.

O diploma aplicável em Portugal em matéria de aquisição governamental remonta à Carta de Lei emitida pelo Ministério dos Negócios do Reino a 20 de Julho de 1850. Continha artigos que simplesmente estipulavam que as empreitadas de vias terrestres em Portugal naquela época, deviam ser realizadas sob a forma de concurso. É óbvio que esta Carta de Lei apenas se aplicava a Portugal continental. Quanto às disposições legais relativas à aquisição governamental aplicáveis a Macau, temos as que a seguir se enumeram.

Quanto ao actual regime jurídico relativo à aquisição de bens e serviços e à realização de obras públicas da RAEM, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 122/84/M, (diploma que viu alguns dos artigos serem alvo de nova redacção, pelo Decreto-Lei n.º 30/89/M), os sujeitos que se regem por esta lei são os serviços públicos da Administração, pelo que esse regime jurídico pode ser chamado Regime Jurídico da Aquisição Governamental. Todavia, o novo direito da contratação pública a definir será chamado Lei da Contratação Pública. Conforme os n.ºs 1 e 3 do artigo 2.º do projecto dessa Lei, os sujeitos a que a lei se aplicará não só incluem “*os serviços e organismos do sector público administrativo da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM, nele se incluindo os serviços integrados, os serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e os organismos autónomos*”, mas também “*as sociedades comerciais cuja totalidade do capital social, directa ou indirectamente, detido por entidades públicas da RAEM*”. Portanto, este texto usará o termo “Regime Jurídico da Aquisição Governamental” para explicar o actual direito da contratação e o termo “Lei da Contratação Pública” para discutir o futuro direito da contratação.

1. Evolução da legislação relacionada com a aquisição governamental no passado

(1) As disposições legais em matéria de aquisição governamental que se aplicavam inicialmente a Macau podiam referir-se retrospectivamente às promulgadas em 20 de Outubro de 1900. Nessa altura, o então Ministro dos Negócios da Marinha e Ultramar, por ordem de Sua Majestade El-Rei, ordenou que os nomeados para uma comissão especial adoptassem, dali em diante, nas províncias ultramarinas, as “Instruções para a adjudicação de obras públicas e de fornecimentos de materiais para a Direcção Geral do Ultramar” e as “Cláusulas e condições gerais de empreitadas de obras públicas e de fornecimentos de materiais para as províncias ultramarinas”, elaboradas pela Direcção Geral do Ultramar.

(2) A 1 de Março de 1930, publicaram-se pela primeira vez no boletim local de Macau disposições relacionadas com a aquisição governamental. Assim, no Boletim Oficial de Macau, foi publicado o Decreto n.º 17:881, assinado a 11 de Janeiro do mesmo ano, pelo Ministro das Colónias, com base no disposto em diversos diplomas relativos às bases orgânicas da administração colonial e aos orçamentos coloniais promulgados nos anos anteriores. O documento regulou a execução dos orçamentos nas partes referentes à metrópole e a cada colónia. As despesas com a aquisição de artigos de expediente e material, que foram abordadas no disposto nos parágrafos 2.º e 3.º do artigo 34.º, relativo ao “ordenamento das despesas”, só podiam ser autorizadas quando as mesmas obedecessem às formalidades do concurso público ou do concurso limitado.

(3) Em 1942, o governo colonial de Macau entendeu que era necessário regulamentar o conteúdo estipulado no parágrafo 2.º do artigo 34.º do Decreto n.º 17.881, pelo que publicou a Portaria n.º 3.239 no Boletim Oficial de Macau a 3 de Janeiro desse ano, especificando em detalhe as seguintes tarefas: da aquisição de material e utensílios, da natureza dos concursos, da forma dos anúncios, da duração dos contratos, das comissões e seu funcionamento, da segunda praça, dos autos de arrematação, das propostas, dos padrões e amostras, dos contratos

definitivos, das cauções, das requisições e fornecimentos, das rejeições, das penalidades, da rescisão dos contratos, etc. Desde então, os processos de aquisição realizados pelo governo colonial da época normalizaram e tiveram uma base legal clara quanto à sua implementação.

(4) Em 1944, o governo colonial considerou que a realidade de Macau ainda não tinha conseguido chegar à metrópole, pelo que foram revistos os projectos dos orçamentos gerais da colónia de Macau naquele ano e publicado o Decreto n.º 33.303, a 9 de Outubro de 1944,² com o objectivo de planear de novo o regime orçamental da administração. Foi incluído um artigo relacionado com as aquisições, onde se estipulava que as formalidades – previstas no parágrafo 2.º, *in fine*, do artigo 34.º do Decreto n.º 17.881 – poderiam ser dispensadas pelo Governador e as aquisições directas deixariam de ter de ser precedidas de consulta à praça sobre a existência dos artigos e seus preços. Isso significou que, a partir de 1944, as aquisições passaram a poder ser também realizadas no mercado local por meio de consulta, com autorização do Governador; isto para além da norma anterior que estipulava que as aquisições deveriam ser realizadas por meio de concurso público ou limitado.

(5) Em 1971, o regime jurídico das empreitadas e o fornecimento de obras públicas, aplicável a Macau como uma das colónias ultramarinas de Portugal nessa época, era ainda o previsto na Portaria de 20 de Outubro de 1900. A experiência adquirida com a aplicação de longa duração dessa Portaria por mais de 70 anos e o rápido desenvolvimento e transformação de diversas províncias ultramarinas vieram mostrar que foi apropriada e necessária a sua actualização. Atendendo ao facto de o governo de Portugal dessa época ter actualizado, através do Decreto-Lei n.º 48.871 de 19 de Fevereiro de 1969, o regime das empreitadas vinculado às cláusulas e às condições gerais aprovadas pelo Decreto de 9 de Maio de 1906, entendeu-se que o disposto nesse Decreto-Lei poderia ser ajustado e alterado, podendo o mesmo ser estendido a Macau em termos de aplicabilidade. Neste contexto, foi publicada a Portaria n.º 555/71.

² Este Decreto n.º 33.303 foi publicado no n.º 8 do Boletim Oficial de Macau, em 23 de Fevereiro de 1946.

(6) A 23 de Fevereiro de 1974, foi publicada no Boletim Oficial de Macau a Portaria n.º 24/74, que estabeleceu apropriadamente as regras, com o limite de valores diferenciados, para os procedimentos de aquisição de bens e serviços para o Estado, para que as entidades responsáveis pelos trabalhos de aquisição escolhessem entre concurso público e concurso limitado, ambos previstos pelo Decreto n.º 33.303, e consulta, esta prevista pela Portaria n.º 3.239. Além disso, estipularam-se normas para pequenas despesas dos vários Serviços, bem como se definiu uma disposição relacionada com as aquisições de bens e serviços fora de Macau.

(7) No ano seguinte, o Governo de então apercebeu-se de que as normas a observar nas aquisições para o Estado estabelecidas pelo Almojarifado da Fazenda, aprovadas pela Portaria n.º 3:239, não faziam sentido quando confrontadas com a complexidade dos procedimentos das aquisições estipuladas pelo artigo 31.º do Decreto n.º 33.303. Os comerciantes desinteressaram-se dos concursos e consultas à praça, porque não quiseram sujeitar-se ao regime do depósito de garantias e dos contratos de fornecimento, com os respectivos encargos fiscais, fosse por não dominarem a língua portuguesa, fosse por encontrarem dificuldades na elaboração das propostas ou na resposta às consultas. Por isso, foi publicado no Boletim Oficial de Macau, a 26 de Abril de 1975, o Decreto Provincial n.º 17/75, pelo qual foi tentada uma solução totalmente nova, que constituiu num ensaio para descentralizar as tarefas de aquisição, que estavam originalmente concentradas nos Serviços de Finanças, para comissões de compras criadas nos diversos Serviços, de modo a ampliar as competências destes e a permitir que as suas chefias assumissem as responsabilidades de fiscalizar as compras directas no mercado, com vista à obtenção de uma maior economia nas aquisições. O preâmbulo deste Decreto Provincial indicava que o mesmo tinha um carácter experimental e seria revisto ou suspenso consoante os resultados que fossem obtidos.

(8) O artigo 43.º do supracitado Decreto-Lei n.º 48.871 referia-se a legislação complementar referente à previsão dos casos em que se podia dispensar o concurso na realização de empreitadas de obras públicas. Assim, o então Governo

de Macau publicou o Decreto-Lei n.º 3/80/M no Boletim Oficial de Macau, a 19 de Janeiro de 1980, estipulando expressamente que o Governador poderia autorizar a dispensa de concurso, público ou limitado, quando tal fosse conveniente aos interesses do Território e, bem ainda, que as formalidades legais do contrato escrito poderiam ser dispensadas quando a adjudicação das obras públicas fosse feita por ajuste directo.

(9) Em Julho de 1980, o então Governo de Macau considerou que as disposições reguladoras da aquisição de bens e serviços pelas autarquias locais, da Reforma Administrativa Ultramarina, já não se adaptavam às condições e exigências dessa altura, tornando-se necessária e urgente a adopção de normas adequadas à dinâmica dos referidos corpos administrativos. Assim, foi publicado o Decreto-Lei n.º 17/80/M, que estipulou que as aquisições de bens e serviços feitas pelos órgãos administrativos locais seriam reguladas pelas partes, com as necessárias adaptações às disposições aplicáveis do Decreto Provincial n.º 17/75.

(10) Em 1982, o então Governo de Macau sintetizou as experiências adquiridas durante os períodos de vigência do Decreto Provincial n.º 17/75, do Decreto-Lei n.º 3/80/M e do Decreto-Lei n.º 17/80/M, indicando a necessidade de introduzir algumas inovações, para que a actuação se tornasse mais ágil e os resultados a alcançar fossem mais eficientes, sem prejuízo de, simultaneamente, ser garantida a transparência dos meios e processos da Administração; por outro lado, a persistência da conjuntura inflacionária mundial reflectiu-se no aumento dos preços dos bens e serviços a adquirir, o que fez com que os preços mencionados naqueles diplomas precisassem de ser actualizados. Assim, o Governo de Macau dessa época publicou o Decreto-Lei n.º 46/82/M no Boletim Oficial de Macau, a 4 de Setembro de 1982, o qual veio unificar, num único documento, as matérias dispersas nesses três diplomas.

(11) Em 1985, o rápido desenvolvimento socio-económico do Território de Macau e as mudanças no funcionamento da modernização da administração pública dessa altura reflectiram-se numa actualização dos métodos de trabalho, o que trouxe um grande volume de informação a tratar. Nesse sentido, tornou-se

necessário o uso de novas ferramentas e tecnologia avançada para o tratamento electrónico de dados. Assim, o então Governo de Macau publicou o Despacho n.º 114/85, que estipulou um mecanismo de coordenação das actividades da Administração no domínio da informática e estabeleceu algumas normas a observar na elaboração dos estudos destinados à aquisição e aluguer de equipamentos e serviços que visavam o tratamento automático da informação.

(12) Em 1993, o então Governo de Macau publicou o Decreto-Lei n.º 36/93/M, que aprovou um novo regime respeitante à organização do parque automóvel do Território de Macau e à utilização dos respectivos veículos, reestruturando, de forma abrangente, os diplomas relevantes anteriormente dispersos, e introduzindo, em específico, um artigo referente à “aquisição de veículos”, no qual se definiu expressamente a entidade competente para a autorização da aquisição de veículos. Desde então, esse regime tornou-se definitivamente o regime jurídico da aquisição governamental; noutra perspectiva, o regime da aquisição de veículos passou a ser uma regulamentação especial do regime jurídico da aquisição governamental.

2. Actuais diplomas legais que constituem o regime jurídico da aquisição governamental

Em 1983, na sequência da reforma geral e da implementação da lei de bases do orçamento do Governo de Macau dessa altura, as disposições legais relativas às despesas públicas, designadamente os diplomas legais relativos à aquisição governamental, também foram gradualmente revistos. Desde então, estabeleceu-se uma base para a construção do actual regime jurídico da aquisição governamental.

(1) Passados mais de dois anos sobre a implementação do Decreto-Lei n.º 46/82/M, a experiência adquirida revelou que algumas imperfeições técnicas ou deficiências de previsão deveriam ser necessariamente corrigidas, de modo a garantir a clareza interpretativa e a simplicidade da sua aplicação. Foi, por isso, publicado o Decreto-Lei n.º 122/84/M no Boletim Oficial de Macau, a 15 de

Dezembro de 1984, o qual substituiu inteiramente o Decreto-Lei supracitado, no sentido de evitar a dispersão legislativa sobre a mesma matéria.

(2) Tendo em conta que a modalidade legal que constituiu a aquisição governamental através do Decreto-Lei n.º 122/84/M entrou em vigor a 1 de Janeiro de 1985, o respectivo processo da formação do contrato, designadamente a regulamentação dos procedimentos do concurso, eram ainda os do Decreto n.º 33.303, promulgado em 1944, o qual se encontrava, evidentemente, muito desactualizado. Por este motivo, tornou-se urgente clarificar expressamente os procedimentos relativos às formas de aquisição previstas por esse Decreto, designadamente as regras de implementação sobre o processo de aquisição de bens e serviços. Neste sentido, foi publicado o Decreto-Lei n.º 63/85/M, em 6 de Julho de 1985, para nova regulamentação.

(3) Em 1986, ou seja dois anos depois da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 122/84/M, o então Governo de Macau publicou o Despacho n.º 45/GM/86 para clarificar a natureza da matéria prevista pelo disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 7.º do diploma e estipular expressamente as situações extraordinárias e urgentes, resultantes de casos de força maior ou de outras circunstâncias, que continuaram a ser pressupostos do exercício do poder discricionário.

(4) Em 1988, foi publicado o Despacho n.º 52/GM/88 para regulamentar os procedimentos a serem cumpridos na aquisição de bens imóveis, visando a utilização adequada das dotações orçamentais inscritas no “Plano de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração”.

(5) Em 1989, o então Governo de Macau entendeu que, tendo os valores previstos no Decreto-Lei n.º 122/84/M sido fixados há mais de quatro anos, havia necessidade de se proceder a algumas alterações e de rever determinadas regras, para que a reflexão real das disposições legais pudesse incluir factos específicos que estavam em falta. Assim, foi publicado o Decreto-Lei n.º 30/89/M, para alterar as respectivas matérias desse Decreto-Lei.

(6) Em 1996, houve uma mudança profunda ao nível do desenvolvimento das tecnologias da informação. Na estrutura dos numerosos serviços públicos do então Governo de Macau foram integradas subunidades na área informática, dotadas de excelentes recursos humanos e tecnológicos, e alargou-se o âmbito informático. Por um lado, a gestão nesta área exigiu a centralização integral e correcta da informação; por outro, era necessário atingir a compatibilidade geral, pelo que o então Governo de Macau publicou o Despacho n.º 39/GM/96 em substituição do Despacho n.º 114/85, recorrendo a uma nova modalidade para definir os mecanismos de coordenação das actividades da Administração no domínio da informática e estabelecer algumas normas a observar na elaboração dos estudos destinados à aquisição e aluguer de equipamentos ou serviços que visavam o tratamento automático da informação.

(7) Em 1999, o então Governo de Macau considerou que, tendo em conta que tinham passado 28 anos de vigência do regime jurídico das empreitadas de obras públicas, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 48.871, publicado em Portugal em 1969 – o qual foi estendido, de Portugal para Macau, através da Portaria n.º 555/71 em 1971 – havia alguns aspectos que se tinham tornado já incompatíveis com a realidade da época, pelo que foram alterados, adequadamente, conforme as experiências adquiridas. Todavia, tendo em conta a sua complexidade e visando manter a estabilidade e a certeza nas relações jurídicas que por ele foram reguladas, bem como a sua correspondência com os objectivos da localização das leis, o Decreto-Lei n.º 74/99/M, publicado a 8 de Novembro de 1999, substituiu esse diploma, mas manteve ainda a sua estrutura basicamente inalterada.

(8) Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 74/99/M, o n.º 2 do seu artigo 77.º veio dispor que *“[o] valor das empreitadas acima do qual é obrigatória a presença de um representante do Ministério Público no acto público do concurso é fixado por portaria”*. Este valor veio a ser determinado pela Ordem Executiva n.º 34/2000.

(9) Em 2002, o Governo da RAEM publicou a Lei n.º 7/2002 que regulou novamente os princípios gerais aplicáveis à aquisição, organização do parque

automóvel do Território de Macau e utilização dos respectivos veículos pelas entidades públicas, e substituiu o Decreto-Lei n.º 36/93/M, que tinha sido implementado há quase dez anos. Paralelamente, com a entrada em vigor desta Lei, foi publicado o Regulamento Administrativo n.º 14/2002, que complementou as matérias específicas relativas à aquisição, organização do parque automóvel do Território de Macau e utilização dos respectivos veículos pelas entidades públicas.

(10) Posteriormente, para dar cumprimento efectivo ao Regulamento Administrativo n.º 14/2002, foram promulgados diversos diplomas legais: (i) o Despacho do Chefe do Executivo n.º 201/2002, que aprovou uma série de modelos padronizados; (ii) o Despacho do Chefe do Executivo n.º 202/2002, que aprovou os modelos das chapas identificativas dos veículos das entidades públicas, bem como as designações abreviadas das referidas entidades; (iii) o Despacho do Chefe do Executivo n.º 218/2002, que aprovou o classificador geral e o modelo da ficha de cadastro e inventário e da conta patrimonial dos veículos a adquirir pela Região Administrativa Especial de Macau; (iv) o Despacho do Chefe do Executivo n.º 63/2019 – actualmente em vigor – que alterou a composição da comissão dos veículos públicos; (v) o Despacho do Chefe do Executivo n.º 165/2014, que definiu as características de preço, cilindrada e potência dos veículos a adquirir pelas entidades públicas da Região Administrativa Especial de Macau; (vi) relativamente à fixação, para cada ano civil, dos limites de consumo de combustível dos veículos das entidades públicas, para o ano de 2021, a mesma foi regulada no Despacho do Chefe do Executivo n.º 2/2021.

(11) A 29 de Agosto de 2007, o Governo da RAEM publicou o Despacho do Chefe do Executivo n.º 250/2007, o qual fixou, primeiramente, cláusulas sobre o denominado salário mínimo para a prestação de serviços de limpeza e segurança em instalações de serviços públicos, na qualidade de adquirentes desses serviços. Os respectivos valores previstos seriam revistos, sem carácter de regularidade, pelo Governo da RAEM com a evolução do contexto socio-económico. O salário

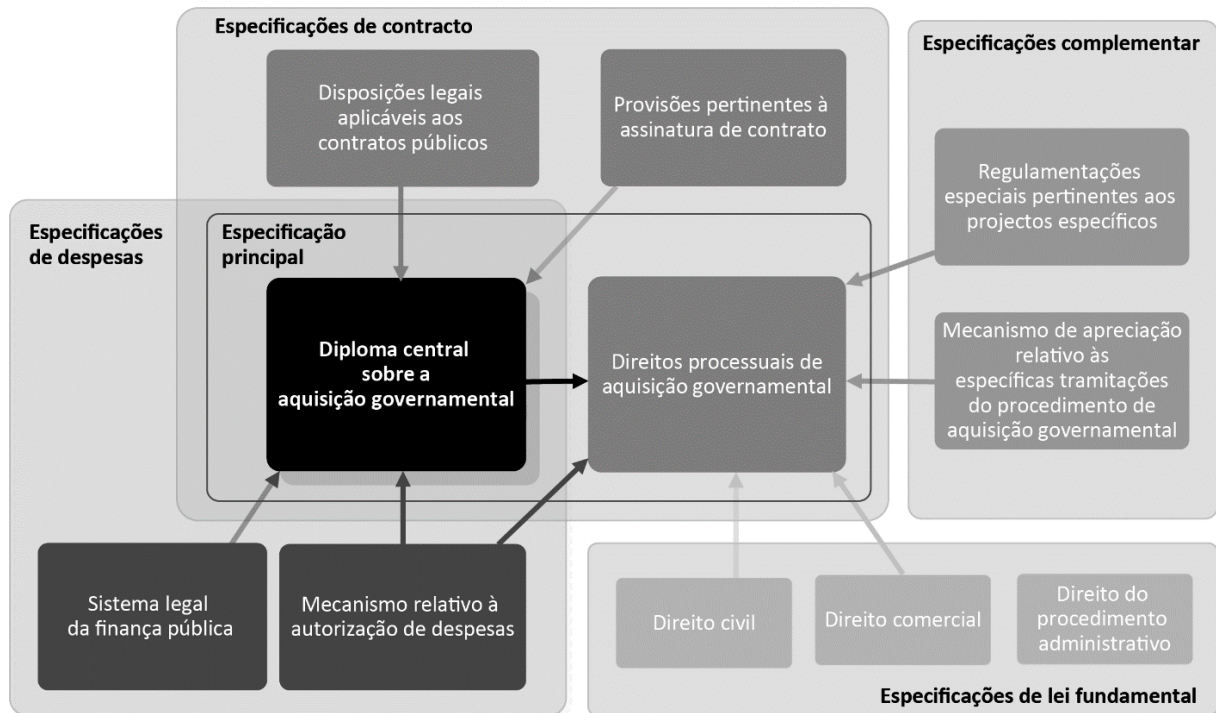
mínimo mais recente, relativo à aquisição dos respectivos serviços, está fixado no Despacho do Chefe do Executivo n.º 58/2015.

(12) A 18 de Dezembro de 2017, o Governo da RAEM publicou o Despacho do Chefe do Executivo n.º 507/2017, que reviu o Despacho n.º 39/GM/96 – em vigor há mais de dez anos – o qual se reflectiu, principalmente, no aumento dos valores para escolher uma entidade responsável pela elaboração da proposta para aquisição ou locação de bens ou serviços informáticos, bem como na revisão de matérias sujeitas a parecer da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública.

3. Modalidade do actual sistema legal da aquisição governamental da RAEM

De jure, o regime jurídico da aquisição governamental não se encontra plasmado num único diploma, sendo antes composto por um conjunto de diplomas – os principais serão explicados na parte II deste texto. No entanto, na implementação real da aquisição governamental, também devem ser adoptadas as respectivas disposições legais relativas às diversas fases de todo o processamento de aquisição governamental e aos diversos trâmites dos procedimentos de aquisição governamental. Algumas são disposições de diplomas independentes, outras são disposições legais individuais, formando assim um sistema legal de aquisição governamental, em termos globais. Neste sentido, o autor deste texto apresenta o seguinte gráfico para mostrar, de forma concisa e de fácil compreensão, as especificações que compõem o actual sistema legal da aquisição governamental.

Gráfico 1: Especificações do actual sistema legal da aquisição governamental da RAEM



Como se pode ver no gráfico acima, o sistema legal da aquisição governamental é composto principalmente por cinco especificações de naturezas diferentes, a saber:

(1) Especificação principal: Esta especificação centra-se no sistema legal da aquisição governamental, que é formado, principalmente, pelo regime de autorização de despesas relativo à aquisição governamental e pelos direitos processuais de aquisição governamental, incluindo os principais diplomas de aquisição governamental, do regime de autorização de despesas, que contém, simultaneamente, as disposições das especificações sobre despesas e sobre o contrato e os direitos processuais de aquisição governamental.

(2) Especificações sobre despesas: As despesas de aquisição são um dos três requisitos aplicáveis à implementação da aquisição governamental, pelo que constituem uma parte crucial de todo o sistema legal da aquisição governamental, cujo diploma central é o Decreto-Lei n.º 122/84/M, com a redacção que lhe foi

dada pelo Decreto-Lei n.º 30/89/M. Para a realização de despesas de aquisição, é necessário respeitar a actual Lei de Enquadramento Orçamental e os respectivos diplomas complementares que constituem o sistema legal das finanças públicas, de entre eles, o primeiro requisito da “realização de despesas” estipulado no Regulamento Administrativo n.º 2/2018 (Regulamentação da Lei de Enquadramento Orçamental), relativo à “autorização de despesas”, e que estipula que apenas as entidades que têm, *per si*, competência para realizar despesas as podem autorizar. No entanto, as entidades que *per si* têm competência para realizar despesas podem delegar todas ou parte das suas competências noutros órgãos ou agentes da Administração. Os delegados, de acordo com os seus modos de elaboração dos actos administrativos, podem subdelegar todas ou parte das competências noutras entidades – que são, geralmente, entidades hierarquicamente inferiores, formando assim um mecanismo relativo à autorização para a realização de despesas.

(3) Especificações sobre o contrato: A forma da celebração do contrato depende do valor do projecto de aquisição e do prazo de fornecimento ou prestação, sendo fixadas as respectivas disposições no Decreto-Lei n.º 122/84/M. Se for necessário celebrar um contrato reduzido a escrito, as disposições deste devem obedecer formalmente às definidas nos direitos processuais de aquisição, no direito civil e no direito do procedimento administrativo, bem como devem também cumprir as respectivas disposições legais para lavrar o contrato notarial.

(4) Especificações complementares: Nestas especificações, existem dois tipos, a saber: regulamentações especiais respeitantes aos projectos específicos e mecanismos de apreciação relativos aos trâmites específicos dos procedimentos de aquisição governamental.

Em relação às regulamentações especiais respeitantes aos projectos específicos, o actual regime jurídico da aquisição governamental prevê a escolha de formas de aquisição aplicáveis e de trâmites padronizados fixados na formação do contrato, bem como prevê que quaisquer entidades contratantes devem desenvolver procedimentos de aquisição sobre projectos específicos de aquisição

conforme esse regime jurídico. No entanto, devido às características de certos projectos de aquisição, as entidades contratantes devem observar as regulamentações especiais previstas para esses projectos, a fim de implementar os procedimentos de aquisição e seus trâmites. Essas regulamentações especiais são as disposições para escolher as formas de aquisição e de desenvolvimento dos trâmites dos procedimentos.

Em relação aos mecanismos de apreciação relativos aos trâmites específicos dos procedimentos de aquisição governamental, nas actividades de aquisição governamental, além de as despesas obedecerem aos requisitos essenciais sujeitos a autorização pelas respectivas entidades competentes, certos trâmites e actos de procedimentos de aquisição também devem ser apreciados por essas entidades. Estes poderes de apreciação incluem os de autorização, de aprovação, de designação e de assinatura. No entanto, as entidades com competência *per si* de apreciação podem delegar todas ou parte das competências noutros órgãos ou agentes da Administração. Os delegados, de acordo com os seus modos de elaboração dos actos administrativos, podem subdelegar todas ou parte das competências noutras entidades – que são, geralmente, entidades hierarquicamente inferiores – formando assim um mecanismo de apreciação em relação aos trâmites específicos e aos actos dos procedimentos de aquisição governamental.

(5) Especificações da lei fundamental: Para implementar apropriadamente as tarefas de aquisição governamental, as entidades contratantes e o seu pessoal devem, quando estão a executar os trâmites e os actos relacionados com essas tarefas, observar as disposições do direito civil, do direito comercial e do direito do procedimento administrativo e assumir as devidas responsabilidades.

III. Principais situações sobre o andamento de revisão do direito da contratação pública desde a reunificação

A fim de ser compatível com o sistema legal do orçamento constituído na primeira metade da década de 1980, o então Governo de Macau publicou o

Decreto-Lei n.º 122/84/M no final de 1984, que é um diploma central do actual regime jurídico da aquisição governamental e gradualmente outros relevantes “diplomas principais”, que incluem a revisão, em 1989, de algumas disposições deste Decreto-Lei, em resposta ao desenvolvimento socio-económico, o direito processual do concurso relativo à aquisição de bens e serviços, em 1985, os procedimentos legais relativos aos bens imóveis, em 1988, o diploma específico para aquisição de projectos informáticos, alterado em 1996, e o regime jurídico das empreitadas de obras públicas de Macau, no final de 1999. A partir desta altura, a então localização do regime jurídico da aquisição governamental foi formal e integralmente constituída e pôde ser suavemente transferida para o Governo da RAEM, de modo a ser dado seguimento à sua implementação.

Após a reunificação de Macau, o primeiro Governo da RAEM apresentou, em 2002, a proposta de “revisão geral do regime jurídico de aquisição de bens e serviços”, bem como a definiu como um projecto de médio prazo – entre 1 de Abril de 2003 e 31 de Dezembro de 2004 – integrado na “Lista dos projectos de redacção/revisão dos diplomas de curto e médio prazo”.³ Porém, após esse período, não foi publicado o projecto relativo à revisão desse regime jurídico. A ex-Secretária para a Administração e Justiça afirmou que *“o plano de reforma jurídica seria ajustado no tempo em resposta às mudanças das condições reais e das necessidades de desenvolvimento social. As razões para suspender temporariamente trinta projectos têm em conta vários aspectos, incluindo, tanto considerações políticas como factores de âmbito técnico”*. Todavia, a “revisão geral do regime jurídico da aquisição de bens e serviços” não consta da lista dos projectos suspensos.⁴

Em Outubro de 2010, o ex-Director dos Serviços de Administração e Função Pública afirmou, em resposta a uma interpelação escrita apresentada por um deputado da Assembleia Legislativa, que, *“com o objectivo de promover a*

³ “Lista dos projectos de redacção/revisão dos diplomas de curto e médio prazo” (“短、中期法規草擬/修改計劃清單”) publicada no *Macao Daily* em 11 de Abril de 2020, p. B12.

⁴ Em referência à reportagem intitulada “Suspensão dos projectos da reforma legislativa devido a várias considerações” (“法改項目擱置出於多方面考慮”) no *Macao Daily* de 1 de Fevereiro de 2005.

modernização do regime de administração financeira e da modalidade de trabalho, e de melhorar o uso efectivo dos recursos financeiros e proceder à sua supervisão, o Governo da RAEM está a realizar a melhoria e alteração do Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 30/89/M, de 15 de Maio (regime de despesas relativo à aquisição de bens e serviços e a realização de obras públicas), para responder efectivamente às necessidades de desenvolvimento social”. Além disso, também foi apontado que “a Direcção dos Serviços de Finanças está presentemente, e em conjunto com outros serviços responsáveis pelas obras públicas, a estudar e acompanhar a redacção do primeiro projecto de lei conforme as propostas”.⁵ Contudo, as respectivas alterações não foram implementadas ou publicadas.

Em Abril de 2016, o ex-Secretário para a Economia e Finanças afirmou que, embora o regime jurídico da aquisição governamental estivesse implementado há muitos anos, o Governo da RAEM considerou necessário proceder, numa perspectiva pragmática, à optimização desse regime jurídico em duas fases, com base no princípio da prioridade, de forma a ser melhor compatível com o desenvolvimento das situações reais de Macau e a elevar a eficiência administrativa e a transparência da governação. A primeira fase foi a alteração, sob a forma de regulamento administrativo, dos valores fixados no regime de despesas relativo à aquisição governamental, revistos em 1989, tendo sido apontado que a sua redacção estava concluída e o processo legislativo estava em andamento. A segunda fase tentou absorver as sugestões feitas pelo Comissariado contra a Corrupção e o Comissariado da Auditoria, com base no relatório de trabalho publicado pelo primeiro, e realizou um estudo profundo sobre as especificações integrais do regime jurídico da aquisição governamental, a fim de se preparar o aperfeiçoamento da revisão deste regime.⁶ Contudo, em termos práticos, as tarefas da primeira fase não foram concretizadas no final, mas as da

⁵ Em referência à reportagem intitulada “José Chu afirmou que está a aperfeiçoar o regime de aquisição” (“朱偉幹稱正完善採購制度”) no *Macao Daily* de 30 de Outubro de 2010.

⁶ Em referência à reportagem intitulada “Lionel Leong: Acelerar a melhoria do regime da contratação” (“梁維特：加快完善採購制度”) no *Macao Daily* de 15 de Abril de 2016.

segunda fase reflectiram-se na posterior consulta pública que o Governo da RAEM realizou sobre a nova Lei da Contratação Pública.

A 6 de Novembro de 2018, o Governo da RAEM lançou uma consulta pública, por um período de 60 dias, sobre a futura elaboração da Lei da Contratação Pública, tendo incluído duas sessões explicativas dedicadas às associações da sociedade e uma sessão explicativa exclusivamente destinada aos Serviços Públicos, na expectativa de que a população compreendesse a análise do actual regime jurídico da aquisição governamental pelo Governo de RAEM, através da “Lei da Contratação Pública: Documento de consulta”.⁷ Exploraram-se as 19 propostas legislativas apresentadas nesse documento, no âmbito da revisão do regime jurídico, para recolher opiniões e sugestões.⁸ Decorrido o período da consulta pública, o Governo da RAEM concluiu e publicou o “Relatório Final da Consulta Pública sobre a Lei da Contratação Pública”, dentro do prazo estipulado de 180 dias.⁹ De acordo com o Governo, foram recolhidas um total de 120 opiniões durante o período da consulta, foram reportados e publicados em diversos média 70 comentários e, nos questionários recolhidos, houve 619 opiniões recolhidas na categoria de perguntas de escolha e 575 na categoria de perguntas de carácter aberto. O processo traduziu-se num total de 29 propostas de carácter legislativo, das quais 10 não estavam incluídas nas inicialmente contidas nesse “Documento de consulta”. O Governo da RAEM destacou que esse Relatório Final serviria de referência-base para a elaboração do projecto de Lei da Contratação Pública e que continuaria a explorar e estudar prudente e sistematicamente as matérias que deveriam ser especificadas na Lei da Contratação Pública, bem como desenvolveria gradualmente a redacção desse diploma, adoptando opiniões e sugestões valiosas e factuais, e esforçando-se para

⁷ A “Lei da Contratação Pública: Documento de consulta” pode ser descarregada através da página electrónica da Direcção dos Serviços de Finanças: <http://www.dsf.gov.mo/lcp/>

⁸ Em referência à reportagem intitulada “Dois meses de consulta sobre a Lei da Contratação Pública” (“公共採購法諮詢兩月”) no *Macao Daily* de 6 de Novembro de 2018.

⁹ O “Relatório Final da Consulta Pública sobre a Lei da Contratação Pública” pode ser descarregado através da página electrónica da Direcção dos Serviços de Finanças: <http://www.dsf.gov.mo/lcp/>

a conclusão antecipada de um documento que atendesse às condições práticas e fosse rigoroso.¹⁰

Posteriormente, o Governo da RAEM concluiu o projecto de Lei da Contratação Pública tendo como referência as opiniões e sugestões recolhidas durante a auscultação pública acima mencionada, e lançou uma consulta interna em Janeiro de 2020, para permitir que os serviços e organismos públicos dessem opiniões mais detalhadas e precisas sobre as disposições específicas desse projecto legislativo.

Em Abril de 2020, em entrevista a um jornal, o Secretário para a Economia e Finanças referiu que os trabalhos relacionados com a elaboração da Lei da Contratação Pública seriam realizados em “dois passos”. Em primeiro lugar, os limiares fixados no actual regime jurídico da aquisição governamental seriam ajustados, para atender à actual situação económica e comercial da sociedade o mais rápido possível.¹¹ Para isso, o Chefe do Executivo afirmou, em Novembro de 2020, que o projecto de lei para rever o regime de despesas relativo às obras públicas e à aquisição de bens e serviços seria apresentado à Assembleia Legislativa em 2021.¹² Por esse motivo, o Conselho Executivo concluiu a discussão desse projecto de revisão em Janeiro de 2021, para que o mesmo fosse encaminhado para a Assembleia Legislativa para apreciação. As respectivas alterações destinaram-se principalmente a aumentar, em seis vezes, os limiares das formas de aquisição que não estivessem em conformidade com a realidade, simplificando assim os procedimentos de aquisição governamental e elevando a eficácia administrativa, ao mesmo tempo que o processo se tornava favorável à

¹⁰ Relativamente à reportagem intitulada “Relatório Final da Consulta Pública sobre a Lei da Contratação Pública” (“《公共採購法》公開諮詢總結報告公佈”), a mesma encontra-se publicado no *Jornal Va Kio* de 4 de Julho de 2019.

¹¹ A reportagem intitulada “Lei Wai Nong espera que todos estejam prontos para aceitar os novos empregos” (“李偉農冀大家有接受新工作準備”), encontra-se publicada no *Jornal Va Kio* de 28 de Abril de 2020.

¹² A reportagem intitulada “Nove projectos de lei a serem submetidos à Assembleia Legislativa no próximo ano” (“明年擬九法律提案交立法會”), encontra-se publicada no *Macao Daily* de 17 de Novembro de 2020.

utilização de fundos do Plano de Investimento de Despesas e Desenvolvimento da Administração do Governo da RAEM, com o objectivo de alcançar um controlo eficaz e a estabilização da economia, de modo a promover o desenvolvimento sustentável em termos socio-económicos.¹³

IV. Construção da Lei da Contratação Pública com a boa governação e a promoção do desenvolvimento socio-económico sustentável

1. Modalidade do sistema legal da contratação pública a ser estabelecida pela Lei da Contratação Pública como núcleo

1) Mudança dos “diplomas principais” sugerida na consulta pública sobre a Lei da Contratação Pública

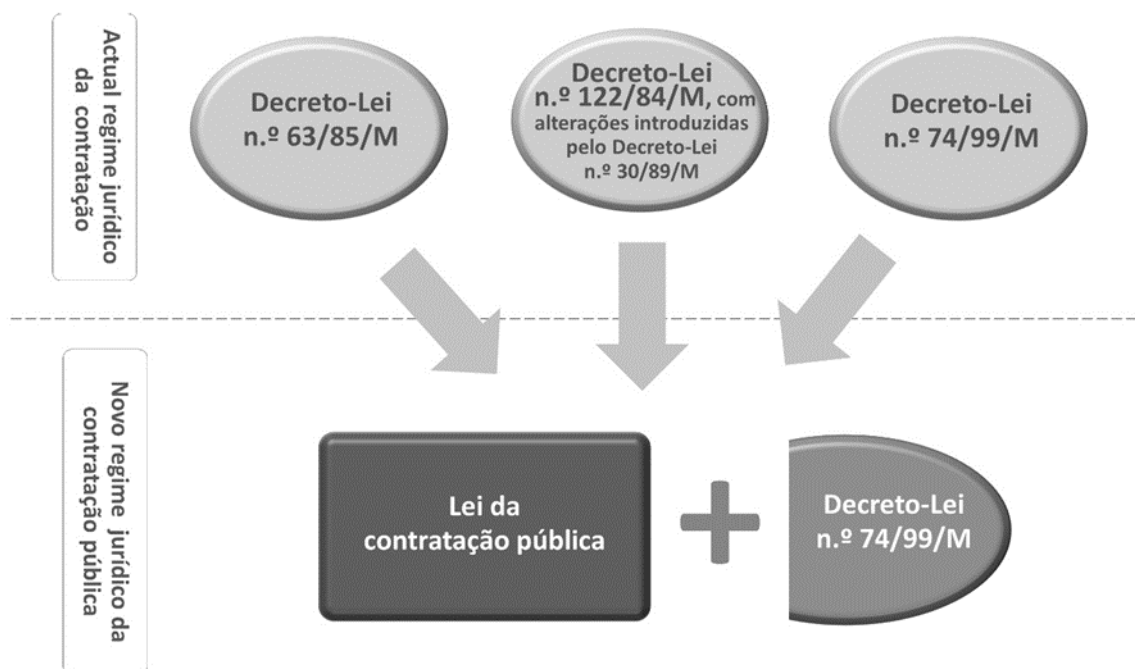
Conforme o anteriormente referido, o Governo da RAEM recorreu a 19 propostas para rever o actual regime jurídico da aquisição governamental, apresentado na “Lei da Contratação Pública: Documento de consulta”, e permitiu que o público e as entidades públicas exprimissem as suas opiniões e apresentassem sugestões.

A primeira dessas propostas refere-se à “[s]ubstituição do Decreto-Lei n.º 122/84/M, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 30/89/M, e do Decreto-Lei n.º 63/85/M, pela Lei da contratação pública”. A abordagem desta proposta consistiu em elaborar uma lei principal para o novo direito da contratação pública, tendo o Decreto-Lei n.º 122/84/M originalmente como núcleo, e cooperando com as duas principais leis processuais – os Decretos-Lei n.ºs 63/85/M e 74/99/M, alcançando-se, assim, uma nova Lei da Contratação Pública e mantendo algumas das disposições do Decreto-Lei n.º 74/99/M, de forma a permitir que os “diplomas principais” do sistema legal da contratação

¹³ A reportagem intitulada “Os limiares da contratação pública deverão ser aumentados seis vezes” (“公共採購門檻擬調升六倍”), encontra-se publicada no *Macao Daily* de 9 de Janeiro de 2021.

pública sejam estruturalmente alterados. Esse “Documento de consulta” mostra a referida mudança no gráfico abaixo, afim de ser facilmente compreendido.

Gráfico 2: Mudança dos diplomas principais relativos à contratação pública



Fonte: Contido na “Lei da Contratação Pública: Documento de consulta”, publicada em Novembro de 2018 pela Direcção dos Serviços de Finanças da RAEM. (refere-se à nota 7)

Obs.: O “Actual regime jurídico da contratação”, denominado na figura deste gráfico, refere-se ao “actual regime jurídico da aquisição governamental” no texto anterior.

(1) Existência de incertezas sobre a compatibilidade entre o projecto de Lei da Contratação Pública e o Decreto-Lei n.º 74/99/M

Entretanto, o “Documento de consulta” não indicou exactamente quais as partes ou disposições do Decreto-Lei n.º 74/99/M que serão mantidas, apontando apenas: *“estas disposições aplicáveis [que seriam estipuladas claramente na Lei da Contratação Pública], directamente, no âmbito abrangido pelo Decreto-Lei n.º 74/99M, enquanto as restantes disposições, a consagrar na Lei da contratação pública, serão aplicáveis à execução de empreitadas de obras públicas, com as necessárias adaptações e em tudo o que não contrarie o regime jurídico aprovado*

pelo referido Decreto-Lei”. Legalmente, as matérias principais especificadas pelo Decreto-Lei n.º 74/99/M não se limitam apenas aos procedimentos de contratação de obras públicas, mas incluem também, após a empreitada de obras públicas, os títulos e capítulos deste Decreto-Lei relacionados com a execução da empreitada, os pagamentos, a recepção e liquidação da obra, a rescisão e resolução da empreitada, o contencioso dos contratos, *etc.* O projecto de Lei da Contratação Pública elaborado pelo Governo da RAEM também regulamenta algumas dessas matérias, até certo nível, pelo que, com base no princípio da aplicação legal, o n.º 2 do artigo 2.º desse projecto legislativo estipula que, “[p]ara além das normas e princípios previstos no presente capítulo e das normas relativas aos tipos e escolha de procedimentos, à realização de despesas e ao regime dos contratos e instrumentos substitutivos, constantes dos capítulos II, III, X a XIII, XV e XVI, directamente aplicáveis à formação do contrato de empreitada de obras públicas, o restante disposto na presente lei é aplicável à tramitação dos procedimentos de contratação daquele tipo de contrato, com as necessárias adaptações e em tudo o que não contrarie o regime jurídico aprovado pelo Decreto-Lei n.º 74/99/M, de 8 de Novembro (Aprova o regime jurídico do contrato das empreitadas de obras públicas)”. No entanto, tal disposição de remissão é ainda óbvia e relativamente geral e incerta, o que tornará difícil para o pessoal da contratação determinar as disposições aplicáveis entre a Lei da Contratação Pública e o Decreto-Lei n.º 74/99/M e ser capaz de compreender com precisão as disposições legais aplicáveis para a implementação das tarefas de contratação.

Nesse sentido, existem três possibilidades na aplicação da lei: (i) se forem apenas especificadas pela Lei da Contratação Pública, isso significa que apenas as disposições dessa Lei serão aplicáveis; (ii) se forem especificadas por ambos os diplomas legais, ou seja, se houver competição, então a Lei da Contratação Pública será aplicada ao abrigo do princípio da prevalência da nova lei sobre a antiga lei; (iii) caso determinados comportamentos de contratação de empreitadas de obras públicas não estejam sujeitos à Lei da Contratação Pública, aplicar-se-ão as disposições do Decreto-Lei n.º 74/99/M. No entanto, haverá uma complexidade imprevisível na aplicação prática da lei, e até mesmo uma aplicação

indevida das disposições legais, designadamente no âmbito da execução do contrato, dos pagamentos, do contencioso dos contratos, *etc.*, o que poderá facilmente causar disputas entre o dono da obra e os concorrentes ou empreiteiros. Em suma, a prática ou a modalidade estipulada no projecto de Lei da Contratação é questionável.

(2) Consideração cuidadosa da incorporação das disposições aplicáveis do Decreto-Lei n.º 74/99/M na reforma legislativa da contratação pública

Na véspera da reunificação de Macau, a fim de ser compatível com o desenvolvimento socio-económico e a localização legislativa desta altura, o então Governo de Macau publicou o Decreto-Lei n.º 74/99/M para substituir o Decreto-Lei n.º 48871, o qual foi estendido de Portugal a Macau e que se encontrava em vigor há quase 30 anos. Ora, hoje, o Decreto-Lei n.º 74/99/M encontra-se em vigor há mais de 20 anos. Durante este período, o ambiente socio-económico de Macau beneficiou da abertura das licenças do jogo de fortuna e azar e sofreu uma mudança tremenda, levando a um rápido aumento do número de infra-estruturas sociais e outras obras na Região, bem como a um cenário em que a tecnologia actualmente aplicada e a complexidade da sua execução excedem em muito as dos últimos 30 anos do final do século transacto. Por conta disso, os problemas encontrados pelos serviços e organismos públicos no processo de execução de empreitadas tornaram-se mais diversificados e complexos. Embora esse Decreto-Lei contenha disposições relevantes sobre a execução de empreitadas e sobre os termos em que se definem os deveres do dono da obra e do empreiteiro, houve algumas disputas no passado que foram dificilmente resolvidas, designadamente a justiça dos critérios usados para apreciar e avaliar as propostas, a responsabilidade em matéria de infracções que foi escrutinada pela sociedade e contestada pelo sector da construção e a manutenção após a conclusão e a aceitação das obras. Tudo isto levou a uma demanda por alterações na lei para melhorar os termos do contrato.

É verdade que, se estiverem conformes com a modalidade da especificação apresentada pelo projecto de Lei da Contratação Pública acima aludido, as

disposições aplicáveis do Decreto-Lei n.º 74/99/M não conseguirão acompanhar as mudanças e ritmos do desenvolvimento socio-económico de Macau, nem poderão resolver os problemas do passado. Assim, será necessário incorporar as disposições aplicáveis deste Decreto-Lei nos trabalhos em curso da reforma legislativa da contratação pública.

2) Elaboração de um diploma especial para certos tipos de projecto de contratação

(1) Diplomas especiais sobre os actuais procedimentos da aquisição governamental

O objecto da contratação do actual sistema legal da aquisição governamental consiste em obras públicas, bens e serviços, estando as suas despesas em conformidade com o artigo 2.º (Despesas com obras), o artigo 3.º (Despesas com aquisição de bens) e o artigo 4.º (Despesas com a aquisição de serviços) do Decreto-Lei n.º 122/84/M, sendo que quaisquer projectos a contratar podem aplicar as disposições deste Decreto-Lei para seleccionar a forma de aquisição e lançar os correspondentes procedimentos de aquisição. No entanto, os projectos a contratar, sendo de determinado tipo, não só devem cumprir os procedimentos de aquisição de aplicação geral, mas também têm de seguir os trâmites de procedimento exclusivamente estabelecidos para estes, pelo que se formam procedimentos especiais.

Actualmente, os procedimentos de aquisição para certos tipos de projectos a contratar estão sujeitos aos seguintes diplomas legais:

(i) Despacho n.º 52/GM/88 – fixa os procedimentos a seguir no que se refere à aquisição de imóveis pela Administração do Território;

(ii) Despacho n.º 39/GM/96, alterado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 507/2017 – define mecanismos de coordenação das actividades da Administração no domínio da informática;

(iii) Lei n.º 7/2002 – esta Lei define os princípios gerais relativos aos veículos da Região Administrativa Especial de Macau; o Regulamento Administrativo n.º 14/2002, estabelece normas complementares em matéria de aquisição, organização do parque automóvel e utilização dos respectivos veículos da Região Administrativa Especial de Macau, havendo ainda outros diplomas legais relacionados.

(2) Definição das disposições e procedimentos especiais relativos à contratação exigidos e compatíveis com os trabalhos práticos do novo sistema legal da contratação pública

Há algumas opiniões que apontam, no Relatório Final da Consulta Pública sobre a Lei da Contratação Pública, que “*na nova Lei da contratação pública, devem ser regulamentadas as questões como a realização de transacções em divisas, títulos e valores, incluindo a escolha de um fundo de investimento, colocadas pelos serviços competentes*”.¹⁴ Isto significa que, enquanto os Serviços Públicos cumprem as suas funções estatutárias, as práticas especificadas pelo actual regime jurídico da aquisição governamental não podem atender plenamente às suas necessidades de trabalho, particularmente à procura de prestadores de serviços adequados e ao pagamento da quantia devida, havendo um certo grau de dificuldade quanto à execução dos trabalhos práticos.

No entanto, no projecto de Lei da Contratação Pública, há duas disposições relativas a procedimentos especiais. Uma delas é a disposição relacionada com o Despacho n.º 52/GM/88. A alínea 4) do artigo 279.º desse projecto legislativo revoga “[o] Despacho n.º 52/GM/88, de 17 de Maio de 1988”. Isto significa que não será mantido o procedimento especial para os serviços e organismos públicos adquirirem bens imóveis. Na prática, com base no disposto na alínea a) do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 30/99/M, que estabelece presentemente a lei orgânica da Direcção dos Serviços de Finanças (DSF), a DSF assume uma das competências

¹⁴ Resumo das opiniões no “3. Proposta n.º 3 – Determinação explícita dos tipos de contratos não aplicáveis”, contida na pág. 30, do Relatório Final da Consulta Pública sobre a Lei da Contratação Pública.

que é a de “[d]esenvolver os processos referentes à aquisição ... dos imóveis em que seja parte o Território [agora a Região]”. Caso o Governo da RAEM venha a adquirir ou locar bens imóveis, tal continuará a ser da responsabilidade da DSF, ou seja, enquanto entidade contratante que irá adquirir ou locar bens imóveis em cumprimento dos procedimentos de contratação a serem estipulados pela nova Lei da Contratação Pública. Ou seja, a aquisição ou locação de bens imóveis não serão sujeitas ao procedimento especial.

Em segundo lugar, o Governo da RAEM acrescentou um capítulo independente ao projecto de Lei da Contratação Pública que estipula “procedimentos especiais para a obtenção de trabalhos de concepção”. Obviamente, os procedimentos especiais para este tipo de projecto de contratação são definidos nas disposições dessa lei. No entanto, esta abordagem é diferente de determinados projectos cujos procedimentos especiais são estabelecidos por diplomas legais independentes.

Da discussão acima constatamos que o projecto da Lei da Contratação Pública ou a reforma legal da contratação pública não terá uma abordagem consistente para tratar os procedimentos especiais em relação aos procedimentos de contratação. Se o sistema legal da contratação pública for estabelecido com essa abordagem, poderá não haver problemas óbvios na implementação das estipulações legais, mas poder-se-á formar, pelo menos, uma modalidade ou estrutura incomum do sistema legal da contratação pública.

Em suma, se as características de certos tipos de projectos não puderem cumprir plenamente os procedimentos gerais ou comuns da contratação, os seus procedimentos especiais podem ser estabelecidos para os especificarem, de modo a que os serviços e organismos públicos possam obter bens e serviços adequados para desempenharem as suas funções. No entanto, devem ser usados diplomas legais independentes para regular projectos específicos e seus procedimentos especiais, para os tornar flexíveis em termos de legislação ou de revisão, e permitir que o sistema legal da contratação pública seja construído com base numa boa modalidade ou estrutura.

3) Estabelecimento de especificações sobre a execução de contratos de aquisição de bens e serviços e dos respectivos actos

Geralmente, as leis sobre a aquisição governamental visam exigir que as entidades contratantes cumpram as especificações sobre a formação do contrato para celebrar o contrato no âmbito de um projecto de aquisição, mas igualmente importante é a execução efectiva dos contratos de aquisição, o que afectará directamente a eficácia do desempenho de funções pelos serviços públicos.

Os Decretos-Leis n.ºs 63/85/M e 74/99/M estipulam claramente a formação do contrato para efeitos da celebração do contrato, de modo a que as entidades contratantes cumpram as respectivas disposições para desencadear os procedimentos de aquisição, mesmo antes de os contratos serem celebrados. Todavia, no fornecimento de bens ou na prestação de serviços após a celebração do contrato, ou seja, durante a execução do contrato de aquisição, as matérias de ambas as especificações são inconsistentes, sendo estas últimas comparativamente mais detalhadas.

Na prática, devido à diferentes essência e natureza dos bens e serviços, as práticas de receber bens e aceitar serviços são discriminadas, até certa medida, no período da execução do contrato. Assim, para evitar comportamentos incorrectos e também impróprios do pessoal responsável pela aquisição na execução do contrato, é necessário enriquecer os termos e as condições para o cumprimento dos contratos de fornecimento de bens e de prestação de serviços, de modo a garantir que os elementos contratuais a serem tratados são padronizados durante esse período.

2. Solução para o problema dos projectos de contratação definidos como “contratos excluídos”

No projecto da Lei da Contratação Pública preparado pelo Governo da RAEM, os “Contratos excluídos” previstos no seu artigo 3.º incluem quatro tipos de contratos, ou seja, os contratos:

- (1) Celebrados entre entidades públicas da RAEM;
- (2) Celebrados entre entidades públicas da RAEM e entidades públicas do Interior da China ou da Região Administrativa Especial de Hong Kong;
- (3) Celebrados por força de regras específicas de uma organização internacional a que a RAEM pertença;
- (4) os contratos cuja execução deva ser acompanhada de medidas especiais, designadamente de medidas de segurança nacional ou interna, ou quando a protecção dos interesses essenciais da RAEM o exigir, mediante despacho, indelegável, do Chefe do Executivo.

A disposição acima lista, de forma exaustiva, todos os tipos de contratos excluídos, ou seja, nenhum outro tipo de contrato será excluído dos contratos públicos. Os contratos excluídos enquadram-se essencialmente no âmbito da contratação pública, ou seja, são propriamente ditos contratos públicos, mas estarão excluídos dos contratos públicos pela “disposição rígida” e não estarão vinculados. No entanto, neste caso, os serviços públicos ainda devem obter os objectos dos contratos em questão, os quais são essencialmente dos contratos públicos, só podendo o pagamento das despesas ser feito pelos serviços públicos. A este respeito, os seguintes dois problemas previsíveis devem ser resolvidos, caso contrário, será difícil cumprir os deveres contratuais e gozar os direitos pertinentes:

- (1) Embora o artigo 169.º do Código de Procedimento Administrativo estabeleça “Escolha do co-contratante”, não estipula expressamente as condições de escolha da forma aplicável e as tramitações especificadas dos procedimentos da forma adoptada. Na ausência da respectiva especificação, quais serão as formas de procedimento e os trâmites usados para celebrar tais contratos excluídos?
- (2) Em princípio, esses contratos excluídos incorrerão em despesas públicas. Ao abrigo do disposto na alínea 1) do n.º 1 do artigo 33.º do Regulamento Administrativo n.º 2/2018 – Regulamentação da Lei de

Enquadramento Orçamental - um dos requisitos para a autorização de despesas é que deve haver uma “conformidade legal”. Já que é previsível a inexistência de especificação para a celebração de tais contratos, como poderão ser autorizadas as respectivas despesas?

3. Introdução de políticas públicas de forma clara nas especificações da contratação pública

A contratação pública tem como particularidade a participação activa do Governo nas actividades económicas do mercado, pelo que os contratos celebrados têm a natureza de contratos administrativos, podendo encarnar a implementação de poderes públicos (*jus imperii*). De uma perspectiva micro, no processo da formação dos contratos públicos individuais, as entidades contratantes podem adicionar alguns objectivos e intenções a alcançar na sua expectativa para seleccionar os co-contratantes, pelos quais cumprirão os deveres contratuais. De uma perspectiva macro, o Governo pode adicionar algumas disposições de políticas de desenvolvimento socioeconómico claras e propícias à Lei da Contratação Pública, de modo a que todas as entidades contratantes possam implementar as respectivas políticas económicas e promover o desenvolvimento socio-económico na realização dos trabalhos de contratação.

Na “Lei da Contratação Pública: Documento de consulta”, o Governo da RAEM indicou que “[n]as actividades de contratação pública, a promoção das práticas de natureza política para o crescimento inclusivo e o desenvolvimento sustentável no âmbito socio-económico deve incluir, principalmente: 1) Apoio ao desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas; 2) Apoio ao desenvolvimento das indústrias de Macau; 3) Apoio ao emprego das pessoas portadoras de deficiência e promoção da harmonia social; 4) Defesa da contratação verde e promoção da poupança energética e da protecção ambiental”. As duas primeiras são políticas económicas, a terceira é social e a quarta é ambiental.

Para isso, no projecto de Lei da Contratação Pública, as quatro políticas acima mencionadas são incluídas na política de desenvolvimento inclusivo e sustentável e são reguladas por um único princípio.¹⁵ Assim, essas quatro políticas carecem de clareza, assim como de um método de implementação e de certeza na execução, o que pode fazer com que a entidade contratante negligencie ou se confunda ao realizar o trabalho de contratação.

Além disso, outra política económica que desempenha presentemente um papel crucial é especificada por uma disposição de princípio, que é o “princípio da concorrência leal”. *De facto*, a inclusão de regras de concorrência leal na Lei da Contratação Pública pode compensar a inexistência de uma lei da concorrência leal que o Governo da RAEM ainda não regulamentou, e preencher as insuficiências e atrasos no Código Comercial, que resultam do não cumprimento das exigências e do desenvolvimento das actividades empresariais internacionais e regionais. Em particular, a contratação pública da RAEM é altamente dependente da nova situação e da nova ordem da economia regional nas áreas vizinhas.

Por outro lado, algumas das práticas especificadas nas disposições do projecto de Lei da Contratação Pública também reflectem certas políticas públicas. Por exemplo, nos termos da política de segurança social para os empregados, os documentos de qualificação a apresentar pelos concorrentes, que são exigidos por uma disposição, incluem “*documento, emitido pelo Fundo de Segurança Social, comprovativo de se encontrar regularizada a sua situação relativamente às contribuições para a segurança social*”; nos termos da política

¹⁵ Em referência ao projecto de Lei da Contratação Pública, elaborado em Janeiro de 2020 pelo Governo da RAEM, para consulta interna do Governo, o seu artigo 15.º (Princípio do desenvolvimento inclusivo e sustentável) regula que “*1. Nos procedimentos de contratação previstos na presente lei, devem ser considerados e ponderados os factores de promoção do desenvolvimento inclusivo através, designadamente, da concessão de tratamento diferenciado às micro, pequenas e médias empresas e àquelas que empreguem pessoas com deficiência ou que prossigam fins de solidariedade social, bem como à aquisição de produtos fabricados na RAEM. 2. Nos procedimentos de contratação previstos na presente lei, as entidades públicas e privadas envolvidas devem, sempre que possível, dar prioridade a aquisições, soluções e actuações ecológicas, entendendo-se, como tal, as que contribuam de forma mais significativa para a redução dos impactos ambientais negativos.*”

de apoio ao desenvolvimento das indústrias locais, os n.ºs 5 e 7 do artigo 21.º do actual projecto de Lei da Contratação Pública estipulam respectivamente a consulta e o ajuste directo, referindo que apenas “*as entidades inscritas no registo oficial como empreiteiro de obras públicas ou os locadores ou fornecedores de bens e prestadores de serviços convidados pela entidade contratante*” podem apresentar propostas ou cotações. Estas disposições também reflectem, *de facto*, o princípio da prioridade na contratação local.

No entanto, no que diz respeito à política e implementação da promoção da governação electrónica faltam nestes termos princípios nas disposições desse projecto legislativo, sendo apenas especificados, de modo disperso, os métodos electrónicos de alguns trâmites, fazendo-se uma série de tramitações mescladas com documentos em papel e documentos electrónicos e procedendo-se a uma prática de tratamento, respectivamente, na forma manual e electrónica, o que torna o procedimento da contratação ainda mais complicado na sua implementação.

4. Determinação do âmbito dos objectos da contratação aplicáveis

Presentemente, as organizações internacionais no domínio do comércio e dos negócios internacionais ou as organizações políticas e económicas regionais, tais como a Organização Mundial do Comércio, a Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional, a União Europeia, *etc.*, o Interior da China e a Região Administrativa Especial de Hong Kong, dividem os objectos especificados pelos seus direitos de contratação pública principalmente em construções, produtos e serviços, mas estes produtos referem-se simplesmente a bens móveis, tais como artigos, objectos ou mercadorias, ou seja, os projectos de contratação pública não incluem bens imóveis.

No entanto, ao abrigo do disposto dos artigos 1.º a 4.º do Decreto-Lei n.º 122/84/M, os objectos aplicáveis ao actual regime jurídico da aquisição governamental são obras públicas, bens e serviços, e os bens incluem bens móveis

e imóveis. Estes objectos aplicáveis manter-se-ão no actual projecto de Lei da Contratação Pública.¹⁶

Quanto aos projectos de contratação que envolvem bens imóveis, o Governo da RAEM está a utilizar maioritariamente os bens imóveis através da prática por locação, que tem requisitos específicos em resposta às necessidades de funcionamento das entidades públicas, especialmente a localização, a finalidade, a área, *etc.* No entanto, devido à pequena dimensão geográfica de Macau, os bens imóveis que podem ser locados são limitados com base em requisitos específicos, sendo mesmo necessário designar um determinado bem imóvel para locação, ou aguardar que um bem imóvel que reúna os requisitos específicos fique devoluto antes da locação. Além disso, considerando que os bens imóveis devem ser locados directamente pelo senhorio ou através de mediador imobiliário, na maioria dos casos os serviços e organismos públicos só podem locar bens imóveis na forma de dispensa de consulta. Assim, na sua essência ou na prática, a consulta escrita ou qualquer tipo de concurso não é aplicável à contratação de locação. A este respeito, de acordo com o disposto no projecto de Lei da Contratação Pública, em condições idênticas, os tipos de procedimento de contratação que podem ser seleccionados são apenas ajuste directo ou consulta, que é raramente aplicada. Então, embora a locação e a aquisição de bens imóveis estejam incluídas no âmbito de aplicação da Lei da Contratação Pública, os tipos de procedimento de contratação que podem ser seleccionados são, na prática, limitados, sendo seleccionados o ajuste directo ou a consulta pelas disposições da “escolha do tipo de procedimento independentemente do valor”.

De realçar aqui que os serviços e organismos públicos devem cumprir o disposto no Despacho n.º 52/GM/88, aquando da aquisição de bens imóveis, cabendo à Direcção dos Serviços de Finanças os respectivos procedimentos de aquisição e os trâmites definidos nesse despacho. No entanto, a previsão da alínea 4) do artigo 279.º do projecto de Lei da Contratação Pública revoga esse

¹⁶ Conforme o disposto no artigo 4.º (Definições) do projecto de Lei da Contratação Pública, “2) *‘Aquisição de bens’, o contrato pelo qual a entidade contratante adquire bens, móveis ou imóveis, a um fornecedor ou proprietário mediante o pagamento de um preço;’*”.

Despacho, ou seja, revoga o procedimento especial legalmente definido para aquisição de bens imóveis.

Em suma, a fim de harmonizar as especificações das leis da contratação pública internacionais e regionais, especialmente a consistência dos objectos aplicáveis, é necessário considerar se a futura Lei da Contratação Pública do Governo da RAEM deve incluir bens imóveis. Caso os inclua, é ainda necessário criar um diploma especial para regularizar os trâmites específicos e adicionais relativos à aquisição ou locação de bens imóveis; caso não os inclua, o Governo da RAEM pode, *de jure*, elaborar outro diploma específico ou exclusivo para regular essa situação, que também poderá especificar, efectivamente, a aquisição ou a locação de bens imóveis que não se incluiriam no âmbito da contratação pública.

5. Evitar problemas previsíveis

1) Uso correcto da terminologia legal

Na prática actual da aquisição governamental, o pessoal responsável pela contratação e certos grupos sociais ou indivíduos expressam os termos relacionados com a aquisição governamental com base nos seus conhecimentos, mas certos termos não são os legais, nem os correctos, portanto são enganosos, tais como “concurso consultivo”, “concurso reduzido a escrito”, “proposta apresentada pela empresa consultada”, *etc.* Neste sentido, o uso correcto e preciso da terminologia pode expressar de maneira definitiva e clara os significados dos respectivos actos.

No projecto de Lei da Contratação Pública, há um problema no qual os próprios significados dos vocábulos levam ao emparelhamento incorrecto desses vocábulos. Especificamente, nas disposições gerais desse projecto e nas da tramitação dos procedimentos, os termos usados são os envolvidos nos procedimentos de concurso público, enquanto os respectivos termos também são usados, numa forma de remissão, para regularem outros tipos de procedimentos. Por exemplo, independentemente dos tipos de procedimentos escolhidos pela

entidade contratante, a entidade que apresenta a proposta do projecto de contratação necessário à entidade contratante é denominada “concorrente” e o documento proposto por ele apresentado é denominado “proposta”. Na verdade, em termos de linguagem, apenas a entidade que participa no procedimento de concurso pode ser chamada “concorrente” e a entidade participante no procedimento de consulta deve ser chamada “ofertante” ou “entidade consultada”; o documento apresentado pelo concorrente, para participar no procedimento de concurso, é denominado “proposta”; o documento apresentado pelo ofertante, para participar no procedimento de consulta, é denominado “cotação” ou “documento cotado”.

Neste projecto legislativo, há uma série de termos, incluindo concorrente, agrupamento de concorrentes, candidato, agrupamento de candidatos, proposta, comissão de abertura de propostas, comissão de avaliação de propostas e cadernos de encargos *etc.*, cujos significados exprimem as matérias do procedimento de concurso.

No entanto, os cinco tipos de procedimento estipulados no projecto de Lei da Contratação Pública podem ser divididos, conforme as suas modalidades básicas, em duas categorias: a primeira é a de “concurso”, com base no procedimento de concurso público, que especificamente inclui concurso público, concurso limitado por prévia qualificação e procedimento de negociação competitiva; a segunda categoria é a de “consulta”, com base no procedimento de consulta, que especificamente inclui consulta e ajuste directo. A este respeito, nas disposições gerais da Lei da Contratação Pública, devem usar-se termos universais ou gerais, e os procedimentos de contratação dessas duas categorias devem usar termos que se adaptem aos seus contextos; caso contrário, os significados originais dos termos da linguagem serão distorcidos, causando também mal-entendidos entre os utilizadores da lei.

2) Competição previsível sobre as previsões do “ajuste directo”

O n.º 1 do artigo 169.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA) estipula que “[s]alvo regime especial, nos contratos que visem associar um

particular ao desempenho regular de atribuições administrativas o co-contratante deve ser escolhido por concurso público, por concurso limitado ou por ajuste directo"; o seu n.º 4 estipula que “[o] ajuste directo deve, em regra, ser precedido de consulta feita, pelo menos, a três entidades”. As formas de aquisição estipuladas no actual sistema jurídico da aquisição governamental não infringem essas disposições, mas apenas o ajuste directo estipulado pelo primeiro é uma das duas categorias estipuladas pelo último, que inclui três formas de consultas específicas e executáveis.

O projecto de Lei da Contratação Pública estipula que há cinco tipos de procedimentos que podem ser escolhidos, um dos quais é o “ajuste directo”, mas este é um tipo de procedimento específico e executável. Conforme o disposto do n.º 7 do artigo 21.º desse projecto legislativo, “[n]o ajuste directo é convidada a apresentar proposta apenas uma entidade inscrita no registo oficial como empreiteiro de obras públicas ou um locador ou fornecedor de bens ou prestador de serviços”. Assim, o número de entidades convidadas é menor do que o actual CPA, que estipula pelo menos três entidades. Esta pode ser considerada a excepção prevista na ressalva do n.º 1 do artigo 169.º, a que se refere o parágrafo anterior. Ambas as disposições são relativas ao ajuste directo, mas, embora as suas designações sejam idênticas, elas são substancialmente diferentes, formando, portanto, uma competição da previsão legal. Uma vez que é previsível a competição entre as disposições do Código e as do projecto legislativo, e já que a Lei da Contratação Pública ainda está em preparação, se for necessário manter o tipo de procedimento estipulado pela lei, para convidar apenas uma entidade para apresentar proposta, então, o momento anterior ao da implementação da Lei da Contratação Pública pode ser o oportuno e adequado para regulamentar esta questão sob outra designação apropriada.

6. Definição clara das matérias especificadas relativas à formação do contrato

Nas disposições legais referentes à celebração de contratos através da implementação de procedimento administrativo, uma clara especificação da

formação do contrato é obviamente muito importante. Os serviços públicos e os co-contratantes devem observar formal e substancialmente as matérias previstas na formação do contrato, de modo a permitir a integridade do contrato celebrado e que o mesmo tenha legitimidade nos efeitos jurídicos; caso contrário, quaisquer interessados no processo da formação do contrato podem procurar salvaguardar o não prejuízo dos seus interesses através da assistência administrativa ou judicial. Assim, no actual regime jurídico da aquisição governamental, especialmente nos direitos processuais de aquisição, encontram-se claramente estipulados os processos da formação do contrato e os respectivos actos.

No entanto, o projecto de Lei da Contratação Pública não estabelece claramente a formação de contrato, ou, dito de outro modo, este projecto legislativo não define o processo da formação do contrato e as matérias que ele cobre. Se houver qualquer violação no processo da formação do contrato, será difícil julgar se a formação do contrato foi rigorosamente observada para que a validade do contrato celebrado seja completa e legítima, pelo que é necessário regulá-la para garantir a integridade e legitimidade da celebração do contrato.

7. Dilema da simplificação e implementação estrita dos trâmites do procedimento de contratação

No passado, houve vozes na sociedade que defenderam ser necessário simplificar os procedimentos de aquisição governamental, reduzir os trâmites complicados, diminuir os limiares de entrada, facilitando a participação de empresas interessadas nos procedimentos de aquisição e na obtenção do contrato público. Entretanto, a sociedade tem procurado ininterruptamente um reforço da intensidade da supervisão sobre a aquisição governamental, para evitar actos ilícitos. No entanto, esses dois aspectos estão em posições opostas.

Não vamos aqui discutir a mudança entre os tipos de procedimentos estipulados no projecto de Lei da Contratação Pública e as formas de aquisição estipulados no actual regime jurídico da aquisição governamental, mas simplesmente ter em conta os procedimentos de concurso público estipulados por

ambos. Em termos comparativos, o primeiro define claramente e com maior detalhe, a fase de apreciação das propostas, esperando que a comissão de apreciação das propostas da entidade contratante respeite os trâmites estatutários para apreciar e avaliar as propostas admitidas, designadamente a elaboração do relatório de avaliação e a realização da audiência prévia, a fim de fortalecer a justiça e a legitimidade, proteger a concorrência leal, e garantir os direitos de informação e de participação dos concorrentes.

No entanto, embora o projecto de Lei da Contratação Pública tenha disposições mais claras e específicas face os trâmites do procedimento de concurso público, para que possam ser implementadas, de forma mais rigorosa, essas disposições são exactamente o oposto das expectativas do público e das entidades contratantes, que entendem que o procedimento de concurso público devia ser simplificado para aumentar a eficiência administrativa, em vez de ter mais trâmites complicados e demorados.

8. Promoção e implementação do desenvolvimento da contratação electrónica

Actualmente, o amadurecimento das tecnologias de informação e a popularidade da *Internet* trazem condições muito favoráveis à promoção da governação electrónica, sendo também um dos meios importantes e necessários para aumentar a eficácia administrativa. Entre eles, a implementação da contratação pública na modalidade de contratação electrónica tornar-se-á um marco milenar entre o governo e as actividades empresariais.

1) A modalidade de contratação electrónica estipulada no projecto de Lei da Contratação Pública é incompleta

A este respeito, o projecto de Lei da Contratação Pública procura adicionar disposições sobre a contratação electrónica, mas, quanto ao procedimento de contratação pleno, elas são apenas “fragmentadas” e incompletas. As disposições principais referem-se somente a quatro aspectos:

- (1) Nas disposições relativas aos “trâmites de procedimento”, apenas são estipulados os métodos através dos quais os concorrentes apresentam as propostas e a comissão de abertura de propostas as recebe;
- (2) Nas disposições relativas à “contratação centralizada”, apenas são estipulados os catálogos electrónicos de itens ou artigos que as entidades contratantes precisam de preparar, bem como o facto de as entidades públicas poderem fazer encomendas electronicamente;
- (3) Nas disposições relativas à “proposta”, tratando-se essencialmente de trâmites de procedimento, apenas se estipula que os concorrentes entregam as suas propostas através das páginas electrónicas das entidades contratantes;
- (4) Nas normas relativas às “disposições finais e transitórias”, é estipulado o estudo sobre os trâmites de procedimento de contratação e a possibilidade da sua implementação.

Apesar de existirem estas disposições expressas, os primeiros três aspectos não têm lugar na prática. Neles, as matérias de algumas disposições são bastante específicas e detalhadas, por exemplo, os concorrentes devem carregar e criptografar as suas propostas, e a comissão de abertura de propostas decifra, descarrega e abre as propostas electrónicas na sessão de abertura de propostas; ou há algumas disposições mais gerais, como a que estipula que a central de compras elabora adequadamente um catálogo electrónico de itens ou que as entidades públicas fazem encomendas de forma electrónica. De qualquer modo, estes quatro aspectos são obviamente insuficientes e incompletos e não podem alcançar por completo a meta da contratação electrónica nem realçar os devidos e esperados efeitos – não podem sequer ser complementados em conformidade com estas disposições, designadamente as do primeiro aspecto, onde poderão existir preocupações de segurança quanto à transmissão de dados.

2) Formulação das condições para a implementação da contratação electrónica

A chamada contratação electrónica diz respeito à prática de realizar um procedimento de contratação de forma electrónica, o que consiste em tornar completamente electrónico o procedimento de contratação pública tradicional ou os actos da formação do contrato, que se reflectem principalmente nos seguintes cinco elementos: documentos em papel, documentos apresentados ou entregues manualmente, trâmites de procedimento operados manualmente, assinatura de documentos com caneta, e contrato lavrado de forma manual, passam estes documentos a ser executados de forma electrónica. Se quaisquer tramitações no procedimento de contratação não forem implementadas electronicamente e os meios tradicionais e os meios electrónicos forem alternadamente implementados durante o procedimento de contratação, não se pode, então, alcançar o procedimento de contratação electrónico completo; pelo contrário, a implementação do procedimento de contratação tornar-se-á mais complicada e dará azo a que o pessoal responsável pela contratação tenha dificuldades em dominar efectiva e precisamente o procedimento e os documentos produzidos.

3) Estipulação das disposições de aplicação geral para a implementação da contratação electrónica

Em 2005, o Governo da RAEM publicou a Lei n.º 5/2005 (Documentos e assinaturas electrónicas), e em 2020, o Regulamento Administrativo n.º 2/2020 (Governação electrónica) e o Regulamento Administrativo n.º 24/2020 (Regulamentação da governação electrónica) para trabalhos administrativos, fornecendo, assim, aplicabilidade e base legal para se executarem os métodos electrónicos dos procedimentos administrativos. Considerando que o procedimento de contratação será composto de forma ordenada e orgânica pelos actos em três vertentes, sendo elas os de trâmites, os documentos e a apreciação, estes diplomas legais podem servir de referência para se implementarem em breve na contratação pública, podendo fornecer uma base legal e pré-requisitos favoráveis e necessários. Por outras palavras, assim que for promulgada a Lei da

Contratação Pública ou depois de serem definidos os tipos de contratação e os respectivos trâmites de procedimento, em princípio não haverá necessidade de estabelecer especificamente os trâmites electrónicos através da lei, podendo ser implementada a contratação electrónica através da formatação electrónica dos documentos em papel e dos trâmites de procedimento operados manualmente.

No entanto, para implementar efectivamente a contratação electrónica, é ainda necessário estipular na lei as disposições de aplicação geral da contratação electrónica, tais como a especificação dos significados ou as definições da contratação electrónica, a execução *online* ou em tempo real, os princípios de segurança e a fiabilidade dos dados na transmissão e armazenamento, as condições de uso para a contratação electrónica, *etc.*

4) Exploração e manutenção de um sistema de aplicação relativo à contratação pública

Para realizar a contratação electrónica, deve estabelecer-se um sistema de aplicação relativo à contratação electrónica, que pode integrar, de forma ordenada e orgânica, os cinco elementos acima mencionados – documentos em papel, documentos apresentados ou entregues manualmente, trâmites de procedimento operados manualmente, assinatura de documentos com caneta e contrato lavrado de forma manual. Face à actual popularidade das tecnologias de informação, é apropriado ter por base o ambiente da *Internet*. Em primeiro lugar, dispensa-se a instalação do respectivo sistema de aplicação nos equipamentos informáticos das entidades contratantes e dos participantes na contratação; em segundo lugar, pode facilitar-se a interacção de ambas as partes na mesma plataforma; em terceiro lugar, é possível facilitar a actualização do sistema de aplicação.

No entanto, considerando que o estabelecimento de um sistema de aplicação relativo à contratação electrónica envolve trabalhos de exploração e manutenção, dever-se-á investir um grande volume de recursos humanos, materiais, tecnológicos, financeiros e de tempo, no sentido de garantir que o sistema de aplicação operará em boas condições e exercerá e aumentará a eficácia administrativa. Tendo em conta que os tipos de procedimentos de contratação e

os trâmites do procedimento serão estipulados por lei e que cada trâmite do procedimento do concurso público será determinado um a um, ou seja, diferentes entidades contratantes seguirão, em princípio, os mesmos trâmites para executarem o procedimento, o procedimento de contratação electrónica será idêntico. Por esta razão, o Governo da RAEM poderá designar um serviço público como responsável pela exploração e manutenção do respectivo sistema de aplicação que poderá ser utilizado por todas as entidades contratantes. Eis algumas das possíveis vantagens:

- (1) Reduzir significativamente os recursos investidos pelas entidades contratantes que exploram e mantêm, por conta própria, um sistema de informação idêntico ou semelhante;
- (2) Permitir que os participantes na contratação usem uma única plataforma, facilitando a participação nos projectos a desenvolver pelas diferentes entidades contratantes na mesma plataforma familiar;
- (3) Contribuir para a constituição e manutenção, de maneira integrada, de um banco de dados relativo aos participantes na contratação e de um sistema de aplicação relevante;
- (4) Ser propício ao estabelecimento de recursos de dados ou *big data* da contratação pública do Governo da RAEM, para que a análise e as estatísticas dos dados possam ser feitas de uma maneira correcta.

9. O estabelecimento de recursos de dados da contratação pública fornecerá uma base sólida e objectiva para promover o desenvolvimento socio-económico

Nas despesas globais actuais do Governo da RAEM, as despesas com a contratação pública são a segunda maior despesa pública, pelo que o Governo utiliza o erário público para realizar as tarefas de contratação, designadamente os projectos de investimento de grande escala e as infra-estruturas sociais que afectam a subsistência da população e recebem atenção especial da sociedade. Na

primeira década do estabelecimento da RAEM, as despesas com a contratação pública representaram, em média, 6,17% do PIB,¹⁷ o que mostra que estas desempenham um papel muito significativo na influência e promoção do desenvolvimento da economia local. Assim, a determinação de projectos de contratação prudente e o bom uso do erário público trarão grandes benefícios ao Governo da RAEM.

Actualmente, as entidades contratantes do Governo da RAEM publicitam as informações sobre a aquisição governamental de acordo com o disposto na lei e as suas respectivas decisões administrativas, não sendo, em geral, abrangentes e estando relativamente dispersas. É difícil para o próprio Governo ou para o público compreender, de forma completa e com precisão, através das respectivas informações publicitadas, as práticas e as situações específicas relativas à contratação pública. Por esta razão, o Governo da RAEM necessita de estabelecer uma infra-estrutura de informações sólida e fiável, relativa à contratação pública, como um pilar da boa governação e uma fonte de informação, que visam promover o desenvolvimento socio.económico sustentável, permitindo que o Governo elabore eficazmente políticas públicas e implemente adequadamente as respectivas medidas.

1) Situação das informações sobre contratação a publicitar estipuladas pelo projecto de Lei da Contratação Pública

A “Lei da Contratação Pública: Documento de consulta” apontou que um dos principais problemas no actual regime jurídico da aquisição governamental é a “*necessidade de promover a transparência dos procedimentos da contratação pública*”. Neste sentido, o Governo da RAEM estabeleceu o “princípio da transparência e da publicidade” no projecto de Lei da Contratação Pública, estipulando expressamente que, antes da realização de um procedimento de contratação, certas informações específicas devem ser determinadas e conhecidas

¹⁷ Vide Tang Tat Weng, “Posição Ocupada pela Contratação Pública no Desenvolvimento Económico de Macau: Retrospectiva e Prospecto”, in *Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 100, de Junho de 2013.

por todos os interessados na contratação, e as explicações prestadas e as decisões tomadas durante o processo de realização do procedimento de contratação devem ser apropriadamente publicadas e conhecidas pelos interessados na contratação. O disposto na publicitação de informações será incluído no procedimento de contratação e no período da execução do contrato, sendo os meios de publicidade aplicáveis, alargados em comparação com o actual regime jurídico da aquisição governamental. Especificamente, os meios incluem o Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, os jornais locais em língua chinesa e em língua portuguesa, as páginas electrónicas das entidades contratantes e o portal da contratação pública.

A tabela abaixo lista as informações relevantes a publicitar e os correspondentes meios estipulados por esse projecto legislativo.

Tabela 1: Informações a publicitar e meios estipulados pelo projecto de Lei da Contratação Pública

Informações a publicitar	Meios			
	B.O.*	Jornais locais†	Páginas electrónicas de entidades contratantes	Portal da contratação Pública‡
1. Anúncio do concurso público	●	●	●	○
2. Anúncio do concurso limitado por prévia qualificação	●	●	●	○
3. Anúncio do procedimento de negociação competitiva	●	●	●	○
4. Esclarecimento e rectificação de documentos que servem de base ao concurso	●	○	●	○
5. Prorrogação do prazo para a apresentação de propostas devido ao esclarecimento de documentos que servem de base ao concurso não poder ser prestado no prazo legalmente fixado	●	○	●	○
6. Lista de concorrentes	○	○	●	○
7. Alteração da data do acto público	○	○	●	○
8. Resultado de adjudicação	○	○	●	●

Informações a publicitar	Meios			
	B.O.*	Jornais locais†	Páginas electrónicas de entidades contratantes	Portal da contratação Pública‡
9. Decisão de não adjudicação	●	●	●	●
10. Dados constantes dos relatórios de adjudicações	○	○	○	●
11. Anúncio do resultado do concurso relativo ao procedimento especial para obtenção de trabalhos de concepção	●	○	○	○
12. Decisão de anulação do procedimento de contratação	●	●	●	●
13. Actos administrativos ou acordos entre as partes que implicam quaisquer modificações objectivas do contrato e representam um valor acumulado superior a 20% do preço contratual	○	○	●	○
14. Sanção acessória do direito de participar, como candidato, como concorrente ou como membro de agrupamento candidato ou concorrente	○	○	●	●
15. Relatório de adjudicação	○	○	○	●

Observações:

* B.O., ou seja, Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau;

† Jornais locais referem-se a um jornal chinês e um jornal português publicados localmente;

‡ O projecto de Lei da Contratação Pública indica que o Governo da RAEM criou um portal da contratação pública, visando divulgar as informações relevantes sobre a contratação pública;

● Significa que o projecto legislativo define expressamente a publicitação de informações através de meios relevantes;

○ Significa que o projecto legislativo não define expressamente a publicitação de informações através de meios relevantes.

A partir das informações sintéticas listadas na tabela acima, podemos verificar que as disposições do projecto legislativo utilizarão ainda mais a popularidade da *Internet* para publicar ou publicitar informações, através das páginas electrónicas das entidades contratantes e do portal da contratação pública a ser constituído no futuro.

2) As informações devem ser publicitadas através de meios centralizados, de modo a que os recursos sobre dados integrados possam ser estabelecidos

Do exposto, pode perceber-se que as informações relativas a certos trâmites do procedimento de concurso público e da execução do contrato serão publicitadas por meios diferentes, mas o Governo da RAEM está ainda a examinar e gerir as informações publicitadas de uma forma dificilmente abrangente e sistemática.

O projecto de Lei da Contratação Pública estipula que o Governo da RAEM deverá criar um portal da contratação pública, o que permitirá publicitar informações através da utilização de um meio integrado, desenvolvendo as vantagens da governação electrónica e aproveitando-as para elevar a eficácia administrativa. Todavia, tendo em conta a listagem da Tabela 1, verifica-se que a natureza e os meios das informações a publicitar são irrelevantes, não podendo ser constatada regularidade. Além disso, existem mais tipos de informações a ser publicitados através das páginas electrónicas das entidades contratantes do que por meio do portal da contratação pública. Obviamente, assim, esse portal não poderá ser bem utilizado e alcançar o efeito esperado para elevar a eficácia administrativa da contratação pública, e também não poderá desenvolver as suas aparentes funções ou vantagens essenciais.

Por outro lado, o Governo da RAEM está a promover activamente e a implementar a governação electrónica e possui bases legais apropriadas para implementar a contratação electrónica, que poderão tornar-se uma das tarefas principais da governação electrónica. Na verdade, o conceito de contratação electrónica não se limita ao procedimento de contratação electrónica, podendo também incluir trabalhos relacionados, que podem proporcionar uma reflexão mais aprofundada, enriquecer a amplitude das suas matérias e fortalecer a gestão das suas informações. Isso abre caminho a que sejam atingidas metas em dois níveis: primeiro, todas as informações publicitárias devem ser publicadas no portal da contratação pública, para elevar a transparência da contratação pública

e a conveniência dos trabalhos; em segundo lugar, ao se estabelecerem internamente no Governo os recursos sobre dados ou *big data* relativos à contratação pública, com base em informações fundamentais, tais como preparações, implementações de procedimento, adjudicações, execuções de contratos, *etc.*, será possível proporcionar uma base objectiva sólida e fiável para o Governo da RAEM elaborar e promover políticas e planos de desenvolvimento socioeconómico sustentável.

10. Estabelecimento de um banco de dados unificado de fornecedores e construtores

Actualmente, cada entidade contratante estabelece, por si própria, um banco de dados de fornecedores da forma que considera mais conveniente, face às experiências acumuladas e de acordo com as suas necessidades de trabalho, não existindo basicamente qualquer ligação entre cada um deles. No entanto, o Governo da RAEM possui actualmente dois bancos de dados de fornecedores em grande escala: o primeiro é o banco de dados dos construtores de obras públicas que é organizado e administrado pelo “Regime para a Sistematização do Processo de Consulta das Empreitadas de Obras”, que foi criado pela Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, em Outubro de 2009. Este banco de dados aplica-se a todos os serviços e organismos públicos. Os construtores interessados podem inscrever-se para serem incluídos nesse banco de dados, de acordo com as regras aplicáveis;¹⁸ o outro é a “Base de Dados dos Fornecedores de Bens e Serviços do Governo (âmbito do SEF)”, que é organizada e administrada sob a responsabilidade da Direcção dos Serviços de Finanças, desde Julho de 2018. No entanto, esta base de dados é administrativamente aplicável apenas aos serviços e organismos públicos na área de governação da Secretaria para a Economia e Finanças. Os fornecedores interessados podem ingressar ou sair desta base de

¹⁸ As informações sobre a inscrição de ingresso no “Regime para a Sistematização do Processo de Consulta das Empreitadas de Obras”, da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, podem ser pesquisadas em: https://www.dssopt.gov.mo/zh_HANT/home/information/id/169

dados por meio de um mecanismo, bem como modificar as suas informações e as actividades que exercem.¹⁹

Se o Governo da RAEM mantiver o funcionamento da actual modalidade dos bancos de dados de fornecedores criados depois da promulgação futura da Lei da Contratação Pública, serão necessários muitos e repetidos recursos para administrar e manter bancos de dados de fornecedores de todas as entidades contratantes, o que tornará difícil maximizar a eficácia. Visto que as diferentes entidades contratantes administram e mantêm por si próprias e de maneiras diferentes os seus bancos de dados de fornecedores, também estes fornecedores, verão aumentar o trabalho e os custos administrativos.

A este respeito, poderá aproveitar-se a elaboração da Lei da Contratação Pública para criar um banco de dados de fornecedores unificado, em modo electrónico, do Governo da RAEM, e designar uma entidade responsável pela administração e execução do seu funcionamento, bem como utilizar o portal da contratação pública acima referido como uma plataforma operacional.

É de salientar que o Governo da RAEM está a iniciar o desenvolvimento e a cooperação em negócios, no âmbito do projecto da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau. As indústrias manufactureiras e de serviços das nove cidades da Grande Baía desenvolveram-se bastante e alcançaram níveis elevados de amadurecimento e prosperidade, havendo um grande número de empresas e fabricantes a exercer funções em diversos sectores industriais. Se o banco de dados de fornecedores do Governo da RAEM se puder expandir para incluir essas empresas e fabricantes, isso dará aos serviços e organismos públicos mais oportunidades na escolha dos fornecedores e elevará a qualidade dos projectos de contratação, além de poder contribuir para promover a integração orgânica de

¹⁹ As informações sobre a inscrição de ingresso na “Base de Dados dos Fornecedores de Bens e Serviços do Governo (âmbito do SEF)”, na área da governação da Secretaria para a Economia e Finanças, podem ser pesquisadas em: <http://www.dsf.gov.mo/supplierDB/>

Macau na Grande Baía. Por este motivo, poder-se-á estudar profundamente a viabilidade desse aspecto.²⁰

11. Constituição de uma autoridade competente em matéria de contratação pública

O artigo 274.º do projecto de Lei da Contratação Pública estipula que o portal da contratação pública a ser criado pelo Governo da RAEM será estabelecido e administrado pela Direcção dos Serviços de Finanças e divulgará as informações publicitárias previstas nessa lei, conforme o mencionado na Tabela 1. Nelas incluem-se a divulgação dos relatórios de adjudicação dos projectos de contratação. Por outro lado, este projecto legislativo não estipula ou menciona outras funções do portal, nem atribui outras competências à Direcção dos Serviços de Finanças no que se refere ao mesmo ou no que toca à contratação pública.

Na verdade, o portal da contratação pública possui uma grande potencialidade e várias vantagens para desenvolver os trabalhos de contratação pública, que podem reflectir-se principalmente na promoção da contratação electrónica e no desempenho das respectivas funções. Como referido anteriormente, a primeira vantagem será a de permitir explorar e manter um sistema de aplicação relativo à contratação electrónica; a última poderá fortalecer a primeira, e até mesmo adicionar alguns serviços ou funções de valor agregado e complementares, tais como publicação de informações publicitárias sobre procedimentos de contratação implementados pelas entidades contratantes, divulgação de notificações, divulgação de instruções e indicações unificadas de trabalhos, formação *online* para o pessoal responsável pela contratação, intercâmbio de experiências e interacção, decisões judiciais típicas e casos, perguntas frequentes, *etc.*, podendo elevar, efectivamente, as capacidades de boa governação da contratação pública. No entanto, para alcançar esta boa governação, é necessário ter em conta que o uso da contratação electrónica é

²⁰ Vide Tang Tat Weng, “Exploração dos Âmbitos Regionais Aplicáveis à Contratação Pública do Governo da RAEM no contexto da Construção da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau”, in *Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 126, de Dezembro de 2019.

apenas uma ferramenta executável no aspecto externo, devendo o foco estar num completo sistema e mecanismo executáveis.

A implementação eficaz das várias tarefas supracitadas implica efectivamente, que as mesmas sejam coordenadas, executadas, administradas e mantidas de maneira adequada e apropriada; caso contrário, cada entidade contratante executá-las-á, por si, e de acordo com as suas necessidades individuais, não havendo lugar a uma meta consistente, o que resultará na obtenção de uma diversidade de efeitos; por outro lado, os participantes na contratação terão de se adaptar às práticas de cada entidade contratante na participação nas actividades de contratação desenvolvidas. Assim, se for possível constituir uma entidade que assuma as atribuições exclusivas enquanto autoridade competente para se responsabilizar pelas funções acima mencionadas, poder-se-ão utilizar de modo eficaz os recursos humanos, financeiros e técnicos, até mesmo os recursos sobre dados, bem como alcançar um efeito positivo ao nível da boa governação.

12. As entidades contratantes supervisionam, *per si*, os seus procedimentos de contratação

O projecto de Lei da Contratação Pública não especifica quaisquer disposições para as entidades contratantes supervisionarem os procedimentos de contratação a desenvolver. No entanto, se houver disposições de terceiros que exijam a supervisão dos procedimentos de contratação, o desenvolvimento dos procedimentos de contratação e a execução de contratos, esses ainda poderão ser sujeitos ao disposto nos respectivos diplomas. A este respeito, verifica-se que a actual lei orgânica da Direcção dos Serviços de Finanças contém uma disposição relativa à supervisão das actividades de aquisição governamental, a qual passa a estipular que o Departamento de Gestão Patrimonial a si subordinado possui competência para “*superintender aos concursos de fornecimento de bens e*

serviços comuns a toda a Administração”.²¹ No entanto, o âmbito de aplicação desta supervisão é limitado a certas extensões. A primeira extensão refere-se aos projectos de concurso, ou seja, a realização da aquisição governamental por qualquer forma de consulta do ajuste directo não está sujeita a supervisão; a segunda extensão é relativa ao fornecimento de bens e serviços comuns a toda a Administração, o que, por um lado, significa que o fornecimento de bens e serviços incomuns não está sujeito a supervisão, e, por outro, os projectos de obras públicas não estão sujeitos a supervisão.

É verdade que a supervisão deve ser realizada por uma terceira parte, que não tenha uma relação de interesse, permitindo fiscalizar de modo justo e imparcial, formal e substancialmente os trabalhos de contratação realizados pelas entidades contratantes, de modo a evitar a ocorrência de problemas e subsequentes reparos ou correcções. Assim, a supervisão seria realizada, em geral, durante o procedimento de contratação, que é a chamada “supervisão em processo”, mas isso vai prolongar, em certa medida, o prazo de implementação do procedimento, o que seria um grande desafio face à elevação da eficácia da actual administração pública. Caso se proceda à “supervisão *ex post*”, tal significa que se encontrará já decidida a adjudicação no procedimento de contratação e celebrado o contrato, e que, nesse momento, o adjudicatário estará já a fornecer ou a construir, ou terá até já concluído esse trabalho de fornecimento ou construção. Ora, quando se verificar, nessa fase, a existência de problemas formais ou substanciais no processo de contratação, será impossível retornar aos trâmites onde o problema ocorreu ou cancelar os trâmites que foram executados, ou mesmo anular a adjudicação, ou rescindir o contrato concluído. Portanto, a supervisão *ex post* não pode desempenhar um papel eficaz e activo na fiscalização dos procedimentos de contratação.

De qualquer modo, continua a ser necessário garantir a legalidade e legitimidade, na implementação, de cada procedimento de contratação, podendo estabelecer-se as disposições e mecanismos de controlo interno das entidades

²¹ Ao abrigo do disposto da alínea c) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 30/99/M (Lei orgânica da Direcção dos Serviços de Finanças).

contratantes, para garantir que cada tramitação de procedimento se realizará formal e substancialmente ao abrigo da lei e em cumprimento das regras administrativas, caso as haja, e de modo a assegurar que cada entidade competente relevante exercerá as funções conforme as suas competências legais, o que permitirá a supervisão dos procedimentos de contratação ser implementada em cada entidade contratante, de modo a que sejam concluídos e implementados eficazmente os trabalhos de contratação, em tempo oportuno.

V. Conclusão

As disposições legais relativas à aquisição governamental aplicáveis a Macau remontarão às instruções relativas às obras públicas e fornecimento de materiais estabelecidas pela Direcção Geral do Ultramar de Portugal em 1900. Posteriormente, na década de 1930, as disposições legais relativas à aquisição governamental foram estabelecidas pela primeira vez no próprio sistema legal de Macau. Inicialmente, foram especificadas nas despesas orçamentais, aprofundadas em resposta às operações práticas e promulgadas na forma de diplomas avulsos, de acordo com o desenvolvimento social e com a especialização dos trabalhos de aquisição governamental, até meados da década de 1980, quando começou a ser estabelecido um regime jurídico para a aquisição governamental independente. No entanto, verificou-se, no seu diploma legal central, que, em particular, as definições dos objectos de aquisição ainda estavam estreitamente ligadas às despesas das finanças públicas.

Com o estabelecimento da RAEM, o Governo da RAEM propôs logo a reforma do regime jurídico da aquisição governamental em 2002, mas não implementou quaisquer trabalhos específicos. Apesar disso, continuou a realizar estudos e a proceder ao acompanhamento dos trabalhos de reforma. Em Abril de 2016, em resposta às fortes exigências da sociedade e dos serviços públicos, o Governo da RAEM reiniciou formalmente a reforma desse regime jurídico, tendo lançado, em Novembro de 2018, uma consulta pública sobre a elaboração da Lei da Contratação Pública. Depois de recolhido um grande volume de opiniões e

sugestões apresentadas por diversos sectores da sociedade, foi publicado, em Julho de 2019, o “Relatório Final da Consulta Pública sobre a Lei da Contratação Pública”. O projecto de Lei da Contratação Pública foi elaborado em conformidade e procedeu-se, ainda, a uma consulta interna do Governo, lançada em Janeiro de 2020, a fim de ouvir as opiniões dos serviços e organismos públicos sobre as matérias específicas reguladas por esse projecto legislativo, de modo a que o mesmo pudesse dar resposta às necessidades práticas.

As matérias reguladas pelo projecto de Lei da Contratação Pública já podem reflectir, em certa medida, de forma clara, as opiniões e sugestões recolhidas na consulta pública e alcançar uma melhoria abrangente. Por um lado, fortaleceram-se os princípios básicos sobre os trabalhos de contratação e da conduta do pessoal; por outro, adicionaram-se algumas disposições de princípios das políticas socio-económicas, especialmente de apoio ao desenvolvimento das empresas locais, da integridade da contratação, do fomento da concorrência leal e da promoção da contratação ecológica, bem como estipularam-se trâmites de procedimento do concurso público de forma mais detalhada, preenchendo, até, o espaço da fase da avaliação de propostas no actual regime jurídico da aquisição governamental, ao qual se acrescentou algumas práticas para garantir que os concorrentes têm os seus direitos de participação protegidos. Mas tudo isto deve enfrentar e resolver o dilema e o desafio do equilíbrio adquirido entre a simplificação de procedimentos administrativos e a observância de trâmites de procedimento.

De qualquer modo, a fim de alcançar uma boa governação na contratação pública e para implementar efectivamente a reforma legislativa sobre a contratação pública e a sua implementação global, este texto apresenta algumas reflexões, especialmente a propósito do estabelecimento de uma nova modalidade do sistema legal da contratação pública, da exploração de um sistema de aplicação relativo à contratação electrónica baseado no conceito da contratação electrónica, da constituição de um banco de dados de fornecedores, da criação de recursos sobre dados da contratação pública, da publicitação de informação sobre contratação, da boa utilização do portal da contratação pública, da criação de uma autoridade competente da contratação pública, do estabelecimento de controlo

interno da contratação pública, *etc.*, de modo a que, no pressuposto das disposições legais, se possa estabelecer, ao nível da administração e do funcionamento público, um sistema legal de contratação pública sólido, abrangente e mais eficaz.