

# ***Exploração e Discussão sobre a Modalidade de Contratação Electrónica que Poderá Ser Implementada pelo Governo da RAEM***

*Tang Tat Weng\**

## **I. Introdução**

Desde meados da década de 80 do último século que o surgimento dos computadores pessoais impulsionou a rápida popularização do seu uso e promoveu a implementação de soluções fornecidas pela sua utilização, tanto pelas pessoas como pelos sectores industriais e comerciais, de forma a substituir gradualmente os modelos tradicionais de trabalho. Posteriormente, a partir da segunda metade da década de 90, a tecnologia da *Internet* entrou no nosso quotidiano e, após o início do século XXI, o rápido desenvolvimento dos telefones inteligentes e da sua melhoria, ao nível do formato e do desempenho, permitiram aos utilizadores em todas as regiões e partes do mundo o estabelecimento de ligações e comunicações mais próximas, suscitando assim mudanças na elaboração de aplicativos ou *softwares*. Dos programas tradicionais de instalação independente nos computadores, passou-se gradualmente para os utilizadores descarregando aplicativos *online* e, nos últimos anos, até mesmo usando comumente o *cloud computing* e o *cloud storage*. Esta mudança reduziu significativamente os requisitos de desempenho e os recursos do próprio computador, mas é hoje possível desenvolver programas ou *softwares* e ter acesso

---

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

a ficheiros de maneira mais eficaz, bem como trabalhar e tratar de assuntos pessoais a qualquer hora e em qualquer lugar e ainda transpor o comércio electrónico de uma localização fixa para uma solução móvel.

Por essa razão, o rápido desenvolvimento das tecnologias da informação, designadamente da tecnologia da *Internet*, fornece pré-requisitos favoráveis à promoção da modernização da administração pública em muitos aspectos através da governação electrónica. Uma das áreas de governação electrónica que tem atraído a atenção da sociedade tem sido a área do comércio electrónico entre o governo e o sector comercial (*G2B, Government to Business*).

Com o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau (abreviadamente RAEM), o Governo da RAEM começou a promover a governação electrónica e criou um grupo de trabalho para o efeito, com o objectivo de promover aprofundadamente o trabalho prático electrónico, de modo a realizar vários estudos, designadamente sobre a viabilidade da implementação da contratação electrónica.

O Governo da RAEM sempre teve um certo grau de constrangimento na promoção da contratação electrónica, na qual as tecnologias da informação e da electrónica não são procedimentos administrativos manuais tradicionais. O obstáculo que releva reside principalmente na questão de saber se os efeitos jurídicos produzidos pelo tratamento electrónico são equivalentes ao do tratamento manual tradicional, sendo também esta uma das principais razões para a falta de trabalhos administrativos electrónicos no passado. Em 2020, o Governo da RAEM promulgou a lei da governação electrónica e respectiva regulamentação, de modo a fornecer uma base legal para a promoção do trabalho administrativo electrónico e superar o obstáculo de que carecia de valor jurídico. A este respeito, estabeleceu-se uma boa base para o Governo da RAEM implementar a contratação electrónica.

Ao mesmo tempo, o Governo da RAEM procedeu à reforma legal do actual regime jurídico da aquisição governamental e elaborou pela primeira vez uma proposta de lei da “Lei da Contratação Pública”, através de uma consulta interna

ao Governo, no início de 2020, redefinindo os tipos de procedimentos da contratação e suas correspondentes tramitações. No caso do concurso público, cujas disposições são mais rigorosas, as alterações nas tramitações dos procedimentos tornaram-se mais completas e específicas. Se a contratação electrónica for implementada no futuro, é desejável que o fluxo e as tramitações da contratação electrónica sejam elaborados por meio de regulamentos mais claros e específicos. Apesar de a nova “Lei da Contratação Pública” ainda não ter sido finalizada e implementada, acredita-se que certamente não haverá grandes mudanças nas disposições dos procedimentos de contratação, pelo que agora é o tempo oportuno e adequado para pensar e preparar, podendo explorar-se, com base nas disposições dessa proposta de lei, a viabilidade da implementação da contratação electrónica e elaborar-se uma solução preliminar; caso contrário, a implementação da contratação electrónica continuará a atrasar-se e a não conseguir acompanhar o ritmo e a exigência da modernização da administração pública e do desenvolvimento socioeconómico.

## **II. Bases legais estabelecidas para a implementação eficiente da contratação pública**

O tratamento das actividades administrativas tradicionais de forma electrónica tem sido sempre limitado pela falta dos efeitos jurídicos necessários. Embora o Governo da RAEM tenha promulgado o regime jurídico dos documentos e assinaturas electrónicas em 2005, ainda não é suficiente para promover eficazmente o desenvolvimento das actividades administrativas electrónicas. Em 2020, o Governo da RAEM elaborou e promulgou respectivamente a Lei n.º 2/2020 “Governação electrónica” e o Regulamento Administrativo n.º 24/2020 “Regulamentação da governação electrónica” para promover o tratamento electrónico das actividades administrativas em substituição das práticas tradicionais, com efeitos jurídicos equivalentes, desempenhando uma papel crucial no desenvolvimento geral e na concretização da governação electrónica para o Governo da RAEM.

## **1. Regime jurídico dos documentos e das assinaturas electrónicas**

Já em Agosto de 2005, o Governo da RAEM percebeu que a utilização das novas tecnologias da informação na gestão administrativa, comercial e financeira do desenvolvimento social da época traria muitos benefícios, mas daria origem a problemas jurídicos que não poderiam ser resolvidos pelas disposições legais tradicionais. Por isso, foi promulgada a Lei n.º 5/2005, que visa estabelecer o regime jurídico dos documentos e assinaturas electrónicas. Este diploma determina principalmente que os documentos electrónicos são iguais aos documentos em papel, estipula claramente os efeitos jurídicos e a força probatória dos documentos electrónicos, dispõe sobre a transmissão relativa à emissão e recepção de documentos electrónicos, prevê assinaturas e certificações electrónicas, *etc.*, para que a Administração Pública os possa usar plenamente e recorra à tecnologia electrónica comum, dentro do actual quadro legal.

Porém, no âmbito da aplicação do previsto nessa lei, ficou claro que, quando se tratar de “[a]ctos relativos a procedimentos concursais”, “[o] disposto” nesse “diploma não prejudica a aplicação das normas legais, regulamentares ou convencionais que obriguem à utilização de documentos em suporte de papel ou outras formas ou modos especiais de os apresentar, formular, transmitir ou arquivar”.<sup>1</sup> Embora esta disposição torne os actos relativos aos procedimentos dos concursos uma excepção, se a Administração Pública considerar adequado que as tramitações dos procedimentos dos concursos podem ser executadas pelo uso de documentos e assinaturas electrónicas, pode ainda cumprir as disposições dessa lei para implementar os actos devidos. Obviamente, esta disposição dá ao Governo da RAEM uma grande flexibilidade para aplicar, quando entender oportuno, os procedimentos de contratação electrónicos para executar os trabalhos.

---

<sup>1</sup> Alínea 4) do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 5/2005.

## 2. “Governança electrónica”

Em Março de 2020, o Governo de RAEM promulgou a Lei n.º 2/2020 “Governança electrónica”, que dispõe sobre os actos e as formalidades praticados por meios electrónicos pelos serviços públicos criando, deste modo, condições legais que permitem ao governo utilizar as tecnologias da informação para prestar aos residentes serviços melhores e mais convenientes, incluindo estabelecer que os documentos electrónicos são iguais aos documentos escritos; efectuar comunicações oficiais e processamento de documentos por meios electrónicos; digitalizar documentos em papel; emitir certidão electrónica em alternativa à emissão em papel; emitir ao interessado títulos digitais em vez da emissão de documentos em papel com igual conteúdo; executar processos com atendimento digital; substituir modelos e impressos por formulários em formato digital adequado a conter texto escrito em cumprimento da exigência da forma escrita; dispensar a apresentação de documentos que devam ser emitidos por serviço público ou órgão próprio da função notarial; permitir ao interessado receber notificações administrativas, *etc.*

Para implementar a contratação electrónica, conforme o disposto no processo com atendimento digital, prevê-se que “[o]s serviços públicos podem realizar a tramitação integrada de diferentes procedimentos, nomeadamente para o interessado poder solicitar, no mesmo processo com atendimento digital, a apreciação simultânea das condições aplicáveis e as decisões dos vários órgãos competentes”.<sup>2</sup> Esta disposição pode ser aplicada por analogia à contratação electrónica, o que significa que as entidades contratantes podem, através do estabelecimento de procedimentos de contratação electrónicos e até mesmo de um sistema de aplicação dedicado, permitir que as entidades contratantes e os participantes na contratação implementem mutuamente os procedimentos de contratação nos mesmos procedimentos de contratação electrónicos ou no mesmo

---

<sup>2</sup> N.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 2/2020.

sistema aplicativo. As comissões ou o pessoal responsável pela contratação envolvidos na implementação do procedimento de contratação executarão, uma por uma, as tramitações dos procedimentos electrónicos, assim como as entidades competentes que participam nos actos de apreciação podem tomar decisões em resposta aos actos pertinentes.

### **3. “Regulamentação da governação electrónica”**

Em Julho do mesmo ano, o Governo da RAEM promulgou o Regulamento Administrativo n.º 24/2020 “Regulamentação da governação electrónica”, que estabeleceu as disposições complementares necessárias à implementação da Lei n.º 2/2020. Entre elas, estão as normas relativas à entidade responsável que promove a governação electrónica, os níveis de garantia atinentes aos documentos dos serviços públicos, a implementação de certidões electrónicas e de títulos digitais, os processos com atendimento digital, o serviço de notificações electrónicas, *etc.* No que diz respeito à implementação da contratação electrónica, essas disposições oferecem métodos de execução claros e com base legal, eliminando as questões e os obstáculos que existiam no passado nos tratamentos tradicionais por meios electrónicos.

## **III. Factores electrónicos relativos às considerações exigidas na implementação da contratação electrónica**

### **1. Discussão sobre os factores fundamentais dos procedimentos electrónicos da contratação**

#### **1) Discussão para a implementação da contratação electrónica considerando o processo legal do concurso público**

O cidadão comum, por não ser instruído ou não ter um entendimento aprofundado, pode pensar erroneamente que o processo da contratação pública é igual ao processo do concurso, ou vice-versa, e confunde os dois. Na verdade, a lei estipula claramente que a actual aquisição governamental inclui várias formas

de aquisição, enquanto as disposições da proposta de lei da “Lei da Contratação Pública” se refere a tipos de processos. Quer se trate de formas de aquisição ou de tipos de procedimentos, cada forma ou tipo possui um processo de contratação correspondente. Para facilitar a discussão, ao analisar simultaneamente o actual regime jurídico da aquisição governamental e a proposta de lei da “Lei da Contratação Pública”, este texto usará uniformizadamente a expressão “formas de aquisição” e os termos específicos das leis relacionadas com esta matéria serão usados apenas quando discutidos separadamente.

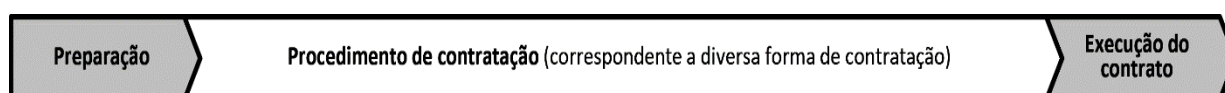
De acordo com as disposições do actual regime jurídico da aquisição governamental, as formas de aquisição estão divididas em seis formas: concurso público, concurso limitado por prévia qualificação, concurso limitado sem qualificação prévia, consulta reduzida a escrito ou consulta escrita, consulta verbal e dispensa de consulta. As três primeiras enquadram-se na categoria de concurso; as três últimas na de ajuste directo. No entanto, as actuais leis processuais da aquisição governamental não estipulam de forma completa as tramitações dos procedimentos para as três formas das consultas que se enquadram na categoria do ajuste directo. As tramitações dos procedimentos dos concursos são reguladas separadamente, de acordo com o tipo de projecto de contratação. Quando se trata de projectos relativos à aquisição de bens ou serviços, aplica-se o Decreto-Lei n.º 63/85/M, mas estes diplomas dispõem sobre regras gerais do processo do concurso, ou seja, não se distingue a natureza pública ou limitada no processo do concurso. No caso das empreitadas de obras públicas, aplica-se o Decreto-Lei n.º 74/99/M, que dispõe especificamente sobre as tramitações do procedimento do concurso público. Já as tramitações dos procedimentos dos concursos limitados por prévia qualificação e sem prévia qualificação são reguladas por meio de remissão, isto é, estão sujeitas às disposições que regulam o processo do concurso público, com as necessárias adaptações e às disposições específicas.

No que se refere às disposições da proposta de lei da “Lei da Contratação Pública”, os tipos de procedimentos encontram-se divididos em cinco: concurso público, concurso limitado por prévia qualificação, negociação concorrencial,

consulta e ajuste directo. Em relação à empreitada de obras públicas, também se incluem as especificações sobre o concurso limitado sem prévia qualificação. Nas disposições dessa proposta de lei, as tramitações dos procedimentos do concurso público estão elaboradas de forma clara e específica, enquanto as tramitações referentes a outros tipos de procedimentos estão sujeitas às disposições que regulam directa e indirectamente os procedimentos do concurso público, com as necessárias adaptações e às disposições específicas.

Quer sejam denominadas formas de aquisição ou tipos de procedimentos, existem procedimentos específicos correspondentes, os quais, de uma forma geral, podem ser referidos como procedimentos de contratação. Antes de iniciar o processo de contratação, a entidade contratante deve realizar um bom trabalho preparatório. Esse período pode ser referido como fase de preparação. Se a entidade contratante puder seleccionar e adjudicar um concorrente ou ofertante sob consulta e celebrar com ele um contrato durante os procedimentos de contratação, o contrato público será executado imediatamente após a conclusão dos procedimentos de contratação. O modelo base completo do processo de contratação está representado no Gráfico 1.

### **Gráfico 1: Procedimentos da contratação no processo de contratação**



Para explicar o conteúdo acima mencionado de forma mais clara, a Tabela 1 resume as condições legalmente regulamentadas para os procedimentos de contratação correspondentes às formas de aquisição estipuladas pelo actual regime jurídico da aquisição governamental e aos tipos de procedimentos referidos na proposta de lei da “Lei da Contratação Pública”.



**Tabela 1: Procedimentos de contratação legalmente estipulados**

Procedimentos estipulados pelo actual regime jurídico da aquisição governamental			Procedimentos referidos na nova lei da contratação pública que se encontra em elaboração		
Formas de aquisição		Decreto-Lei n.º 63/85/M	Decreto-Lei n.º 74/99/M	Tipos de procedimentos	Proposta de lei da “Lei da Contratação Pública”
Concurso	Concurso público	●	●	Concurso público	●
	Concurso limitado por prévia qualificação		○	Concurso limitado por prévia qualificação	○
	Concurso limitado sem qualificação prévia		○	Concurso limitado sem qualificação prévia	†
				Negociação concorrencial	○
Ajuste directo	Consulta escrita‡	×	×	Consulta	○
	Consulta verbal‡	×	×		
	Dispensa de consulta	×	×	Ajuste directo	○

Observações:

- Indica que os respectivos diplomas legais definem de forma clara e específica as tramitações dos procedimentos relacionadas com as formas de aquisição e tipos de procedimentos;
- Indica que as tramitações de procedimentos estão sujeitas às disposições que regulam directa ou indirectamente o procedimento do concurso público, com as necessárias adaptações e às disposições específicas;
- † No que se refere ao disposto na proposta de lei da “Lei da Contratação Pública”, o início do procedimento do concurso limitado sem qualificação prévia para a empreitada de obras públicas não prejudica a adopção do disposto no Capítulo IV do Decreto-Lei n.º 74/99/M;
- ‡ Indica que as denominações das formas de aquisição não são termos legais;
- ×

Como claramente se pode ver na tabela anterior, quer nos seis processos de aquisição estipulados no actual regime jurídico da aquisição governamental, quer nos cinco procedimentos da contratação referidos na proposta de lei da “Lei da Contratação Pública”, as tramitações dos procedimentos do concurso encontram-se totalmente especificadas na lei. Portanto, a fim de facilitar o debate sobre a implementação da contratação electrónica, este texto analisará as tramitações com base nos procedimentos do concurso público, sendo que os termos discutidos também se baseiam nos dos procedimentos do concurso público.

Para facilitar uma explicação mais aprofundada, é necessário reconhecer que os procedimentos do concurso público estão contemplados no processo de contratação, sendo uma parte fundamental e essencial. De acordo com as disposições legais, o processo do concurso público inicia-se com a publicação do anúncio e termina com a celebração do contrato. Assim, com base nas disposições legais relevantes, o processo de contratação por meio de concurso público pode ser dividido em sete fases, de acordo com a natureza dos trabalhos, nomeadamente: (1) fase de preparação; (2) fase de apresentação das propostas; (3) fase do acto público; (4) fase de avaliação das propostas; (5) fase de adjudicação; (6) fase de celebração do contrato; (7) fase de execução do contrato. As etapas dos procedimentos legais do concurso público vão da segunda à sexta fase. Para resumir e analisar com mais clareza os elementos fundamentais dos trabalhos que podem ser implementados por meios electrónicos em cada fase, o autor deste texto traça na página seguinte o gráfico (Gráfico 2) conceptual e indica os trabalhos realizados nas tramitações-chave de cada estágio dos procedimentos do concurso público.

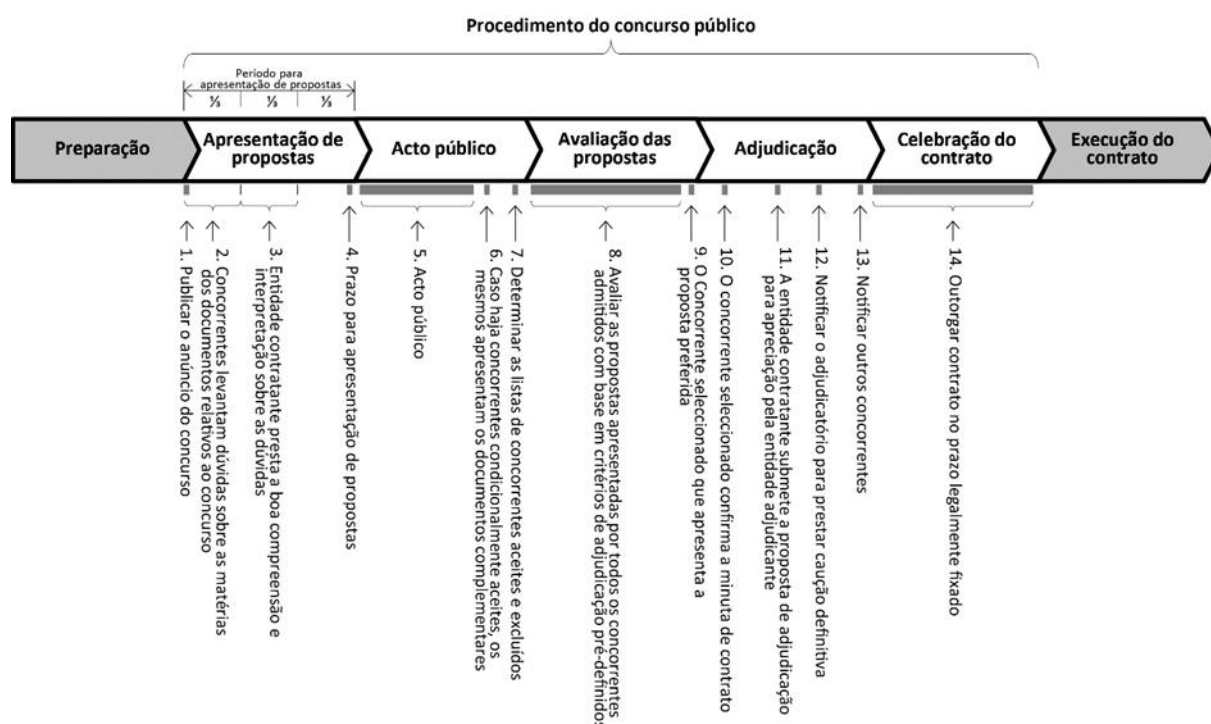
## **2) Factores fundamentais e respectivas vias electrónicas dos procedimentos do concurso público**

Os procedimentos de contratação são essencialmente procedimentos administrativos, com o objectivo de celebrar um contrato público, pelo que se realiza uma sucessão ordenada de actos e tramitações. O actual regime jurídico da aquisição governamental e a proposta de lei da “Lei da Contratação Pública” estabelecem de uma maneira mais clara as tramitações dos procedimentos do concurso público, uma a uma, previstas nas suas disposições, e garantindo que todas as entidades contratantes possam implementá-las estrita e uniformizadamente. Neste sentido, podem proporcionar-se condições favoráveis e adequadas ao Governo da RAEM para realizar a contratação electrónica.

Uma vez que o processo do concurso público possui tramitações claras de acordo com as leis e as cinco fases acima mencionadas são formadas pelas tramitações pertinentes, cada fase e tramitações nela incluídas podem distinguir-

se quanto à categoria e natureza dos trabalhos realizados pelos meios manuais tradicionais. Para este fim, podem ser resumidos de forma abrangente os seguintes seis elementos fundamentais: (1) documentos em papel; (2) transmissão de documentos; (3) tramitações de procedimentos de contratação tratadas de forma manual; (4) assinatura autógrafa nos documentos; (5) lavrar contratos públicos; e (6) efectuar o pagamento, para que se possa entender a possibilidade de esses elementos serem executados por meios electrónicos.

**Gráfico 2: Tramitações-chave dos procedimentos do concurso nas fases do processo da contratação pública, usando o concurso público como exemplo**



Considerando que o processo de contratação é formado pela sucessão ordenada de actos e tramitações, se cada acto ou tramitação não puder estar completamente electrónico, ou se determinados actos ou tramitações não puderem ser electrónicos, ou seja, se cada parte ou tramitação não puder ser intimamente ligada, não poderá atingir-se um modelo totalmente electrónico, nem utilizar plena e eficazmente as vantagens da tecnologia electrónica. Especialmente em relação à entidade contratante, pode tornar-se mais complicado havendo um

tratamento em que o procedimento de contratação funciona alternadamente de modo tradicional e de modo electrónico, podendo mesmo aumentar a oportunidade de ocorrência de erros.

Para se poder executar a contratação electrónica, é necessário compreender as possibilidades de os seis elementos fundamentais acima mencionados serem eletronicizados.

### **(1) 1.º elemento da contratação electrónica: eletronegação dos documentos em papel**

O documento em papel, em si mesmos, não se restringem ao tamanho da folha, e o conteúdo pode ser preparado em qualquer tamanho e especificação de papel, sendo que o tamanho do papel padronizado A4, usado popularmente no comércio e no governo hoje em dia, é conveniente para as várias formas de uso, tais como impressão, leitura, circulação, arquivamento, *etc.* Na verdade, os documentos em papel usados na contratação pública não se limitam ao papel em formato A4 para a elaboração dos documentos relativos ao concurso e às propostas, podendo mesmo ser usadas outras especificações em determinadas circunstâncias, como nos projectos de obras, nos catálogos ou brochuras de produtos, nos acessórios, *etc.* Independentemente do tamanho do papel em que os documentos são preparados, estes podem ser usados desde que o conteúdo possa ser apresentado de forma clara e completa.

Se os documentos em papel puderem ser feitos eletronicamente, sob o mesmo princípio, os documentos electrónicos são iguais aos em papel e não estão limitados pelo tamanho ou mesmo pela forma. Então, estarão em conformidade com o disposto n.º 2 do artigo 3.º (Valor jurídico dos documentos electrónicos) da Lei n.º 5/2005 “Documentos e assinaturas electrónicas”: “[o] documento electrónico satisfaz o requisito legal de forma escrita quando o seu conteúdo seja susceptível de representação como declaração escrita e a sua integridade possa ser demonstrada”. Com base nesta disposição, uma vez que os documentos em papel são preparados na forma escrita, os documentos electrónicos também estão em conformidade com os preparados na forma escrita. Por outras palavras, se a

utilização de documentos electrónicos for permitida em procedimentos administrativos, estes são equivalentes aos documentos elaborados na forma escrita e possuem efeitos jurídicos equivalentes aos documentos em papel. Ao abrigo do disposto do n.º 1 do artigo 3.º dessa Lei, “[a]o documento que se apresente em suporte electrónico não podem, por esse facto, ser negados efeitos jurídicos”.

Enfatiza-se aqui que, devido ao conceito tradicional e à expressão da frase, a electrónica dos documentos em papel significa superficialmente que os documentos existem primeiro em papel e, em seguida, tornam-se electrónicos. No entanto, na prática, a maioria dos documentos é editada com *softwares* de computador e depois impressa para se tornar documentos em papel. Ou seja, neste momento, os documentos em papel são derivados de documentos electrónicos. Se o ficheiro electrónico original do documento em papel não estiver disponível, o método electrónico que a entidade contratante pode implementar pode ser tomado em cumprimento da disposição legal, pela “digitalização de documentos”.<sup>3</sup>

## **(2) 2.º elemento da contratação electrónica: electrónica da transmissão de documentos**

No processo de contratação, a entidade contratante e o participante na contratação transmitem documentos entre si, nas diversas tramitações. No que diz respeito ao processo do concurso, as formas de transmissão dos documentos são regulamentadas por lei. Já no que se refere ao procedimento de consulta, dado que as tramitações de procedimentos não se encontram especificadas por lei, a forma de transmissão dos documentos irá variar de acordo com o método de tratamento próprio da entidade contratante, mas, em princípio, cumprir-se-ão as disposições do Código do Procedimento Administrativo e ter-se-ão como referência as práticas estabelecidas no processo do concurso.

---

<sup>3</sup> *Ibid.* De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º: “[o] serviço público ou órgão próprio da função notarial pode digitalizar documentos, em alternativa à produção de cópias em papel para qualquer finalidade legalmente admitida”.

No processo do concurso, a transmissão de documentos pode ser dividida nos seguintes três meios: (1) publicação de documentos; (2) entrega manual de documentos; (3) envio de documentos por serviço postal.

A “publicação de documentos” refere-se à divulgação do seu conteúdo através de meios específicos, de acordo com as disposições legais em vigor, como o Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau e os jornais, pelo que a publicação de documentos por via electrónica depende de estes meios possuírem também formatos electrónicos. Actualmente, o Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau já existe em modo electrónico e os principais jornais chineses e portugueses locais têm também versão electrónica.

A “entrega manual de documentos” significa ser a entidade contratante ou o concorrente a receber ou a entregar documentos em mão à outra parte ou em local por ela designado. Se houver uma mudança no sentido de a apresentação de documentos ser feita por via electrónica, a premissa é que os documentos relevantes podem ser convertidos para electrónicos e, caso seja necessária a assinatura autografada, serão alterados para o efeito. Para isso, no ponto acima o autor do texto expôs a viabilidade deste aspecto. Quanto às apresentações electrónicas, no seu artigo 6.º, a Lei n.º 5/2005 define a prática de “emissão e recepção” dos documentos electrónicos, ou seja, podem ser transmitidos através de correio electrónico ou por meios electrónicos exclusivos.

Sobre o “envio de documentos por serviço postal”, consideram-se dois aspectos: primeiro, os concorrentes podem optar por enviar as suas propostas por serviço postal para as entidades contratantes a fim de participarem nos concursos; segundo, de acordo com o método de notificação legal, as entidades contratantes enviam os documentos por correio registado, com aviso de recepção, para os concorrentes. No primeiro caso, recorre-se ao correio geral, podendo ser aplicado o método de “emissão e recepção” previsto no artigo 6.º da Lei n.º 5/2005. Quanto aos concorrentes que enviarem propostas electrónicas às entidades contratantes através dos meios informáticos, pode ser aplicado o método “registo” previsto no artigo 7.º da mesma Lei, sendo que as entidades contratantes enviam aos

concorrentes os documentos electrónicos com assinaturas electrónicas qualificadas e, em seguida, os concorrentes confirmam a recepção dos documentos. De acrescentar que os correios da RAEM têm disponível o “correio electrónico registado postal”, que oferece uma versão electrónica do serviço de correio registado para os documentos enviados por serviço postal electrónico, com força probatória equivalente à correspondência registada com aviso de recepção.

### **(3) 3.º elemento da contratação electrónica: electronização das tramitações dos procedimentos de contratação tratadas de forma manual**

As tramitações dos actuais procedimentos de contratação, em especial as dos procedimentos de aquisição de bens e serviços e de empreitada de obras públicas estão sujeitas, respectivamente, ao Decreto-Lei n.º 63/85/M e ao Decreto-Lei n.º 74/99/M. Para os projectos específicos de contratação, devem ser observados diplomas legais próprios, como acontece na aquisição de equipamentos e serviços informáticos e na aquisição de bens imóveis e de veículos do governo, *etc.* Em qualquer caso, os modos referentes às tramitações dos procedimentos do concurso executadas pelo pessoal responsável pela contratação, aos membros da comissão de abertura de propostas e da comissão de avaliação de propostas, aos concorrentes e às entidades competentes para apreciarem determinados actos, todos são temas que se encontram regulados com base no tratamento manual tradicional.

Se as tramitações dos procedimentos de contratação forem tratadas por via electrónica, tal implica combinar documentos, informações, actos de execução, actos de apreciação e métodos de execução envolvidos em cada tramitação num fluxo estabelecido através da via electrónica, ou seja, os documentos ou informações electrónicos que sejam gerados ou bem tratados passam para a próxima tramitação do fluxo de trabalho e assim por adiante, até que a adjudicação seja decidida e o contrato celebrado. A este respeito, a “integração de procedimentos”, prevista nos artigos 15.º a 18.º da Lei n.º 2/2020 “Governação electrónica”, proporciona condições favoráveis e uma base legal para as

tramitações electrónicas dos procedimentos da contratação ou para o estabelecimento dos procedimentos electrónicos de contratação e até mesmo para a construção de um sistema aplicativo da contratação electrónica.

#### **(4) 4.º elemento da contratação electrónica: electronização da assinatura autógrafa nos documentos**

Nos procedimentos de contratação, os diversos tipos de documentos são preparados pelas próprias partes ou por terceiros, em resposta às diferentes tramitações. Entre os elaborados pelas entidades contratantes constam os documentos relativos ao concurso e os documentos que explicam as dúvidas levantadas pelos concorrentes interessados; as actas do acto público; as actas relativas à avaliação das propostas; os relatórios de avaliação das propostas; as propostas a serem submetidas superiormente para apreciação; os ofícios para notificar os concorrentes; as minutas de contratos elaboradas por escrito, *etc.* Dos documentos elaborados pelos concorrentes constam as propostas; as cartas a solicitar esclarecimentos sobre os documentos relativos ao concurso; as declarações sobre assuntos relacionados; os requerimentos em que sejam feitas reclamações ou interpostos recursos hierárquicos, *etc.* Quanto aos prestados por terceiros aos concorrentes constam os documentos comprovativos para certos assuntos, os documentos relacionados com as cauções provisória e definitiva, *etc.* Existem duas formas de assinatura autógrafa do agente nesses documentos: a primeira é a assinatura oficial; a segunda é a rubrica. Têm finalidades diferentes, podendo servir para levantar um pedido ou elaborar uma petição, emitir uma certidão, fazer uma declaração, relatar o ponto da situação, fazer um registo e uma apreciação, *etc.* Independentemente da forma ou finalidade, os documentos têm assinatura autografada.

A este respeito, a assinatura de documentos electrónicos, em conformidade com as “assinaturas electrónicas qualificadas” previstas na Lei n.º 5/2005 “Documentos e assinaturas electrónicas”, tem o mesmo valor jurídico que a assinatura manuscrita. A premissa é que, desde que os diversos tipos de



documentos mencionados no parágrafo anterior possam ser tornados electrónicos, podem ser assinados por assinatura electrónica.

**(5) 5.º elemento da contratação electrónica: lavrar contratos públicos de forma electrónica**

Quando as despesas do projecto de contratação e a sua prestação forem compatíveis com as circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 122/84/M, com alterações, republicado pela disposição do artigo 6.º da Lei n.º 5/2021, o contrato deve ser celebrado por escrito, o que significa que deve ser outorgado. De acordo com o disposto no artigo 1.º do Regulamento Administrativo n.º 23/2000, o contrato público que deve ser outorgado deve ser lavrado na Direcção dos Serviços de Finanças ou nas entidades ou fundos autónomos que disponham de notário privativo. O significado “lavrar contrato” é assim entendido.

Existem aqui dois actos: o acto de outorgar e o acto de lavrar. Para implementar a contratação electrónica, o contrato em papel deve tornar-se num contrato electrónico e o mesmo pode ser outorgado na forma de “assinatura electrónica qualificada” acima referida. Quanto ao contrato a lavrar, devem ser cumpridos os actos notariais estipulados no “Código do Notariado”. Embora os actos notariais não sejam obrigatórios para a aplicação do regime jurídico dos documentos e assinaturas electrónicas estabelecido pela Lei n.º 5/2005, “*os actos e formalidades praticados por meios electrónicos pelos serviços públicos*” “*são subsidiariamente aplicáveis, com as necessárias adaptações, os actos de registo e de notariado que sejam praticados por meios electrónicos*”, conforme estipulado pela Lei n.º 2/2020 “Governança electrónica”, promulgada em 2020. Deste modo, esta última disposição legal traz condições viáveis e favoráveis e constitui uma base legal para se lavrarem contratos escritos por meio electrónico, mas estabelece como pré-requisitos que os actos notariais e de registos possam ser electrónicos.

## **(6) 6.º elemento da contratação electrónica: electronização do pagamento**

Nos procedimentos do concurso, as partes envolvidas na contratação pagam montantes à outra, de acordo com as tramitações executadas. Os pagamentos efectuados por parte dos concorrentes incluem a compra dos documentos relativos ao concurso em papel, para o qual são exigidas taxas; a prestação de cauções provisórias e definitivas, sob a forma de depósitos em dinheiro; o pagamento do imposto do selo nos termos da lei para a apresentação de determinados documentos, *etc.* O pagamento pela entidade contratante resume-se à devolução da caução provisória que é prestada por depósito em dinheiro. Além disso, na situação em que o concorrente preste uma caução provisória por garantia bancária ou por seguro-caução e à entidade contratante seja necessário confiscar total ou parcialmente a caução provisória, a instituição bancária ou a respectiva seguradora pode efectuar o pagamento da quantia em causa através de transferência bancária.

Os pagamentos assumidos pelos concorrentes, desde que as tramitações dos respectivos procedimentos possam ser executadas *online*, podem, em princípio, ser realizados através da solução de pagamento *online* que o Governo da RAEM tem implementado.

Já em relação ao que é pago pelas entidades contratantes, a caução provisória prestada por depósito em dinheiro pode ser devolvida através do método de transferência, disponibilizado pelo serviço de banca electrónica.

## **2. A electronização dos actos de apreciação**

As tramitações dos procedimentos do concurso são estipuladas uma a uma, de forma ordenada e sucessiva, através das respectivas leis processuais relativas à aquisição governamental. Entre elas, estipula-se que algumas tramitações ou actos relacionados devem ser apreciados pelas entidades competentes; exige-se que quaisquer entidades contratantes actuem de acordo com a lei e submetam os actos envolvidos para apreciação pelas entidades competentes, para confirmação

ou negação por assinatura autografada. A este respeito, o acto de apreciação está ligado ao acto de assinatura. Assim, desde que a “electronização dos documentos em papel” e a “electronização da assinatura autógrafa nos documentos” possam ser alcançadas, a “electronização dos actos de apreciação” pode também ser realizada.

Em conformidade com a ordem de execução das tramitações dos procedimentos do concurso, a Tabela 2 lista de forma abrangente os actos a serem apreciados e as abordagens electrónicas correspondentes.

**Tabela 2: Abordagens electrónicas relativas aos actos a serem apreciados nos procedimentos do concurso**

#	Acto de apreciação	Breve descrição da apreciação a ser conduzida por entidade competente	Abordagem electrónica viável
1.	Autorizar o início do procedimento de concurso	Despachar na proposta que inicia o concurso e assinar autograficamente	Despachar na proposta electrónica e passar a confirmação por assinatura electrónica
2.	Autorizar a dispensa de concurso / autorizar a dispensa de consulta		
3.	Autorizar a aquisição no exterior		
4.	Designar os membros das comissões que conduzem os procedimentos de abertura e de apreciação de propostas		
5.	Aprovar os documentos relativos ao concurso	Assinar autograficamente os documentos relativos ao concurso para aprovação	Aprovar os documentos electrónicos relativos ao concurso por assinatura electrónica
6.	Adjudicar	Despachar na proposta de adjudicação e assinar autograficamente	Despachar na proposta de adjudicação electrónica e passar a confirmação por assinatura electrónica
7.	Autorizar as despesas dos projectos de contratação		
8.	Autorizar a dispensa de celebração do contrato		
9.	Aprovar a minuta do contrato	Assinar autograficamente na minuta do contrato para aprovação	Aprovar a minuta do contrato electrónica por assinatura electrónica
10.	Autorizar a constituição e restituição de caucões, por garantia bancária ou por	Despachar na proposta e assinar autograficamente	Despachar na proposta electrónica e passar confirmação por

#	Acto de apreciação	Breve descrição da apreciação a ser conduzida por entidade competente	Abordagem electrónica viável
	seguro-caução, dos depósitos ou da prestação de caução em dinheiro		assinatura electrónica
11.	Outorgar todos os instrumentos públicos relativos aos contratos	Assinar autograficamente os instrumentos relevantes	Assinar os instrumentos electrónicos por assinatura electrónica
12.	Outorgar o contrato por escrito	Assinar autograficamente o contrato por escrito	Outorgar o contrato electrónico por assinatura electrónica

Depreende-se dos conteúdos da tabela acima que as entidades competentes apreciam os actos relevantes sobre os documentos e os resultados das apreciações são concretizados através da implementação das respectivas competências por assinaturas manuscritas. Assim, apenas dois elementos electrónicos estão directamente envolvidos: a “electronização dos documentos em papel” e a “electronização da assinatura autógrafa nos documentos”.

#### **IV. Regulamentações relativas às tramitações electrónicas dos procedimentos do concurso, na Proposta de Lei da “Lei da Contratação Pública”**

As actuais leis processuais da aquisição governamental para a aquisição de bens e serviços e empreitada de obras públicas obedecem, respectivamente, ao preceituado no Decreto-Lei n.º 63/85/M e no Decreto-Lei n.º 74/99/M; as tramitações dos procedimentos do concurso são estipuladas apenas com base nos métodos de tratamento manuais tradicionais.

No que respeita ao processo do concurso público previsto na proposta de lei da “Lei da Contratação Pública”, elaborada para consulta interna do Governo da RAEM no início de 2020, as tramitações prescritas cobrem essencialmente as previsões dos diplomas legais indicados no parágrafo anterior e estão sujeitas a normas mais específicas e pormenorizadas, bem como colmatam o espaço da presente fase de avaliação das propostas através de especificações rigorosas e

abrangentes, estando até previstas tramitações e disposições envolvendo práticas electrónicas.

Embora a nova “Lei da Contratação Pública” esteja em fase de elaboração e seja previsível que ainda precise de ser finalizada, discutida e ajustada, o governo deve fazer um bom trabalho de selecção restrita de fornecedores ou empreiteiros, com base na premissa de usufruto de um grande erário público. Acredita-se que todas as fases do processo de contratação, especialmente as do processo do concurso público, se manterão basicamente inalteradas e serão feitos apenas ajustamentos adequados nas tramitações detalhadas e especificadas.

Actualmente, o Governo da RAEM está a tentar integrar as soluções da contratação electrónica nas disposições dessa lei, aproveitando o arranjo estratégico da administração pública moderna, ao defender e promover activamente a governação electrónica, a fim de acelerar a concretização, o avanço do modo de trabalho e o ritmo da contratação electrónica. No entanto, as disposições relativas à contratação electrónica definidas nessa proposta de lei são “fragmentadas”, incompletas e extremamente limitadas, bem como susceptíveis de trazer uma influência negativa que poderá causar inconveniência e reduzir a eficiência administrativa das entidades contratantes, na implementação dos procedimentos de contratação. Além disso, as disposições transitórias da proposta de lei estabelecem que o Governo da RAEM irá realizar um estudo e avaliação das possibilidades de implementação de um regime de tramitação electrónica dos procedimentos de contratação. Deste modo, essas disposições fragmentadas para a contratação electrónica parecem desnecessárias e inúteis.

Nessa proposta de lei, essas disposições relacionadas com a contratação pública electrónica encontram-se principalmente em quatro aspectos, sendo respectivamente:

- (1) No capítulo “Tramitação dos procedimentos”, as práticas envolvidas nos meios electrónicos apenas estipulam os termos do método de apresentação das propostas pelos concorrentes e de recepção destas pela comissão de abertura de propostas, que são os preceitos das tramitações

electrónicas dos procedimentos do concurso público. As práticas destas disposições são bastante específicas e detalhadas, por exemplo, estipula-se que os concorrentes devem carregar e criptografar as suas propostas, enquanto a comissão de abertura de propostas descripta, descarrega e abre as propostas durante a sessão do acto público. No entanto, se a transmissão das propostas for realizada de acordo com a ordem da redacção dessas disposições, especialmente se os concorrentes criptografarem as propostas após enviá-las e a comissão de abertura das propostas as baixar após descriptá-las, haverá risco de segurança em termos de confidencialidade do conteúdo da proposta, uma vez que podem ser hackeadas durante a transmissão do seu carregamento ou descarregamento.

- (2) No capítulo “Contratação centralizada”, apenas se define uma disposição em que as entidades contratantes precisarão de ter um catálogo electrónico de artigos bem preparado e os serviços públicos poderão fazer encomendas por via electrónica. No entanto, essa proposta de lei não estabelece as práticas relacionadas mais pormenorizadas. É de notar que a disposição neste aspecto não tem nada que ver com os procedimentos de contratação ou os procedimentos de contratação electrónicos, mas visa sim regular o método de execução electrónico no período de fornecimento, nos termos do contrato público.
- (3) No capítulo “Propostas”, as respectivas disposições estão essencialmente relacionadas com as tramitações dos procedimentos e até mesmo com o teor da formação do contrato, mas as propostas encontram-se regulamentadas num capítulo próprio. De qualquer modo, as disposições relativas à contratação electrónica apenas estipulam que as entidades contratantes podem utilizar as suas páginas como meios electrónicos, permitindo aos concorrentes utilizá-las como canal de transmissão para a apresentação das suas propostas electrónicas. Então, isso evidentemente não permite a apresentação de propostas electrónicas por outros canais electrónicos, o que é discutível. Além

disso, deve observar-se que a proposta de lei estipula claramente que “[a] proposta e os documentos que a instruem devem ser integrados num ficheiro identificado com a menção ‘Proposta’ ”,<sup>4</sup> e “[o]s documentos de habilitação dos concorrentes devem ser reunidos em ficheiro próprio como a menção ‘Documentos de habilitação’ ”.<sup>5</sup> Isto significa que a proposta electrónica não inclui os documentos de habilitação, o que difere da proposta em papel, que, por lei, deve ser acondicionada e colocada num “invólucro exterior”. Assim, quando o concorrente apresenta a proposta em papel, trata-se factualmente de apresentar um invólucro exterior, que contém o invólucro da proposta e o dos documentos de habilitação. Apesar de a proposta de lei estabelecer que o concorrente apresenta a proposta electrónica, apenas estipula a transmissão da proposta electrónica e não a transmissão ao mesmo tempo dos documentos de habilitação. Obviamente, essa proposta de lei não é rigorosa quanto à apresentação de propostas electrónicas e há necessidade de mais melhorias.

- (4) No capítulo “Disposições finais e transitórias”, o artigo 275.º (Tramitação electrónica) estipula que “[o] Governo deve proceder ao estudo e avaliação das possibilidade de implementação de um regime de tramitação electrónica dos procedimentos de contratação, no prazo de três anos, a contar da data de entrada em vigor da presente lei ”. Obviamente, os pontos (1) e (3) anteriores pertencem ao escopo do estudo estipulado nesse artigo, mas o mesmo não sucede em relação ao ponto (2). Tendo em conta que as disposições transitórias especificam que devem ser estudadas e avaliadas as possibilidades de implementação das tramitações electrónicas dos procedimentos da contratação, certas tramitações electrónicas encontram-se estipuladas e, havendo tramitações electrónicas incompletas, prevê-se que surjam problemas normativos e de execução. É óbvio que a intenção dessa

---

<sup>4</sup> N.º 3 do artigo 175.º da proposta de lei da “Lei da Contratação Pública”.

<sup>5</sup> *Ibid.* N.º 4.

proposta de lei em relação às disposições dos procedimentos da contratação electrónica é indefinida. Na verdade, não há necessidade de o Governo da RAEM promover os procedimentos de contratação electrónicos o mais rápido possível e forçar algumas disposições relacionadas com contratação electrónica, estabelecidas especialmente na nova “Lei da Contratação Pública”, quando o plano de implementação não está totalmente compreendido. Caso contrário, em grande medida, isso trará influências negativas de gestão administrativa para as entidades contratantes, bem como essas tramitações de procedimentos de contratação electrónicos incompletas representarão uma carga de trabalho desnecessária.

## **V. Construção de uma modalidade abrangente de contratação electrónica**

Em termos gerais e tradicionais, a implementação da contratação electrónica abrange apenas a electrónica dos procedimentos de contratação, mas na realidade, não se deve limitar a isso, pois que uma modalidade de contratação electrónica com funções relativamente completas deve ser formada e construída. Conceptualmente, os procedimentos de contratação electrónicos podem ser usados como o núcleo da contratação electrónica e em conjunto com outras funções complementares e de valor agregado, permitindo assim formar a contratação electrónica num sistema integrado, de modo a desenvolver a eficiência das sinergias proporcionadas pelas funções electrónicas.

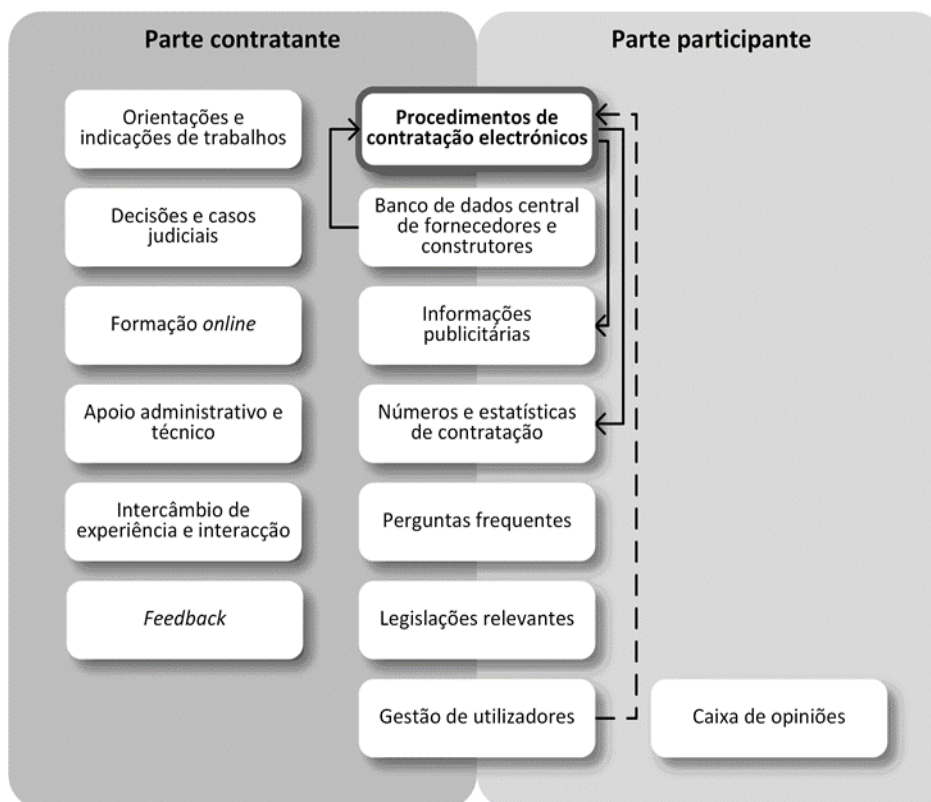
### **1. Conceito da contratação electrónica levando em consideração ambas as partes da contratação**

Uma vez que o Governo da RAEM promove activamente a governação electrónica e os dois diplomas legais que conduzem à implementação da governação electrónica foram já oficialmente promulgados em 2020, isso traz mais possibilidades para a realização da contratação electrónica. No entanto, com



base nas disposições legais em vigor, continua a ser necessário conceber e estabelecer uma modalidade de contratação electrónica com boa governação e vantagens administrativas; caso contrário, poderão existir maiores dificuldades e ainda mais obstáculos aos trabalhos de contratação. Assim, o Governo da RAEM deve usar os benefícios e as vantagens da tecnologia electrónica para estabelecer uma plataforma comum, composta de múltiplas funções, permitindo que todas as entidades contratantes às quais a lei da contratação pública é aplicada realizem procedimentos de contratação electrónicos através de uma plataforma integrada e unificada. Nesse sentido, o autor deste texto concebeu e desenhou o Gráfico 3 para demonstrar este conceito de estabelecer uma plataforma comum ou um modelo completo para a contratação electrónica, de modo a que a mesma infraestrutura possa permitir que o governo, como parte contratante e a fornecedores e construtores, como parte participante, utilizem as suas funções, com características diferentes.

**Gráfico 3: Diagrama conceptual de modelo completo para a contratação electrónica**



O gráfico acima representa um conceito base para a construção de um modelo de contratação electrónica em grande escala, no qual as funções principais e de valor agregado podem ser divididas, no se refere aos utilizadores, em três aspectos: o primeiro engloba as funções comuns para as partes contratante e participante; o segundo diz respeito às funções usadas apenas pela parte contratante; o terceiro abrange as funções usadas apenas pela parte participante.

### **(1) Funções comuns para as partes contratante e participante**

Este aspecto inclui sete funções principais e de valor agregado, a saber: (1) procedimentos de contratação electrónicos; (2) banco central de dados de fornecedores e construtores; (3) informações publicitárias; (4) números e estatísticas de contratação; (5) perguntas frequentes; (6) legislação relevante; (7) gestão dos utilizadores. De entre estas, a função “procedimentos de contratação electrónicos” é fundamental e central no modelo completo da contratação pública.

Os “procedimentos de contratação electrónicos” consistem em implementar electronicamente as tramitações dos procedimentos correspondentes às formas de contratação previstas na lei, pelo que, com base nos procedimentos estatutários, as tramitações dos procedimentos legais implementadas por todas as entidades contratantes são idênticas. Para tanto, a discussão acima sobre a electronização dos elementos fundamentais e dos actos de apreciação indica a viabilidade dos procedimentos de contratação electrónicos que estão prontos. Além disso, esta função central está intimamente relacionada, em vários níveis, com certas funções de valor agregado. A primeira é a função do banco central de dados de fornecedores e construtores, que permite às entidades contratantes seleccionar os fornecedores ou os construtores através de um mecanismo predefinido e justo, convidando-os a participar nos procedimentos de contratação de natureza não pública. A segunda função é a das informações publicitárias, que permite às entidades contratantes publicitar as informações específicas. A terceira tem a ver com os números e as estatísticas da contratação, que possibilita às entidades contratantes publicar algumas informações não estatutárias, bem como alguns números ou estatísticas relacionados com as actividades da contratação pública.

A quarta tem a ver com a gestão dos utilizadores, que permite a quem participa nos procedimentos de contratação fazer *login* no sistema aplicativo mediante um registo de pré-identificação e tratar dos respectivos assuntos com um ou mais procedimentos de contratação nos quais participa.

O “banco central de dados de fornecedores e construtores” refere-se ao estabelecimento de um banco de dados integrado e centralizado de fornecedores e construtores, projectado para os procedimentos de contratação desenvolvidos pelas entidades contratantes do Governo da RAEM. Os fornecedores ou construtores interessados podem requerer a inscrição ou a saída desse banco de dados e podem ser admitidos os que estejam qualificados para exercer as actividades relevantes dentro de um determinado período de tempo. Quando uma entidade contratante convidar um fornecedor ou um construtor para iniciar um procedimento de contratação da natureza não pública, pode seleccionar os fornecedores ou construtores que exercem essas actividades, através de um mecanismo predefinido e justo, e convidá-los a participar nos procedimentos de contratação. Existem duas vantagens principais em estabelecer este banco de dados: uma é que a entidade contratante não precisa de consumir recursos por conta própria para estabelecer e manter as informações e estado mais recente dos fornecedores e construtores no seu banco de dados; a segunda é que os fornecedores e construtores não precisam de requerer separadamente às diferentes entidades contratantes para aceder aos seus bancos de dados, despendendo custos e recursos repetidos, bastando apenas a inscrição num banco de dados de fornecedores e construtores integrado e único, atinente à contratação pública da RAEM; depois, só têm que manter regularmente as suas qualificações e estado para serem continuamente convidados a participar nos procedimentos de contratação de natureza não pública.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Para explorar e discutir o estabelecimento de um banco de dados unificado de fornecedores na expansão da área pertencida dos fornecedores neste banco, vide “Exploração dos Âmbitos Regionais Aplicáveis à Contratação Pública do Governo da RAEM no contexto da Construção da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau” publicada pelo autor deste texto em *Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 126, Dezembro de 2019. A versão electrónica deste artigo pode ser consultada e descarregada na respectiva página electrónica ([https://www.safp.gov.mo/safptc/magazines/WCM\\_075498](https://www.safp.gov.mo/safptc/magazines/WCM_075498)).

A função “informações publicitárias” significa que as entidades contratantes iniciam os procedimentos de contratação para projectos de contratação e publicam certas informações específicas de acordo com lei e em conformidade com as instruções administrativas, para que qualquer entidade as possa consultar. A este respeito, o Governo da RAEM pode estabelecer uma plataforma comum e unificada para permitir que todas as entidades contratantes publiquem informações específicas de forma centralizada, em vez de as entidades contratantes estabelecerem as suas próprias plataformas e publicarem as suas informações com divergência, assim como o público pode consultar informações publicitárias relevantes e combinadas através dessa plataforma unificada. A finalidade dessa função pode atingir o efeito centralizado, deixando que as informações publicitárias se concentrem numa plataforma, e ao mesmo tempo, permite poupar custos administrativos e o recurso a várias entidades contratantes, bem como realça o objectivo e o efeito de supervisão eficaz, esperada pela sociedade.

A função “números e estatísticas de contratação” permite ao Governo da RAEM publicitar algumas informações que não sejam exigidas pela lei ou pelas instruções administrativas, publicar dados independentes e/ou compreensivos, bem como informações estatísticas sistemáticas e até disponibilizar dados no formato original, durante o processo da contratação pública ou a execução do contrato. Desta forma, podem criar-se *big data* ou recursos de dados relacionados com a contratação pública do Governo da RAEM, para que o Governo e qualquer entidade possa usar esses números e estatísticas para analisar, estudar e até tê-los como referência para a formulação de políticas.

A função “perguntas frequentes” pode dividir-se em duas partes: a primeira contém as perguntas que o pessoal responsável pela contratação encontra frequentemente nos trabalhos práticos, incluindo a interpretação correcta das disposições legais e os métodos de tratamento relativos aos projectos de contratação; a segunda inclui as perguntas com as quais os fornecedores e os construtores se confrontam quando participam nos procedimentos de contratação desenvolvidos pelas entidades contratantes. Para o efeito, o Governo da RAEM

deve elaborar um modelo de respostas estandardizadas, que sejam correctamente compreendidas para perguntas ou dúvidas frequentes, para que o pessoal responsável pela contratação, fornecedores e construtores possam obter uma solução unificada, com respostas consistentes, de modo a formar uma compreensão sistemática das disposições legais e das tramitações dos procedimentos da contratação pública, bem como das respectivas práticas.

A função “legislação relevante” pode proporcionar legislação relacionada com a contratação pública em dois níveis: o primeiro destina-se a permitir que cada entidade contratante verifique os diplomas legais relativos à contratação pública e os actos estatutários e legais relacionados com a execução dos procedimentos de contratação, especialmente as disposições e actos legais referentes à delegação e subdelegação de competências de apreciação para cada entidade contratante; o segundo possibilita que qualquer entidade consulte a lei da contratação pública e a respectiva legislação em vigor.

A função “gestão de utilizadores” é derivada do facto de a contratação electrónica dever ser baseada num sistema aplicativo informático, ao qual nem todas as entidades podem aceder, ou seja, a maioria das funções específicas só poderá ser usada através de um *login* no sistema. Por outras palavras, apenas certas funções podem ser acedidas sem fazer *login* no sistema, tais como as informações publicitárias, os números e as estatísticas de contratação e alguma legislação relevante, *etc.* Os utilizadores podem ser divididos em duas categorias de identificação: a parte contratante e a parte participante. Como utilizador, a parte contratante deve ser classificada em vários níveis, de acordo com o seu papel identificativo e competências; já a parte participante, enquanto utilizador, engloba apenas as entidades que apresentam propostas ou cotações para participarem nos procedimentos de contratação, de forma que os concorrentes ou ofertantes podem ser pessoas singulares ou colectivas. Se a parte participante for pessoa colectiva, necessita ainda obrigatoriamente de uma pessoa singular para realizar os trabalhos relativos à proposta ou à oferta da sua cotação; ou seja, a parte participante pode ter mais de um nível ou papel.

## **(2) Funções usadas apenas pela parte contratante**

Este aspecto inclui seis funções de valor agregado, a saber: (1) orientações e indicações sobre os trabalhos; (2) decisões e casos judiciais; (3) formação *online*; (4) apoio administrativo e técnico; (5) intercâmbio de experiência e interacção; (6) *feedback*.

A função “orientações e indicações sobre os trabalhos” contém algumas orientações e indicações sobre os trabalhos elaboradas pelos serviços do Governo da RAEM responsáveis pela implementação ordenada e eficaz dos trabalhos de contratação, que podem ser divulgadas uniformizada e internamente no Governo através dessa função. O pessoal envolvido na contratação pode, também através dessa função, obter todas as informações mais actualizadas, de maneira a permitir uma execução dos trabalhos eficaz e correcta.

A função “decisões e casos judiciais” contém decisões e casos judiciais relacionadas com a contratação pública. O pessoal responsável pela contratação pode consultar e ficar esclarecido, tendo essa função como referência. Se as decisões e casos judiciais envolverem actos ilegítimos ou ilegais na contratação pública, podem ajudar a evitar a sua repetição por parte do pessoal responsável pela contratação e até proporcionar uma referência para a redacção de novas orientações ou indicações.

A função “formação *online*” é projectada para proporcionar cursos de formação predefinidos *online*, permitindo que o pessoal responsável pela contratação aprenda *online*, por si, ou, num determinado momento, conduza uma aprendizagem interactiva *online* em circunstâncias compatíveis com os seus trabalhos quotidianos. As matérias e tipos de cursos podem ser definidos em conformidade com as dificuldades dos diferentes programas e teor da formação.

A função “apoio administrativo e técnico” deve ser prestada pela entidade que tem competência para a contratação pública ou pela autoridade da contratação pública e pelos serviços de apoio administrativo e técnico às entidades contratantes, ou pelo seu pessoal, de modo a resolver as dúvidas e dificuldades

encontradas na execução dos trabalhos quotidianos de contratação e até durante a preparação e implementação dos procedimentos de contratação, a fim de permitir que os trabalhos da contratação pública sejam realizados sob os princípios da equidade, da justiça, da legitimidade e da legalidade.

A função “intercâmbio de experiência e interacção” visa proporcionar assistência mútua e interactiva ao pessoal responsável pela contratação, permitindo a troca de experiências e de problemas encontrados, e tecer considerações sobre os trabalhos, para que o pessoal responsável pela contratação se possa ajudar reciprocamente por meio da interacção e assim contribuir para promover um bom ambiente e consciencialização dos trabalhos.

A função “*feedback*” destina-se a facultar ao pessoal responsável pela contratação um canal para expor opiniões sobre a execução do sistema aplicativo da contratação electrónica e a sua experiência de uso, de modo a que a unidade responsável possa continuamente aperfeiçoar e melhorar o seu funcionamento, proporcionando igualmente um melhor efeito de execução e experiência de uso.

### **(3) Funções usadas apenas pela parte participante**

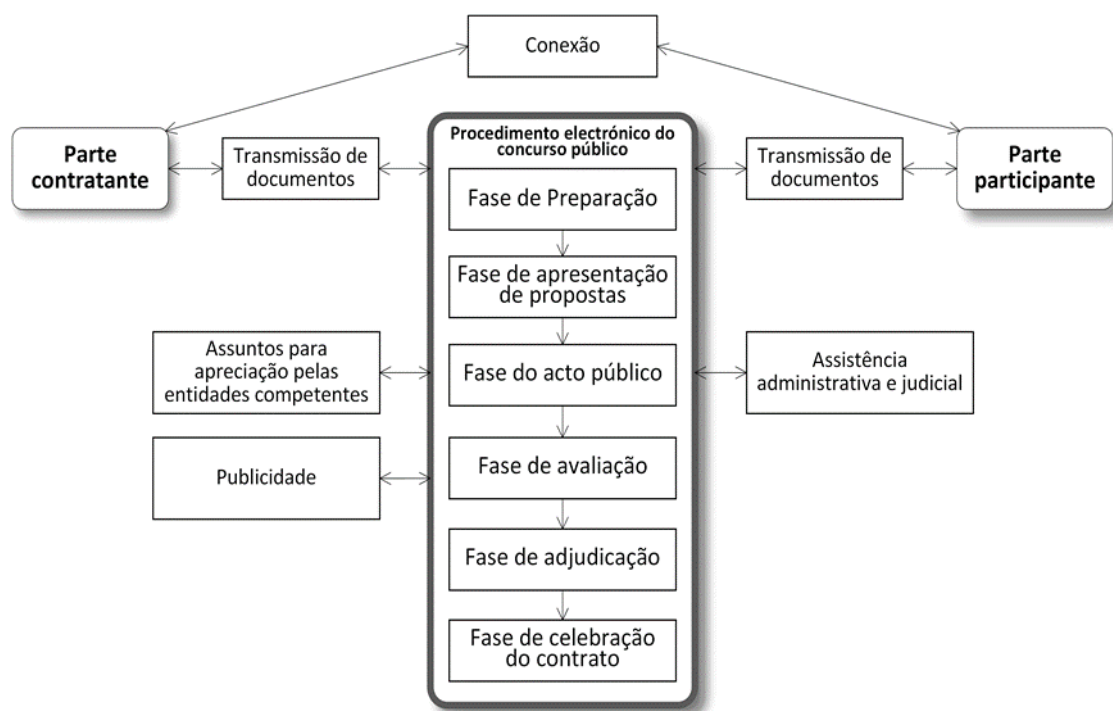
Este aspecto contém apenas uma função de valor agregado, que é a caixa de opiniões.

A “caixa de opiniões” visa proporcionar a qualquer fornecedor ou construtor a possibilidade de apresentar qualquer tipo de opiniões sobre os assuntos relacionados com a contratação pública, de forma a que a entidade que assume a competência da contratação pública ou a autoridade da contratação pública possa acompanhar as opiniões relevantes para atingir o objectivo de melhoria contínua. Deve ressaltar-se aqui que, se os fornecedores ou construtores como concorrentes ou ofertantes apresentarem reclamações, recursos hierárquicos ou recursos contenciosos durante os procedimentos da contratação, estes deverão ser incluídos no mecanismo “procedimentos de contratação electrónicos” e fazer parte das suas tramitações.

## 2. Conceito central do modelo completo de contratação electrónica

O modelo completo de contratação electrónica acima indicado é baseado nos “procedimentos de contratação electrónicos” como centro e nas suas funções periféricas. Dado que os procedimentos da contratação desenvolvidos pelas entidades contratantes são correspondentes às formas de contratação legais e as tramitações dos procedimentos do concurso público são clara e especificamente estipuladas pela lei, os procedimentos da contratação electrónico aqui concebidos continuam a basear-se nos procedimentos do concurso público como exemplo, pelo que se desenha o Gráfico 4.

**Gráfico 4: Conceito “procedimentos de contratação electrónicos”, tendo o processo do concurso público como exemplo**



O gráfico acima é um diagrama conceptual baseado no processo electrónico do concurso público, em que as entidades contratantes actuam como parte contratante e os fornecedores de bens, prestadores de serviços ou construtores operam como parte participante para avançarem interactivamente nas tramitações dos procedimentos. Este diagrama conceptual inclui seis elementos: (1) processo



electrónico do concurso público; (2) transmissão de documentos; (3) conexão; (4) assuntos para apreciação pelas entidades competentes; (5) publicidade; (6) assistência administrativa e judicial.

No “processo electrónico do concurso público” temos o fluxo electrónico dos procedimentos do concurso público, cujas tramitações de procedimentos de cada fase devem ser executadas na sequência legalmente estabelecida e implementadas por meio de métodos novos e populares das tecnologias da informação. As considerações sobre a electrónica das suas tramitações foram descritas na secção 1 da parte III deste texto. Se a tecnologia aplicada no fluxo electrónico permitir, quando a entidade contratante julgar necessário, pode agregar as tramitações administrativas necessárias de forma personalizada, de acordo com os procedimentos individuais.

A “transmissão de documentos” significa a transmissão de documentos electrónicos de uma parte para outra por meios electrónicos, como o correio electrónico, o canal exclusivo do sistema aplicativo da contratação electrónica, *etc.*, ou seja, pode ser transmitido da parte contratante para a parte participante ou vice-versa. O processo de transmissão deve garantir a integridade, a segurança, a confidencialidade, a confiabilidade e a exactidão temporal das informações ou matérias transmitidas.

Por “conexão” pretende dizer-se que a comissão de abertura de propostas, a comissão de avaliação de propostas e o pessoal responsável pela contratação, como parte contratante, e os concorrentes, como parte participante, comunicam sobre determinados assuntos de acordo com as formas de ligação estipuladas nas tramitações dos procedimentos da contratação. A comunicação pode ser acompanhada de alguns documentos, pelo que os documentos electrónicos serão transmitidos através de meios electrónicos específicos ou pelo sistema aplicativo dedicado.

Os “assuntos para apreciação pelas entidades competentes” são certas tramitações específicas no processo de contratação que devem ser apreciadas pelas entidades competentes e obter uma decisão positiva antes que as tramitações

subsequentes possam ser executadas; caso contrário, no processo de formação do contrato, o contrato público não pode ser celebrado havendo uma decisão negativa numa determinada tramitação. As práticas electrónicas dos actos de apreciação foram discutidas na secção 2 da Parte III deste texto.

A “publicidade” é um acto estipulado por lei nas tramitações dos procedimentos da contratação. Em princípio, a entidade contratante deve publicar determinadas matérias no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, num jornal chinês e num jornal português locais e, também, nas páginas electrónicas das entidades contratantes. Como os primeiros três meios têm, em princípio, formatos electrónicos, já existem condições para a publicação de forma electrónica.

A “assistência administrativa e judicial” consiste em fazer com que a parte participante na contratação acredite que os seus interesses poderão provavelmente ser prejudicados durante a execução das tramitações dos procedimentos da contratação, levando à perda da oportunidade de celebrar um contrato com a entidade contratante, de modo a que esteja presente a assistência administrativa ou judicial. A forma específica da primeira é a reclamação e o recurso hierárquico; a da segundo é o recurso contencioso, para salvaguardar os seus direitos e interesses devidos. Se a assistência administrativa relevante for apresentada por escrito, os documentos electrónicos com assinatura electrónica poderão ser transmitidos por meios electrónicos ou pelo sistema aplicativo. No caso da apresentação de recursos contenciosos, a parte deverá cumprir as disposições do respectivo processo judicial.

### **3. Estabelecimento de um sistema aplicativo da contratação electrónica**

Considerando que na contratação pública os serviços e organismos públicos são a parte contratante que organiza e desenvolve a contratação e os fornecedores ou construtores são a parte participante, os equipamentos informáticos e os sistemas informáticos de ambos são diferentes em função da escala, das

especificações e da aplicação tecnológica, especialmente os usados pelas pequenas e médias empresas, que podem não atingir o nível empresarial. Mesmo considerando apenas o utilizador geral, ambas as partes da contratação usarão o mesmo sistema aplicativo da contratação pública. Assim, na construção desse sistema aplicativo, a eficiência e a conveniência dos equipamentos informáticos dos fornecedores e construtores devem ser consideradas. Tendo em conta a actual popularização das tecnologias da informação, é adequado realizar a construção e a execução do sistema aplicativo da contratação electrónica com base num ambiente em rede. Esta abordagem tem várias vantagens, tais como: a primeira, permite dispensar as entidades contratantes e os participantes na contratação de instalarem o sistema aplicativo nos seus equipamentos informáticos, bastando apenas inscrever o *link* próprio na barra de endereço do navegador; a segunda, oferece a ambas as partes a possibilidade de interacção na mesma plataforma; a terceira, facilita a actualização do sistema aplicativo.

#### **4. Exploração e manutenção de um sistema aplicativo integrado de contratação electrónica da responsabilidade de uma entidade com competência exclusiva na contratação pública**

A partir do conceito de modelo de contratação electrónica acima exposto, pode ver-se que a contratação electrónica não se limita aos procedimentos de contratação electrónicos que servem como um centro, mas também leva em consideração os diferentes assuntos relacionados com o desenvolvimento dos procedimentos de contratação, de modo a atingir-se um modelo de contratação electrónica completo e alcançar-se a boa governação da contratação pública. A este respeito, com base no sistema aplicativo a ser explorado e mantido por esse modelo de contratação electrónica e na gestão quotidiana dos seus conteúdos, o Governo da RAEM deve investir muitos recursos humanos, materiais, financeiros, tecnológicos e temporais, para garantir o funcionamento, em boas condições e bom estado, do sistema aplicativo e desempenhar e melhorar a eficiência administrativa. Tendo em vista que as tramitações e os actos relevantes de cada procedimento de contratação se encontram legalmente previstos,

designadamente cada tramitação de procedimentos do concurso público está clara e especificamente estipulada, as diferentes entidades contratantes devem, em princípio, cumprir as mesmas tramitações estatutárias para executarem os procedimentos e os procedimentos de contratação electrónico consistirem na substituição do método de execução tradicional pelas tramitações electrónicas dos procedimentos, para que natureza das tramitações dos procedimentos não sejam alteradas. Ora, se cada entidade contratante desenvolver e manter os seus procedimentos de contratação electrónicos e até mesmo as funções complementares e/ou de valor agregado supracitadas, tal representará, sem dúvida, um uso repetitivo de recursos multifacetados para o Governo da RAEM, bem como os conteúdos contidos em algumas funções não serão integrados nem as sinergias conseguirão ter efeitos. É verdade que o Governo da RAEM deve desenvolver e manter, na perspectiva macro da governação electrónica, um sistema aplicativo integrado e unificado da contratação electrónica extensível a todas as entidades contratantes para conseguir um melhor uso dos recursos e melhorar os benefícios administrativos e económicos. Mas uma primeira tarefa que deve ser resolvida ou decidida é a necessidade de estabelecer uma entidade que tenha competência exclusiva para a contratação pública ou uma autoridade para a contratação pública, que seja responsável pela exploração e manutenção técnica desse sistema aplicativo, bem como pela gestão dos assuntos substantivos e quotidianos das respectivas funções. Esta abordagem pode trazer muitas vantagens, directa e indirectamente:

- (1) Evita a participação repetitiva de recursos de todas as entidades contratantes para explorarem e manterem, por conta própria, o sistema aplicativo da contratação electrónica, bem como evitar a diferença na execução e desempenho dos sistemas aplicativos diferentes;
- (2) Permite que os participantes na contratação utilizem uma única plataforma, facilitando-lhes a participação nos procedimentos de contratação desenvolvidos por diferentes entidades contratantes, numa plataforma única, idêntica e familiar;

- (3) Ajuda a estabelecer e a manter os sistemas auxiliares relacionados com o sistema aplicativo da contratação electrónica e o banco de dados integrado e centralizado dos participantes na contratação;
- (4) Propicia o estabelecimento de big data ou de recursos de dados para a contratação pública do Governo da RAEM, de modo a que a análise dos dados e das estatísticas possa ser bem feita e, em seguida, as políticas públicas relevantes possam ser elaboradas e possa também ser avaliada a eficácia dessas políticas;
- (5) Faz sistemática e consistentemente perguntas frequentes relacionadas com a contratação pública, responde às dúvidas levantadas pelas entidades contratantes e participantes, bem como presta apoios;
- (6) Cria um bom canal de comunicação e permite a recolha e audição do feedback pelo pessoal responsável pela contratação e a partilha de experiências e práticas, de forma a atingir o objectivo da melhoria contínua.

## **VI. Conclusão**

Com o desenvolvimento e popularização das tecnologias da informação, a governação electrónica na administração pública moderna tornou-se um dos principais meios para realizar a modernização administrativa. Ao mesmo tempo, o Governo pode prestar aos residentes serviços mais convenientes através da governação electrónica. Nos trabalhos quotidianos do Governo, além de os funcionários executarem os seus trabalhos e prestarem serviços à sociedade, também é necessário, em certo grau, que desempenhem funções directa ou indirectamente através de terceiros, para seleccionar fornecedores, prestadores de serviços e construtores de obras adequados para a contratação pública. Por esta razão, a contratação pública, que pode efectivamente melhorar a eficiência administrativa, tornou-se um dos projectos de trabalho mais relevantes desde a reunificação de Macau. Apesar de a contratação electrónica ser tecnicamente viável e o regime jurídico dos documentos e assinaturas electrónicas ter sido

promulgado em 2005, ela não foi concretizada por um longo período de tempo devido ao obstáculo dos efeitos jurídicos da eletrônica nos trabalhos tradicionais. Em 2020, o Governo da RAEM promulgou a lei da governação eletrônica e respectiva regulamentação, para definir que a eletrônica dos trabalhos tradicionais tem efeitos jurídicos equivalentes, o que pode resolver os problemas enfrentados durante um longo período de tempo.

Tendo em vista que o processo do concurso público da contratação pública é um processo legal, as suas tramitações são estipuladas pela lei e que, quaisquer entidades contratantes devem seguir as tramitações estatutárias para implementar o procedimento do concurso público, tal permite espreitar a possibilidade de eletrônica as tramitações tradicionais. Neste sentido, este texto tomou o processo do concurso público como exemplo e colocou-se na base do processo de contratação, o qual, de acordo com a natureza dos trabalhos, se divide em sete fases: preparação, apresentação de propostas, acto público, avaliação de propostas, adjudicação, celebração do contrato e execução do contrato. Em seguida, o autor deste texto resumiu seis elementos fundamentais de procedimentos do concurso público a partir das tramitações estatutárias, nomeadamente: documentos em papel, transmissão de documentos, tramitações de procedimentos de contratação tratadas de forma manual, assinatura autógrafa de documentos, lavrar contratos de contratação e efectuar pagamentos, bem como a estipulação que os resultados eletrónicos têm nos efeitos jurídicos necessários de acordo com a lei. Em relação a estes elementos fundamentais, está apenas previsto que a prática da celebração do contrato que exige o registo das informações nos livros notariais, para efeitos notariais, seja devidamente adaptada. Ao mesmo tempo, os actos de apreciação nos procedimentos da contratação podem também ser assinados nos documentos eletrónicos, para efeitos de confirmação, na forma de assinatura eletrónica, para terem valor jurídico, de modo a viabilizar os actos de apreciação eletrónicos.

No entanto, a proposta de lei da “Lei da Contratação Pública” emitida pelo Governo da RAEM em Janeiro de 2020 contém quatro aspectos sobre disposições relativas à eletrônica. Dois desses aspectos envolvem tramitações

electrónicas de procedimentos de contratação; um pertence aos catálogos e às encomendas electrónicas, durante a execução do contrato perante a contratação centralizada; o outro refere-se ao estudo e avaliação das possibilidades de implementar as tramitações electrónicas dos procedimentos de contratação dentro de três anos após a entrada em vigor dessa lei. Pode verificar-se que a proposta de lei da “Lei da Contratação Pública” tem disposições extremamente limitadas, inconsistentes, não abrangentes nem bem posicionadas sobre a contratação electrónica, não sendo favorável à implementação dos primeiros três aspectos das disposições relativas à electrónica, e podendo, até mesmo, ser um trabalho prático que venha a trazer inconveniência e complexidade face à execução alternada das tramitações dos procedimentos da contratação na forma tradicional e na forma electrónica.

Actualmente, com base na discussão e análise preliminar deste texto, *de jure*, o regime jurídico dos documentos e assinaturas electrónicas, a lei da governação electrónica e a sua regulamentação têm sido capazes de implementar as tramitações electrónicas dos procedimentos de contratação, ou seja é proporcionada uma base legal apropriada para o desenvolvimento da passagem dos procedimentos de contratação da forma tradicional para a forma electrónica, e que faz com que os actos e documentos electrónicos pertinentes tenham os efeitos jurídicos necessários. No entanto, a simples implementação dos procedimentos de contratação electrónicos não é suficiente para aproveitar as vantagens e a eficácia que a contratação electrónica pode trazer. Assim, o autor deste texto concebeu um conceito mais abrangente e completo, no qual os procedimentos da contratação electrónicos servem como um centro, e, em seguida, teve em consideração as necessidades da parte contratante e da parte participante, especialmente para a prestação de algumas funções de apoio, complementares e de valor agregado para a parte contratante, esperando que a entidade que assuma a competência da contratação pública ou a autoridade da contratação pública estabeleça um sistema de aplicação integrado e unificado da contratação electrónica, através de um modelo abrangente, de forma a ajudar a alavancar os benefícios e as sinergias que a contratação electrónica pode trazer.