

Análise das Informações Públicas e sua Base na Contratação Pública da RAEM

*Tang Tat Weng**

I. Introdução

As diferentes funções assumidas pelas autoridades da Administração Pública enformam todos os trabalhos que o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (designada abreviadamente por RAEM) deve promover no âmbito do desenvolvimento e das actividades socioeconómicas e culturais, para que os trabalhos relativos a eventuais projectos de contratação pública possam ser alicerçados em políticas públicas ou elaborados de acordo com os planos das actividades anuais, podendo também, deste modo, ser realizados em resposta a situações imprevistas ou emergentes, no sentido de a Região poder alcançar o desenvolvimento sustentável de forma planeada e ordenada, procurando, assim, condições favoráveis para o bem-estar da população.

Para este efeito, o Governo da RAEM deve utilizar eficazmente os recursos públicos no sentido de alcançar uma melhor, se não mesmo a melhor relação custo-eficácia. A contratação pública é um dos meios ao dispor do Governo da RAEM para utilizar eficazmente os recursos públicos, humanos e financeiros, de modo a incentivar eficazmente o sector privado a continuar empenhado nas suas actividades especializadas e a promover o seu desenvolvimento de acordo com o evoluir dos tempos.

Tendo em conta que cada serviço e organismo público implementa trabalhos de contratação pública para cumprir as suas competências, as modalidades de execução não são exactamente as mesmas no seu conjunto. O pré-requisito principal depende da natureza do serviço *per se* – serviços integrados; serviços

* Doutoramento em Direito pela Universidade de Ciência Política e Direito da China, docente a tempo parcial na Universidade de Macau.

com autonomia administrativa; serviços e organismos autónomos. Deste modo, forma-se um sistema descentralizado em que a contratação pública surge, regra geral, numa modalidade de autogestão, enquanto apenas os projectos abrangidos pela contratação central estão sujeitos a uma modalidade de gestão centralizada.

Assim, ao abrigo do actual regime jurídico da contratação pública e dos eventuais regulamentos administrativos, cada entidade contratante trata e gere vários tipos de informações relacionados com a contratação pública, que executa de acordo com as suas atribuições e competências. Nesta perspectiva, as informações relativas à contratação pública das autoridades administrativas da RAEM formam, em princípio, uma modalidade descentralizada de autogestão. A vantagem desta modalidade é que cada entidade contratante tem autonomia, independência e flexibilidade, mas a desvantagem é que gera custos operacionais e de gestão independentes. Além disso, as respectivas modalidades de gestão não são necessariamente idênticas, tornando mais difícil para o governo fazer uma avaliação precisa das actividades e da eficácia da contratação pública numa base centralizada e unificada, sendo mesmo difícil alcançar objectivos de governação e de supervisão eficazes. Por este motivo, expõe-se neste texto esta questão, em especial, discutem-se e analisam-se as informações publicadas actualmente, uma por uma, por cada entidade contratante, de acordo com as respectivas leis e regulamentos administrativos. Em segundo lugar, este texto sugere que as tecnologias da informação podem ser usadas para estabelecer um sistema ou uma plataforma de informação integrada e abrangente, onde sejam publicadas informações relevantes, de modo que, sob a premissa de manter a execução autónoma da contratação pública por cada entidade contratante, possa ser alcançada uma modalidade centralizada de informações integradas e abrangentes, permitindo ao governo da RAEM tomar decisões e fazer fiscalização, em linha com o princípio da boa governação, com base em informações abrangentes, centralizadas e precisas, o que facilita também a participação social na contratação pública e conduz a uma supervisão.

II. Publicação das informações relativas à contratação pública actualmente regulamentada

O processamento completo da contratação pública pode ser dividido principalmente em três períodos: confirmação da procura do projecto; formação do contrato; e execução do contrato. No período da confirmação da procura, as entidades contratantes fazem uma pesquisa sobre a procura do projecto em específico, ou determinam a necessidade real de obter aquele projecto. Determinada a procura de um modo geral, entra-se, imediatamente ou de acordo com o plano de actividades, no período da formação do contrato, sendo lançados os trabalhos preparatórios para o início dos procedimentos da contratação. Se um contrato público puder ser celebrado dentro deste período, passará para o período de execução do contrato. De entre estes três períodos, o período de formação do contrato, em regra, segue um procedimento administrativo e a entidade contratante receberá e gerará diferentes níveis e quantidades de informação, em resposta a diferentes tarefas ou formalidades de trabalho, que podem ser divididas em informações públicas e não públicas.

As informações públicas da contratação pública podem ser classificadas de legais e de natureza administrativa. As primeiras referem-se às informações ou elementos relacionados com a contratação pública que devem ser publicados ou publicitados, através de meios específicos, regulamentados por qualquer forma legislativa. As segundas referem-se, no processo de tomada de decisão administrativa, às informações ou elementos relacionados com a contratação pública a serem publicitados através dos meios designados e dos tempos específicos, por decisão discricionária da entidade competente.

As informações não públicas da contratação pública dizem respeito a informações ou elementos que não estão sujeitos, *per se*, a disposições legais ou a decisões administrativas para serem publicadas ou publicitadas; ou seja, são informações referentes a trabalhos internos das entidades contratantes. Essas informações podem ser classificadas como informações administrativas gerais, informações legais secretas e informações administrativas secretas. As

informações administrativas gerais podem ser consultadas e utilizadas pelo pessoal dos diversos níveis, responsável pela contratação. As informações estatutárias secretas são informações com natureza secreta, que se encontram estipuladas pelas disposições legais relacionadas com a contratação pública. Por último, as informações administrativas secretas são informações em que os graus de classificação do segredo são determinados pelos diversos níveis do pessoal em relação a cada projecto de contratação, conforme as suas competências. Os graus de classificação do segredo dividem-se, por ordem hierárquica de cima para baixo, em ultra-secreto, secreto e confidencial. Independentemente da classificação, as informações secretas só podem ser visualizadas e utilizadas por pessoal do nível correspondente.

Para permitir o reconhecimento das informações que são públicas, expomos de seguida a sua fundamentação jurídica e as informações públicas actualmente sujeitas a decisões administrativas.

1. Informações públicas reguladas por lei

1) Informações públicas relativas aos procedimentos do concurso

Nos actuais procedimentos da contratação pública, apenas os correspondentes à forma da contratação na categoria de concurso, ou seja, os procedimentos do concurso, estão sujeitos às disposições legais em que se estipula claramente quais as informações que devem ser publicadas ou publicitadas nalgumas tramitações, devendo aquelas ser publicadas no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau (doravante designado por B.O.), bem como num jornal chinês e num jornal português desta Região.¹ Ressalva-se aqui que se um projecto de contratação for iniciado através de um procedimento com recurso a qualquer

¹ No que diz respeito aos procedimentos do concurso para a aquisição de bens e serviços, vejam-se os termos do artigo 9.º (Publicação dos actos) do DL n.º 63/85/M; no que diz respeito aos procedimentos do concurso público e do concurso limitado por prévia qualificação para a realização de empreitadas de obras públicas, vejam-se os termos do artigo 51.º (Publicidade dos actos) do DL n.º 74/99/M. Ambos regulam que o anúncio do concurso é obrigatoriamente publicado em B.O., num jornal de língua chinesa e noutro de língua portuguesa.

forma de consulta que pertença ao ajuste directo, ele não está sujeito às actuais leis procedimentais do concurso, nomeadamente aos Decretos-Leis n.º 63/85/M e n.º 74/99/M, excepto aquele que exigir a celebração de contrato escrito em virtude dos procedimentos de consulta das empreitadas de obras públicas. De seguida, descrevemos os actuais actos que devem ser publicados nos termos das leis procedimentais do concurso.

(1) Anúncio do concurso

Os anúncios do concurso são informações oriundas da fase da apresentação de propostas de um determinado procedimento do concurso, as quais devem ser publicadas, de acordo com a lei, nesta fase, conforme cada projecto de contratação.

Tal como a designação indica, o anúncio do concurso é o que a entidade contratante tem de emitir para iniciar um procedimento do concurso, correspondente à forma de concurso escolhida para o projecto de contratação, pelo que não tem nada que ver com o procedimento da consulta. O anúncio do concurso é um documento-chave nos procedimentos do concurso. Logo que a entidade contratante publique o anúncio relativo ao projecto de contratação na forma prescrita pela lei, os procedimentos do concurso terão início imediatamente;² caso contrário, o projecto não será concretizado. Ressalva-se aqui que a publicação do anúncio do concurso está sujeita às leis procedimentais do concurso relativas à contratação pública. No caso dos procedimentos do concurso para a aquisição de bens e serviços, ao abrigo do DL n.º 63/85/M, o anúncio deve ser publicado independentemente da natureza do concurso. No caso dos procedimentos do concurso público e do concurso limitado por prévia qualificação, ao abrigo do DL

² No que diz respeito aos procedimentos do concurso para a aquisição de bens e serviços, vejam-se os termos do n.º 1 do artigo 13.º (Anúncio do concurso) do DL n.º 63/85/M; no que diz respeito aos procedimentos do concurso público e do concurso limitado por prévia qualificação para a realização de empreitadas de obras públicas, vejam-se os termos do n.º 1 do artigo 56.º (Anúncio do concurso) do DL n.º 74/99/M.

n.º 74/99/M, os anúncios devem ser igualmente publicados. Se o procedimento do concurso das empreitadas de obras públicas for realizado na forma de concurso limitado sem qualificação prévia, o dono da obra faz uma comunicação às entidades escolhidas, mediante convite, em substituição do anúncio do concurso.³

No entanto, a escolha para iniciar um procedimento de contratação com recurso ao concurso para celebração de um contrato público não é arbitrária, dependendo antes do valor estimado do projecto de contratação, se o mesmo atinge ou não o limiar do concurso. O actual limiar do concurso está regulado no DL n.º 122/84/M, com a redacção dada pela Lei n.º 5/2021 (doravante designado por DL n.º 122/84/M), que entrou em vigor a 25 de Maio de 2021. O limiar do concurso anterior a esta data tinha sido revisto em 1989 e esteve em vigor durante mais de 32 anos. A tabela 1 lista as alterações nos limiares do concurso relativos aos projectos de contratação.

Tabela 1: Limiares do concurso para os tipos de projectos de contratação estipulados pelo DL n.º 122/84/M, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1985 e foram alterados até à presente data

Período de vigência		Limiares de concurso			
		Aquisição de bens e serviços		Realização de obras públicas	
		Valor	Aumento	Valor	Aumento
Período I	01.01.1985 – 14.05.1989*	>\$500,000	--	>\$1,500,000	--
Período II	15.05.1989 – 24.05.2021†	>\$750,000	50%	>\$2,500,000	66.67%
Período III	25.05.2021 – presente‡	≥\$4,500,000	500%	≥\$15,000,000	500%

Obs.:

-- Não aplicável;

* Período de vigência do original DL n.º 122/84/M;

† Período de vigência do DL n.º 122/84/M, com a redacção dada pelo DL n.º 30/89/M;

‡ Período de vigência do DL n.º 122/84/M, com a redacção dada pela Lei n.º 5/2021;

\$ Representa valores em patacas.

³ Ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 114.º (Abertura do concurso) do DL n.º 74/99/M.

Verifica-se na tabela 1 que a eficácia dos limiares do concurso para projectos de contratação pode ser dividida em três períodos, estando actualmente no III, o que significa que o limiar do concurso sofreu dois ajustamentos em alta. O primeiro ajustamento foi feito quatro anos após a implementação do limiar inicial, ou seja, em 1989, devido ao desenvolvimento socioeconómico da época: o limiar para a aquisição de bens e serviços foi aumentado em 50% e o limiar para a realização de obras públicas subiu 66.67%. O segundo ajustamento foi feito 32 anos depois, em 2021, em resposta ao crescimento multiplicado da economia de Macau durante esse período e desde a reunificação de Macau com a China, mas com uma atitude mais prudente: os limiares do concurso para as duas categorias de projectos de contratação aumentaram cinco vezes mais. Então, o número de anúncios de concurso emitidos após os dois ajustamentos dos limiares do concurso caiu significativamente. A tabela 2 lista o número de anúncios de concurso publicados pela Administração Pública entre 2010 e 2022.

Tabela 2: Número de anúncios de concurso publicados, por tipo de projectos de contratação, pelos serviços e organismos públicos da RAEM entre 2010 e 2022

Período de vigência dos limiares do concurso relevantes	II												III		Total
Ano Projecto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	2022		
Bens	68	92	112	74	69	88	115	116	137	138	105	59	35	1 264	
Serviços	58	72	78	78	88	96	109	181	192	188	142	118	85	1 544	
Obras	51	74	54	57	60	50	66	65	82	84	59	45	32	833	
Total	177	238	244	209	217	234	290	362	411	410	306	222	152	3 641	

Fonte: O autor deste texto leu os anúncios de concurso publicados no Boletim Oficial da RAEM nos anos em causa e fez a sua contagem.

Obs.:

* A partir de 25 de Maio de 2021, os limiares do concurso para a aquisição de bens e serviços e para a realização de obras públicas aumentaram cinco vezes mais. Somente quando o valor estimado do projecto de contratação atingir o limiar definido e não houver dispensa de concurso é que será escolhida a forma de concurso para se iniciar os procedimentos do concurso e será publicado o anúncio. Neste sentido, o número de anúncios publicados para se dar início aos procedimentos do concurso tem correspondentemente vindo a diminuir a partir desta data.

Com base no número de anúncios de concurso demonstrado na tabela 2, verifica-se que, com excepção da evidente diminuição em 2013 do número de projectos de bens adquiridos, que levou a uma queda significativa do número total de concursos naquele ano, o número total de concursos continuou, regra geral, a aumentar a cada ano. Até Janeiro de 2020, altura em que o surto mundial do novo coronavírus prejudicou gravemente as actividades socioeconómicas, também as actividades do Governo da RAEM foram seriamente afectadas, pelo que a contratação pública foi reduzida, sob a premissa da utilização prudente do erário público, resultando numa diminuição do número de concursos. Por outro lado, a diminuição crescente do número de concursos em 2021 e 2022 deveu-se ao efeito de alavanca dos novos limiares do concurso, que entraram em vigor no final de Maio de 2021.

É de salientar que, nos 3 641 concursos iniciados no período de 2010 a 2022, há um projecto de contratação em 2017 e outro em 2018 iniciados com recurso ao concurso limitado por prévia qualificação,⁴ ou seja, nos restantes 3 639 projectos de contratação foram iniciados procedimentos através da forma de concurso público. Contudo, tendo em conta que nos concursos limitados sem qualificação prévia iniciados para a realização de empreitadas de obras públicas é emitida uma circular em substituição da publicidade de anúncio do concurso, o público em geral desconhece se tais concursos foram iniciados ou não durante esse período e, em caso afirmativo, quando é que foram iniciados.

(2) Esclarecimento de dúvidas surgidas perante os documentos relativos ao concurso

O esclarecimento de dúvidas surgidas perante os documentos relativos ao concurso⁵ é, em resposta a um determinado projecto de contratação, uma

⁴ A Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes publicou o anúncio do “concurso por pré-qualificação para «Elaboração do Plano Director de Macau»” no n.º 33, Série II do Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, datado em 16 de Agosto de 2017; o Gabinete para o Desenvolvimento de Infraestruturas publicou o anúncio do “concurso limitado por prévia qualificação” para a “Empreitada de concepção e construção da Quarta Ponte Marítima Macau-Taipa” no n.º 49, Série II, do Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, datado em 5 de Dezembro de 2018.

⁵ Os documentos relativos ao concurso são uma terminologia conceptual e são actualmente designados

informação que deve ser publicada durante a fase de apresentação das propostas do procedimento do concurso em causa.

No que diz respeito aos procedimentos do concurso público para a realização de obras públicas, a lei prevê que os concorrentes interessados poderão, no primeiro terço do prazo fixado para a apresentação das propostas, submeter ao dono da obra pedidos de esclarecimento necessários à boa compreensão dos documentos relativos ao concurso para a realização de obras públicas. Os esclarecimentos devem ser prestados, por escrito, pela entidade para o efeito indicada no programa do concurso no segundo terço do mesmo prazo, bem como publicados na forma de aviso, comunicando aos interessados a existência desses esclarecimentos e da junção da sua cópia aos documentos relativos ao concurso.⁶ A este respeito, a tabela 3 lista o número de esclarecimentos e de esclarecimentos complementares surgidos na interpretação dos documentos relativos aos concursos publicados pelas entidades contratantes nos últimos seis anos.

Tabela 3: Quantidade de esclarecimentos e esclarecimentos complementares para a boa compreensão dos documentos relativos aos concursos prestados aos concorrentes interessados pelas entidades contratantes, no período de 2017 a 2022

Projectos \ Ano	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Bens	11	4	11	6	10	3	45
Serviços	21	13	18	16	22	16	106
Obras	24	22	24	22	29	32	153
Total	56	39	53	44	61	51	304

Fonte: O autor leu os avisos publicados no Boletim Oficial da RAEM dos anos em causa e fez a sua contagem.

como “elementos que servem de base ao concurso” pelo disposto nas duas leis de procedimentos de concursos. Os documentos indicados encontram-se previstos no n.º 1 do artigo 10.º do DL n.º 63/85/M e no n.º 1 do artigo 52.º do DL n.º 74/99/M.

⁶ No que diz respeito aos procedimentos do concurso público e do concurso limitado por prévia qualificação para a realização de obras públicas, vejam-se os termos do n.º 3 do artigo 57.º (Esclarecimento de dúvidas surgidas na interpretação dos elementos patenteados) do DL n.º 74/99/M.

Legalmente, apesar de apenas no DL n.º 74/99/M haver disposições a este respeito, as entidades contratantes também dão, na prática, respostas às dúvidas levantadas pelos concorrentes interessados sobre os documentos relativos aos concursos referentes a aquisição de bens e serviços, publicando igualmente os respectivos esclarecimentos. Esta é uma decisão e prática das entidades contratantes puramente administrativa. A permissão aos concorrentes interessados para pedirem esclarecimentos para a boa compreensão dos documentos relativos ao concurso é, normalmente, fixada no programa de concurso dos projectos de contratação, a fim de garantir o direito à informação dos concorrentes. Desta forma, é possível alcançar uma abordagem consistente relativa aos procedimentos do concurso para iniciar os procedimentos da contratação de quaisquer tipos de projectos de contratação através de concurso. Contudo, a ausência de uma abordagem obrigatória por lei não garante que todas as entidades contratantes tenham o mesmo tipo de actuação em todos os procedimentos do concurso para a aquisição de bens e serviços por elas realizados.

(3) Fixação de nova data do acto público do concurso

A fixação de nova data para realizar o acto público do concurso surge, essencialmente, em resposta à impossibilidade de realizar o acto público do concurso na data prevista referente a determinado projecto de contratação, que decorre da informação que tem de ser publicada durante a fase de apresentação de propostas, nos termos da lei relativa aos procedimentos do concurso em causa.

Para os procedimentos do concurso relativos à realização de obras públicas, a lei determina que o acto público do concurso deve ser fixado no primeiro dia útil após o termo do prazo para apresentação de propostas.⁷ Se não houver espaço para realizar o acto público do concurso nessa data por motivos razoáveis, deve ser publicada nova data para o acto público na forma de aviso, de acordo com a lei, mas sem exceder em mais de 30 dias a data inicialmente estabelecida.⁸ Nas

⁷ Ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 76.º (Acto público do concurso) do DL n.º 74/99/M.

⁸ *Idem*, n.º 2.

disposições legais, embora não esteja previsto que o aviso deva ser publicado antes da data inicialmente fixada para o acto público do concurso, sob a premissa da razoável execução dos trabalhos, a alteração da data deverá ser feita antes de se prever que o trabalho não poderá ser realizado na data inicial. Uma vez que o aviso só pode ser publicado após a data para o acto público do concurso inicialmente fixada, devem existir, administrativa ou legalmente, razões justificadas ou suficientes para o fazer.

Não existe, no entanto, disposição semelhante na lei procedimental do concurso para aquisição de bens e serviços. Mas, na prática, para alcançar o princípio da boa governação e garantir o direito de participação dos concorrentes, as entidades contratantes também fixam de novo a data para o acto público do concurso e publicam-na de forma idêntica à citada no parágrafo anterior, permitindo a todos os concorrentes saber, após a alteração, qual a data, hora e local do acto público do concurso.

Tabela 4: Número de avisos com fixação de nova data referente a actos públicos do concurso, publicados pelas entidades contratantes, no período de 2017 a 2022

Projecto \ Ano	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Bens	0	0	0	6	0	17	23
Serviços	1	0	0	7	0	7	15
Obras	4	0	1	4	8	6	23
Total	5	0	1	17	8	30	61

Fonte: O autor deste texto leu os avisos publicados no Boletim Oficial da RAEM dos anos em causa e procedeu à sua contagem.

A fixação de nova ou a alteração da data do acto público do concurso ocorre geralmente em resposta a circunstâncias de práticas administrativas. Contudo, em relação aos anos em análise, no período entre 2020 e 2022, o número de datas novamente fixadas para os actos públicos de concurso sentiu obviamente o impacto que a epidemia do novo tipo de coronavírus teve no funcionamento normal dos serviços e organismos públicos. Destaque-se que, em Fevereiro de 2020 e entre 18 de

Junho e 3 de Agosto de 2022, os serviços e organismos públicos foram encerrados, isto é, não estavam abertos ao público, mantendo apenas algumas funções específicas de trabalho. Isto fez com que a realização de actos públicos relacionados com alguns projectos de contratação fosse adiada e as datas alteradas, sendo que, em alguns casos, os avisos referentes às alterações só surgiram após as datas do acto público do concurso.

Portanto, como pode observar-se na tabela 4, há um número invulgarmente elevado de alterações de datas de actos públicos de concurso no período de 2020 a 2022, especialmente em 2020, com 17 casos, ocupando mais de um quarto do total dos seis anos expostos na tabela 4. Já 2022, em que há registo de 30 casos, representa quase metade do total, o que foi claramente motivado pelas circunstâncias peculiares e excepcionais causadas pelo impacto da epidemia no funcionamento da administração pública.

(4) Suspensão por um determinado período da participação de um concorrente nos procedimentos do concurso com base no contexto legal

A suspensão da participação de um determinado concorrente nos procedimentos do concurso será uma informação publicada de acordo com a lei, relacionada com um determinado projecto de contratação, decorrente de irregularidades legais no acto público do concurso do procedimento em causa.

Nos procedimentos do concurso para a aquisição de bens e serviços fixados por lei, a comissão de abertura de propostas deve ler, no início da sessão do acto público, matérias que incluem a lista de concorrentes, elaborada pela ordem de entrada das propostas. Em seguida, se algum concorrente que assiste ao acto público do concurso não tiver sido incluído na lista de concorrentes e puder apresentar um recibo ou um aviso postal de recepção comprovativos da oportuna entrega da sua proposta, poderá apresentar uma reclamação. Neste sentido, se a comissão de abertura de propostas verificar que a proposta foi apresentada pelo concorrente atempadamente no local indicado no anúncio do concurso, ainda que o seu paradeiro seja desconhecido, a comissão de abertura de propostas poderá

permitir ao concorrente que apresente a mesma proposta e os documentos exigidos, bem como fixará outra data para a continuação do acto público do concurso. No entanto, se se verificar que a respectiva reclamação é infundada e tem apenas por finalidade atrasar o prazo, ou se se verificar que a proposta apresentada não está em conformidade com a inicialmente entregue, por despacho do Chefe do Executivo publicado em B.O., pode ser fixado um período durante o qual esse concorrente fica impedido de voltar a apresentar propostas. Isto é, não poderá participar nos procedimentos do concurso para a aquisição de bens e serviços a iniciar pela mesma entidade contratante, ou até por toda a administração pública. De igual modo, não lhe podem ser feitas adjudicações por consulta escrita, consulta verbal ou dispensa de consulta.⁹ Apesar destas disposições, não foi detectado qualquer despacho do Chefe do Executivo, desde a reunificação de Macau com a China, relacionado com a suspensão de apresentação de propostas por qualquer concorrente.

O DL n.º 74/99/M que regula os procedimentos do concurso para a realização de empreitadas de obras públicas não estipula quaisquer disposições a esse respeito.

(5) Instruções e normas para a execução dos procedimentos do concurso para a aquisição de bens e serviços

A fim de permitir efectivamente que todas as entidades contratantes implementem as tramitações, consistentes e normalizadas, dos procedimentos do concurso para a aquisição de bens e serviços, a lei estipula que as respectivas instruções e normas devem ser formuladas de modo atempado e apropriado, e publicadas na forma especificada por lei sendo, por isso, a sua aplicação geral e não particular.

No Capítulo VI (Disposições finais) do DL n.º 63/85/M que regula os procedimentos do concurso para a aquisição de bens e serviços, o artigo 72.º

⁹ Ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 27.º (Reclamação e interrupção do acto do concurso) do DL n.º 63/85/M.

(Normas de execução) estabelece expressamente que “[a] Direcção dos Serviços de Finanças elaborará e fará publicar as instruções e normas que se revelem necessárias à boa execução deste decreto-lei”. Apesar de existir esta disposição, nunca se verificou, até ao momento, a publicação, com base nesta disposição, de quaisquer instruções e normas relevantes aplicáveis a todos os serviços e organismos públicos que sejam entidades contratantes, através do “Boletim Oficial de Macau” do então Governo de Macau e do “Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau” do presente Governo da RAEM.¹⁰ Cada entidade contratante tem implementado a formação do contrato, a liquidação das despesas e a execução do contrato de acordo com a sua compreensão e interpretação desse decreto-lei.

O DL n.º 74/99/M, que regula os procedimentos do concurso para a realização de empreitadas de obras públicas, não estabelece quaisquer disposições a esse respeito.

2) Informações públicas relacionadas com as despesas da contratação

As informações públicas relacionadas com as despesas da contratação derivam da fase de adjudicação dos procedimentos do concurso, em resposta ao valor de adjudicação do projecto de contratação individual, sendo os respectivos encargos plurianuais publicados na fase da celebração do contrato, nos termos legais.

Os actuais regimes jurídicos relativos à contratação pública e finanças públicas do Governo da RAEM têm uma relação inseparável, cuja chave envolve despesas no orçamento governamental. Nos contratos públicos, desde que os fornecedores, prestadores de serviços ou empreiteiros cumpram as suas

¹⁰ Conforme o disposto no n.º 4 do artigo 120.º (Publicidade obrigatória) do actual Código de Procedimento Administrativo, “[q]uando a lei impuser a publicação do acto mas não regular os respectivos termos, deve a mesma ser feita no Boletim Oficial de Macau [presente Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau], no prazo de trinta dias, e conter todos os elementos referidos no n.º 1 do artigo 113.º, devendo, quando possível, os fundamentos da decisão constar da publicação, ainda que por extracto”.

obrigações de oferta, as entidades contratantes devem pagar as despesas, de acordo com os termos contratuais. Com base nas disposições relativas aos procedimentos da contratação, especialmente as reguladas por lei referentes aos procedimentos do concurso, as despesas contratuais devem ser autorizadas pela entidade competente, ou seja, a entidade adjudicante, no momento da adjudicação, nos termos da lei; caso contrário, a adjudicação não pode ser feita. Nesse momento, a entidade contratante toma também conhecimento dos prazos de execução e do correspondente pagamento do contrato, podendo assim determinar os anos económicos a que respeita o período dos encargos plurianuais gerados pelas despesas.

(1) Requisitos legais relativos aos encargos plurianuais

Nos procedimentos da contratação pública, os encargos plurianuais sobre despesas de contratação são uma das considerações significativas das despesas das finanças públicas, pelo que as disposições concernentes se encontram estabelecidas na «Lei de enquadramento orçamental» e no seu respectivo regulamento administrativo complementar, e não na legislação relativa à contratação pública.

Conforme o disposto na «Lei de enquadramento orçamental», existem duas circunstâncias em que o encargo financeiro causado por uma despesa é um encargo plurianual: a primeira é quando a realização do encargo financeiro excede um ano económico; a segunda é quando o ano da assunção de encargos não é o da sua realização, ou seja, no ano da assunção dos encargos não é necessário pagar, ficando para os anos subsequentes a obrigação de pagamento das despesas assumidas. Independentemente das circunstâncias, os encargos devem ser, de acordo com a lei, precedidos de aprovação do Chefe do Executivo, ouvida a Direcção dos Serviços de Finanças (designada abreviadamente por DSF), que por sua vez publica mensalmente a relação discriminada dos encargos plurianuais aprovados no B.O.¹¹

¹¹ Ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 35.º (Encargos plurianuais) da Lei n.º 15/2017 «Lei de enquadramento orçamental».

Todavia, essa lei prevê excepções, havendo cinco circunstâncias em que os encargos plurianuais não necessitam de ser aprovados pelo Chefe do Executivo, nem publicados no B.O. Três delas estão relacionadas com as despesas relativas à contratação pública, sendo estas respectivamente:

- (a) Os encargos que constituem despesas certas e indispensáveis,¹² como as despesas relacionadas com a contratação pública que incluem: i) despesas com a locação de bens móveis e imóveis indispensáveis ao funcionamento dos serviços e organismos; ii) despesas com seguros; iii) despesas de limpeza, desinfestação, manutenção, gestão e segurança; iv) despesas com água, energia eléctrica e gás; v) despesas com serviços de transporte e telecomunicações; vi) despesas com publicações periódicas, em suporte de papel ou informático; e vii) despesas resultantes de aplicações financeiras e juros dos serviços e organismos autónomos, a pagar no âmbito das suas actividades operacionais de natureza creditícia, seguradora e de gestão de fundos ou de intermediação financeira;¹³
- (b) O contrato público inicial tem de ser precedido da supracitada aprovação pelo Chefe do Executivo, e, posteriormente, podem ser assumidos novos encargos que resultam de situações imprevisíveis, devidamente fundamentadas, ou de fornecimentos a mais, desde que tenham cabimento no orçamento em vigor na data do reescalonamento;¹⁴
- (c) Os encargos que nos anos económicos seguintes ao da sua contracção não excedam o limite que venha a ser fixado na lei do orçamento para esse ano. Então, esse limite é definido para cada ano económico e não permanece necessariamente inalterado em cada ano económico.

¹² *Idem*, alínea 2) do n.º 4 do artigo 35.º.

¹³ Ao abrigo do disposto no artigo 41.º (Despesas certas e indispensáveis) do Regulamento Administrativo n.º 2/2018.

¹⁴ Ao abrigo do disposto na alínea 3) do n.º 4 do artigo 35.º (Encargos plurianuais) da Lei n.º 15/2017, «Lei de enquadramento orçamental».

Refira-se aqui que, antes de entrar em vigor a disposição referente à circunstância excepcional acima citada no ponto (3), a norma relevante encontrava-se regida pela alínea 3) do n.º 2 do artigo 20.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2006 «Regime de administração financeira pública», alterado pelo Regulamento Administrativo n.º 28/2009, sendo que esse limite de valor definido não excedia 1 000 000 patacas. Mas a circunstância excepcional a este respeito é diferente da actualmente estipulada, uma vez que nela se incluiu um requisito cumulativo de cumprimento de prazo, sendo especificamente esta a redacção: “[q]ue não excedam o limite anual de 1 000 000 patacas em cada um dos anos económicos seguintes ao da sua contracção nem um prazo de execução de três anos”.¹⁵ No entanto, antes da revisão do Regulamento Administrativo n.º 6/2006, o limite do valor e o prazo não precisavam de ser cumpridos conjuntamente, bastando que fosse cumprido um deles para se estabelecer uma excepção, sendo especificamente esta a disposição: “[q]ue não excedam o limite anual de \$ 500 000,00 (quinhentas mil patacas) em cada um dos anos económicos seguintes ao da sua contracção ou um prazo de execução de três anos”.¹⁶

Tendo em vista o acima mencionado, a tabela 5 lista os requisitos que não obrigam a publicação de encargos plurianuais no B.O., desde 25 de Abril de 2006 até ao ano de 2022.

¹⁵ Ao abrigo do disposto na alínea 3) do n.º 2 do artigo 20.º (Encargos plurianuais) do Regulamento Administrativo 6/2006, «Regime de administração financeira pública», alterado pelo Regulamento Administrativo n.º 28/2009.

¹⁶ Ao abrigo do disposto na alínea 3) do n.º 2 do artigo 19.º (Encargos plurianuais) do original Regulamento Administrativo n.º 6/2006.

Tabela 5: Requisitos para a não publicação de encargos plurianuais no B.O., estipulados pelo antigo «Regime de administração financeira pública» e pela actual «Lei de enquadramento orçamental»

#	Período aplicado	Encargos plurianuais estipulados pelo «Regime de administração financeira pública»	Requisitos para a não publicação de encargos plurianuais				Forma de publicação relativa aos encargos plurianuais no B.O.†
			Categoria de requisitos	Montante total dos encargos relativos aos anos económicos seguintes ao ano económico da assunção de encargos*	Relevância	Prazo de execução	
1.	25.04.2006 - 10.08.2018	Ao abrigo do disposto na alínea 3) do n.º 2 do artigo 19.º do RA n.º 6/2006	I	≤ \$500 000	ou	≤ 3 anos	Conforme o encargo plurianual individual, é publicado o correspondente Despacho do CE no B.O.
2.	11.08.2008 - 31.12.2017	Ao abrigo do disposto na alínea 3) do n.º 2 do artigo 20.º do RA n.º 6/2006, alterado pelo RA n.º 28/2009	II	≤ \$1 000 000	e	≤ 3 anos	
#	Ano aplicado	Encargos plurianuais estipulados pela «Lei de enquadramento orçamental» (ao abrigo do disposto na alínea 5) do n.º 4 do artigo 35.º da Lei n.º 15/2017)	Requisitos para a não publicação de encargos plurianuais				Forma de publicação relativa aos encargos plurianuais no B.O.†
			Categoria de requisitos	Montante total dos encargos relativos aos anos económicos seguintes ao ano económico da assunção de encargos*	Relevância	Prazo de execução	
3.	2018	Artigo 11.º da Lei n.º 6/2017	III	≤ \$9 000 000	--	n.a.	Relação discriminada dos encargos plurianuais publicada mensalmente pela DSF no B.O., precedidos de aprovação do CE, ouvida a DSF
	2019	Artigo 9.º da Lei n.º 19/2018					
	2020	Artigo 9.º da Lei n.º 22/2019					
	2021	Artigo 10.º da Lei n.º 27/2020					
4.	2022	Artigo 10.º da Lei n.º 21/2021		≤ \$15 000 000			

Obs.:

* A unidade monetária do limite de valor é a pataca;

† B.O. significa “Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau”;

RA Significa “Regulamento Administrativo”;

CE Significa “Chefe do Executivo

n.a. Significa “não aplicável”.

Pode observar-se mais claramente na tabela 5 que, no período de 2006 a 2022, os requisitos para a dispensa de publicação dos encargos plurianuais foram estipulados por três disposições legais distintas, tornando-se assim três tipos de requisitos regulatórios, a saber: na categoria I, a execução apenas tem de atender a uma das duas exigências (“o montante total dos encargos relativos aos anos económicos seguintes ao ano económico da assunção de encargos não excede a limite de valor específico” ou o “prazo de execução dos encargos” específico); na categoria II, ambos os requisitos devem ser atendidos; na categoria III, apenas o primeiro tem de ser observado. Pode inferir-se que as alterações nestas regulamentações se baseiam no desenvolvimento socioeconómico e na inflação para flexibilizar o limiar, elevando o limite total estabelecido para os anos económicos subsequentes ao ano em que os encargos são assumidos, reduzindo ou mesmo ignorando o prazo de execução dos encargos. A autoridade administrativa pode, por isso, reduzir efectivamente o número de projectos que implicam a publicação dos encargos plurianuais, de modo a melhorar a eficiência administrativa.

Analizando em termos de publicação, os encargos plurianuais que foram obrigatoriamente publicados pelo disposto no antigo «Regime de administração financeira pública», foram-no de acordo com projectos particulares, através de despacho do Chefe do Executivo, que é uma forma legislativa, o que resultou num número substancialmente elevado de despachos do Chefe do Executivo. Sendo assim, ao abrigo do disposto na Lei n.º 15/2017, «Lei de enquadramento orçamental», estabelece-se uma mudança, ao nível administrativo, para a relação discriminada dos encargos plurianuais ser publicada mensalmente pela DSF, o que permitirá, sem dúvida, melhorar muito a eficiência do trabalho administrativo e reduzir os custos administrativos.

No entanto, com base nas alterações aos requisitos a serem preenchidos e mencionados nos dois parágrafos anteriores, o número de projectos de contratação pública que envolvem encargos plurianuais de publicação obrigatória regista correspondentemente uma redução, o que leva a questões sobre diminuição de

informações públicas e menor transparência no que diz respeito aos trabalhos administrativos da contratação pública. A este propósito, emerge outro assunto digno de um estudo mais profundo.

(2) Encargos plurianuais publicados

(a) Número de projectos de contratação publicados relativos a encargos plurianuais

O pré-requisito para a adjudicação no procedimento de contratação é a autorização da despesa, o que gerará obrigações financeiras, que implicarão saber se são ou não encargos plurianuais regulados por lei, e se os mesmos devem ou não ser publicados no B.O., de acordo com o previsto na lei.

A este respeito, no ponto anterior explicámos quais os requisitos legais para a publicação dos encargos plurianuais e, de acordo com as informações efectivamente publicadas, pode verificar-se que representam o total das despesas com a contratação pública. Entre eles, muitos dos projectos com encargos plurianuais envolveram montantes bastante elevados. No período entre os anos de 2010 a 2022, o valor mais elevado foi de 10 mil milhões de patacas,¹⁷ e o projecto de maior duração atravessou 15 anos económicos.¹⁸ É claro que, se a natureza do projecto de contratação ou as suas despesas se enquadrarem nas actuais excepções legais, as respectivas informações não poderão ser conhecidas através das informações publicadas relativas a encargos plurianuais. A tabela 6 lista o número de projectos com encargos plurianuais publicados no B.O. pela administração pública, nos termos da lei, no período de 2010 a 2022.

¹⁷ Os encargos com a execução da «Empreitada de Construção da Zona de Administração do Posto Fronteiriço de Macau da Ponte Hong Kong - Zhuhai - Macau», foram autorizados pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 555/2017, publicado na Série I do n.º 52 do Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, com data de 27 de Dezembro de 2017.

¹⁸ O projecto em causa foi “[o] fornecimento de «Sistema e Material Circulante para a 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro de Macau»” constante na relação discriminada dos encargos plurianuais do mês de Setembro de 2021, publicada na Série II do n.º 45 do Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, com data de 10 de Novembro de 2021.

Tabela 6: Número de projectos com encargos plurianuais que envolveram despesas de contratação pública pela administração pública do Governo da RAEM, no período de 2010 a 2022

Encargos plurianuais obrigatoriamente publicados	Não se enquadra na categoria II de requisitos regulatórios que não obriga a publicidade ¹								Não se enquadra na categoria III de requisitos regulatórios que não obriga a publicidade ²					Total
									III.3 [†]				III.4 [‡]	
Projecto \ Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Bens	23	34	38	32	30	25	28	51	30	26	21	13	28	379
Serviços	30	38	39	33	31	32	40	38	46	47	44	42	32	492
Obras	59	108	77	89	113	114	129	148	70	60	56	53	48	1 124
Total	112	180	154	154	174	171	197	237	146	133	121	108	108	1 995

Fonte: O autor deste texto leu os despachos do Chefe do Executivo e os avisos publicados pela DSF nos Boletins Oficiais da RAEM dos anos em causa e fez a sua contagem.

Obs.:

1. Os encargos plurianuais publicados, entre os anos de 2010 a 2017, preencheram os requisitos estipulados nos termos do disposto no artigo 20.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2006, «Regime de administração financeira pública», alterado pelo Regulamento Administrativo n.º 28/2009;

2. Os encargos plurianuais publicados, entre os anos de 2018 a 2022, preencheram os requisitos estipulados nos termos do disposto no artigo 35.º da Lei n.º 15/2017, «Lei de enquadramento orçamental»;

† Os requisitos que regularam a publicação não obrigatória dos encargos plurianuais constam na tabela 5 deste texto, sendo que os montantes totais dos encargos relativos aos anos económicos seguintes ao ano económico da assunção de encargos foram definidos nas Leis do Orçamento da RAEM dos anos em análise. Quanto aos anos económicos no período entre 2018 a 2021, os montantes totais foram fixados em 9 000 000 de patacas;

‡ Os requisitos que regularam a publicação não obrigatória dos encargos plurianuais constam na tabela 5 deste texto, sendo que os montantes totais dos encargos relativos aos anos económicos seguintes ao ano económico da assunção de encargos foram definidos nas Leis do Orçamento da RAEM dos anos em análise. Quanto ao ano económico de 2022, o montante total foi fixado em 15 000 000 de patacas.

Como se pode ver pelos números listados na tabela 6, os encargos plurianuais relacionados com projectos de contratação, publicados entre os anos de 2010 a 2017 continuaram, em regra, a tendência de subida, havendo, no entanto, um aumento significativo no ano de 2011 e um declínio relativo no ano de 2012. De 112 no ano de 2010 para 237 no ano de 2017, o aumento mais que duplicou. No entanto, desde a implementação, no ano de 2018, da actual «Lei de enquadramento orçamental», a qual ajustou os requisitos de publicação, o número de encargos

plurianuais publicado diminuiu significativamente. Se compararmos os 146 projectos no ano de 2018 com os 237 em 2017, regista-se uma queda de 38,4%. Quanto aos anos de 2021 e de 2022, embora o número de publicações fosse igualmente de 108, o “montante total dos encargos relativos aos anos económicos seguintes ao ano económico da assunção de encargos” aplicado ao ano de 2022 foi efectivamente de 15 000 000 de patacas, contra o montante total de 9 000 000 de patacas fixado para ano de 2021, traduzindo-se num aumento de 66,67%. Pode inferir-se que, claramente, alguns projectos envolvendo encargos plurianuais caíram nos requisitos que excluem a obrigação de publicação por se terem aumentado os limites, resultando assim numa diminuição *de facto* no número de publicações no ano de 2022.

(b) Elementos dos encargos plurianuais publicados

Para efeitos de publicação dos encargos plurianuais, a actual «Lei de enquadramento orçamental» e a sua respectiva regulamentação complementar estabelecem, pois, as devidas instruções, estipulando que “[c]abe à DSF publicar, no Boletim Oficial, a relação dos encargos plurianuais aprovados pelo Chefe do Executivo, no prazo de 45 dias a contar do mês subsequente ao da sua aprovação”.¹⁹ Daqui se infere que os projectos de contratação que envolvem encargos plurianuais ocorrem individualmente, pelo que o Chefe do Executivo deve aprovar cada um em conformidade, sendo que a forma dessa aprovação não se encontra regulamentada por lei, mas sim em termos administrativos e operacionais. O Chefe do Executivo exara um despacho na proposta submetida para aprovação pela entidade responsável, ou seja, o despacho do Chefe do Executivo é interno. A relação discriminada é uma colecção de projectos que envolvem um ou mais encargos plurianuais publicada, em conjunto, no B.O., no prazo de 45 dias a partir do mês subsequente, de acordo com a lei. As informações publicadas na relação discriminada são igualmente regulamentadas por lei. Contudo, os elementos publicados não se restringem ao especificado. A tabela 7 mostra as respectivas informações de acordo com a lei.

¹⁹ Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 40.º (Instruções) do Regulamento Administrativo n.º 2/2018 «Regulamentação da lei de enquadramento orçamental».

Antes da entrada em vigor da actual «Lei de enquadramento orçamental», os encargos plurianuais eram definidos ao abrigo do disposto no artigo 20.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2006, «Regime de administração financeira pública», alterado pelo Regulamento Administrativo n.º 28/2009, republicado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 426/2009. O seu n.º 1 prevê que “[a] assunção de encargos que tenham reflexo em mais de um ano económico ou em ano que não seja o da sua realização, é precedida de despacho do Chefe do Executivo, ouvida a DSF”; o seu n.º 4 prevê que “[o]s despachos referidos no n.º 1 são publicados no Boletim Oficial da RAEM”. Isto indica que o respectivo despacho do Chefe do Executivo é externo, sendo esta uma das formas legislativas. Embora essa lei não estipule expressamente os elementos que devem constar no despacho do Chefe do Executivo, a publicação é feita em conformidade com as especificações estabelecidas.

A fim de compreender claramente a alteração nos elementos dos encargos plurianuais publicados, a tabela 7 lista uma comparação entre os que foram publicados por despacho do Chefe do Executivo (como forma legislativa referida no parágrafo anterior) e os publicados actualmente por lei, através da relação discriminada.

Tabela 7: Comparação entre os elementos publicados por despacho do Chefe do Executivo no passado e os contidos na relação discriminada de encargos plurianuais publicada actualmente pela DSF

#	Passado (Caducado)	Actual
	Resumo dos elementos contidos nos despachos do Chefe do Executivo que aprovam os encargos plurianuais ao abrigo do disposto no artigo 20.º do «Regime de administração financeira pública»* (Elementos não estatutários)	Elementos que devem constar na relação discriminada de encargos plurianuais, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 40.º do Regulamento Administrativo n.º 2/2018 «Regulamentação da lei de enquadramento orçamental» (Elementos estatutários)
1.	--	“A designação do serviço ou organismo e respectivo código orgânico”
2.	Data de despacho do Chefe do Executivo	“A data do despacho de autorização do Chefe do Executivo”

#	Passado (Caducado)	Actual
	Resumo dos elementos contidos nos despachos do Chefe do Executivo que aprovam os encargos plurianuais ao abrigo do disposto no artigo 20.º do «Regime de administração financeira pública»* (Elementos não estatutários)	Elementos que devem constar na relação discriminada de encargos plurianuais, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 40.º do Regulamento Administrativo n.º 2/2018 «Regulamentação da lei de enquadramento orçamental» (Elementos estatutários)
3.	Identificação do co-contratante	“A identificação do adjudicatário ou do beneficiário”
4.	Identificação do projecto	“A identificação do projecto”
5.	Montante a pagar autorizado e encargos de cada ano económico correspondente ao escalonamento	“O montante global, escalonado segundo o ano de pagamento”
6.	Se o ano da assunção dos encargos for igualmente o ano da realização do pagamento, é indicada a classificação económica da classificação orgânica a que pertencem os encargos	--*
7.	Especificação dos anos económicos seguintes ao ano económico da assunção dos encargos, indicando-se os encargos a serem pagos pelas dotações orçamentais dos anos económicos relevantes	--†
8.	Caso haja saldo após o pagamento em cada ano, este pode ser transferido para o ano económico seguinte até o último ano de escalonamento, mas o montante total do respectivo projecto a ser pago pela entidade responsável não poderá sofrer um aumento	--‡

Obs.:

* O Regulamento Administrativo n.º 6/2006 «Regime de administração financeira pública», alterado pelo Regulamento Administrativo n.º 28/2009, republicado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 426/2009;

* Em relação aos elementos contidos substancialmente nos Despachos do Chefe do Executivo publicados sujeitos ao «Regime de administração financeira pública», não há disposições a este respeito na actual «Lei de enquadramento orçamental», nem na «Regulamentação da lei de enquadramento orçamental»;

† Em relação aos elementos substancialmente constantes nos Despachos do Chefe do Executivo publicados sujeitos ao «Regime de administração financeira pública», o disposto no n.º 5 do artigo 40.º (Instruções) da «Regulamentação da lei de enquadramento orçamental» é semelhante;

‡ Em relação aos elementos substancialmente constantes nos Despachos do Chefe do Executivo publicados sujeitos ao «Regime de administração financeira pública», o disposto no n.º 4 do artigo 40.º (Instruções) da «Regulamentação da lei de enquadramento orçamental» é semelhante.

Como se pode observar pela tabela 7, em comparação, há apenas cinco elementos constantes na relação discriminada dos encargos plurianuais estipulada na actual «Regulamentação da lei de enquadramento orçamental». O primeiro elemento, ou seja, o referido no ponto 1 da tabela 7, não se encontrava definido expressamente no passado, o que pode fazer com que os encargos plurianuais publicados hoje expressem mais claramente os serviços e organismos públicos aos quais pertencem os encargos. Quanto aos elementos indicados dos pontos 2 a 5, mantêm-se inalterados.

Já o elemento definido nos antigos Despachos do Chefe do Executivo indicado no ponto 6 desta tabela não se encontra na actual relação discriminada dos encargos plurianuais. Quer isto dizer que não se consegue saber na respectiva relação discriminada qual é a classificação económica das despesas orçamentais usada para pagar o respectivo encargo quando o ano económico em que assume o encargo é igualmente o ano em que se realiza o encargo, reduzindo assim as informações públicas a certo nível, diminuindo também a transparência das mesmas.

Quanto aos elementos constantes nos antigos Despachos do Chefe do Executivo relativos aos encargos plurianuais indicados nos pontos 7 e 8 desta tabela, os mesmos tiveram uma característica normativa perante a execução dos pagamentos e encontram-se estabelecidos na actual «Regulamentação da lei de enquadramento orçamental» como regras executivas sobre encargos plurianuais que os serviços e organismos públicos devem cumprir, de modo que não há necessidade de conter repetidamente na relação discriminada as disposições que relevam.

3) Relacionamento entre as informações públicas reguladas por lei durante o processo de formação do contrato

O teor aludido no ponto 1) “Informações públicas relativas ao procedimento de concurso” desta secção indica cinco tipos de informações públicas, sendo os primeiros quatro actos públicos estabelecidos nas tramitações dos procedimentos

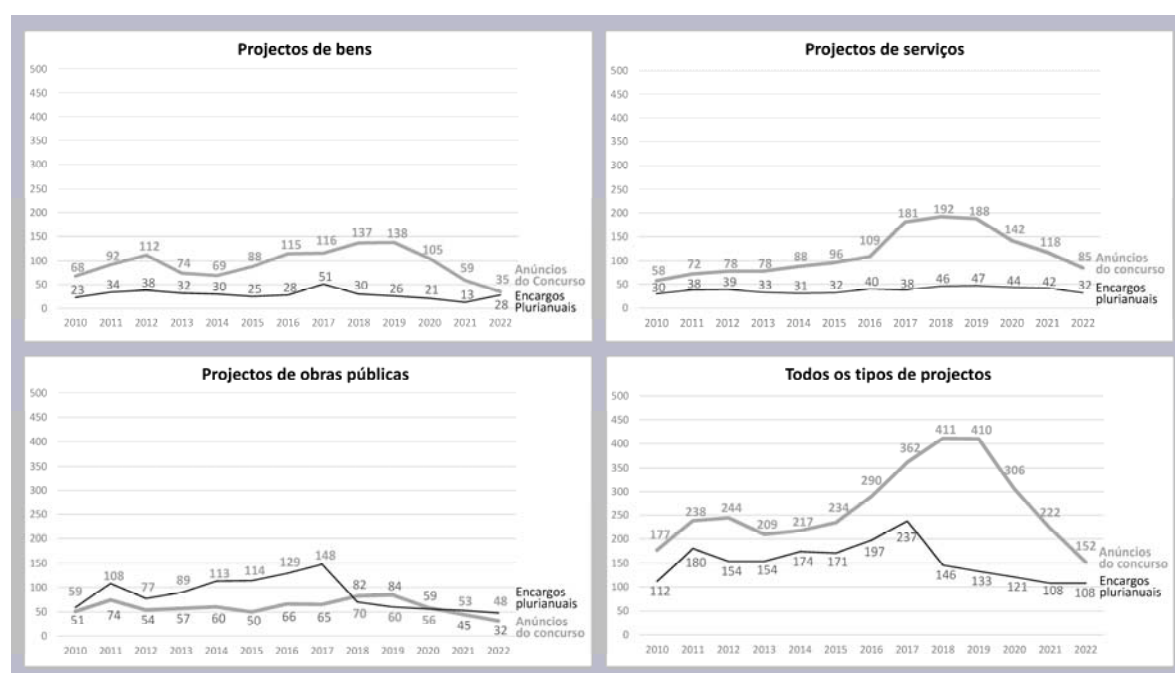
do concurso. Reitera-se aqui, quais são: o anúncio do concurso; o esclarecimento de dúvidas surgidas perante os documentos relativos ao concurso; a fixação de nova data para o acto público do concurso; e a suspensão por um determinado período da participação de um concorrente nos procedimentos do concurso com base no contexto legal. A publicação do anúncio do concurso é aqui a chave. Por outras palavras, uma contratação não entrará na fase dos procedimentos do concurso se o valor estimado de um projecto de contratação não atingir o limiar do concurso, ou se, excedendo esse limiar, preencher certas excepções, ficando, pois, o concurso dispensado. Já se o concurso, exceptuando a modalidade de concurso limitado sem qualificação prévia para as empreitadas de obras públicas, for a forma escolhida para se iniciar um procedimento de contratação, tal não poderá acontecer se o anúncio não puder ser emitido por determinadas razões. Ou seja, não se publica o anúncio do concurso, nem ocorrem de seguida os três tipos de informações públicas. A este respeito, o valor estimado do projecto de contratação é determinado logo no início da fase preparatória dos procedimentos da contratação, sendo avaliado, objectiva e precisamente, pelo pessoal da entidade contratante, com base nas ofertas do mercado, o qual é conceptualmente diferente do valor da adjudicação ou do valor do contrato nos procedimentos da contratação, não estando directamente relacionado.

Quanto ao teor aludido no ponto 2) “Informações públicas relacionadas com as despesas de contratação” desta secção, além dos procedimentos da consulta verbal, há a possibilidade de a publicação dos encargos plurianuais ocorrer nos procedimentos correspondentes às outras cinco formas de contratação, ou seja, não se limita aos procedimentos iniciados pelas formas do concurso. Desde que o valor do contrato celebrado pelos procedimentos da contratação iniciados preencha o requisito legal estipulado, os encargos plurianuais das despesas de contratação – as despesas contratuais determinadas pela decisão de adjudicação – são obrigatoriamente publicados no B.O. Na contratação pública, os respectivos requisitos referem-se essencialmente ao facto de o pagamento do valor contratual pertencer aos encargos plurianuais regulados pela lei, tais como a natureza do próprio valor contratual, o novo encargo causado pelo novo contrato baseado no

contrato inicial, ou o encargo não excedendo um determinado valor, etc. Nos casos que ficam contidos nas excepções não é necessário publicar os respectivos encargos plurianuais.

Com base nos dados listados nas tabelas 2 e 6, o autor deste texto desenha a figura 1, que contém gráficos de linhas para comparar o número de anúncios de concursos e de encargos plurianuais publicados no período entre os anos de 2010 a 2022 relativos à aquisição de bens, à de serviços e à realização de obras públicas e à soma destes três tipos de projecto de contratação, para que seja mais fácil e claro entender visualmente as suas dinâmicas de mudança.

Figura 1: Números comparativos dos anúncios do concurso e dos encargos plurianuais dos projectos de contratação publicados pela administração pública da RAEM, entre 2010 e 2022



Da explicação acima exposta, é possível perceber claramente que não há uma relação conjunta directa entre os anúncios do concurso e os encargos plurianuais; não há uma relação necessária; as mudanças nos seus números não se manifestaram necessariamente de forma proporcional. Destacam-se aqui dois

exemplos particularmente óbvios. Primeiro, de acordo com gráfico relativo aos “projectos de bens”, foram publicados 51 projectos de encargos plurianuais em 2017, que caíram para 30 em 2018; contudo, o número de anúncios de concurso aumentou de 116 para 137 projectos, no mesmo período. Segundo, olhando para o gráfico “projectos de obras públicas”, foram publicados 148 projectos de encargos plurianuais em 2017, que caíram para 70 em 2018; no entanto, o número de anúncios de concurso aumentou de 65 para 82, em igual período.

Além disso, na tabela 2, este texto elenca o número de anúncios de concurso publicados entre 2010 e 2022 e na tabela 6 lista-se o número de encargos plurianuais publicados, no mesmo período. O levantamento permite demonstrar, respectivamente, o seguinte: o aumento do limiar do concurso, a partir de 26 de Maio de 2021, correspondeu a uma redução do número de anúncios do concurso publicados para se dar início aos procedimentos do concurso. Além disso demonstra-se ainda que as excepções relativas à publicação dos encargos plurianuais foram alteradas em 2018, excluindo-se que deixou de ser tido em conta o período de execução dos encargos, o montante total dos encargos a serem realizados nos anos económicos seguintes ao ano económico da assunção de encargos aumentou para 9 000 000 de patacas, entre 2018 e 2021, tendo ainda subido no ano de 2022 para 15 000 000 de patacas, o que fez, sem dúvida, com que os projectos de contratação em que houve lugar a encargos plurianuais tivessem uma certa diminuição. Com base nas mudanças assíncronas nestas causas fundamentais, através da comparação torna-se anticientífico e impreciso especular sobre as probabilidades entre as publicações dos anúncios do concurso e dos encargos plurianuais. Mas, pelo menos, é certo que ambos dizem respeito a projectos de contratação que envolveram despesas relativamente elevadas e atingiram os limiares previstos pela lei, pelo que foram publicados. Embora as publicações dessas informações sejam obrigatórias, as mudanças em ambos os pontos conduziram, obviamente, a uma redução do número de informações publicadas e a uma relativa diminuição da transparência.

4) Competências de apreciação e de execução nos procedimentos da contratação

A fim de alcançar eficazmente uma gestão e um funcionamento administrativo excelentes, a boa governação, a integridade nas contratações e a melhoria da eficiência administrativa, as competências de apreciação e de execução relativas à contratação pública são conferidas por lei, delegadas ou subdelegadas pelas entidades competentes, de acordo com as necessidades reais, e devem ser publicadas nas formas previstas por lei, pelo que a sua aplicação às tramitações dos procedimentos da contratação é geral e não individual, sendo igualmente implementada nas diferentes fases dos procedimentos.

As informações a este respeito não são publicadas durante a execução dos procedimentos relacionados com os projectos de contratação específicos, mas, regra geral, são publicadas através da promulgação de diplomas legais, ou conforme o necessário ao funcionamento administrativo.

A contratação pública que envolve o uso do erário público para adquirir bens e serviços e realizar obras públicas, particularmente bens, serviços e obras públicas que atinjam uma determinada escala é considerada um projecto de investimento governamental de grande escala, pelo que pode influenciar positivamente o governo a promover de forma sustentável o desenvolvimento socioeconómico e cultural. Portanto, os serviços e organismos públicos devem ser cautelosos no início dos procedimentos da contratação e celebrar contratos públicos através de uma série de tramitações durante os processamentos da contratação. Algumas dessas tramitações específicas devem ser apreciadas e executadas pelas entidades competentes antes que se possa executar a tramitação seguinte. Neste sentido, para assegurar a legalidade e legitimidade da gestão e do funcionamento administrativo, independentemente das competências de uma determinada entidade serem conferidas por lei, delegadas ou subdelegadas, as mesmas devem ser publicadas no B.O. para produzir os necessários efeitos

jurídicos,²⁰ de maneira a tornarem-se informações publicadas de acordo com a lei da contratação pública.²¹ As competências listadas abaixo indicam as tramitações que devem ser apreciadas em três das fases dos procedimentos do concurso.

Na fase preparatória, o leque de competências inclui: *i)* competência para autorizar a abertura de concurso para a realização de obras públicas; *ii)* competência para autorizar a abertura de concurso para a aquisição de bens e serviços; *iii)* competência para autorizar a abertura de ajuste directo para a realização de obras públicas ou a aquisição de bens e serviços; *iv)* competência para autorizar a dispensa da prestação da caução provisória; *v)* competência para autorizar a dispensa de concurso ou de consulta; *vi)* competência para autorizar a contratação no exterior; *vii)* competência para aprovar os documentos relativos ao concurso; *viii)* competência para designar os membros das comissões que conduzem os procedimentos de abertura e de apreciação de propostas; *ix)* competência para autorizar a constituição e restituição de caução.

Na fase de adjudicação, as competências compreendem: *x)* competência para autorizar as despesas do projecto de contratação; *xi)* competência de adjudicação; *xii)* competência de não adjudicação; *xiii)* competência para aprovar a minuta do contrato; *xiv)* competência para autorizar a dispensa da celebração de contrato reduzido a escrito.

Na fase de celebração do contrato, o conjunto de competências abrange: *xv)* competência para assinar os documentos autênticos relativos à celebração do contrato público; *xvi)* competência para outorgar o contrato público reduzido a escrito; *xvii)* competência para lavrar o contrato público reduzido a escrito.

²⁰ Quanto às competências conferidas por lei, devem ser observados os termos do disposto no artigo 3.º (Publicação obrigatória dos diplomas na I Série) da Lei n.º 3/1999; quanto às competências delegadas, devem ser observados os termos do disposto no n.º 2 do artigo 39.º (Requisitos do Acto de Delegação) do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL n.º 57/99/M.

²¹ Quanto aos actos que devem ser apreciados nos procedimentos da contratação pública e às relevantes competências de apreciação, pode referir-se o texto de estudo “Diagnóstico dos Actos que Necessitam de Ser Apreciados e Aprovados e das Competências Relevantes nos Procedimentos da Contratação Pública da RAEM”, elaborado pelo autor deste texto, contido no n.º 140 da Revista da Administração, publicada em Junho de 2023.

2. Informações públicas com carácter administrativo

Embora, como foi mencionado acima, nem o então Governo de Macau nem o actual Governo da RAEM tenham publicado, respectivamente, no Boletim Oficial de Macau e no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, as instruções e normas necessárias para implementar o DL n.º 63/85/M, após a transferência da soberania, o Governo da RAEM defendeu os princípios da boa governação e da governação eficaz, e desempenha funções administrativas de maneira justa, imparcial e aberta. Além disso, com a crescente popularidade e inovação contínua das tecnologias da informação, cada serviço e organismo público usa o seu próprio método e matérias de diferentes calibres para publicar informações na sua página electrónica, se existir; dito de outro modo, não há uma abordagem uniforme quanto às informações publicadas nas páginas electrónicas dos vários serviços e organismos públicos. Isto exigirá que os fornecedores, os prestadores de serviços e empreiteiros que participam nos procedimentos de contratação, iniciados pelas diferentes entidades contratantes, se adaptem aos diferentes métodos e informações publicadas. A este respeito, o Governo da RAEM deu instruções para a publicação de informações de contratação pública nas áreas de governação da Secretaria para a Economia e Finanças (designada abreviadamente por SEF) e da Secretaria para os Transportes e Obras Públicas (designada abreviadamente por STOP), a fim de publicar as informações relativas aos projectos de contratação que atendem a determinados requisitos.

1) Informações públicas na área de governação da Secretaria para a Economia e Finanças relativas à contratação pública

As informações neste âmbito são publicadas após a execução das tramitações relevantes nos procedimentos de contratação, pelo que as informações publicadas pertencem a procedimentos de contratação individuais.

Os serviços e organismos públicos tutelados pelo Secretario para a Economia e Finanças têm vindo a implementar as novas instruções administrativas a título

experimental desde Maio de 2017, disponibilizando as informações de contratação publicadas, através das páginas especializadas “Informações relativas às Aquisições”, criadas nas suas páginas electrónicas. Desde que os procedimentos da contratação tenham sido iniciados a partir do dia 1 de Maio de 2017, se o valor estimado da aquisição de bens e serviços exceder 750 000 de patacas ou se o da realização de empreitadas de obras públicas ultrapassar 2 500 000 de patacas, os três tipos de informações - designadamente os documentos relativos ao concurso ou à consulta, os resultados do acto público do concurso ou da abertura de cotações, e os resultados da adjudicação dos projectos - devem ser colocados nas suas páginas electrónicas e mantidos por, pelo menos, dois anos, para que o público possa ter uma compreensão mais clara das informações sobre os projectos de contratação pública e desempenhar um papel na supervisão do uso do erário público, facilitando também as entidades contratantes a racionalizar os fluxos dos trabalhos relativos à contratação e a executar cautelosamente as tarefas reguladas pela lei.²²

2) Informações públicas na área de governação da Secretaria para os Transportes e Obras Públicas relativas à contratação pública

As informações neste âmbito são publicadas após a execução das tramitações relevantes nos procedimentos da contratação, pelo que as informações publicadas pertencem aos procedimentos da contratação individuais.

Nas Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2018 do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, o Chefe do Executivo da RAEM destacou que a área de governação da STOP começou em 2017, os serviços e organismos públicos tutelados pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas continuaram a fornecer mais informações sobre a contratação através das suas páginas electrónicas; por um lado, melhoraram a publicidade das informações; por outro, permitiu-se ao público ter uma compreensão mais clara

²² Vide reportagem intitulada “Umhas novas instruções implementadas na área de governação da Secretaria para a Economia e Finanças” (經財範疇實施新採購指引), publicada no *Macao Daily* em 5 de Junho de 2017.

das políticas nessa área. Entre elas, *“foram disponibilizadas,, todas as informações relativas à adjudicação das obras públicas com valor superior a 10 milhões de patacas e de serviços com valor superior a um milhão de patacas, mediante concursos públicos ou consultas, incluindo anúncios de concurso público, bem como resultados de abertura das propostas de concurso e de adjudicação”, e “[q]uanto às obras públicas de maior envergadura, as informações relativas ao seu andamento foram disponibilizadas na internet pelos serviços competentes que as actualizam oportunamente”*.²³

3) Plataforma da contratação pública criada na página electrónica da Direcção dos Serviços de Finanças

Podem abrir-se as páginas electrónicas dos diversos serviços e organismos públicos e navegar pelas informações relativas à contratação através desta plataforma. As informações nela contidas são publicadas após a execução das tramitações determinadas nos procedimentos de contratação das respectivas entidades, pelo que as informações publicadas dizem respeito aos procedimentos da contratação individuais.

Na sequência da mudança, mais uma vez, do DL n.º 122/84/M, alterado pelo DL n.º 30/89/M, pela Lei n.º 5/2001, promulgada no n.º 21, Série I, do B.O., em 24 de Maio de 2021, os limiares previstos foram elevados em conformidade. Especificamente, os limiares para a escolha das diferentes formas de contratação aplicáveis e para a celebração do contrato reduzido a escrito tiveram um aumento até seis vezes dos valores estabelecidos. A fim de facilitar o acesso e a supervisão eficaz do público em geral, correspondendo às suas expectativas, o Governo da RAEM também determinou o reforço da publicidade das informações relativas à contratação e ao aumento da transparência. Neste sentido, foi aprovada uma decisão administrativa para criar a página especializada “Plataforma da

²³ Refiram-se as «Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2018 do Governo da Região Administrativa Especial de Macau», publicadas pelo Governo da RAEM a 14 de Novembro de 2017, p. 339.

publicitação uniformizada das informações da contratação pública”, através do sítio electrónico oficial da DSF, que integra todas as ligações referentes a páginas electrónicas que fornecem informações sobre a contratação por vários serviços e organismos públicos, e que entrou em funcionamento a 7 de Junho de 2021.²⁴ Quer isto dizer que, além dos serviços e organismos públicos nas áreas de governação da STOP e da SEF, quando os valores estimados dos projectos de contratação atinjam determinados patamares, outros serviços e organismos públicos também são obrigados a publicar informações referentes aos projectos da contratação pública nas suas páginas electrónicas.

O que está criado é uma plataforma pública integrada para informações relativas à contratação pública e não uma página electrónica específica e integrada para as mesmas, ou seja, as informações relativas à contratação de cada serviço e organismo público ainda são mantidas nas suas próprias páginas electrónicas, em vez de se encontrarem consolidadas ou centralizadas numa única página electrónica. Portanto, as terminologias, as condições, as formas e as matérias das informações publicadas podem não ser exactamente iguais. De qualquer modo, todos os serviços e organismos públicos são geralmente capazes de publicar informações sobre os procedimentos da contratação iniciados quer na categoria de concurso, quer na de ajuste directo.

Quanto aos procedimentos da contratação iniciados com recurso ao concurso, designadamente na forma de concurso público, as informações públicas pertencem principalmente a três das fases dos procedimentos do concurso, sendo respectivamente: i) a fase da apresentação das propostas, com documentos relativos ao concurso, incluindo o anúncio do concurso, o programa do concurso, o caderno de encargos, o projecto no caso de se tratar de obras, e os esclarecimentos das dúvidas surgidas perante os documentos relativos ao concurso, caso a elas haja lugar, *etc.*; ii) a fase do acto público do concurso, com informações públicas após a sua conclusão, incluindo a identificação dos

²⁴ Veja-se a reportagem intitulada “A plataforma unificada de informações relativas à contratação pública foi lançada ontem” (政府採購資訊統一平台昨開通), publicada no *Macao Daily* em 8 de Junho de 2021.

concorrentes, os valores propostos, os prazos de oferta e o estado de admissão ou não das propostas; *iii*) a fase de adjudicação, com informações públicas posteriores, incluindo a identificação do adjudicatário, a data da adjudicação, o valor adjudicado e o prazo da oferta.

Quanto aos procedimentos da contratação iniciados na forma de ajuste directo, designadamente através da consulta escrita, da consulta verbal ou da dispensa de consulta, as informações públicas incluem geralmente: *i*) os documentos relativos à consulta, se existirem; *ii*) os resultados da abertura de cotações; *iii*) os resultados da adjudicação.

Com base nos dois parágrafos anteriores, as informações que serão publicadas durante os procedimentos da contratação podem ser resumidas, em termos gerais, como: *i*) os documentos relativos à contratação a fornecer aos participantes contratantes;²⁵ *ii*) os resultados da abertura das submissões;²⁶ *iii*) os resultados da adjudicação.

3. Publicação da nomeação do notário privativo

Na prática, neste aspecto as informações não pertencem aos procedimentos da contratação individuais, nem são publicadas durante a implementação dos procedimentos da contratação. São, no entanto, publicadas antecipadamente e têm uma implementação de carácter geral, ou seja, são, comumente, aplicáveis a quaisquer procedimentos da contratação.

1) O Regulamento Administrativo n.º 23/2000, «Notariado dos Serviços Públicos»

Actualmente, conforme o disposto no n.º 1 do artigo 1.º (Actos e contratos)

²⁵ Participante contratante é um termo conceptual e geral, cujo significado é um concorrente que participa num procedimento de concurso ou uma entidade cotadora que participa num procedimento de consulta.

²⁶ Submissão é um documento com natureza de sugestão apresentado pelo participante contratante no procedimento de contratação, sendo um termo conceptual e geral, que significa uma proposta apresentada pelo concorrente para participar num procedimento de concurso ou uma cotação apresentada pela entidade cotadora para participar num procedimento de consulta.

do Regulamento Administrativo n.º 23/2000 «Notariado dos Serviços Públicos», todos os actos e contratos, em que devam outorgar os serviços e organismos públicos, são obrigatoriamente lavrados na DSF, pelo que, em circunstâncias normais, os contratos públicos devem ser igualmente outorgados na DSF. Para o efeito, o notário privativo para lavrar os respectivos contratos públicos deve ser designado por despacho externo do Chefe do Executivo, ou seja, a ser publicado no B.O.²⁷ Actualmente, o pessoal da DSF que executa as funções de notário privativo é nomeado pelo Despacho do Chefe Executivo n.º 274/2017.

Se os serviços e organismos públicos tiverem notários privativos próprios, tal constitui uma excepção, ou seja, os serviços e organismos públicos podem lavrar os seus próprios contratos públicos, mas podem também optar por lavrá-los na DSF.²⁸ Esta disposição conduz a uma situação relativa à nomeação de pessoal dos serviços e organismos públicos como notários privativos.

Com base nas disposições legais aludidos anteriormente, é claro que os notários privativos da DSF são nomeados pelo Chefe do Executivo por despacho, mas se forem notários privativos dos serviços e organismos públicos *per se*, esse Regulamento Administrativo não estipula a sua forma de designação.

2) Notário privativo estipulado no Decreto-Lei n.º 122/84/M, com a redacção dada pela Lei n.º 5/2021

Os serviços e organismos públicos que procuram terceiros para satisfazerem os projectos necessários através da contratação pública devem celebrar contratos, em quaisquer circunstâncias. Desde que o valor contratual atinja um limiar específico²⁹ e não sejam observadas as excepções legais³⁰, o contrato celebrado deve ser reduzido a escrito. Então, a celebração do contrato escrito deve observar o disposto no n.º 1.º do artigo 13.º (Formalização dos contratos obrigatoriamente

²⁷ Ao abrigo do disposto no artigo 2.º (Competência) do Regulamento Administrativo n.º 23/2000, «Notariado dos Serviços Públicos».

²⁸ *Idem*, o disposto no n.º 3 do artigo 1.º.

²⁹ Ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 12.º (Celebração de contrato escrito) do DL n.º 122/84/M.

³⁰ *Idem*, os dispostos nos n.º 2 e n.º 3.

reduzidos a escrito) do DL n.º 122/84/M, alterado pela Lei n.º 5/2021. A saber: “[n]os casos em que a redução a escrito seja obrigatória nos termos do n.º 1 do artigo anterior, e não se tenha verificado o uso da faculdade prevista no n.º 2 do mesmo artigo, a celebração do contrato será formalizada em documento autêntico oficial, exarado ou registado em livro próprio do respectivo serviço, sendo para o efeito nomeado notário privativo nos termos do respectivo diploma orgânica ou, no silêncio deste, por despacho do Chefe do Executivo”. Verifica-se aqui que o contrato público é um contrato notarial e deve ser lavrado pelo notário privativo; caso contrário, nos termos da lei, o contrato público não poderá produzir os efeitos necessários. Além disso, conforme esta disposição, há duas maneiras de nomeação do notário privativo responsável pelos contratos públicos da entidade contratante: uma é a que se encontrar estipulada na lei orgânica da entidade contratante; a outra é a designação de uma pessoa como notário privativo para lavrar os contratos públicos das entidades contratantes, através de despacho externo do Chefe do Executivo. A competência conferida ao Chefe do Executivo através desta disposição legal não é uma competência exclusiva; o Chefe do Executivo pode delegá-la nos secretários das diversas áreas de governação ou mesmo nos dirigentes dos serviços públicos a si subordinados. Daqui se conclui que o notário privativo não é uma carreira ou uma categoria de trabalhador da administração pública, mas sim um funcionário com uma qualificação específica que é designado pelo Chefe do Executivo para assumir determinada função ou possuir, de modo acumulativo, uma identificação específica.

Com base na disposição referida anteriormente, pode inferir-se que a celebração de um contrato público escrito e que deva ser lavrado pelo notário privativo responsável é independente da forma de contratação ou do procedimento de contratação aplicável. Por outras palavras, independentemente dos procedimentos da contratação iniciados para adjudicar um determinado projecto de contratação ao fornecedor, prestador de serviço ou empreiteiro, desde que se reúnam as circunstâncias previstas no artigo 12.º do DL n.º 122/84/M e não haja dispensa da celebração do contrato público por escrito, este deve ser lavrado por um notário privativo.

Dado que esta disposição é de aplicação geral, se um notário privativo for estipulado pela lei orgânica ou nomeado pelo Chefe do Executivo nos termos desta norma, o mesmo pode lavrar todos os contratos públicos das entidades contratantes, e não apenas um contrato público a ser celebrado para um determinado projecto de contratação.

Embora a disposição do n.º 1 do artigo 13.º do DL n.º 122/84/M para lavrar contratos públicos seja de aplicação geral, as duas leis referentes aos procedimentos do concurso, enquanto leis especiais, contêm disposições relevantes e semelhantes.

3) Notário privativo previsto no Decreto-Lei n.º 63/85/M

Conforme o disposto no n.º 1 do artigo 47.º (Celebração do contrato) do DL n.º 63/85/M, “[o] contrato que seja reduzido a escrito será celebrado na sede dos serviços competentes, servindo de oficial público o funcionário designado no respectivo diploma orgânico ou, no silêncio deste, por resolução da entidade adjudicante”.

Este DL regulamenta os procedimentos do concurso para a aquisição de bens e serviços, pelo que a disposição no parágrafo anterior se aplica meramente a esse tipo de projectos, à adjudicação através dos procedimentos do concurso e aos contratos escritos que devem ser notarialmente outorgados. Dito de outro modo, esta disposição não se aplica aos contratos públicos que devem ser outorgados notarialmente após a adjudicação decidida através do procedimento de consulta. Esta disposição indica duas maneiras de nomeação dos notários privativos.

A primeira maneira é “servindo de oficial público o funcionário designado no respectivo diploma orgânico”, tal como previsto na primeira parte daquela disposição legal. Os serviços e organismos públicos são constituídos como entidades contratantes pelas respectivas leis orgânicas. Desde que haja uma disposição que permita designar um determinado trabalhador como responsável pela celebração do contrato escrito com recurso a quaisquer procedimentos do concurso para a aquisição de bens e serviços, iniciados pela entidade contratante

a que pertence, este trabalhador fica como notário privativo responsável por lavrar o respectivo contrato. Verifica-se que esta maneira aqui indicada tem uma aplicabilidade geral, ou seja, é aplicável a todos os contratos públicos escritos para a aquisição de bens e serviços dos respectivos serviços e organismos públicos. Está, no entanto, limitada aos contratos a serem celebrados pelos procedimentos do concurso, isto é, não se aplica a quaisquer procedimentos de consulta em que se devem celebrar contratos. Além disso, uma vez promulgada a lei orgânica de um serviço ou organismo público, a mesma fica vigente e mantém-se inalterada por um período de tempo bastante longo, pelo que o oficial público ou notário privativo designado nestes termos pode, nesse período temporal, lavrar quaisquer contratos públicos que careçam de ser outorgados, para a aquisição de bens e serviços, através dos procedimentos do concurso.

A segunda maneira é que *“o cargo será preenchido por funcionário determinado pela entidade adjudicante”*, como se encontra estipulado na segunda parte da disposição em análise. É independente da forma de contratação que a entidade contratante escolha aplicar a cada projecto de contratação tendo em conta o valor estimado. Caso possa optar pela forma de concurso para iniciar os procedimentos, aplicar-se-á a cada projecto de contratação o disposto no DL n.º 63/85/M, pelo que o efeito da aplicação deste DL terá diferentes manifestações específicas para os projectos de contratação individuais. Em concreto, a entidade adjudicante prevista no artigo 3.º depende das despesas dos diferentes projectos de contratação.³¹ Portanto, para os diferentes procedimentos do concurso iniciados por uma determinada entidade contratante, as entidades adjudicantes variam de acordo com as despesas dos diferentes projectos de contratação. Isto significa que a entidade adjudicante dos procedimentos do concurso é visada e individualizada, não sendo fixa, nem genérica. Dado que a entidade adjudicante é determinada de acordo com cada procedimento do concurso e a sua qualidade é limitada e aplicada apenas aos procedimentos relevantes, a sua independência não

³¹ Ao Abrigo do disposto no artigo 3. (Entidade adjudicante) do DL n.º 63/85/M, *“1. A entidade com competência própria ou delegada para autorizar a respectiva despesa, considera-se entidade adjudicante para os efeitos deste diploma. 2. O acto que decida a final o concurso será praticado pela entidade adjudicante”*.

está relacionada com outros procedimentos do concurso. Então o significado da supracitada disposição “*o cargo será preenchido por funcionário determinado pela entidade adjudicante*” deixa implícito que o oficial público responsável pela função notarial do contrato escrito que deverá ser celebrado em cada procedimento do concurso deverá ser sempre designado ou nomeado pela entidade adjudicante do respectivo procedimento. Isto é, a função notarial exercida pelo notário privativo nomeado tem efeito uma vez só, apenas para o acto notarial do contrato escrito relacionado com a nomeação.

4) Notário privativo previsto no Decreto-Lei n.º 74/99/M

Conforme o disposto no n.º 2 do artigo 108.º (Formalidades dos contratos) do DL n.º 74/99/M, “[*o*] contrato a que se refere o número anterior, quando sujeito a todas as formalidades na sua celebração, deve constar de documento autêntico, exarado ou registado em livros da entidade interessada, servindo de oficial público o funcionário designado para o efeito pela entidade competente”.

A este respeito, salienta-se: “*servindo de oficial público o funcionário designado para o efeito pela entidade competente*”, o que se baseia no que está indicado no disposto no n.º 1 do artigo 13.º (Formalização dos contratos obrigatoriamente reduzidos a escrito) do DL n.º 122/84/M supracitado, quer dizer, um trabalhador previsto na lei orgânica da respectiva entidade contratante ou designado por despacho do Chefe do Executivo como o notário privativo.

5) Nomeação de notário privativo para lavrar contratos públicos reduzidos a escrito

Com base no acima exposto, o notário privativo designado para exercer a função notarial aplicável ao contrato público, tem uma aplicabilidade geral de acordo com o disposto no artigo 13.º do DL n.º 122/84/M; ou seja, um contrato obrigatoriamente reduzido a escrito através dos procedimentos da contratação iniciados correspondente à forma da contratação aplicável, será lavrado pelo notário privativo indicado naquela disposição legal. Se o respectivo contrato público for celebrado através dos procedimentos do concurso, de acordo com o

princípio de a lei especial prevalecer sobre a lei geral e em resposta ao tipo de projecto de contratação, aplica-se o disposto no n.º 1 do artigo 47.º do DL n.º 63/85/M, designando-se um notário privativo responsável para lavrar um contrato referente à aquisição de bens e serviços; já o disposto no n.º 2 do artigo 108.º do DL n.º 74/99/M aplica-se para designar um notário privativo responsável por lavrar o contrato referente às empreitadas de obras públicas. A este respeito, a tabela 8 indica os procedimentos iniciados correspondentes às formas de contratação das categorias de concurso e de ajuste directo, bem como os notários privativos responsáveis pela função notarial dos contratos designados pelas respectivas disposições legais aplicáveis aos contratos públicos que devem ser reduzidos a escrito.

Tabela 8: Disposições legais aplicáveis à notarização dos contratos públicos da responsabilidade de notários públicos designados

Categoria de procedimento de contratação Tipos de projecto	Concurso ou ajuste directo		Concurso	
Aquisição de bens e serviços	<u>Disposição legal aplicável</u> Artigo 13.º do DL n.º 122/84/M*		<u>Disposição legal aplicável</u> N.º 1 do Artigo 47.º do DL n.º 63/85/M	
	Método para designar o notário privativo	Aplicabilidade	Método para designar o notário privativo	Aplicabilidade
	1.ª circunstância: Designação pela lei orgânica da respectiva entidade contratante	Aplicação geral	1.ª circunstância: Designação pela lei orgânica da respectiva entidade contratante	Aplicação geral
	2.ª circunstância: Nomeação por despacho do Chefe do Executivo	Aplicação geral	3.ª circunstância: Designação de um trabalhador da respectiva entidade contratante pela entidade adjudicante	Aplicação particular
Realização de empreitadas de obras públicas	Idem		<u>Disposição legal aplicável</u> N.º 2 do artigo 108.º do DL n.º 74/99/M	
			Método para designar o notário privativo	Aplicabilidade
			4.ª circunstância: Designação de um trabalhador pela entidade competente	Aplicação geral

* Representa-se o DL n.º 122/84/M, com a redacção dada pela Lei n.º 5/2021.

No que diz respeito à tabela acima, que resume os métodos para designar um notário privativo, as circunstâncias práticas são explicadas em seguida:

Primeira circunstância: a “designação pela lei orgânica da respectiva entidade contratante” é muito rara. Recorrendo a um exemplo empírico e actual, a lei orgânica de um determinado serviço público prevê que a designação do notário público não se refere concreta e especificamente aos dados identificativos de um determinado trabalhador ou a um trabalhador de uma específica categoria. O que se encontra estipulado é o método de recrutamento do notário público, dispondo-se especificamente que, junto desse serviço público *“funciona um notário privativo, recrutado: a) Em regime de requisição ou de acumulação, de entre notários públicos do Território [agora Região], desde que obtida a anuência do interessado e da Direcção dos Serviços de Justiça [agora Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça]; b) Em regime de prestação de serviços, de entre notários privados”*. Portanto, uma vez recrutado como notário privativo desse serviço público, esse trabalhador pode, pois, lavrar notarialmente todos os contratos públicos desse serviço público.

Segunda circunstância: a “nomeação por despacho do Chefe do Executivo” refere-se à competência expressamente conferida ao Chefe do Executivo pelo disposto no DL n.º 122/84/M, com a redacção dada pela Lei n.º 5/2021. Se o Chefe do Executivo exercer esta competência para nomear um notário privativo, este poderá lavrar notarialmente todos os contratos públicos escritos que têm de ser celebrados através de quaisquer procedimentos de contratação iniciados por quaisquer serviços e organismos públicos. Por outro lado, essa lei não estipula que essa competência de nomeação seja exclusiva do Chefe do Executivo, pelo que este pode delegar essa competência nos secretários das diversas áreas de governação e nas entidades a si subordinadas. No entanto, até ao momento não foram encontrados actos de delegação neste sentido. Contudo, existem notários privativos de alguns serviços autónomos que são nomeados pelas suas entidades tutelares, ou seja, através de despacho dos secretários das diferentes áreas de governação. Como resultado, surgem dúvidas em dois aspectos. Em primeiro lugar, a respectiva nomeação não foi feita pelo Chefe do Executivo por despacho

nos termos da lei. Em segundo lugar, se a nomeação tiver sido feita pelo secretário, mas se não se encontra a delegação de competências do Chefe do Executivo, de onde vem a competência do secretário para fazer nomeação?

Terceira circunstância: a “designação de um trabalhador da respectiva entidade contratante pela entidade adjudicante” enquadra-se no método previsto no DL n.º 63/85/M. Acima, foi explicado pormenorizadamente que a respectiva entidade adjudicante é determinada de acordo com os procedimentos da contratação particular, pelo que a pessoa por ela designado como notário privativo também é individual, só ela pode lavrar notarialmente o contrato escrito a celebrar do procedimento em causa. Nos casos em que a designação ou nomeação for só aplicável individualmente ou não tenha aplicabilidade geral, o notário privativo designado ou nomeado não pode lavrar notarialmente contratos escritos a celebrar noutros procedimentos. De qualquer modo, partindo da premissa de que a entidade contratante dispõe de um notário privativo próprio, surgem duas dúvidas sobre os trabalhos práticos em curso. Primeira, o notário privativo de uma entidade contratante não é nomeado pela entidade adjudicante do procedimento do concurso, em resposta ao procedimento individual, sendo antes nomeado pelo secretário que tutela essa entidade contratante. Neste sentido, esse trabalhador que foi nomeado como notário privativo pode lavrar notarialmente os contratos escritos a celebrar em quaisquer procedimentos de contratação para a aquisição de bens e serviços iniciados por essa entidade contratante. Isto significa que a nomeação em causa não é com base no disposto no n.º 1 do artigo 47.º do DL n.º 63/85/M, mas com base no disposto no artigo 13.º do DL n.º 122/84/M. Neste momento, surge a questão suscitada pela segunda circunstância acima referida. Outra dúvida levanta-se, nos casos em que a entidade adjudicante do procedimento de concurso relevante seja o Chefe do Executivo, mas o contrato escrito que deve ser celebrado nesse procedimento é lavrado por um notário privativo nomeado pelo secretário e não pelo notário privativo nomeado pela entidade adjudicante. Visto que a fonte de competência de um secretário para nomear um notário privativo já levanta dúvidas, a eficácia dos trabalhos executados por esse notário privativo também tem sido questionada.

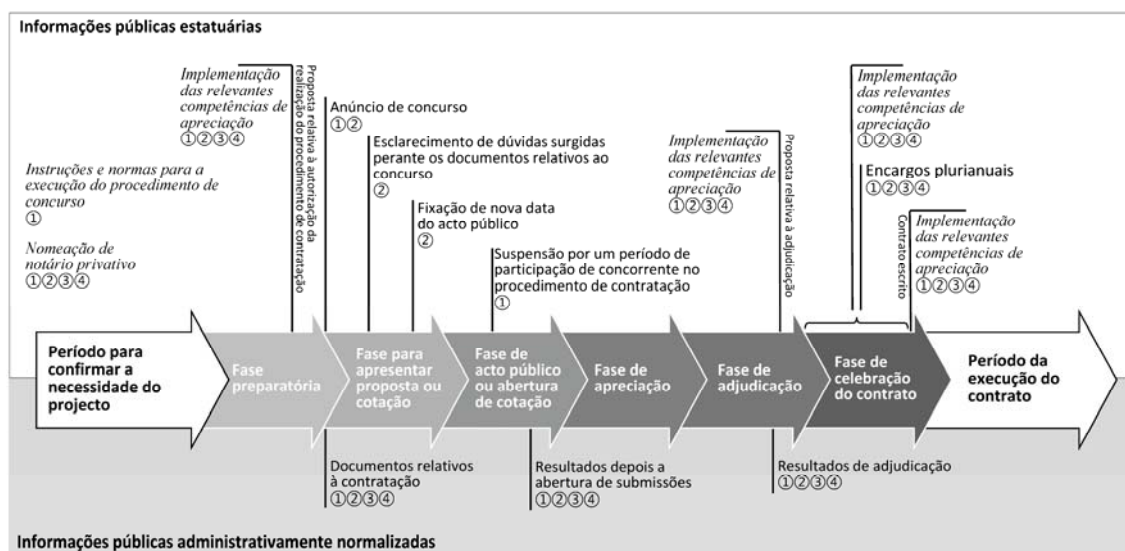
Quarta circunstância: a “designação de um trabalhador pela entidade competente” enquadra-se no método previsto no DL n.º 74/99/M. Resulta do teor supracitado que a única entidade com competência conferida para nomear um notário privativo pelo DL n.º 122/84/M é apenas o Chefe do Executivo, não se verificando que o Chefe do Executivo tenha alguma vez delegado essa competência em quaisquer outras entidades. Assim, o contrato escrito a celebrar nos procedimentos do concurso iniciados para a realização de empreitadas de obras públicas só pode ser lavrado notarialmente pelo notário privativo nomeado pelo Chefe do Executivo. Se o mesmo for lavrado notarialmente pelo notário privativo nomeado por outra entidade, surgirá a questão da eficácia do contrato escrito lavrado.

III. Conclusão

1. Visualização das informações públicas num relance

Na segunda parte deste texto, discutimos e desmontámos os tipos de informações públicas e os seus meios, legais ou decididos administrativamente, nos procedimentos da contratação, um por um, para que possamos perceber que as informações públicas a este respeito são diversas e dispersas. Para oferecer uma compreensão sistemática e lógica das informações públicas em causa, o autor deste texto concebeu e desenhou a figura 2, que divide as informações públicas entre legais e administrativas, indicando, de forma clara e sintética, as relações entre os procedimentos da contratação e as informações públicas. Com excepção das competências de apreciação, as instruções e normas para a execução dos procedimentos do concurso relativo à aquisição de bens e serviços, e a nomeação do notário privativo, as outras informações públicas são geridas e publicadas após a conclusão das tramitações específicas que ocorrem no decurso dos procedimentos da contratação iniciados.

Figura 2: Informações públicas actuais relativas a um procedimento de contratação



Obs.:

- As informações públicas em causa aplicam-se às categorias de procedimento de contratação nos números indicados, sendo que:
 - ① Representa os procedimentos do concurso para a aquisição de bens e serviços;
 - ② Representa os procedimentos do concurso para a realização de empreitadas de obras públicas;
 - ③ Representa os procedimentos de consulta para a aquisição de bens e serviços;
 - ④ Representa os procedimentos de consulta para a realização de empreitadas de obras públicas.

De entre as seis fases dos procedimentos da contratação, mostradas na figura 2, vimos que a fase de apreciação não se encontra regulamentada pelas actuais leis dos procedimentos do concurso, não há qualquer informação pública legal envolvida, nem se encontram reveladas as informações relacionadas com o trabalho administrativo nessa fase.

2. Características das informações públicas

A tabela 9 resume as informações públicas descritas neste texto sob outra perspectiva, dividindo-as nos aspectos legais e administrativos, apontando de seguida, um por um, de que tipo de procedimentos da contratação as informações públicas vêm ou são aplicáveis, os seus meios e a forma de publicação, as entidades responsáveis pela publicação e a frequência de serem publicadas.

Tabela 9: Características das actuais informações públicas relativas à contratação pública

#	Informações públicas	Categoria do procedimento aplicável		Publicação		Entidade responsável	Frequência da publicação
		Concurso	Ajuste directo	Meio*	Forma		
Informações públicas estatutárias							
1.	Anúncio de concurso	●	○	- B.O. - Jornais	Anúncio	Entidade contratante	Irregular
2.	Esclarecimento de dúvidas surgidas perante os documentos relativos ao concurso†	●	○	B.O.	Aviso	Entidade contratante	Irregular
3.	Nova fixação de data do acto público do concurso‡	●	○	B.O.	Aviso	Entidade contratante	Ocasional
4.	Suspensão da participação do concorrente por um determinado período nos procedimentos da contratação‡	●	○	B.O.	DCE	Entidade contratante	Nunca foi detectada
5.	Instruções e normas para a execução dos procedimentos do concurso‡	●	○	B.O.	Não prevista	DSF	Nunca foi detectada
6.	Encargos plurianuais	●	●	B.O.	Relação	DSF	Mensal
7.	Nomeação de notário privativo	●	●	B.O.	- DCE - Lei orgânica - Despacho da entidade competente ou despacho da entidade com competência delegada	- CE - Entidade adjudicante - Alguns serviços e organismos públicos	Irregular
8.	Competências de apreciação conferidas por lei, delegadas ou subdelegadas por entidades competentes	●	●	B.O.	- OE - DCE - Despacho dos Secretários	Entidade competente	Irregular

#	Informações públicas	Categoria do procedimento aplicável		Publicação		Entidade responsável	Frequência da publicação
		Concurso	Ajuste directo	Meio*	Forma		
					- Despachos dos órgãos dirigentes dos Serviços e Organismos Públicos		
Informações públicas administrativas							
9.	Informações nas diversas fases de um procedimento de contratação						
9.1.	Documentos relativos à contratação	●	●	Página electrónica	Normalizadas	Entidade contratante	Irregular
9.2.	Resultados da abertura de submissões						
9.3.	Resultados da adjudicação						

Obs.:

● Representa que a correspondente categoria de procedimento é aplicável;

○ Representa que a correspondente categoria de procedimento não é aplicável;

* Caso seja informação pública legal, o meio de publicação é o legalmente fixado;

† Representa que as informações públicas são apenas as relativas aos procedimentos do concurso para a realização de empreitadas de obras públicas;

‡ Representa que as informações públicas são apenas as relativas aos procedimentos do concurso para a aquisição de bens e serviços;

B.O. Representa o Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau;

CE Representa o Chefe do Executivo;

DCE Representa o Despacho do Chefe do Executivo;

OE Representa a Ordem Executiva.

Pode observar-se de forma clara, pelas matérias mostradas na tabela 9, que os pontos 1 a 8 indicam que as informações públicas dos procedimentos da contratação encontram-se legalmente estabelecidas. Enquanto os pontos 1 a 5 são aplicáveis apenas aos procedimentos do concurso, os pontos 2 e 3 dizem respeito meramente aos procedimentos do concurso para a realização de empreitadas de obras públicas, sendo que os pontos 4 e 5 estão legalmente sujeitos aos procedimentos do concurso para a aquisição de bens e serviços.

Ressalva-se aqui que a publicação dos encargos plurianuais referida no ponto 6 está regulada na «Lei de enquadramento orçamental» e respectivo regulamento administrativo complementar. No que diz respeito à nomeação de um notário privativo referida no ponto 7, existem quatro circunstâncias legais sobre a base jurídica para a nomeação de um trabalhador do serviço ou do organismo público como notário privativo, conforme discutido acima. Uma das circunstâncias estipuladas pelo DL n.º 63/85/M para nomear um notário privativo, é que este só pode lavrar notarialmente contratos individuais relativos a procedimentos do concurso iniciados, enquanto que os notários privativos nomeados por outras circunstâncias legais podem lavrar notarialmente contratos públicos específicos ou dos serviços e organismos públicos a que esses notários privativos pertencem. Além disso, após a análise dessas circunstâncias legais, salienta-se que, no caso em que o Chefe do Executivo não tenha delegado competências a outrem para nomear um notário privativo, é questionável a base legal das competências envolvidas em certas nomeações.

3. Pode ser estabelecido um sistema de informação unificado e abrangente para a contratação pública

Com base no que foi resumido anteriormente, fica claro que todas as informações públicas previstas pela lei devem ser publicadas no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, tanto na versão em papel, no passado, como na versão electrónica que só actualmente é publicada, sendo divulgadas as informações ou matérias reduzidas a escrito. Além das instruções e normas para a execução dos procedimentos do concurso, as formas de publicação referentes às informações públicas previstas pela lei estão sujeitas a regulamentações específicas e a semelhança entre as informações e as matérias publicadas só pode ser aferida por meio de leitura e compreensão humanizadas, podendo haver variações dependendo do nível de conhecimento, de compreensão e de entendimento dos indivíduos relativamente à contratação pública. Isto representa um certo grau de inconveniência e um obstáculo à gestão administrativa sistematizada do Governo da RAEM, que, sem dúvida, não

consegue acompanhar eficazmente o ritmo do desenvolvimento da boa governação, defendido pela modernização administrativa e pela governação electrónica.

Por outro lado, as informações públicas administrativamente normalizadas resultam do que cada entidade contratante cumpre em relação às orientações ou instruções internas do governo, que constam das páginas electrónicas *per se*. Por isso, a actual situação é bastante dispersa e as suas expressões não são consistentes, nem estão integradas num único sistema ou plataforma, nem mesmo dentro de um único banco de dados, nas condições normalizadas estabelecidas. Portanto, sob a premissa de melhorar a eficiência do trabalho e de reduzir o consumo dos recursos no funcionamento administrativo moderno, há necessidade de repensar as informações actualmente descentralizadas e o modelo de autogestão acima, mencionados. Por exemplo, a adopção de novas normas jurídicas e as tecnologias actualmente mais avançadas podem ser utilizadas na recolha de informações e de matérias relacionadas com a contratação pública, quer se trate de informações públicas ou de informações que sejam importantes, em benefício da tomada de decisão, num sistema ou plataforma de informações unificadas e abrangentes. Isto permite ao Governo da RAEM utilizar informações e matérias abrangentes e completas, bem como dados estatísticos, caso os haja, para um planeamento e gestão abrangente da contratação pública e das finanças a ela associadas. Neste sentido, poder-se-á realizar uma investigação mais aprofundada.