



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

Nota justificativa

Lei da contratação pública

(Proposta de lei)

1. Introdução

O regime jurídico de aquisição em vigor na Região Administrativa Especial de Macau é composto por vários diplomas legais, incluindo o Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, que estabelece o regime das despesas com obras e aquisição de bens e serviços, o Decreto-Lei n.º 63/85/M, de 6 de Julho, que regula o processo de aquisição de bens e serviços e o Decreto-Lei n.º 74/99/M, de 8 de Novembro, que aprova o regime jurídico do contrato das empreitadas de obras públicas. A parte nuclear desses diplomas foi elaborada em meados dos anos 80 do século passado, encontrando-se em vigor há mais de 30 anos. À excepção do Decreto-Lei n.º 74/99/M, de 8 de Novembro, que aprova o regime jurídico do contrato das empreitadas de obras públicas, uma parte significativa do disposto nos outros diplomas legais já apresenta uma evidente divergência relativamente às necessidades do desenvolvimento socioeconómico actual de Macau, à eficiência da gestão da Administração Pública e ao reforço da transparência e da fiscalização. Dado que a contratação pública envolve a utilização do erário público, torna-se essencial rever esses regimes, a fim de ir ao encontro das necessidades da sociedade dos nossos dias.

Para o efeito, a presente proposta de lei prevê que o Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, e o Decreto-Lei n.º 63/85/M, de 6 de Julho, que se encontram implementados há mais de 30 anos, sejam substituídos pela Lei da contratação pública, na qual se regulamentam, de forma integrada, o processo e o regime das despesas com obras e aquisição de bens e serviços. Por outro lado, em virtude das disposições relativas ao regime das empreitadas de obras públicas terem um elevado grau de especialização e as mesmas se apresentarem ainda eficazes, serão mantidas as disposições do Decreto-Lei n.º 74/99/M, de 8 de Novembro. Assim, a Lei da contratação pública em relação a este Decreto-Lei assume a natureza de uma lei especial face a uma lei geral, ou seja, quando as respectivas matérias não se encontram reguladas no Decreto-Lei n.º 74/99/M, de 8 de Novembro, aplica-se a Lei da contratação pública.



2. Objectivo da iniciativa legislativa

Tendo em conta que a contratação pública é uma actividade na qual os serviços públicos, no cumprimento das suas atribuições, recorrem ao erário público para proceder à contratação, torna-se imprescindível estabelecer um conjunto de procedimentos de contratação pública claro, justo, transparente, íntegro e eficiente. Nestes termos, a presente proposta de lei determina os princípios fundamentais que os serviços públicos devem observar na contratação, a saber: o princípio da transparência e da publicidade, o princípio da concorrência leal, o princípio da imparcialidade e o princípio da estabilidade, visando estabelecer um regime jurídico que clarifique e uniformize os tipos de procedimentos de contratação, reforce a transparência da contratação pública e garanta o direito à informação dos intervenientes e do público, de modo a construir um Governo diligente, íntegro, eficiente e justo, alicerçado no Estado de Direito.

Com a finalidade de garantir a justiça, a imparcialidade e a objectividade na avaliação de propostas, a proposta de lei não só define expressamente os critérios de adjudicação, como também determina, rigorosamente, as normas de conduta dos trabalhadores e dos membros das comissões de abertura e de avaliação de propostas envolvidos nos procedimentos de contratação pública, para que exerçam as suas funções de forma imparcial e íntegra.

No intuito de reforçar a transparência dos procedimentos de contratação pública e dar a conhecer, aos concorrentes e à população, a contratação realizada pelo Governo, a proposta de lei prevê que as entidades contratantes devem publicitar, adequadamente, os elementos informativos relativos aos procedimentos de contratação pública, designadamente os relacionados com o concurso público, os esclarecimentos prestados, a rectificação de documentos, a prorrogação do prazo para apresentação de propostas, as causas de não adjudicação, a decisão de anulação do procedimento e a decisão de adjudicação.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

Em termos concretos, a presente proposta de lei tem os seguintes objectivos específicos: determinar expressamente a inaplicabilidade da presente proposta de lei a certos contratos; estabelecer os princípios fundamentais que os serviços públicos devem observar na contratação; garantir a justiça, a imparcialidade e a objectividade na avaliação de propostas, para que os trabalhadores e os membros das comissões de abertura e de avaliação de propostas envolvidos nos procedimentos de contratação pública exerçam as suas funções de forma imparcial e íntegra; definir tipos de procedimentos de contratação claros e uniformes, determinando os requisitos para a sua escolha; criar uma página electrónica da contratação pública, através da qual são publicitados, adequadamente, os elementos informativos relativos aos procedimentos de contratação pública, de modo a garantir o direito à informação dos intervenientes e reforçar a monitorização da população em relação à contratação realizada pelo Governo; e definir, explicitamente, o regime sancionatório das infracções a quaisquer deveres legais.

3. Aspectos essenciais da iniciativa legislativa

1) Determinação expressa da inaplicabilidade da presente proposta de lei a certos contratos

De acordo com as práticas antecedentes e as leis orgânicas dos serviços públicos, a proposta de lei determina claramente que a mesma não se aplique a certos contratos, por exemplo, aos contratos de aquisição de serviços financeiros relativos à emissão, compra, venda ou transferência de valores mobiliários ou outros instrumentos financeiros, e respectivos serviços auxiliares; aos contratos de aquisição de serviços de consultoria para investimento e de gestão de divisas, de títulos, e de outros instrumentos e valores, transaccionados nos mercados internacionais, monetários e de capitais; aos contratos cuja execução deva ser acompanhada de medidas para salvaguarda da segurança nacional ou quando quaisquer situações imprevistas que assumam o carácter de calamidade pública o exigirem (n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º).



2) Estabelecimento dos princípios fundamentais do regime jurídico da contratação pública

A fim de criar um conjunto de procedimentos de contratação pública justo, imparcial, transparente, íntegro e eficiente, a presente proposta de lei estabelece os princípios fundamentais que os serviços públicos devem observar na contratação e que constituem os seus elementos essenciais, sendo as outras disposições elaboradas em torno desses princípios, incluindo:

(1) O princípio da transparência e da publicidade, que visa principalmente assegurar que as entidades contratantes publicitem, adequadamente, nos termos da lei, os elementos informativos relativos aos procedimentos de contratação pública, designadamente, os relacionados com o concurso público, os esclarecimentos prestados, a rectificação de documentos, a prorrogação do prazo para apresentação de propostas, as causas de não adjudicação, a decisão de anulação do procedimento e a decisão de adjudicação (artigos 5.º e 24.º, n.º 4 do artigo 32.º, n.º 2 do artigo 44.º e n.º 2 do artigo 45.º);

(2) O princípio da concorrência leal, que determina essencialmente a promoção, por parte das entidades contratantes, de uma concorrência leal e efectiva no âmbito da tramitação dos procedimentos de contratação pública, garantindo o mais amplo acesso dos interessados em contratar e a proibição de todos os actos, acordos ou práticas susceptíveis de impedir, falsear ou restringir a concorrência (artigos 6.º e 39.º e n.ºs 4 e 5 do artigo 42.º);

(3) O princípio da imparcialidade, que define que o programa do procedimento, o caderno de encargos e outros documentos que servem de base ao procedimento de contratação pública, elaborados pela entidade contratante, não podem conter qualquer cláusula destinada a favorecer ou a prejudicar um determinado interessado em contratar, nem é permitida qualquer interpretação ou aplicação que conduza a tal resultado. À luz deste princípio é ainda igualmente exigido a todos os trabalhadores e membros das comissões de abertura e de avaliação de propostas, envolvidos nos procedimentos de contratação pública, o exercício das suas funções de forma imparcial e íntegra e é também regulado o regime de impedimento dos mesmos (artigos 7.º, 9.º e 11.º);



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

(4) O princípio da estabilidade, que determina que o programa do procedimento, o caderno de encargos e outros documentos que servem de base ao procedimento de contratação pública devem permanecer inalterados durante a pendência dos respectivos procedimentos, devendo os candidatos e os concorrentes, bem como os agrupamentos candidatos ou concorrentes manter a mesma identidade durante a pendência dos procedimentos de contratação pública em que participem, para garantir a sua estabilidade (artigo 8.º).

3) Exigência de qualificações aos candidatos e concorrentes

No intuito de assegurar a idoneidade, a integridade e a capacidade de cumprimento do contrato por parte dos candidatos e concorrentes, a proposta de lei regula entre outros aspectos a sua idoneidade, integridade, capacidade financeira, capacidade técnica e habilitação profissional na participação em actividades de contratação pública, prevendo claramente que não podem ser admitidas pessoas não idóneas a participarem nessas actividades, por exemplo: aquelas que tenham sido condenadas, por decisão transitada em julgado, por crimes de corrupção, de branqueamento de capitais, de financiamento ou incitamento ao terrorismo, ou por crimes previstos na Lei n.º 2/2009 (Lei relativa à defesa da segurança do Estado); aquelas que se encontrem em estado de falência ou insolvência declarada por sentença judicial, em fase de liquidação, dissolução ou cessação de actividade ou tenham o respectivo processo pendente; aquelas relativamente às quais exista proibição legal, judicial ou administrativa do exercício da actividade comercial e durante o respectivo período de duração; aquelas que não possuam capacidade financeira ou técnica (artigos 12.º, 13.º, 15.º, 16.º e 17.º).

4) Clarificação e uniformização dos tipos de procedimentos de contratação pública

No que diz respeito aos procedimentos de contratação, prevê-se, na proposta de lei, que a contratação pública relativa a obras, locação de bens ou aquisição de bens ou serviços é precedida de um dos seguintes procedimentos:

- (1) Concurso público;
- (2) Concurso limitado por prévia qualificação;
- (3) Negociação competitiva;
- (4) Consulta;
- (5) Ajuste directo.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

Em comparação com o regime em vigor, é introduzido o regime da negociação competitiva, que é uma forma de aquisição amplamente reconhecida ao nível internacional, e utilizada na aquisição de serviços especializados e tecnicamente complexos (artigos 52.º e 56.º a 62.º).

5) Criação de um regime de contratação centralizada

Com o objectivo de elevar a eficiência administrativa, utilizar devidamente os recursos públicos e reduzir os custos, estabelece-se, na proposta de lei, que a Direcção dos Serviços de Finanças, doravante designada por DSF, é a principal entidade responsável pela contratação de forma centralizada de bens de consumo utilizados pelos serviços públicos. Este mecanismo de contratação centralizada tem diversas vantagens, designadamente, a contratação de bens comuns ser feita por uma única entidade, não sendo necessário que cada serviço público a trate por si, o que aumenta a eficácia no geral, bem como permite obter melhores preços num contexto de grande volume de contratação (artigos 63.º a 66.º).

6) Regulamentação dos critérios de adjudicação

Com o propósito de assegurar que os trabalhos de avaliação das propostas sejam realizados de forma objectiva e justa, a proposta de lei prevê que os critérios de adjudicação devem ser definidos antes da abertura do procedimento de contratação pública e dados a conhecer a todos os interessados em contratar (n.º 1 do artigo 5.º), definindo expressamente dois critérios de adjudicação: o da proposta globalmente mais vantajosa e o do preço mais baixo (n.ºs 1 a 3 do artigo 42.º). Estas disposições não só tornam os trabalhos de avaliação das propostas mais objectivos, como também permitem que todos os interessados que participem na contratação pública conheçam antecipadamente os critérios de adjudicação, de modo a elaborarem e apresentarem propostas mais competitivas.



7) Modificação, extinção do contrato e penalidades

Para garantir os direitos da Administração e do adjudicatário, nos termos da lei, a proposta de lei dispõe os fundamentos para a modificação do contrato administrativo (artigos 74.º a 77.º). Paralelamente, prevê ainda as causas de extinção do contrato (artigos 82.º a 86.º), estabelecendo expressamente as multas por violação dos prazos contratuais (artigo 87.º), para que a entidade adjudicante e o interessado saibam os respectivos fundamentos legais, o que permite não só aumentar a capacidade da Administração na execução das acções governativas nos termos da lei, como também evitar situações de incumprimento contratual por parte dos fornecedores.

8) Infracções administrativas

A proposta de lei prevê claramente os actos que constituem infracções administrativas e as consequentes sanções. Além disso, tendo em conta a gravidade da infracção e a culpa do infractor, a entidade adjudicante pode aplicar ao infractor, em simultâneo com a multa, a sanção acessória de privação do direito de participar, como candidato ou como concorrente, em qualquer procedimento de contratação pública, publicitando igualmente as respectivas decisões nas páginas electrónicas da entidade contratante e da contratação pública, prevendo ainda a reincidência, a competência sancionatória e o procedimento sancionatório (artigos 92.º a 99.º).

9) Página electrónica da contratação pública

No intuito de tornar mais transparentes as matérias relativas à contratação por parte dos serviços públicos, a proposta de lei sugere a construção de uma página electrónica da contratação pública, criada e gerida pela DSF, sendo divulgada através da mesma a informação relevante sobre a contratação pública, incluindo o anúncio de concursos, ou os dados do adjudicante, entre outros (artigos 98.º e 104.º).