



澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
審計署
Comissariado da Auditoria

Relatório de Auditoria de Resultados

**Aquisição e gestão de bens e
serviços da Direcção dos Serviços
das Forças de Segurança de Macau**

Dezembro de 2008



審計署 Comissariado da
Auditoria

Índice

Parte 1: Sumário.....	1
1.1 Resultados e opiniões de auditoria	1
1.2 Sugestões do Comissariado da Auditoria	3
1.3 Resposta da Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau.....	4
Parte 2: Introdução	6
2.1 Contexto	6
2.2 Objectivo e conteúdo da auditoria.....	6
Parte 3: Planeamento e estudos para a aquisição de bens.....	8
3.1 Aquisição do Sistema de Controlo Automático	8
3.2 Aquisição do sistema de rádio.....	17
3.3 Opiniões do Comissariado da Auditoria.....	25
3.4 Sugestões do Comissariado da Auditoria	32
Parte 4: Abertura do concurso público e adjudicação	33
4.1 Os procedimentos da DSFSM no lançamento do concurso público e na adjudicação.....	33
4.2 Adjudicação do sistema de rádio.....	34
4.3 Opiniões do Comissariado da Auditoria.....	36
4.4 Sugestões do Comissariado da Auditoria	36
Parte 5: Organização e coordenação dos trabalhos de aquisição	37
5.1 Relacionamento entre a DSFSM e a Forças.....	37
5.2 A acção coordenadora da DSFSM.....	38
5.3 Aquisição de viatura para transporte de instrumentos de desinfeção e limpeza	41
5.4 Opiniões do Comissariado da Auditoria.....	44
5.5 Sugestões do Comissariado da Auditoria	46
Anexo: Resposta da Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau	47

Parte 1: Sumário

1.1 Resultados e opiniões de auditoria

1.1.1 Planeamento e estudos para a aquisição bens

1.1.1.1 Na auditoria à aquisição e gestão de bens e serviços da Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau (DSFSM), o Comissariado da Auditoria (CA) verificou que a DSFSM não fazia planeamento global para as suas aquisições de grande escala, o que prejudicava a eficácia e a eficiência de execução. O CA entende que a ausência de planeamento prévio para enquadrar os recursos dá azo a continuadas despesas com estudos e melhoramentos sobre a mesma aquisição depois de realizada, resultando daí um investimento de dinheiro público sem fim, o que contraria o princípio duma gestão financeira prudente. A realização de planeamento global anterior à aquisição constitui o meio, por excelência, para evitar o risco referido. (pág. 25)

1.1.1.2 A DSFSM não informava em tempo útil o público sobre o andamento e a data de conclusão prevista das aquisições de grande impacto sobre o bem-estar da população, o que, para além de reduzir a transparência dos processos, dificultava ainda a supervisão social. (pág. 26)

1.1.1.3 Os resultados de auditoria evidenciam que a DSFSM não foi suficientemente rigorosa nos vários domínios dos estudos preliminares, afectando nomeadamente a exaustão e abrangência na definição dos objectivos da aquisição, nas considerações a ter em conta e nas análises (a programação das visitas de estudo e a selecção de requisitos técnicos); o conhecimento sobre as tendências de evolução dos produtos; o grau de pormenorização dos requisitos na documentação de abertura do concurso; e, a aferição das informações entregues pelas empresas. O sucedido obrigou a frequentes alterações durante o processo, a necessidade de maiores recursos administrativos e ao prolongamento do período de aquisição. (págs. 26-30)

1.1.1.4 A DSFSM não exigiu ao fornecedor que entregasse todos os documentos comprovativos necessários conforme disposto no caderno de encargos, obrigando à realização de alterações após a adjudicação. O facto demonstra que faltou à DSFSM rigor no controlo e vigor na supervisão sobre o cumprimento das cláusulas contratuais por parte do fornecedor. (págs. 30-31)

1.1.1.5 A auditoria verificou que a DSFSM aproveitou as verbas sobranes de uma aquisição para adquirir uma maior quantidade de produtos, a despeito das dotações

orçamentais já aprovadas. Assim, a DSFSM infringiu o princípio de boa gestão financeira pública “verbas específicas para fins específicos”, pois devia ter descabimentado as verbas sobranes das dotações autorizadas e devolvê-las à Fazenda Pública. (págs. 31-32)

1.1.2 Abertura de concurso público e adjudicação

A DSFSM fez constar da documentação de abertura de concurso os critérios de apreciação, incluindo os requisitos a ponderar e as respectivas percentagens de valoração. Acontece, porém, que já na fase de avaliação, a DSFSM introduziu nos critérios de apreciação uma variedade de pormenores, demonstrando que não fora capaz de definir com precisão os critérios de apreciação aquando da feitura da documentação para a abertura de concurso, vendo-se obrigada a reajustá-los em momento posterior. O CA entende que os critérios de apreciação, uma vez inscritos na documentação de abertura de concurso, não podem ser alterados por livre arbítrio e devem ser seguidos posteriormente na avaliação das propostas. (pág. 36)

1.1.3 Organização e coordenação das aquisições

1.1.3.1 A DSFSM não dispunha de instruções escritas claras sobre os artigos de uniforme, permitindo, assim, que esses artigos pudessem ser alterados conforme as opiniões expressas em alturas diferentes. Também não dispunha de um mecanismo de avaliação periódica para recolher, de forma sistemática, as opiniões mais recentes dos utentes para servirem de indicadores, diminuindo assim o grau científico dos estudos. Mais. Não havia um procedimento definido para a mudança de equipamento, permitindo assim a utilização simultânea de modelos novos e antigos, pouco abonatório para a imagem de homogeneidade das forças de segurança. O CA entende que a DSFSM devia procurar identificar as características das actividades desenvolvidas e as necessidades das partes envolvidas e, com base nas quais, elaborar regras escritas articuladas e razoáveis. (págs. 44-45)

1.1.3.2 Nas duas aquisições auditadas pelo CA, tanto a DSFSM e assim como as Forças de Segurança persistia cada uma no seu ponto de vista quanto aos modelos e às razões de aquisição. A discussão foi-se prolongando, acabando as aquisições a concretizar-se só dois anos depois de iniciadas as requisições. O CA entende que a DSFSM e as Forças de Segurança deviam, em conjunto, empenhar-se na criação de um meio de comunicação, adequado e integrado, para resolver situações de opiniões divergentes nos processos de aquisições. (págs. 45-46)

1.2 Sugestões do Comissariado da Auditoria

- 1.2.1 Antes de iniciar uma aquisição de grande escala, deve-se definir um plano global, onde se apresentam, de forma clara, as fases de execução e as tarefas a realizar e os recursos necessários (tempo, pessoas, dinheiro, etc.) em cada uma dessas fases.
- 1.2.2 Durante o planeamento e os estudos, devem ser divulgados, em tempo útil, informações sobre o andamento e a data de conclusão dos trabalhos.
- 1.2.3 A fim de evitar alterações após adjudicação ou assinatura do contrato, os estudos e os trabalhos de análise preliminares devem ser realizados com rigor, nomeadamente:
- definir rigorosamente os objectivos da aquisição;
 - organizar adequada e exhaustivamente as visitas de estudo, que se mostrem necessárias;
 - as considerações técnicas devem ser acompanhadas de análises na perspectiva do utilizador;
 - analisar e dominar as informações relativas à actualização dos modelos dos produtos;
 - especificar pormenorizadamente os requisitos especiais na documentação de abertura de concurso;
 - avaliar com prudência as informações facultadas pelos fornecedores.
- 1.2.4 Exercer uma supervisão estreita sobre o fornecedor quanto ao fornecimento de bens e serviços, no cumprimento rigoroso das cláusulas contratuais.
- 1.2.5 Cumprir o princípio de “verbas específicas para fins específicos”, descabimentando as verbas sobrantes e devolvê-las à Fazenda Pública.
- 1.2.6 Aquando da preparação da documentação para a abertura de concurso, devem ser definidos os critérios de apreciação de acordo com o que iria ser exigido às propostas, na fase de avaliação, e inscrevê-los na referida documentação.
- 1.2.7 A avaliação das propostas deve seguir os métodos e critérios de apreciação constantes da documentação de abertura de concurso.
- 1.2.8 A DSFSM deve criar um mecanismo adequado para coordenar a gestão dos diferentes trabalhos, incluindo:

- elaborar instruções escritas tendo em conta as características das actividades e as necessidades das diversas partes;
- adoptar medidas para assegurar que cada uma das entidades envolvidas execute os trabalhos conforme as instruções;

1.2.9 A DSFSM deve, em conjunto com as Forças, empenhar-se na criação de um mecanismo de comunicação, adequado e integrado, para resolver as divergências de opinião a surgir nos processos de aquisição, em que:

- são definidas claramente as diversas fases de comunicação, bem como os canais e a frequência adequados de comunicação em cada uma dessas fases;
- são utilizados registos adequados para registar os assuntos abordados em cada comunicação e os consensos alcançados, os assuntos que não obtiveram consenso e, ainda, os arranjos que iriam ser implementados.

1.3 Resposta da Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau (V. anexo)

1.3.1 Na resposta, a DSFSM afirmou que, em termos gerais, concordava com os resultados de auditoria, que acolhia e valorizava as opiniões e sugestões apresentadas pelo CA, admitindo igualmente que bastantes aspectos no domínio das aquisições poderiam ser ainda melhorados.

1.3.2 Adicionalmente, a DSFSM apresentou esclarecimentos complementares relativos a algumas passagens do relatório de auditoria, que a seguir se apresentam.

- No que se refere ao plano global, à divulgação tempestiva do andamento dos trabalhos e à execução rigorosa dos estudos preliminares, a DSFSM reconhece que qualquer grande empreendimento exige a realização dum plano global e de estudos exaustivos. Contudo, acrescenta, o desenvolvimento contínuo da tecnologia torna difícil, à partida, elaborar um plano global completo para a aquisição de um projecto de alta tecnologia em grande escala e que não venha a sofrer ajustamentos posteriores. Por outro lado, despende tempo demasiado nos estudos preparatórios prejudicaria a implementação do projecto, pois durante o período a tecnologia continua a evoluir. No que concerne ao domínio sobre as tendências de actualização dos modelos dos produtos, a DSFSM entende que são as alterações do mercado, e não as deficiências nos estudos preparatórios, que obrigam à actualização.
- Quanto ao cumprimento do princípio “verbas específicas para fins específicos”, a DSFSM afirma que a aplicação das dotações orçamentais no ajustamento

realizado correspondeu ao princípio de eficácia económica e aos interesses da Administração e resultou das necessidades efectivas da realidade operacional, tendo em vista a aquisição do equipamento. O ajustamento foi objecto duma proposta onde foram detalhadas as alterações e informado se as despesas envolvidas estavam dentro dos limites do orçamento original. A proposta obteve a concordância da entidade tutelar, cumpriu os procedimentos necessários do âmbito da Direcção dos Serviços de Finanças e colheu a autorização da entidade competente. Todas as alterações à adjudicação inicial foram efectuadas de acordo com os procedimentos legais, não havendo, assim, lugar à infracção às normas legais relevantes.

- Quanto aos critérios de apreciação, a DSFSM afirmou ser difícil definir com objectividade os critérios de apreciação antes de iniciar o procedimento de aquisição, visto que a maior parte do material era de tecnologia especializada. Assim, no processo de avaliação, a DSFSM procedeu primeiro à análise técnica para escolher o material que satisfizesse os requisitos, passando depois à análise da razoabilidade dos preços e, no fim, combinando as duas, elaborava a proposta de adjudicação.
- No respeitante à coordenação dos fardamentos, a DSFSM informou que desde 2004, quando assumiu a gestão dos fardamentos das forças de segurança, tem vindo a trabalhar para a resolução de diversos problemas existentes neste domínio e vai continuar a trabalhar neste sentido. A DSFSM concorda que uma boa regulamentação é importante para a gestão.

Parte 2: Introdução

2.1 Contexto

- 2.1.1 À DSFSM compete fundamentalmente planear, aperfeiçoar e coordenar a gestão financeira, de pessoal, de instalações e, ainda, das tarefas administrativas das 4 unidades compreendidas nas Forças de Segurança de Macau (FSM), que são: a própria DSFSM, o Corpo de Polícia de Segurança Pública (CPSP), o Corpo de Bombeiros (CB) e a Escola Superior das Forças de Segurança de Macau (ESFSM).
- 2.1.2 Para além de gerir os próprios bens e serviços, à DSFSM compete ainda coordenar as aquisições de bens e serviços do CPSP, do CB e da ESFSM (designando-se adiante estas 3 unidades, quando em conjunto, por “Forças”), pelo que as aquisições efectuadas pela DSFSM são grandes em quantidade e diversificadas em género, destinadas ao uso e à guarda nos diferentes serviços. Uma gestão deficiente das aquisições conduzirá a grande desperdício do erário público e prejudicará a aplicação eficiente e eficaz dos equipamentos e serviços.

2.2 Objectivo e conteúdo da auditoria

- 2.2.1 O Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração¹ (PIDDA) da DSFSM, para 2006, compreendia 17 acções, no valor total de 120 259 519,10 patacas. Até 31 de Dezembro de 2006, o número total dos efectivos do CB, do CPSP e da ESFSM era de 4.584², correspondendo a cerca de 64,08% do total do pessoal da área da Secretaria para a Segurança.
- 2.2.2 O objectivo da auditoria efectuada visou avaliar a boa aplicação do uso do erário público por parte da DSFSM na aquisição de bens e serviços, dado que o erário público aplicado na aquisição de bens e serviços era avultado, sendo também grande o número de utilizadores.
- 2.2.3 A análise seguiu essencialmente as seguintes três vertentes:
- se a DSFSM possuía mecanismos para assegurar a existência de um plano global e completo para as aquisições que efectuava e se esse plano era seguido nas aquisições;

¹ “Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração” abrange investimentos de maior escala e projectos especiais, destinados essencialmente ao melhoramento social e do bem-estar da população.

² Fonte: Relatório de “Recursos Humanos da Administração Pública da RAEM de 2006”, editado em Junho de 2007, pela Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública de Macau.

- se a DSFSM realizava estudos exaustivos antes das aquisições e se possuía dados completos por forma a organizar adequadamente as aquisições;
- a coordenação e a normalização dos processos de aquisição.

Parte 3: Planeamento e estudos para a aquisição de bens

O sistema de controlo automático era uma aquisição que afectava sobremaneira o dia-a-dia da população, pois eram dezenas de milhares de pessoas que diariamente transpunham a fronteira (número que subia para centenas de milhares em quadras festivas) e que, a longo prazo, contribuiria para o desenvolvimento do turismo e para uma maior divulgação da imagem de Macau. Tratava-se duma aquisição com impacto abrangente e de longo alcance. A aquisição do Sistema Digital Rádio Troncas (adiante abreviado por “sistema de rádio”), por sua vez, exigia enormes verbas (o montante adjudicado foi de 62 375 075,00 patacas), afectava a renovação de todo o sistema de comunicação das FSM, o nível de desempenho de um grande número de efectivos no cumprimento das suas funções, o que, indirectamente, afectaria a segurança de Macau. Pela sua grande importância, a Comissariado da Auditoria constituiu essas duas aquisições em objecto de exame, com o escopo de analisar como a DSFSM estuda e planeia as grandes aquisições.

3.1 Aquisição do sistema de controlo automático

Em 2002, quando se preparava a construção do novo edifício do posto fronteiriço das Portas do Cerco, já o Governo da RAEM tinha em projecto substituir parte dos balcões de controlo de documentos de visitantes por controlos automáticos.

3.1.1 Processo da primeira adjudicação do sistema

3.1.1.1 Em Fevereiro de 2003, o Secretário para a Segurança autorizou a constituição de um grupo de trabalho interdepartamental, com vista a realizar estudos preliminares sobre o sistema de controlo automático e determinar as respectivas “especificações técnicas”³. O grupo de trabalho integrava elementos da DSFSM, da Direcção dos Serviços de Identificação (DSI), do CPSP, da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública (DSAFP) e do Gabinete para o Desenvolvimento das Telecomunicações e Tecnologias da Informação (GDTTI), actualmente Direcção dos Serviços de Regulação de Telecomunicações. A aquisição do sistema de controlo automático, bem como o respectivo suporte orçamental, competia à DSFSM.

3.1.1.2 Em Setembro de 2003, a DSFSM apresentou o “Relatório do estudo de viabilidade sobre a aquisição do sistema de controlo automático de passageiros para o novo edifício do posto fronteiriço das Portas do Cerco” ao Secretário para a Segurança.

³ “Especificações técnicas” são requisitos do material e dos serviços a adquirir, incluindo nomeadamente elementos detalhados sobre exigências técnicas, modelos e quantidades necessárias.

3.1.1.3 O relatório apresentou quatro objectivos que se pretendia alcançar com a introdução do sistema de controlo automático:

- aumentar a precisão na verificação de documentos no posto fronteiriço;
- atenuar a insuficiência de forças policiais;
- diminuir eventuais conflitos entre agentes policiais e turistas;
- melhorar a imagem de Macau.

O relatório propôs ainda instalar 8 passagens de controlo automático e 30 tradicionais balcões no átrio de chegada, bem como de 7 passagens de controlo automático e 26 tradicionais balcões no átrio de partida do novo edifício do posto fronteiriço das Portas do Cerco, totalizando assim 15 passagens de controlo automático. O número de passagens de controlo automático seria aumentado à medida que o número de titulares de bilhete de identidade inteligente fosse aumentando e com a maior habituação dos residentes ao novo sistema. O relatório foi aprovado pelo Secretário para a Segurança, dando início efectivo à elaboração das especificações técnicas do sistema.

3.1.1.4 Para a elaboração das especificações técnicas, a DSFSM e DSI realizaram estudos conjuntos sobre o tempo necessário para a passagem utilizando o controlo automático. Em 2003, a DSFSM destacou pessoal seu para assistir a uma demonstração do “sistema experimental do sistema de controlo automático”⁴ efectuado pelo Departamento de Migração de Hong Kong. Foi verificado que o tempo necessário para uma passagem rondava entre 14 e 15 segundos.

No âmbito da colaboração a prestar pela DSI, esta cedeu equipamentos e *softwares* à DSFSM para testar o tempo necessário para a verificação de documentos. Os resultados obtidos rondaram igualmente os 15 segundos, mas ambas as Direcções de Serviços desejavam reduzir o tempo de verificação. Porém, a verificação dos documentos era feita através dum *chip SAM (Security Access Module)*⁵, uma peça de alta segurança, a que apenas a DSI tinha acesso e habilitada a nela executar operações, pelo que o estudo para encurtar o tempo de passagem pelo controlo automático dependia da DSI.

⁴ O Departamento de Migração de Hong Kong iniciou estudos e testes ao sistema de controlo automático (“ePassagem”) em 2003 e colocou-o em funcionamento experimental em Dezembro de 2004. (Fonte: Página electrónica do Departamento de Migração de Hong Kong).

⁵ O *Security Access Module (SAM)* é uma pequena chapa de circuito integrado, de operação por contacto, e é normalmente colocada no interior de máquinas. O SAM não é concebido para ser inserido e retirado rapidamente de máquinas leitoras, a fim de proteger o direito de acesso a informações.

A DSI procedeu ao estudo e concluiu pela instalação de um *Hardware Security Module* (HSM)⁶ no sistema, através do qual, em condições ideais, a verificação de um documento poderia ser reduzida em cerca de 6 segundos ou mais, ou seja, todo o processo de verificação demoraria cerca de 9 a 10 segundos.

Contudo, não estando o HSM instalado directamente nas passagens de controlo automático, qualquer avaria na rede poderia bloquear todas as passagens. Assim, além de instalar o HSM na sala do servidor central, foi ainda proposto instalar *chip SAM* em todas as passagens, a fim de assegurar que as mesmas, em caso de avaria da rede, pudessem continuar com as operações de verificação, levando embora mais tempo.

Com base nos resultados do estudo, a DSFSM determinou, nas especificações técnicas constantes de caderno de encargos, o tempo total para a passagem pelo controlo automático (desde a inserção do bilhete de identidade inteligente até à abertura completa da porta de saída da passagem) nos seguintes termos: não superior a 10 segundos com o HSM a funcionar; não superior a 15 segundos, quando se utiliza o SAM, devido a corte na ligação com o HSM.

- 3.1.1.5 Em Julho de 2004, a DSFSM concluiu a elaboração das especificações técnicas detalhadas do sistema e obteve a aprovação do Secretário para a Segurança para proceder à abertura do concurso público.
- 3.1.1.6 Aprovada a abertura do concurso público, a DSFSM propôs, em Agosto de 2004, ao Secretário para a Segurança a constituição da comissão de análise técnica⁷ para efeitos de avaliação das propostas. A comissão a constituir seria também de natureza interdepartamental, com a mesma composição que o grupo de trabalho para os estudos preliminares (3.1.1.1) e presidida pelo representante da DSFSM.

⁶ O *Hardware Security Module* (HSM), também designado por *Host Security Module*, serve para reforçar a segurança dos módulos de códigos e elevar a velocidade de operação dos mesmos. O HSM é colocado em *chips* ou incorporado em módulos de *hardware* para elevar a eficiência das operações e oferece as vantagens de alta eficácia, baixo custo, elevada segurança e pode ser incorporado directamente ou acrescentado a um *hardware*.

⁷ A DSFSM cria uma comissão de análise técnica para cada concurso público. A formação da comissão é proposta pela divisão pertinente à entidade competente. Os membros da comissão são fundamentalmente os mesmos que participam nos estudos preliminares e representantes de utentes (quando necessário, é também convidado para integrar a comissão pessoal de outros serviços). À comissão compete essencialmente: proceder à análise técnica das propostas; comparar as tecnologias e as soluções apresentadas nas propostas das diferentes empresas concorrentes; propor o fornecedor a adjudicar; e, concluídas as tarefas atrás referidas, elaborar a “proposta de adjudicação da comissão de análise técnica”, em que são listadas as conclusões da avaliação. A proposta é enviada para a Secção de Aquisições da DSFSM para parecer sobre a razoabilidade, após o que, e ponderado o arranjo financeiro e ainda outros factores, é elaborada a proposta final de adjudicação, consubstanciada na “proposta de adjudicação”, entregue à entidade competente para autorização.

- 3.1.1.7 A DSFSM afirmou que a aquisição do sistema de controlo automático foi procedida sob cooperação interdepartamental, portanto, as especificações técnicas não foram definidas unicamente pela DSFSM, mas sim, de forma colegial, pelos membros da comissão de análise técnica, em representação dos respectivos serviços.
- 3.1.1.8 O concurso e os trabalhos de análise técnica terminaram em Novembro de 2004. O Chefe do Executivo autorizou a adjudicação ao fornecedor, pelo preço 6 176 080,00 patacas, com o prazo de execução de cerca de 6 meses. A DSFSM e o fornecedor assinaram o contrato em Dezembro de 2004.
- 3.1.1.9 Analisados os relatórios de estudo e os documentos associados, verificou-se que os mesmos não continham nenhum calendário de execução nem a indicação dos recursos necessários para cada fase da aquisição.

A DSFSM afirmou que, conforme o caderno de encargos, competia às empresas concorrentes a elaboração do calendário de execução da instalação do sistema de controlo automático e o adjudicatário assim procedeu. É de referir que já no início da construção do novo edifício de controlo de fronteiras das Portas do Cerco foi criado o Grupo de Trabalho Interdepartamental para a Construção do Posto Fronteiriço das Portas de Cerco e Instalação do Sistema de Controlo Automático”, integrando assessores do Gabinete do Secretário para a Segurança e elementos da DSFSM, do CPSP, da DSI, dos Serviços de Alfândega e do Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas (GDI). O grupo de trabalho realizou várias reuniões para se debruçar sobre o melhoramento dos trabalhos de construção do novo edifício de controlo de fronteiras das Portas de Cerco e de instalação do sistema de controlo automático, abrangendo nomeadamente o planeamento, a fiscalização dos trabalhos e a informação aos superiores.

3.1.2 Alteração do contrato de aquisição depois de visitas de estudo

- 3.1.2.1 Os serviços de fronteiras de Zhuhai colocaram, em regime experimental, os primeiros dois postos de controlo automático na fronteira de Gongbei em Março de 2005. Elementos da DSFSM, do CPSP e do fornecedor deslocaram-se, então, a Zhuhai para se inteirarem *in loco* do sistema de controlo automático para turistas. Após a visita de estudo, o fornecedor apresentou um relatório, propondo as seguintes alterações ao sistema inicial:

- *O sistema de controlo automático de Zhuhai utiliza o “esquema de leitura prévia de documento”, isto é, a leitura dos dados do salvo-conduto para*

residentes de Hong Kong e Macau é efectuada enquanto o turista aguarda a sua vez de passar; entrado no posto de controlo, opera-se apenas a confirmação da impressão digital e conclui-se assim toda a formalidade. O processo adoptado por Macau era o da “forma sucessiva”, ou seja, a leitura de documento e a confirmação de impressão digital eram feitas no interior do posto de controlo. Cada um dos esquemas possui as suas próprias vantagens, mas considerando que a sujeição dos residentes de Macau a dois processos de verificação de identidade diferentes, uma em Zhuhai e outra em Macau, poderia gerar confusões e demoras, propõe-se que Macau adopte o esquema idêntico ao de Zhuhai - a leitura prévia de documento.

3.1.2.2 O Chefe do Executivo autorizou a alteração acima referida, que implicou uma despesa de 614 000,00 patacas e a alteração ao contrato, ajustando o valor inicial da adjudicação de 6 176 080,00 patacas para 6 790 080,00 patacas e o adiando o prazo de execução por dois meses.

3.1.2.3 Relativamente ao facto de ter feito visitas apenas a Hong Kong durante a fase dos estudos preliminares e de se ter deslocado aos serviços de fronteiras de Zhuhai, que possuía um sistema congénere, só depois de passados 3 meses sobre a adjudicação do seu próprio sistema, a DSFSM referiu que os sistemas de controlo automático de Hong Kong e de Macau utilizavam tecnologias semelhantes e ambos recorriam ao *chip* do cartão inteligente para a leitura de dados, enquanto que o sistema de Zhuhai utilizava um mecanismo para fazer a leitura óptica dos caracteres do salvo-conduto, o que, comparado com os sistemas de Hong Kong e Macau, oferecia um nível de confidencialidade e técnica mais baixo. Assim, sendo diferentes os tipos de cartão e as tecnologias de leitura utilizados, o sistema de Zhuhai tinha pouco valor de referência para Macau.

Por outro lado, Macau iniciou a elaboração das especificações técnicas do seu sistema de controlo em finais de 2003 e lançou o concurso público em meados de 2004, enquanto que o sistema de controlo de Zhuhai só foi colocado em regime experimental, pela primeira vez, em Março de 2005, o que não permitiu à DSFSM tomá-lo como referência antes da adjudicação.

3.1.2.4 Com base nos dados obtidos durante a auditoria, apresentam-se no quadro abaixo as datas de entrada em funcionamento experimental dos sistemas de controlo automático de Hong Kong, Zhuhai e Macau.

Quadro 1: Datas de início de funcionamento experimental dos sistemas de controlo automático

Locais	Hong Kong	Zhuhai	Macau
Datas	Dezembro de 2004	Março de 2005	Outubro de 2005

O quadro acima mostra que quando a DSFSM procedia a estudos preliminares, na segunda metade de 2003, nem Hong Kong, nem Zhuhai tinha iniciado o funcionamento experimental dos seus sistemas.

3.1.3 O sistema de controlo automático na opinião pública

3.1.3.1 A partir do dia 5 de Outubro de 2005, foi posta em funcionamento experimental uma linha de passagem de controlo automático para o uso da população em cada átrio (chegada e partida) do posto fronteiriço das Portas de Cerco, número que iria ser gradualmente aumentado até 15, depois de verificada a sua normal operação. Os resultados obtidos durante o período experimental suscitaram grande reacção na opinião pública.

3.1.3.2 O *Diário Ou Mun*, na sua edição de 5 de Outubro de 2005, fazendo referência a uma sessão destinada aos órgãos de comunicação social, referiu que o *scanner* de impressão digital utilizado, do tipo sem contacto, não conseguia conferir os dados das impressões digitais, porque as pessoas ou não colocavam o dedo de forma apropriada ou porque tinham impressões pouco legíveis, o que provocava a retenção de utentes no posto de controlo.

3.1.3.3 O *Diário Ou Mun*, na sua edição de 6 de Outubro de 2005, relatava que o uso dos postos de controlo automático era mais demorado do que os balcões de controlo manual. Alguns utentes afirmaram que a passagem utilizando o novo sistema necessitava de pelo menos 15 segundos e, caso acontecesse qualquer problema com o utente da frente, a demora seria ainda mais longa. Contrariamente, o sistema de leitura óptica dos tradicionais balcões demorava apenas cerca de 5 segundos, justificando assim a opção dos utentes por estes. O *Macau Today*, por seu lado, relatou que os cidadãos não colocavam o dedo no lugar exacto da máquina leitora, pois ainda não estavam a ela habituados, o que impedia que o *scanner* acedesse e confirmasse os dados, causando assim demoras e recurso aos polícias presentes.

3.1.3.4 Num programa de rádio de 7 de Outubro de 2005, um cidadão comentou como segue: “Embora o sistema de controlo automático instalado no novo edifício do posto fronteiriço das Portas do Cerco esteja ainda na fase experimental, o certo é

que, comparativamente com Hong Kong e o *Interior*, o tempo de passagem é mais longo, porque não consegue ler as impressões digitais. Proponho que os serviços competentes abram mais um posto experimental sem o caixilho de plástico do *scanner*, em que os utentes passem a colocar o dedo directamente sobre o vidro, à semelhança do praticado nas regiões vizinhas, comparando e avaliando depois os tempos de passagem registados.

3.1.3.5 Em Janeiro de 2006, uma deputada da Assembleia Legislativa apresentou uma interpelação escrita sobre os resultados do sistema de controlo automático, referindo na qual o seguinte: “O sistema foi instalado no posto fronteiriço, em princípio de Outubro de 2005, mas até hoje ainda não há decisão quanto à data da sua entrada em funcionamento definitivo. Em meados de Janeiro, foram instalados no posto fronteiriço de Gongbei, já em regime de funcionamento definitivo, 24 postos de controlo automático, permitindo um escoamento de apenas 5 a 6 segundos por pessoa, mais rápido que o controlo manual. Por outro lado, o sistema de controlo automático no posto fronteiriço das Portas de Cerco encontra-se em funcionamento desde princípios de Outubro de 2005, mas até hoje ainda se encontra em testes. Consta que bastantes utentes não conseguiram passar no posto de controlo automático e com o facto de que toda a operação leva cerca de 15, a população evita utilizar o sistema de controlo automático”. Em resposta à interpelação, o Gabinete do Secretário para a Segurança afirmou que as limitações técnicas do sistema no acesso a dados e na conferência da impressão digital mantinham-se desde a entrada em funcionamento experimental do sistema de controlo automático. Nas passagens bem sucedidas, o tempo médio por utente era de 12 segundos. De momento, o sistema de controlo automático funcionava como um suporte, por isso, os balcões tradicionais continuariam a ser mantidos. Tecnicamente, o sistema de controlo automático poderia ainda ser melhorado, devendo os cidadãos, ao mesmo tempo, continuar a aprender a adaptar-se ao sistema, para cujo efeito o pessoal de apoio iria ser reforçado.

3.1.3.6 Um comentário publicado no *Diário Ou Mun*, de 19 de Abril de 2006, referiu que o sistema de controlo automático instalado nos átrios de chegada e de partida do posto fronteiriço de Zhuhai deu mostras da acção da tecnologia electrónica, ao encaminhar com eficácia um grande volume de entradas e saídas efectuadas por residentes de Macau, que se mostraram satisfeitos em usá-lo. Diferentemente, nos átrios de chegada e de partida do lado de Macau, trabalhadores saltitavam de posto em posto para ensinar os utentes a “maneira correcta” de utilizar o sistema. Bastantes utentes foram obrigados a voltar a servir-se da verificação “manual”, após tentativas seguidas de leitura de impressão digital sem sucesso.

3.1.3.7 Em Junho de 2006, outro deputado da Assembleia Legislativa apresentou uma interpelação escrita, referindo na qual que, segundo averiguações efectuadas no posto fronteiriço das Portas de Cerco, o sistema de controlo automático instalado era menos célere do que a operação manual, com a agravante de que, nos períodos de ponta dos feriados, para além de não poder contribuir para reencaminhar os utentes, exigia o destacamento de trabalhadores para resolver problemas da máquina e da leitura de impressões digitais. Em resposta, o Gabinete do Secretário para a Segurança afirmou que as autoridades esperavam reduzir a taxa de insucesso na verificação de impressões digitais com a introdução de um novo equipamento, que iria ser testado a partir de Julho de 2006, e, caso os resultados fossem positivos, seria generalizado aos restantes canais de passagem.

3.1.4 Substituição do *scanner* de impressão digital do tipo sem contacto pelo de funcionamento por contacto

3.1.4.1 No caderno de encargos do concurso público aberto pela DSFSM, na parte das especificações técnicas, os requisitos técnicos estavam desdobrados em duas partes: “Parte obrigatória” e “Parte opcional”. Se a empresa concorrente satisfizesse os requisitos da “Parte opcional”, obteria maior pontuação. Ora, o *scanner* de impressão digital sem contacto integrava precisamente os requisitos dessa parte.

No caderno de encargos, o *scanner* de tipo sem contacto era definido nos seguintes termos:

- *“Sem contacto” é um tipo de “scanner” que consegue ler a impressão digital do utente sem que este tenha que colocar o dedo na superfície do leitor, a fim de evitar a presença nela de vestígios de impressões digitais, que afectam a precisão do “scanner”, elevando por outro lado o nível de higiene.*

3.1.4.2 Feitos os estudos, a DSFSM optou pelo tipo sem contacto e inscreveu-o no cadernos de encargos. Porém, quando o sistema equipado com esta tecnologia foi disponibilizado à utilização experimental da população, verificou-se que esta tinha grandes dificuldades em adaptar-se a esse modo de funcionamento e que o sistema era pouco eficaz na leitura das impressões digitais, causando demoras nos movimentos de entrada e saída. Correspondendo às opiniões de diversos sectores da sociedade sobre a eficácia do *scanner* de impressão digital, a DSFSM procedeu a novos estudos e em Junho de 2006 decidiu-se pelas seguintes alterações: substituir o *scanner* de impressão digital do tipo sem contacto para o tipo de funcionamento por contacto em dois postos de controlo automático para comparar

com os resultados dos restantes postos de controlo. Caso os resultados fossem satisfatórios, a sua adopção seria para todos os 15 postos de controlo, implicando uma despesa de adjudicação no valor de 136 000,00 patacas.

3.1.4.3 Em Agosto de 2006, a DSFSM elaborou a proposta de “Alteração do *scanner* de impressão digital para o tipo de funcionamento por contacto nos 15 postos de controlo - proposta de adjudicação”, que viria a colher a autorização do Secretário para a Segurança. Na proposta, era referido que os postos de controlo que passaram a funcionar com *scanner* de impressão digital de tipo por contacto foram abertos ao público, a título experimental, durante um mês, cujos resultados, depois de estudados, aconselharam à adopção do *scanner* de impressão digital de tipo por contacto para todos os postos de controlo. O custo da substituição ascendeu a 472 500,00 patacas

3.1.4.4 A DSFSM referiu que a opção pelo *scanner* do tipo sem contacto teve em consideração o surto da síndrome respiratória aguda severa (SARS, na sigla inglesa) em 2003, em consequência da qual o Governo e a população passaram a ser mais exigentes em matéria sanitária. O *scanner* do tipo sem contacto era um produto inovador, com bons resultados na leitura das impressões digitais de mãos muita húmidas ou muito secas. Considerado como produto de tecnologia mais avançada e assegurando um nível sanitário mais elevado, a DSFSM inclinou-se para a sua adopção durante o processo de avaliação e também no período experimental.

Após um período de utilização do *scanner* do tipo sem contacto, verificou-se que parte da população tinha dificuldades em se habituar ao seu manuseamento e, por outro lado, a recolha de impressões digitais pela DSI era através de *scanner* de contacto, facto que poderia originar incompatibilidade entre os dois sistemas, explicando assim o baixo grau de precisão na conferência das impressões digitais.

3.1.5 Total das despesas realizadas em cada fase da aquisição do sistema

3.1.5.1 O quadro seguinte apresenta as importâncias despendidas em cada fase do processo de aquisição do sistema de controlo automático.

Quadro 2: Processo de aquisição do sistema de controlo automático

Datas	Fases	Importâncias despendidas (pataca)
2004.11	Adjudicação (preço contratado)	6.176.080,00
2005.04	Alteração do conteúdo do contrato, como resultado da adopção da leitura prévia do documento, em substituição do processo usado até aí nas passagens com sistema de controlo automático.	614.000,00
2006.06	Alteração do <i>scanner</i> de impressão digital de tipo sem contacto para o tipo por contacto em dois postos de controlo automático.	136.000,00
2006.08	Alteração do <i>scanner</i> de impressão digital do tipo sem contacto para o tipo com contacto, em todos os 15 postos de controlo automático.	472.500,00
Montante total		7.398.580,00

Obs.: As informações são reportadas a 31 de Dezembro de 2006. A DSFSM pagou 1 222 500,00 patacas para alterar do sistema, fazendo com que o preço final ficasse em 19,8% superior ao fixado no contrato inicial.

3.1.5.2 Aquirido o sistema de controlo automático, a DSFSM não deixou de realizar estudos para, com o constante progresso tecnológico, melhorar o funcionamento do sistema. Os resultados dos estudos eram periodicamente levados ao conhecimento superior, bem como as consequentes propostas de aquisição de equipamentos e *softwares* necessários. A DSFSM referiu ainda que o sistema de controlo automático era um produto com potencialidades de desenvolvimento, pelo que seria provável a introdução de mais alterações no futuro.

3.2 Aquisição do sistema de rádio

Em Junho de 2004, o Chefe do Executivo autorizou a adjudicação do sistema de rádio para substituir o sistema antigo das FSM, pelo total de 62 375 075,00 patacas.

3.2.1 Aprovação dos estudos preliminares e início do processo de aquisição

3.2.1.1 Em Janeiro de 2002, a DSFSM apresentou a primeira proposta para substituir o antigo sistema de rádio troncas, contendo a qual as razões da substituição e as verbas orçamentais necessárias. O Chefe do Executivo concordou iniciar os trabalhos de planeamento. A proposta continha os resultados do estudo da viabilidade efectuado:

- o sistema de rádio de troncas analógico em uso já chegou ao limite do seu potencial técnico, encontrando-se ao mesmo tempo desatualizado; tem menos funções que o sistema digital, pelo que o estudo e as análises feitos apontavam também para um sistema de rádio troncas digital;
- a substituição do sistema de rádio existente por um digital deve ter em conta o sistema de comunicação a escolher; havia dois sistemas adequados às FSM e o estudo de viabilidade propôs adoptar o sistema A.

3.2.1.2 Os documentos facultados pela DSFSM indicam que, no período entre Fevereiro de 2002 e Abril de 2003, ela convidou dois fornecedores para apresentarem as funções do sistema A.

3.2.1.3 Concluídos os estudos preliminares, a DSFSM apresentou, em Junho de 2003, a «proposta de abertura de concurso público de ‘substituição do sistema de rádio’», que viria a colher a autorização do Chefe do Executivo. Na proposta, a DSFSM elencou todos os equipamentos necessários ao sistema, bem como as quantidades e as importâncias previstas, figurando dentre os quais 1.000 rádios portáteis, com preço unitário estimado em 22.000,00 patacas.

3.2.2 Alteração das quantidades de rádios portáteis

3.2.2.1 Concluído o concurso e com base nas conclusões da comissão de análise técnica, a DSFSM elaborou, em Junho de 2004, a proposta de adjudicação, com indicação do fornecedor escolhido, os equipamentos a adquirir e os respectivos montantes, e submeteu-a ao Chefe do Executivo para autorização. Em anexo à proposta, a DSFSM listou detalhadamente os dados relativos a cada equipamento e o valor de adjudicação, incluindo 1.200 rádios portáteis, ao preço de 12.250,00 patacas cada. Esta quantidade de rádios portáteis era superior aos 1.000 aparelhos indicados na proposta de abertura de concurso público (3.2.1.3) em 200 unidades. Não constava da documentação fornecida nenhuma justificação sobre a alteração da quantidade inicial.

3.2.2.2 A DSFSM afirmou que os 1.000 rádios portáteis indicados na abertura do concurso constituíam apenas a quantidade mínima necessária, pois, ainda na fase de elaboração do caderno de encargos, previa a DSFSM que esse número iria aumentar. Foi também considerado que na fase inicial de funcionamento do novo sistema, o antigo continuaria a operar, bem como os rádios portáteis. Considerou-se ainda que as empresas produtoras continuariam a lançar para o mercado sempre e mais novos modelos de rádios portáteis, pelo que não havia

necessidade de adquirir, duma só vez, grandes quantidades de rádios portáteis dum determinado modelo. Concluindo, o número indicado na abertura do concurso não representava a quantidade definitiva necessária. Aliás, já durante a elaboração do caderno de encargos se previa que a CPSP iria ter novas exigências.

Posteriormente, na fase de análise técnica, verificou-se que o preço unitário efectivo dos rádios portáteis era mais baixo do que o previsto, pelo que se decidiu, com as verbas não utilizadas das dotações, adquirir mais 200 aparelhos que se previa virem a ser necessários, podendo assim evitar gastar recursos administrativos e o tempo perdido com a realização de um novo processo de aquisição. Dado que a alteração estava dentro do orçamento autorizado, a DSFSM não procedeu à justificação na proposta.

3.2.3 Alteração do modelo do rádio portátil

Depois de assinado o contrato em 11 de Outubro de 2004, o fornecedor, em carta datada de Dezembro de 2004, informou a DSFSM que o rádio portátil, do modelo pretendido, em virtude do avanço das tecnologias, fora substituído por um novo modelo, que a DSFSM poderia adquirir pelo mesmo preço. A DSFSM elaborou a consequente proposta de alteração, que viria colher a autorização do Chefe do Executivo.

3.2.4 Alteração do terminal móvel de dados

Em Março de 2005, por carta, o fornecedor informou a DSFSM de que outro equipamento contratado – terminal móvel de dados – passou a dispor de um novo modelo, pelo que a DSFSM poderia optar, mantendo-se o preço. Para o efeito, a DSFSM elaborou a proposta de alteração e o Chefe do Executivo autorizou-a.

3.2.5 Selecção de novo local para uma estação-base do sistema de rádio

3.2.5.1 Em 14 de Novembro de 2005, a DSFSM recebeu uma carta enviada pelos proprietários de um condomínio, em que se opunham à instalação duma estação-base do sistema de rádio no terraço do edifício.

3.2.5.2 Após averiguações, a DSFSM verificou o seguinte:

- a localização da estação-base foi proposta pelo fornecedor, com a qual a DSFSM tinha concordado, em termos técnicos;

- o acordo de arrendamento para a localização da estação foi celebrado entre o fornecedor e a companhia de administração de propriedades do edifício, que não chegou a ouvir os condóminos;
- o fornecedor não deu conhecimento do conteúdo do acordo de arrendamento à DSFSM, que desconhecia que os condóminos não tinham sido ouvidos;
- os condóminos entendiam que a estação-base, uma vez instalada, iria afectar a saúde dos moradores do edifício, pelo que decidiram manifestar a sua oposição, através de um abaixo-assinado dirigida à DSFSM.

3.2.5.3 Recebida a carta, a DSFSM promoveu uma reunião conjunta com os condóminos, o fornecedor e representantes do GDTTI, tendo os mesmos deliberado remover os equipamentos de comunicação colocados no terraço do edifício até 31 de Dezembro de 2005.

3.2.5.4 Posteriormente à reunião, o fornecedor dirigiu-se em carta à DSFSM, informando que os trabalhos de instalação da estação-base em causa bem como os relevantes testes já estavam concluídos e que a mudança deliberada na reunião obrigava a nova selecção de local, novos trabalhos de instalação e de testagem, bem como a nova medição de cobertura, e tudo isto iria atrasar a conclusão dos trabalhos para 2006.

3.2.5.5 Relativamente à localização da estação-base, verificou-se que o caderno de encargos, na parte das especificações técnicas, dispunha o seguinte:

- *As empresas concorrentes devem indicar as medidas de segurança nas localizações geográficas das estações base propostas e indicá-las pormenorizadamente nas propostas, e fornecer os documentos de identificação relativos a segurança que sejam utilizadas com autorização;*
- *Após a entrega das propostas, a DSFSM pode rejeitar as localizações das estações base propostas pelas empresas concorrentes por razões de segurança ou técnicas;*
- *Caso a DSFSM rejeite as localizações das estações base propostas pelas empresas concorrentes por razões de segurança ou técnicas, aquelas devem escolher outras localizações e fornecer a carta de medição ou prognóstico da cobertura rádio.*

3.2.5.6 Desde cedo que a DSFSM estava ciente da problemática entre os direitos de propriedade e a localização das estações-base, tanto que no lançamento do

concurso público fez inscrever no caderno de encargos que o fornecedor deveria apresentar “autorização de uso” para comprovar que a instalação da estação-base estava em ordem. Não obstante, a DSFSM autorizou a instalação da estação-base no edifício e a execução de testes, sem ter verificado o acordo de arrendamento e tão-pouco sabia que os condóminos não tinham sido ouvidos sobre a estação.

3.2.5.7 A DSFSM afirmou que quando recebeu a carta dos condóminos, ainda não havia decisão definitiva para a construção duma estação-base naquele edifício. As montagens que o fornecedor estava realizar apenas tinham o objectivo de aferir se o local era apropriado; caso positivo, a DSFSM seria avisada pelo fornecedor, que completaria o processo entregando o acordo de arrendamento. Contudo, antes de receber o acordo que faltava, já a DSFSM tinha recebido a participação dos condóminos, pelo que a estação-base não chegou a ser formalmente recebida.

3.2.6 Alteração das cláusulas do contrato para adquirir mais de equipamentos de telecomunicações

3.2.6.1 Em Janeiro de 2006, durante as obras de instalação, o fornecedor, em carta, informou o seguinte: “*O projecto inicial do sistema incluía a cobertura interior de edifícios, para cobrir os casinos e a Torre Panorâmica que entraram em funcionamento antes do prazo de entrega das propostas do concurso público, com despesas orçadas em 4 972 500,00 patacas. Posteriormente, foram realizadas consultas exaustivas e ficou confirmado que as despesas com a cobertura interior dos casinos e dos edifícios principais seriam suportadas pelos respectivos proprietários*”. Assim, a DSFSM deixou de ter de pagar as despesas com o “sistema de cobertura interior de edifícios (i.e. 4 972 500,00 patacas). O fornecedor propôs à DSFSM aplicar os mais de 4,9 milhões de patacas para comprar outros equipamentos pelos preços unitários constantes do contrato.

3.2.6.2 Em Abril de 2006, a Divisão de Comunicações da DSFSM elaborou a “Proposta para a alteração parcial dos equipamentos – Sistema Digital Rádio Troncas”, na qual fundamentou a aquisição da seguinte maneira: “*Devido ao contínuo aumento de postos fronteiriços e do número de polícias, a utilização do rádio portátil aumenta de dia para dia e os rádios portáteis de que esta divisão dispõe já não é suficiente para satisfazer as necessidades dos departamentos. Para evitar a redução da eficácia das operações, deve-se aumentar o número dos rádios portáteis.*” A divisão propôs utilizar as verbas orçamentadas mas não utilizadas para comprar mais equipamentos de rádio, incluindo 330 rádios portáteis, o que viria a ser autorizado pelo Chefe do Executivo. Os aparelhos eram dum modelo

novo, podiam ser utilizados em sistemas compatíveis e ofereciam funções mais avançadas, que, no entanto, só poderiam ser cabalmente utilizadas se existissem determinados acessórios, a adquirir à parte, que a proposta não abordou.

3.2.6.3 Segundo a DSFSM, o número de aparelhos adicionais adquiridos foi apurado com base no plano de necessidades apresentado pelas Forças no início de 2006 relativo ao ano seguinte. O plano foi recebido quando a aquisição do sistema de rádio já tinha sido adjudicada, aliás, as respectivas obras de instalação até já estavam a decorrer. No entanto, considerando que os aparelhos eram fornecidos exclusivamente pelo fornecedor em causa, portanto, a iniciar outro processo de aquisição no ano seguinte, com recurso ao orçamento próprio, a aquisição iria à mesma ser adjudicada àquele fornecedor, a DSFSM entendeu que era de utilizar os mais de 4,9 milhões de patacas de verbas entretanto disponíveis para comprar os equipamentos de rádio que seriam necessários no ano seguinte.

3.2.7 Alteração do modelo dos rádios instalados em viaturas

3.2.7.1 A aquisição adicional de equipamentos de rádio revelada em 3.2.6.2 incluía “rádios de viaturas”. Em Maio de 2006, a DSFSM recebeu uma carta do fornecedor a informar que o modelo contratado deixou de ser fabricado e já substituído por novo modelo. O Chefe do Executivo autorizou a DSFSM a adquirir rádios do novo modelo, que tinham o mesmo preço.

3.2.7.2 Relativamente à alteração do modelo durante a aquisição, a DSFSM afirmou que o “sistema de rádio” era uma aquisição de grande escala e o respectivo processo administrativo muito demorado, pelo que era normal surgirem novos modelos durante o processo. Além disso, a fim de alargar as suas quotas de mercado, os produtores lançavam continuamente novos modelos e com funções mais potentes e, ao mesmo tempo, iam cessando a produção dos modelos antigos. Assim, quando o preço do novo modelo não fosse mais elevado, a DSFSM escolhia sempre o novo modelo.

3.2.8 Resumo das alterações verificadas no processo de aquisição e a alteração das quantidades de rádios portáteis

3.2.8.1 O quadro seguinte apresenta, por ordem cronológica, as alterações ocorridas ao longo do processo de aquisição do sistema de rádio.

Quadro 3: Alterações verificadas no processo da aquisição do sistema de rádio

Datas	Alterações
2004.12	Alteração do modelo do rádio portátil
2005.03	Alteração do modelo do terminal móvel de dados
2005.11	Nova selecção do local para estação-base do sistema de rádio
2006.01	Alteração das cláusulas do contrato para adquirir maior quantidade de equipamentos de rádio
2006.05	Alteração do modelo do rádio usado em viaturas

3.2.8.2 O quadro seguinte apresenta as alterações no número de rádios portáteis ao longo das diversas fases do processo da aquisição.

Quadro 4: Alterações na quantidade de rádios portáteis

Datas	Fases	Quantidades (aparelhos)
2003.06	Proposta de abertura do concurso público	1.000
2004.06	Proposta de adjudicação	1.200
2006.04	Proposta de aquisição adicional (alteração da finalidade da verba de 4,9 milhões de patacas constante do contrato para adquirir mais equipamentos de rádio)	330
2006.12	Recepção dos bens	1.530 ⁸

3.2.9 Aquisição do *software* de programação para o rádio

3.2.9.1 Os 330 rádios portáteis da aquisição adicional relatada em 3.2.6.2 eram dum modelo novo, não o indicado no contrato assinado com o fornecedor, pelo que as suas peças acessórias e respectivos preços não constavam do contrato e, conseqüentemente, a DSFSM não pôde integrar a sua aquisição na proposta de aquisição acima referida. Considerando que os rádios portáteis do novo modelo tinham que estar equipados dos acessórios exclusivos do modelo para que as suas funções pudessem ser integralmente utilizadas, a DSFSM, em Maio de 2006, procedeu à consulta de preços para os adquirir.

⁸ Após distribuição pelas Forças, dos 1.530 rádios portáteis (1.200 + 330) adquiridos até 30 de Junho de 2007 restaram 91, que ficaram depositados na Divisão de Comunicações da DSFSM. (informações fornecidas pela DSFSM)

- 3.2.9.2 Na documentação de consulta, relativamente a um dos acessórios – *software* de programação – a DSFSM fez constar que apenas o modelo A era compatível com os rádios portáteis. Duas empresas (empresa A e empresa B) responderam à consulta, tendo a empresa A, de acordo com o exigido pela DSFSM, quotou o modelo A, enquanto a empresa B apresentou o modelo B, alterando a especificação técnica da documentação de consulta.
- 3.2.9.3 No processo de apreciação, a comissão de análise técnica indicou que só o *software* capaz de programar rádios portáteis de encriptação TEA 3⁹ correspondia aos requisitos, mas o modelo A exigido na documentação de consulta não dispunha dessa função, pelo que não era de adquirir, enquanto que o modelo B proposto pela empresa B dispunha da função.
- 3.2.9.4 Por uma questão de justiça, os membros da comissão propuseram não adjudicar o *software* de programação, deixando aquisição para uma outra consulta e, nessa altura, exigir o modelo B. Conforme a documentação de despesas, exceptuando o *software* de programação, que não foi adquirido, os restantes bens adquiridos na mesma altura foram recebidos até Dezembro de 2006. Entretanto, a DSFSM subscreveu, em Setembro de 2006, uma proposta para adquirir o *software* de programação do modelo B, com a função para a codificação pretendida, e obteve-o em Março de 2007.
- 3.2.9.5 A DSFSM referiu que os acessórios para os rádios portáteis pedidos na consulta eram-lhe desconhecidos, pois era a primeira vez que os ia adquirir, pelo que, para definir as especificações técnicas, durante a fase dos estudos preliminares, fez uma prospecção junto duma empresa que fornecia produtos do mesmo tipo e, também, uma recolha de informações na *internet*. Na altura, as especificações técnicas indicadas pela empresa conformavam-se com o modelo indicado no documento de consulta, mas faltavam elementos detalhados sobre as funções, pelo que a DSFSM ficou convencida de que aquele modelo satisfazia as funções exigidas e, conseqüentemente, fixou as respectivas especificações técnicas e iniciou o processo de aquisição. A empresa anteriormente consultada respondeu à consulta escrita e apresentou proposta de preços, mas relativa ao modelo B. A DSFSM detectou a situação na fase de apreciação das propostas pela comissão de análise técnica, inquiriu junto da empresa e veio a saber que as informações iniciais fornecidas pela empresa sobre o modelo estavam erradas, pois não tinha a função para encriptagem TEA 3 de programas, que o modelo B possuía. Assim, o modelo

⁹ A encriptação de rádio (comumente designada por *air interface encryption*) entre o terminal e a estação-base é expressa pelas siglas TEA 1, TEA 2, TEA 3 e TEA 4, conforme as necessidades de diferentes regiões e departamentos.

proposto à comissão de análise técnica e inserto no documento de consulta não era de adquirir.

3.3 Opiniões do Comissariado da Auditoria

3.3.1 A ausência de plano global prejudica a eficiência e os resultados dos trabalhos das grandes aquisições

- 3.3.1.1 As grandes aquisições são complexas quanto ao próprio conteúdo e às entidades executantes envolvidas e a sua execução, normalmente, desenvolve-se por vários anos, pelo que carecem de elaboração prévia dum plano global. O plano global serve essencialmente para prever a duração dos trabalhos e os resultados previstos bem como para controlar os recursos necessários aos trabalhos a realizar (incluindo humanos, financeiros e temporais). Havendo um plano, a implementação efectiva dos trabalhos tem com que comparar, torna possível a fiscalização do andamento dos trabalhos, permite avaliar os resultados e fica estabelecida uma referência para a elaboração de futuros planos semelhantes.
- 3.3.1.2 O sistema de controlo automático era uma aquisição de grande envergadura, com amplas repercussões. Dada a sua importância e complexidade, era indispensável que houvesse previamente um plano global bem elaborado e exaustivo para determinar a calendarização das diferentes fases e respectivos recursos necessários. Contudo, durante a auditoria, não foram facultados elementos comprovativos suficientes de que a DSFSM tivesse estabelecido algum calendário de execução para toda a aquisição, com previsão dos recursos necessários para as diferentes fases. O que a DSFSM fez foi recorrer a informações e propostas independentes para informar as instâncias superiores da execução e solicitar afectação de verbas.
- 3.3.1.3 Além disso, a DSFSM afirmou que, dependendo dos resultados dos estudos, ela ia adquirindo adicionalmente equipamentos e programas para o sistema (ver 3.1.5.2), o que demonstra que a sua actuação não foi resultado dum plano global bem elaborado, ao longo do qual ia procedendo aos ajustes previstos, mas, sim, reagindo às situações emergentes do funcionamento efectivo do sistema.
- 3.3.1.4 O CA entende que a falta dum planeamento prévio de recursos conduz a incessantes estudos rectificativos ao projecto já adquirido, que por sua vez iria provocar despesas sem fim, suportadas pelo erário público, contrariando assim o princípio de gestão financeira prudente. O plano global presta-se precisamente para reduzir o risco de surgimento de problemas desta natureza.

3.3.2 A execução da aquisição, com tão profundo impacto no bem-estar da população, não foi objecto de tempestiva divulgação

3.3.2.1 A Administração aplica recursos públicos para realizar aquisições, como tal deve responder perante os cidadãos. Se o bem ou serviço adquirido é intimamente ligado aos cidadãos, com potencial de afectar vastos sectores da sociedade, maior se torna a sua obrigação de informar o público quanto à execução e aos resultados. Uma divulgação oportuna sobre o andamento dos trabalhos e a data de conclusão prevista contribui para aumentar a transparência da governação, elimina desconfiança e mal-entendidos dos cidadãos e promove a fiscalização pela sociedade.

3.3.2.2 Que o sistema de controlo automático foi pomo de discórdia, ninguém podia negar (ver 3.1.3). Durante todo o período de incessantes testes e melhoramentos, de Outubro de 2005 a Julho de 2006, as autoridades nunca tomaram a iniciativa de informar o público sobre quando iria acabar o funcionamento experimental e como seriam os arranjos posteriores. Finalmente, informaram do andamento dos trabalhos quando começaram as interpelações dos deputados à Assembleia Legislativa. A população nunca soube da data de conclusão dos testes nem da entrada em funcionamento definitivo. Mais. A população tinha uma grande expectativa do sistema, mas os fracos resultados do período inicial desapontaram-na sobremaneira, levando-a a perder confiança na eficácia do sistema e a rejeitar a sua adopção.

3.3.2.3 Em relação às aquisições públicas, sobretudo quando se tratam de bens intimamente relacionados à população, o CA é da opinião que a entidade competente deve criar um mecanismo para assegurar a divulgação oportuna do andamento e da data de conclusão prevista da aquisição, de forma a reforçar a participação do público, recolher as opiniões da população e aceitar a fiscalização da sociedade.

3.3.3 Alterações frequentes após a adjudicação devido a estudos preliminares pouco prudentes

3.3.3.1 Do ponto de vista duma boa gestão, a aquisição deve ser precedida de estudos exaustivos incidindo, nomeadamente, sobre a fixação de objectivos claros e concretos, de requisitos e dos preparativos da aquisição, fazendo com que a entidade adquirente esteja na posição de condutor do processo. Caso contrário, o número de alterações pós-adjudicação arbitrárias aumentaria e mais recursos administrativos e mais tempo seriam consumidos.

Os bens adquiridos examinados pelo CA foram objecto de estudos preliminares pouco rigorosos, resultando daí as alterações que ocorreram durante o processo de aquisição, que a seguir se detalham:

- 3.3.3.2 Objectivo é a base de todos os actos e enquadra o valor e a direcção dos mesmos. Determinada aquisição produz ou não benefícios depende se o objectivo da aquisição foi ou não bem definido. Um objectivo correctamente definido contribui para a definição de estratégias adequadas durante o processo de aquisição e para a obtenção de resultados que correspondam às necessidades efectivas. Assim, os serviços devem realizar estudos e análises exaustivos a fim de poderem definir objectivos de aquisição apropriados.

O sistema de controlo automático é um equipamento de automação avançado, mas, para o público, a maior utilidade do sistema era encurtar o tempo de passagem pelos serviços de migração, facilitando assim o seu dia-a-dia. Porém, nenhum dos quatro objectivos apresentados pela DSFSM para a aquisição do sistema de controlo automático (ver 3.1.1.3) ia ao encontro da expectativa popular que era a “conveniência para os cidadãos”. Mais. Os cidadãos titulares do bilhete de identidade de Macau constituiriam os principais utentes do sistema e não os turistas, contudo, a formulação dos objectivos da aquisição incluía expressões como “diminuir eventuais conflitos entre polícias e *turistas*” e “elevar a imagem de Macau”. Pelo exposto, conclui-se que faltou rigor à DSFSM na definição dos objectivos que se pretendia atingir com a aquisição.

Dado que a redução do tempo de passagem pelo controlo de migração não foi considerada como um dos objectivos fundamentais, muito naturalmente, a posterior definição dos requisitos técnicos para o leitor de impressão digital não teve em devida conta a conveniência para a população e não se procurou atingir um equilíbrio razoável entre a precisão e a velocidade na verificação do documento de identificação. Posteriormente, foi ainda verificado que a população não sabia utilizar o leitor de impressão digital do tipo sem contacto, pelo que foi preciso despender recursos para o substituir por um de funcionamento por contacto (ver 3.1.4).

O CA entende que os objectivos de aquisição eram prévios e determinantes de todo o plano de aquisição. Uma definição menos rigorosa dos objectivos afectará directamente a ponderação sobre os pontos fundamentais a vários níveis, bem como as estratégias a tomar. A substituição do leitor sem contacto por um do tipo por contacto demonstra que os serviços não fizeram estudos suficientes para

poderem com rigor definir os objectivos de aquisição e, conseqüentemente, deixaram de poder também implementar estratégias apropriadas.

- 3.3.3.3 Durante o estudo preliminar para a instalação do sistema de controlo automático nas Portas de Cerco, foram feitas visitas de estudo apenas a Hong Kong (ver 3.1.1.4); a Zhuhai só aconteceram depois da adjudicação do sistema (ver 3.1.2.1). O facto demonstra que a DSFSM não foi suficientemente cuidadosa na preparação das visitas de estudo, dando assim origem a alterações após a adjudicação.

Para a aquisição de equipamentos com que nunca se trabalhou, o CA entende que seria mais adequado primeiro visitar e aprender com as experiências dos locais mais avançados e só depois se passaria para a fixação dos requisitos da aquisição, para a abertura do concurso e, finalmente, para a adjudicação. Contudo, antes de iniciar as visitas, é preciso ponderar sobre todos os aspectos e organizar um programa o mais adequado possível, por forma a poder eficazmente extrair das visitas as mais valiosas informações e, assim, baixar o risco de ter que recorrer a meios extraordinários para a realização de alterações.

A DSFSM apresentou os motivos pelos quais não foram organizadas visitas de estudo a Zhuhai (ver 3.1.2.3), mas os resultados de auditoria mostram que a principal alteração consequente da visita a Zhuhai proposta pela DSFSM respeitava a “formalidades de controlo de migração” (ver 3.1.2.1), que nada tinham a ver com as tecnologias diferentes utilizadas pelas duas partes para a leitura dos documentos. Na altura em que a DSFSM estava a proceder a estudos preliminares, Hong Kong e Zhuhai ainda não tinham oficialmente iniciado os seus sistemas de controlo automático (ver 3.1.2.4). Mas, a DSFSM insistiu em apenas visitar Hong Kong, afirmando que “não havia condições” para visitar Zhuhai. Ora, era mais que evidentemente que os fundamentos apresentados pela DSFSM não eram suficientemente razoáveis para tecnicamente descartar uma visita a Zhuhai.

- 3.3.3.4 Quando o material a adquirir afecta um vasto número de utentes, o estudo preliminar, para além da tecnologia e das funções, deve ainda incluir uma recolha e ponderação alargada das opiniões dos utentes, pois só assim se consegue determinar os requisitos apropriados.

Tomando o sucedido com a substituição do *scanner* de impressão digital sem contacto pelo de por contacto (ver 3.1.4), a população só tomou conhecimento do método de utilização apenas quando o sistema foi posto em funcionamento experimental, pelo que teve dificuldades de adaptação, aumentando conse-

quentemente o tempo necessário para passar o posto de controlo. A agravar a situação, o sistema não era eficiente na leitura da impressão digital. A opção pelo *scanner* de impressão digital do tipo sem contacto, sem fundamento na opinião pública nem tendo em conta a capacidade de adaptação da população, não só obrigou ao dispêndio de recursos adicionais para proceder à sua substituição, como também impediu a população de usufruir mais cedo a conveniência e rapidez do sistema de controlo automático.

A DSFSM afirmava que o sistema de controlo automático era um projecto de cooperação inter-serviços em que as deliberações técnicas competiam aos representantes dos diversos serviços integrantes da comissão de análise técnica (ver 3.1.1.7). Contudo, é de notar que as despesas para a aquisição eram suportadas pela DSFSM, a constituição da comissão de análise técnica era feita sob proposta pela DSFSM e que, ainda, as conclusões da mesma comissão tinham apenas efeitos consultivos, que a DSFSM tomava em consideração na avaliação global, nomeadamente quanto à sua razoabilidade, para depois elaborar a “proposta de adjudicação” a submeter à direcção ou chefia da DSFSM para efeitos de autorização. Neste modelo de cooperação inter-serviços, é demais evidente que a DSFSM mantinha um ascendente sobre os outros, pelo que a realização de um estudo preliminar rigoroso e a adopção de requisitos técnicos ao serviço dos utentes eram responsabilidades irrenunciáveis da DSFSM.

A substituição do *scanner* de impressão digital sem contacto por um outro de operação por contacto denota que a DSFSM procurava as tecnologias avançadas e a precisão, esquecendo-se da capacidade de adaptação da população. Assim, as análises da DSFSM podiam ser melhoradas, reforçando-se no aspecto da totalidade.

- 3.3.3.5 Relativamente às grandes aquisições que se prolonguem por vários anos, i.e. com um período de execução longo, o estudo preliminar deve procurar conhecer e analisar as tendências de evolução dos produtos que se pretende comprar e, com base nesses elementos, definir os requisitos mais apropriados e consentâneos às necessidades reais, obviando assim à necessidade de proceder a alterações durante o processo de aquisição, com consequências negativas na calendarização.

No decurso da aquisição do sistema de rádio, alguns modelos de produtos tiveram que ser alterados (ver 3.2.3, 3.2.4, 3.2.7), facto demonstrativo de que a DSFSM foi pouco prudente no estudo preliminar, não conseguindo dominar as tendências de inovação desses produtos.

O CA entende que o modelo mais recente não representa necessariamente o modelo mais adequado ao utilizador, pois o objectivo principal da aquisição é a obtenção do produto que mais corresponda às necessidades efectivas e não a obtenção do produto mais recente. No decurso do estudo preliminar, a DSFSM devia avaliar com rigor as funções e os requisitos exigidos, atentar nas tendências de inovação dos produtos em apreço e identificar os respectivos factores imprevistos de inovação tecnológica e, subsequentemente, elaborar uma proposta de aquisição prudente e precavida, que não perseguisse cegamente modelos de produtos mais recentes.

- 3.3.3.6 Para que os dinheiros públicos sejam aplicados onde devam ser aplicados e obtendo o máximo retorno, a entidade responsável pela aquisição deve, antes de iniciar o processo, estudar detalhadamente as características técnicas dos produtos e, depois, transpor para a proposta os requisitos dos produtos determinados a partir desse estudo prévio, em termos precisos e pormenorizados, para que os concorrentes possam propor produtos correspondentes, de forma precisa e sem erros. Esta metodologia de procedimento representa também um elevar da eficiência dos serviços.

Contudo, na aquisição do *software* de programação referida em 3.2.9, apesar de estar ciente das funções exigidas (dentre as quais, a encriptação TEA 3), a DSFSM não confirmou a exactidão dos dados fornecidos pelo fabricante. Além disso, a DSFSM fez constar da documentação de consulta, quanto aos requisitos, apenas o modelo a fornecer, omitindo o requisito obrigatório de encriptação.

O CA entende que o desencontro entre o produto pretendido e o proposto pelo fornecedor resultou do facto de que, nas fases de estudo preliminar e de avaliação de propostas, a DSFSM consultou apenas o modelo apresentado pela única empresa consultada, com a agravante de não ter procedido a nenhuma confirmação científica. Além disso, a DSFSM inscreveu na documentação de consulta apenas o modelo do produto, sem especificar as funções especiais que o produto devia ter, fazendo com que os concorrentes não tivessem proposto o produto certo, pretendido pela DSFSM.

3.3.4 Fiscalização deficiente do cumprimento das cláusulas contratuais

- 3.3.4.1 Para além de discriminar pormenorizada os requisitos dos produtos pretendidos na documentação de abertura de concurso, a entidade adquirente deve também conferi-los rigorosamente na fase de avaliação de propostas, de forma a assegurar que os produtos apresentados pelos concorrentes correspondem às reais

necessidades dos serviços e evitar que eventuais discrepâncias só venham a ser detectadas após a adjudicação, obrigando à afectação de recursos adicionais para as suprir.

- 3.3.4.2 A DSFSM concordou com que o fornecedor iniciasse as obras de instalação da estação-base e a realização dos relevantes testes sem antes lhe ter exigido que apresentasse a “autorização de uso” (contrato de arrendamento), conforme disposto no caderno de encargos. Em resultado, face à oposição dos condóminos, houve que procurar novo local para a estação-base (ver 3.2.5). A situação emergida revela que a DSFSM não cumpriu de forma rigorosa as suas funções na fase pós-adjudicação, negligenciando-se na fiscalização do cumprimento das cláusulas da proposta do fornecedor, resultando em desperdício de recursos administrativos para acompanhar as alterações pós-adjudicação.

3.3.5 Fraca noção de gestão financeira pública

- 3.3.5.1 As verbas orçamentais requisitadas devem ser aplicadas pelos serviços públicos na aquisição dos bens para que aquelas foram autorizadas. Uma vez cabimentadas, não devem ser livremente reencaminhadas para outros fins. Se a aquisição não esgotar as verbas dotadas, a parte remanescente deve ser devolvida à Fazenda Pública, caso contrário, as disponibilidades do Governo da RAEM ficariam afectadas e projectos mais prementes poderiam ficar sem execução.
- 3.3.5.2 Na aquisição do sistema de rádio, a DSFSM verificou que a verba dotada não foi esgotada, pelo que aplicou o remanescente na aquisição de mais emissores-receptores de rádio (ver 3.2.2 e 3.2.6). Com o acto, a DSFSM infringiu o princípio de boa gestão financeira pública “verbas específicas para fins específicos”, em conformidade com a qual a parte não utilizada devia ser libertada e devolvida à Fazenda Pública.

A DSFSM referiu que já na altura da elaboração da proposta para aquisição em apreço tinha previsto que haveria a necessidade adquirir mais aparelhos (ver 3.2.2.2). Contudo, não foi facultado nenhum documento que comprovasse que esse arranjo alguma vez foi comunicado às instâncias superiores antes da autorização da aquisição. O CA entende que caso a hierarquia superior, no momento do despacho, não conhecesse qual a quantidade global da aquisição, a decisão seria afectada e a aquisição tornar-se-ia arbitrária. Se iniciar um novo processo para adquirir a parte aumentada dos aparelhos iria onerar a carga da actividade administrativa e adiar a obtenção do produto, então a responsabilidade só pode ser assacada à própria DSFSM, que, na proposta inicial, não informou o superior da quantidade exacta a adquirir e não organizou bem o processo de aquisição.

3.3.5.3 Havendo um estudo preliminar de aquisição bem elaborado, é possível adquirir a quantidade que as necessidades efectivas exigem. Uma vez fixada a quantidade de aquisição, todo o processo de aquisição deve ser executado visando aquela referência. Verificando-se verbas sobrantas após a liquidação da aquisição, estas devem ser libertadas e repostas na Fazenda Pública, pois os recursos devem ser aplicados de forma eficiente de acordo com o planeado, devendo-se evitar a atitude errada de “esgotar sempre as dotações orçamentais autorizadas”.

3.4 Sugestões do Comissariado da Auditoria

3.4.1 Antes de iniciar uma aquisição de grande escala, deve-se definir um plano global, onde se apresentam, de forma clara, as fases de execução e as tarefas a realizar e os recursos necessários (tempo, pessoas, dinheiro, etc.) em cada uma dessas fases.

3.4.2 Durante os estudos e o planeamento, devem ser divulgados, em tempo útil, informações sobre o andamento e a data de conclusão dos trabalhos.

3.4.3 A fim de evitar alterações após a adjudicação ou assinatura do contrato, os estudos e os trabalhos de análise preliminares devem ser realizados com rigor, nomeadamente:

- definir rigorosamente os objectivos da aquisição;
- organizar adequada e exaustivamente as visitas de estudo, que se mostrem necessárias;
- as considerações técnicas devem ser acompanhadas de análises na perspectiva do utilizador;
- analisar e dominar as informações relativas à actualização dos modelos dos produtos;
- especificar pormenorizadamente os requisitos especiais na documentação de abertura de concurso;
- avaliar com prudência as informações apresentadas pelos fornecedores.

3.4.4 Exercer uma supervisão estreita sobre o fornecedor quanto ao fornecimento de bens e serviços, no cumprimento rigoroso das cláusulas contratuais.

3.4.5 Cumprir o princípio de “verbas específicas para fins específicos”, descabimentando as verbas sobrantas e devolvê-las à Fazenda Pública.

Parte 4: Abertura do concurso público e adjudicação

Os serviços públicos devem assegurar que concursos públicos que lançarem tenham em consideração o valor do produto, a razoabilidade do preço e a justiça e que sejam realizados de forma “legal, justa e imparcial” e num ambiente de alta transparência. Para que os interessados possam concorrer numa base de igualdade, os serviços públicos devem fazer constar da documentação do concurso os requisitos dos produtos e os critérios de avaliação. Os resultados do presente exame mostram que a DSFSM não fez constar os critérios de avaliação, de forma pormenorizada, na documentação de abertura do concurso.

4.1 Os procedimentos da DSFSM no lançamento do concurso público e na adjudicação

- 4.1.1 Concluídos os estudos preliminares, realizados por divisões, é solicitada ao Chefe do Executivo ou ao Secretário para a Segurança a autorização para a abertura do concurso público. Obtida a autorização superior, as divisões enviam as especificações técnicas, em forma de anexo, para a Secção de Aquisições, para iniciar o processo de aquisição. As especificações técnicas fazem parte obrigatória do caderno de encargos e são consideradas na avaliação para efeito de adjudicação. Em relação às grandes aquisições, o caderno de encargos integra ainda critérios de apreciação.
- 4.1.2 Concluídos os processos de pedido de preços, relativamente às aquisições que careçam de consultas escritas ou de concurso público, recebidas as propostas dos concorrentes, a comissão de abertura de propostas elabora a relação de preços e envia-a à comissão de análise técnica para apreciação.
- 4.1.3 A comissão de análise técnica analisa as propostas conforme as especificações técnicas exigidas, os factores de adjudicação e os critérios de apreciação, caso haja. Concluído os trabalhos de avaliação, a comissão de análise técnica elabora a “proposta de adjudicação da comissão de análise técnica”, donde constam os resultados da avaliação e a indicação do concorrente preferido, e envia-a à Secção de Aquisições.
- 4.1.4 Recebida a “proposta de adjudicação da comissão de análise técnica”, e os restantes elementos das propostas, a Secção de Aquisições avalia-a em conjunto com as propostas de preços recebidas, confronta as exigências constantes da proposta de abertura do concurso com outros factores de adjudicação, como os conteúdos dos itens que se pretende adjudicar, elabora a proposta de adjudicação e envia-a à entidade competente, com indicação do concorrente preferido e dos itens a adjudicar.

4.2 Adjudicação do sistema de rádio

- 4.2.1 Conforme relatado em 3.2.1, dada a autorização para iniciar a organização do processo pelo Chefe do Executivo, a DSFSM iniciou os estudos preliminares e, ao cabo de mais de um ano, apresentou a proposta de requisitos dos equipamentos do novo sistema de rádio, na qual eram indicadas as designações dos equipamentos, as respectivas quantidades e a despesa total estimada da aquisição, que totalizava cerca de 70 milhões de patacas, propondo ao mesmo tempo ao Chefe do Executivo para que autorizasse a abertura do respectivo concurso. A proposta foi autorizada em Julho de 2003.
- 4.2.2 Em Julho de 2003, a divisão responsável pelos estudos preliminares entregou à Secção de Aquisições a proposta de autorização para a abertura do concurso público, as especificações técnicas do sistema de rádio e os critérios de apreciação das propostas, a fim de serem elaborados o programa do concurso e o caderno de encargos.
- 4.2.3 A abertura das propostas ocorreu em Novembro de 2003. Das 5 propostas recebidas, após verificação pela comissão de abertura de propostas, foram admitidas 3. A fim de obter o parecer da comissão de análise técnica, a comissão de abertura de propostas fez entregar naquela toda a documentação pertinente para que aquela pudesse proceder a estudos, análises e à produção de pareceres.
- 4.2.4 Recebidas as propostas dos concorrentes, a comissão de análise técnica reunir-se logo para conferir se as propostas se conformavam com as especificações técnicas definidas, valorá-las de acordo com os critérios de apreciação e, por fim, indicar o concorrente preferido e os itens a adjudicar. Para cumprir a sua função, a comissão de análise técnica realizou no total 16 reuniões técnicas. Na 11.^a reunião, realizada em Abril de 2004, a comissão debruçou-se sobre os “critérios de apreciação das propostas” integrados, na forma de anexo, no caderno de encargos e definiram os “critérios de referência interna para a avaliação das propostas” (adiante designados por critérios de referência).
- 4.2.5 Os critérios de referência visavam explicar, detalhadamente, os itens listados nos critérios de apreciação de propostas e atribuir às componentes dos itens uma percentagem da pontuação geral do item. Reproduzem-se no quadro abaixo dois critérios de referência para se poder ter a noção dos ajustes que estes introduzem nos critérios de apreciação de propostas.

Quadro 5: Comparação de conteúdo entre “critérios de apreciação das propostas” e “critérios de referência”

Conteúdo dos critérios de apreciação das propostas integrados no caderno de encargos (extracto)	Conteúdo dos critérios de referência definidos pela comissão de análise técnica (extracto)
<p>1. Experiência e capacidade técnica da empresa concorrente e das empresas colaboradoras locais e do exterior na área do projecto vertente:</p> <p>1.1 Currículo da empresa</p> <p>1.2 Se nos últimos 10 anos realizou trabalhos na área do projecto vertente, nomeadamente de concepção, execução e gestão (incluindo capacidade financeira).</p>	<p>1. Experiência e capacidade técnica da empresa concorrente e das empresas colaboradoras locais e do exterior na área do projecto vertente:</p> <p>1.1 Currículo da empresa <i>(por exemplo: cotação no mercado e antiguidade da empresa, comprovados com documentos idóneos. Pontuação máxima 1,5)</i></p> <p>1.2 Se nos últimos 10 anos realizou trabalhos na área do projecto vertente, nomeadamente de concepção, execução e gestão. <i>(Valorar conforme a quantidade de obras realizadas, pontuação máxima 1,5)</i></p>
<p>2. Pessoal para execução do projecto:</p> <p>2.1 Habilitações académicas, perfil profissional e experiência de execução e gestão de trabalhos na área do projecto vertente.</p> <p>2.2 A combinação das valências do pessoal de execução deve abranger todos os aspectos do projecto, devendo ser competentes na gestão de obras, no controlo de qualidade e na resolução de problemas técnicos.</p>	<p>2. Pessoal para execução do projecto:</p> <p>2.1 Habilitações académicas, perfil profissional e experiência de execução e gestão de <i>trabalhos</i> na área do projecto vertente. <i>(Principais executores da obra: o gestor da obra, o engenheiro de sistema, o engenheiro de rede informática, o engenheiro de software e o engenheiro responsável pela instalação do sistema devem possuir habilitações académicas do nível de licenciatura ou superior e qualificação profissional nas respectivas especialidades, bem ainda de, pelo menos, 7 anos de experiência profissional nas mesmas especialidades.) (Reunindo todos os requisitos, 2,0 valores; caso contrário, a pontuação é proporcional)</i></p> <p>2.2 A combinação das valências do pessoal de execução deve abranger todos os aspectos do projecto, devendo ser competentes na gestão de obras, no controlo de qualidade e na resolução de problemas <i>técnicos</i>. <i>(Reunindo –1,0)</i></p>

Nota: As partes em itálico são os “critérios de referência”.

4.2.6 Concluída a classificação dos concorrentes, em Junho de 2004, a comissão de análise técnica propôs adjudicar o fornecimento ao concorrente com pontuação mais alta, no montante de 62.375.075,00 patacas.

4.3 Opiniões do Commissariado da Auditoria

4.3.1 Não foram fixados critérios de apreciação rigorosos na documentação de abertura do concurso

4.3.1.1 As práticas de boa gestão mandam que os critérios de apreciação a constar da documentação de abertura do concurso devam, na medida do possível, corresponder aos factores com que as propostas iriam ser avaliadas e que esses critérios devam ser inscritos, de modo claro, nos documentos de abertura do concurso para que todos os concorrentes possam ter deles conhecimento; que, na fase de avaliação de propostas, devam ser aplicados os critérios e os métodos de avaliação anteriormente definidos para avaliar e comparar as propostas e, deste modo, seleccionar os bens que melhor satisfaçam as necessidades e com proposta de preço mais baixo.

4.3.1.2 No entanto, no processo de adjudicação do sistema de rádio referido em 4.2, aconteceu que não obstante a DSFSM ter definido na documentação de abertura de concurso entregue à Secção de Aquisições os critérios de apreciação e os seus factores de ponderação e as respectivas percentagens, a comissão de análise técnica, no processo de avaliação das propostas dos concorrentes, acrescentou aos critérios de apreciação outros pormenores.

4.3.1.3 O CA entende que qualquer processo de aquisição que pretenda ser justo, aberto e objectivo deve possuir critérios de apreciação exaustivos e, uma vez inscritos na documentação de abertura de concurso, não podem ser livremente alterados. Ao elaborar a documentação do concurso, a DSFSM devia ter pormenorizado os critérios de apreciação e fazê-los constar, em termos claros e objectivos, na documentação do concurso, de forma que os concorrentes pudessem avaliar as suas próprias capacidades antes de decidirem se entrariam no concurso. Abertas as propostas, elas devem ser apreciadas com os critérios anteriormente definidos, garantindo, assim, que o processo de apreciação possa realizar-se num contexto de justiça e de imparcialidade e, assim, elevar a eficiência de todo o processo de aquisição.

4.4 Sugestões do Commissariado da Auditoria

4.4.1 Aquando da preparação da documentação para a abertura de concurso, devem ser definidos os critérios de apreciação de acordo com o que iria ser exigido às propostas, na fase de avaliação, e inscrevê-los na referida documentação.

4.4.2 A avaliação das propostas deve seguir os métodos e critérios de apreciação constantes da documentação de abertura de concurso.

Parte 5: Organização e coordenação dos trabalhos de aquisição

As aquisições para as Forças são realizadas pela DSFSM. As aquisições são vastas e diversificadas, cuja realização envolve e afecta também um grande número de pessoas e entidades. Neste sentido, a normalização dos trabalhos de aquisição da DSFSM e a boa coordenação com as Forças são factores que afectam directamente a eficiência e eficácia dos trabalhos de aquisição. Assim, nesta Parte 5, o CA vai proceder a análises sob as perspectivas de organização e de coordenação. Os resultados de auditoria demonstram que a DSFSM, quanto à organização, sofre dum défice de normalização e, por outro lado, quando as opiniões entre Forças e ela própria divergiam, a acção coordenadora da DSFSM era pouco eficaz.

5.1 Relacionamento entre a DSFSM e a Forças

- 5.1.1 Conforme o número 1 do artigo 2.º do Regulamento n.º9/2002 («Organização e funcionamento da Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau») são atribuições da DSFSM: “Prestar apoio técnico, administrativo, de planeamento, coordenação e normalização de procedimentos nas áreas jurídica, de pessoal, logística, administração financeira, comunicações, infra-estruturas, organização e informática, no âmbito das Forças de Segurança de Macau (FSM)”; e, o número 4 do mesmo artigo dispõe que a DSFSM deve “Estudar e propor medidas de natureza regulamentar, administrativa e técnica, no âmbito das FSM”.
- 5.1.2 As dotações orçamentais anualmente afectadas à DSFSM destinam-se a suportar integralmente as despesas das FSM. A aquisição de bens para as Forças é concentrada na DSFSM — primeiro compra e, depois, distribui pelas Forças. A DSFSM tinha que comunicar não só com as suas próprias subunidades, mas também, e quiçá mais importante, com as Forças, pois só assim consegue executar as aquisições e cumprir eficazmente as funções estatuídas no seu diploma orgânico, nomeadamente prestar apoio às Forças no «âmbito de planeamento, coordenação e normalização de procedimentos”.
- 5.1.3 Em situações de divergência de opiniões com as Forças, a DSFSM informou que procurava, em primeiro lugar, comunicar com aquelas através de ofícios e informações/propostas, nos quais cada lado expunha as suas razões. Caso o diferendo persistisse, a DSFSM convidaria representantes das Forças para, frente a frente, em reunião, tentar resolvê-lo. Se mesmo assim, não se conseguisse consenso, a DSFSM exporia a sua opinião em informação/proposta, anexando a ela a das FSM, e enviá-la-ia ao Secretário para decisão.

5.2 A acção coordenadora da DSFSM

5.2.1 Papel da DSFSM na gestão dos artigos de uniformes

As aquisições de que a DSFSM é responsável são imensas e diversificadas, incluindo material de segurança e protecção, equipamentos de comunicação, equipamentos informáticos e fardamento. Quanto ao fardamento das FSM existe até um diploma que o regulamenta, que é o Regulamento Administrativo n.º32/2004 («Regulamento de Uniformes das Forças e Serviços de Segurança de Macau»), adiante designado por Regulamento de Uniformes. O Regulamento de Uniformes reúne normas e critérios disciplinadores sobre o uso, o feitio, a distribuição e substituição de três tipos principais de material, que são os “uniformes”, os “distintivos e emblemas” e o “equipamento individual”¹⁰ (genericamente designados neste relatório como “artigos de uniformes”). O número 1 do artigo 31.º do Regulamento de Uniformes dispõe: “O controlo dos artigos de uniformes dos militarizados das FSM cabe à DSFSM.” Compete à DSFSM gerir as aquisições dos artigos de uniformes no âmbito das FSM, o seu depósito e a sua distribuição, bem como realizar estudos de melhoramento dos modelos de uniforme e apresentar propostas à apreciação superior.¹¹

5.2.2 Tarefas da DSFSM para o melhoramento dos artigos de uniformes

5.2.2.1 A Divisão de Gestão de Material compreende a Secção de Planeamento e Estudos de Recursos¹² a que, entre outras, compete estudar as características dos bens duradouros gerais, incluindo o melhoramento dos artigos de uniformes, que obedece ao seguinte procedimento:

¹⁰ De acordo com o n.º 1 do artigo 26.º do Regulamento de Uniformes, considera-se equipamento individual aquele que é distribuído em função da missão específica de cada agente. O n.º 2 do mesmo artigo refere que o equipamento individual faz parte integrante do uniforme.

¹¹ Os artigos do Regulamento de Uniformes a seguir apresentados dispõem que o material, o modelo e a distribuição dos artigos de uniformes carecem de autorização do Secretário para a Segurança:

- *N.º 2 do artigo 1.º: todos os equipamentos individuais, suas características, cores e feitios são determinados por despacho do Secretário para a Segurança;*
- *Artigo 12.º: a aprovação dos tecidos e de outros materiais adoptados na confecção dos uniformes e equipamento cabe ao Secretário para a Segurança;*
- *N.º 3 do artigo 30.º: a quantidade a distribuir e o período de substituição dos artigos de uniforme são fixados por despacho do Secretário para a Segurança, sob proposta dos respectivos serviços.*

¹² O regulamento interno fornecido pela DSFSM atribui, entre outras, as seguintes atribuições à Secção de Planeamento e Estudos de Recursos:

- *proceder a estudos sobre materiais adequados, excepto os de comunicação e informática, para a utilização das corporações e organismos das FSM e, atempadamente, fazer chegar aos mesmos informações e propostas;*
- *solicitar às corporações e organismos das FSM que apresentem, atempadamente, as especificações e os requisitos dos materiais pretendidos, excepto os de comunicação e informática, a fim de poder proceder a estudos, para posterior apresentação de propostas.*

- (1) estudar e decidir se se deve iniciar trabalhos de melhoramento;
- (2) procurar fornecedores para confeccionar amostras e efectuar alterações às amostras;
- (3) após aprovação das amostras pela DSFSM, ouvir a Corporação utente;
- (4) estudar com a Corporação utente para fixar o modelo;
- (5) fixado o modelo, adquirir pequena quantidade para experimentação pelos utentes;
- (6) recolher opiniões dos utentes através de inquéritos;
- (7) efectuar as últimas alterações, se as houver, e elaborar proposta para autorização do Secretário para a Segurança, após o que, proceder à produção em massa.

5.2.2.2 Os estudos de melhoramento eram iniciados pela Secção de Planeamento e Estudos de Recursos. A secção analisava também as opiniões sobre os artigos de uniformes, veiculadas, sem periodicidade certa, pelas FSM, para determinar se havia motivo suficiente para proceder a estudos de melhoramento. Durante a auditoria, a DSFSM não conseguiu fornecer documentos regulamentadores dos critérios para a realização de estudos de melhoramento.

5.2.2.3 Igualmente, a DSFSM não conseguiu fornecer documentos que mostrassem que havia um mecanismo para avaliar, periodicamente, as opiniões dos utentes sobre os artigos de uniformes. A DSFSM referiu que, embora sem periodicidade certa, havia debates bastante amplos sobre o uso dos artigos de uniformes. Em 2004, foram distribuídos inquéritos aos utentes da linha de frente para recolher as suas opiniões. As opiniões foram coligidas e, com base nas quais, foi feito um relatório para informar o Secretário para a Segurança. Os artigos de uniformes que, ao momento, se encontrava em estudo para ser melhorado iria considerar as opiniões contidas no relatório.

5.2.2.4 Os artigos de uniforme de modelos novos, produzidos na sequência dos estudos realizados, só começaria a ser distribuído pela DSFSM depois de esgotados os *stocks* dos antigos modelos. Assim, era possível assistir-se ao uso simultâneo de material dos dois modelos. A DSFSM afirmou que já estavam elaboradas as Instruções para o levantamento/substituição de artigos de uniformes por pessoal militarizado das Forças de Segurança de Macau (adiante designadas por Instruções), em que eram fixados os princípios de substituição dos artigos de

uniformes: “Consoante o tipo de trabalho do utente, o grau de deterioração dos artigos de uniformes apresentado para substituição e o período de uso.” A DSFSM afirmou ainda que, havendo artigos de uniformes dos modelos antigos em depósito, uma substituição generalizada não seria economicamente benéfico, pelo que a recepção de material de novos modelos não determinaria a sua imediata distribuição.

5.2.2.5 Examinadas as Instruções fornecidas pela DSFSM, verificou-se que os factores essenciais a considerar na substituição dos artigos de uniformes respeitavam ao grau de deterioração e a duração de uso. Foi também verificado que as Instruções não previam medidas de controlo sobre o período de substituição do antigo material pelo novo.

5.2.2.6 A DSFSM referiu que compreendia a importância da regulamentação e da existência de instruções escritas, mas, sendo responsável pela coordenação de várias corporações, com imensos assuntos envolvidos, de momento, não era possível elaborar instruções apropriadas e adequadas para todas as áreas de actividades. Porém, a DSFSM referiu que iria continuar a empenhar-se na criação de condições para um bom regime regulamentação.

5.2.3 Equipamento individual – aquisição de bolsa de cinta operacional

5.2.3.1 No Plano de Necessidades para 2006 do CPSP, entregue à DSFSM em Abril de 2005, foi referida a aquisição para 2006 de 72 “bolsas de cinta de 1.^{os} socorros” individuais. Após análise, a DSFSM entendeu que a bolsa de cinta de 1.^{os} socorros individual era em natureza similar à bolsa de cinta operacional prevista no Regulamento de Uniformes, que, no entanto, não tinha ainda modelo determinado. A fim de evitar que cada subunidade da CPSP pudesse ter o seu próprio modelo de bolsa, foi proposto substituir a bolsa de cinta individual de 1.^{os} socorros pela bolsa de cinta operacional, iniciando-se, de imediato, a concepção do respectivo modelo, que, aprovado, seria adoptado por todas as subunidades do CPSP, como fazendo parte do equipamento individual. Entretanto, como a DSFSM estava na altura a estudar a possibilidade de agrupar a bolsa de cinta operacional, o coldre e o cinturão para formar um conjunto, sugeriu ao CPSP para, em conjunto, conceberem o “conjunto de artigos do cinturão” e deixar de parte a concepção autónoma da bolsa de cinta operacional.

5.2.3.2 A DSFSM apresentou a sua sugestão ao CPSP, em Maio de 2005, por meio de ofício, anexando uma amostra do “conjunto de artigos do cinturão”, decorrente dos seus ensaios. A DSFSM e o CPSP passaram a concentrar-se na concepção do

“conjunto de artigos de cinturão”, na expectativa de iniciarem o processo de aquisição, assim que o modelo seja aprovado.

- 5.2.3.3 Conforme revelam os documentos examinados, o CPSP emitiu dois ofícios, um em Agosto de 2005 e outro em Outubro de 2006, transmitindo as opiniões das subunidades do CPSP sobre o “conjunto de artigos de cinturão”.
- 5.2.3.4 Em relação ao longo lapso de tempo que medeou entre os dois ofícios, mais do que um ano, a DSFSM referiu que, durante esse período, ela insistia com o CPSP, por telefone. A DSFSM referiu também que no desenvolvimento das suas actividades diárias, havia contacto com o pessoal do CPSP responsável pela matéria, pelo que esses contactos eram aproveitados para inquirir sobre o assunto, facto que também explicava a ausência de documentos de registo.
- 5.2.3.5 Entretanto, a DSFSM e o CPSP não chegavam a consenso sobre o modelo. Para não adiar mais o processo da bolsa operacional, decidiram deixar de lado o “conjunto de artigos de cinturão”, passando a concentrar-se apenas sobre o *design* da bolsa operacional (um dos componentes do conjunto dos artigos de cinturão). Depois de algumas alterações e melhoramentos, o modelo da bolsa de cinta operacional, finalmente, foi confirmado em Julho de 2007. Em Setembro do mesmo ano, a DSFSM elaborou o relatório das especificações técnicas da bolsa de cinta operacional, que foi submetido ao Secretário para a Segurança, para aprovação. Por fim, em Outubro de 2007 foi elaborada a respectiva proposta de despesas, dando assim início ao processo de aquisição da bolsa de cinta operacional.

5.3 Aquisição de viatura para transporte de instrumentos de desinfeção e limpeza

5.3.1 Primeiro requerimento de aquisição submetido pelo CB

- 5.3.1.1 No ofício enviado à DSFSM em Setembro de 2004, o CB afirmou que a realização das provas dos Jogos da Ásia Oriental de 2005 em três zonas de competição diferentes obrigava a medidas de mobilização de recursos, de controlo de contaminação e limpeza, para cuja implementação sugeriu adquirir 3 sistemas de detecção rápida de bioquímicos e 1 viatura de apoio à utilização desses sistemas.
- 5.3.1.2 Na sequência do requerimento, a DSFSM solicitou apoio ao Laboratório de Saúde Pública, uma subunidade dos Serviços de Saúde, e consultou o Gabinete do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura. Feitas as avaliações, a DSFSM submeteu, em Janeiro de 2005, ao Secretário para a Segurança o “Relatório de

acompanhamento da aquisição do aparelho móvel de detecção rápida de esporos de antraz”, referindo o seguinte:

- Os Serviços de Saúde de Macau possuem capacidade e experiência suficiente no tratamento de objectos suspeitos de contaminação por antraz; ao mesmo tempo, para reforçar a capacidade de detectar bactérias de antraz, o Laboratório de Saúde Pública tenciona adquirir estojos de reagentes de diagnóstico utilizados em diagnósticos por aparelhos especializados. Assim, sob pena de incorrer em desperdício de recursos, o CB não tem necessidade de adquirir qualquer sistema móvel de detecção rápida de esporos de antraz, nem viatura de apoio à sua utilização.
- Aproveitar o mecanismo de cooperação que envolve os Serviços de Saúde e as várias unidades das FSM, criado desde 2001, em que a DSFSM poderia assumir o papel intermediário para convocar reuniões entre os Serviços de Saúde e o CB.
- Os Serviços de Saúde realizariam cursos de formação destinados ao pessoal do CB sobre os procedimentos e instruções para a recolha e transporte de objectos suspeitos de contaminação por antraz.
- O CB possui já agora uma viatura para tratar de objectos bioquímicos, não havendo, pois, necessidade de se adquirir mais unidades especializadas, mas sim confirmar junto dos Serviços de Saúde se o número de contentores existentes é suficiente.

Em Janeiro de 2005, o Secretário para a Segurança autorizou o cancelamento da aquisição do “aparelho móvel de detecção rápida de esporos de antraz”.

5.3.2 O Corpo de Bombeiros renova o pedido de aquisição

5.3.2.1 Em Maio de 2005, o CB apresentou uma proposta ao Secretário para a Segurança, referindo na qual que as ambulâncias estavam num estado de degradação que afectava directamente a eficiência das operações de socorro, propondo ao mesmo tempo adquirir 28 viaturas especiais de combate a incêndios, sendo uma delas destinada ao transporte de instrumentos de desinfeção e limpeza. Em Maio de 2005, o Chefe do Executivo deferiu o requerimento de aquisição.

5.3.2.2 Em Julho de 2005, a DSFSM submeteu ao Secretário para a Segurança, uma informação intitulada “Parecer sobre a aquisição de uma viatura de transporte de instrumentos de desinfeção e limpeza”. A informação referia que, depois de feitas as análises e avaliações das especificações técnicas, verificou-se que a peça

assessória da viatura de transporte de instrumentos de desinfeção e limpeza — “aparelho de detecção rápida do modelo X” — era o “sistema móvel de detecção rápida de esporos de antraz”, cuja aquisição tinha sido cancelada em Janeiro de 2005. A DSFSM era da opinião de que o CB estava a utilizar uma designação diferente para adquirir uma viatura de natureza igual à anterior, com o acrescido facto de que todos os seus instrumentos não possuíam a capacidade de desinfectação nem de limpeza. Entendendo que as especificações técnicas da viatura especial não eram adequadas ao transporte de instrumentos de desinfeção e limpeza, a DSFSM propôs que fosse abandonada a sua aquisição, reafirmando ao mesmo tempo que o sistema de detecção rápida não era adequado para efectuar testes no local. A informação dizia ainda que os Serviços de Saúde possuíam capacidade e experiência necessária para tratar de objectos suspeitos de contaminação por antraz, pelo que propunha que o CB concentrasse na capacitação do seu pessoal na recolha e transporte de objectos suspeitos de contaminação por antraz, recorrendo, através de formas de cooperação, aos serviços sanitários de Macau para a realização de trabalhos de detecção e análise. Em Julho de 2005, o Secretário para a Segurança autorizou o cancelamento da aquisição em apreço.

- 5.3.2.3 Em Julho de 2005, através de ofício, a DSFSM informou o CB da decisão tomada.
- 5.3.2.4 Em Agosto de 2005, o CB entregou à DSFSM uma informação em que procedeu à explicação detalhada da importância e dos fundamentos da aquisição da “viatura de transporte de instrumentos de desinfeção e limpeza” e do assessorio “aparelho de detecção rápida do tipo X”.
- 5.3.2.5 A DSFSM, em Agosto de 2005, analisou o conteúdo e os fundamentos da exposição apresentada pelo CB, após o que, em forma de proposta, propôs manter a exclusão do processo de aquisição a “viatura de transporte de instrumentos de desinfeção e limpeza” e o “aparelho de detecção rápida de tipo X”. O director, substituto, da DSFSM, no seu despacho sobre a proposta, exarado no mesmo mês, indicou que o CB usou designações diferentes para a aquisição dum mesmo objecto. Por outro lado, considerando que o Laboratório da Saúde Pública possuía já um aparelho de detecção e análise similar e que o Secretário para a Segurança havia já despacho no sentido de abandonar a aquisição, o director substituto da DSFSM indicou que o CB devia dar cumprimento àquela decisão.

5.3.3 Terceira requisição do Corpo de Bombeiros

- 5.3.3.1 Em Outubro de 2005, através de mensagem enviada por fax, o CB comunicou à DSFSM que a aquisição da “viatura de transporte de instrumentos de desinfeção e

limpeza” foi autorizada, pedindo, ao mesmo tempo, à DSFSM para que acompanhasse o processo de aquisição. Quanto à autorização repentina da aquisição, que tinha sido anteriormente recusada, a DSFSM explicou que foi o chefe do executivo que a concedeu, depois de o CB ter apresentado os motivos para a aquisição, aproveitando a oportunidade de uma reunião ordinária com o Chefe de Executivo, o Secretário para a Segurança e os dirigentes das FSM.

- 5.3.3.2 Em Junho de 2006, a DSFSM apresentou ao Secretário para a Segurança a proposta para iniciar o processo de aquisição da “viatura de transporte de instrumentos de desinfeção e limpeza”.

5.4 Opiniões do Comissariado da Auditoria

5.4.1 Falta de eficácia na coordenação das aquisições para as Forças

5.4.1.1 Do ponto de vista de um coordenador bem sucedido, a unidade responsável pelas aquisições deve ter regulamentos claros e instruções escritas relativas ao estudo, à obtenção, à guarda, à distribuição, à revisão e ao abate dos bens de que é responsável. Esse conjunto de normas devem ainda prever sobre as vias de recolha de opiniões dos utentes, a calendarização das avaliações prévias e posteriores, os arranjos práticos quanto à substituição e ao uso dos bens, etc., procurando assim elevar a eficácia do trabalho e evitando, ao mesmo tempo, situações de desorientação.

5.4.1.2 Os processos de aquisição de que a DSFSM é responsável afectam um número elevadíssimo de efectivos das Forças e os artigos de uniformes usados pelo pessoal militarizado das Forças são também variados. Neste contexto, uma coordenação eficaz é essencial para os trabalhos de aquisição. Porém, no âmbito da coordenação dos artigos de uniformes, a DSFSM não tinha instruções escritas e claras (ver 5.2.2.2), permitindo que opiniões dadas em momentos diferentes pudessem alterar o material e surgisse, em consequência, uma situação de desorientação.

Por outro lado, à falta de um mecanismo de avaliação periódica (ver 5.2.2.3), a DSFSM não conseguia, de forma sistemática, obter opiniões recentes dos utentes para servirem de fundamentos nos seus estudos, perdendo assim rigor científico. A DSFSM não dispôs sobre o período de transição na sucessão de modelos dos artigos de uniformes (ver 5.2.2.4 e 5.2.2.5), permitindo assim aparecimento simultâneo de dois modelos, com prejuízo para a imagem de homogeneidade das FSM.

5.4.1.3 O CA entende que a existência dum bom regime de funcionamento é condição basilar para que a coordenação possa produzir cabalmente os seus efeitos. A DSFSM deve conceber normas escritas, globais, eficazes, razoáveis e que vão ao encontro das especificidades das actividades e das necessidades das partes envolvidas. A DSFSM deve fazer com que o pessoal de todos os níveis siga essas normas no desempenho das suas actividades, i.e. que todo o regime de funcionamento seja do conhecimento de todos, de alto a baixo, não só dentro da DSFSM, mas também, e talvez acima de tudo, pela totalidade das Forças, pois só com a cooperação destas é que a DSFSM consegue cumprir, eficazmente, a sua função coordenadora, alcançar a padronização em todas as FSM e, concomitantemente, elevar a eficiência das aquisições.

5.4.2 Falta de coordenação eficaz com as Forças para resolver divergências de opinião

5.4.2.1 Uma coordenação bem conseguida é fundamental na gestão das aquisições, na gestão de toda a organização, evita desperdiçar desnecessariamente recursos administrativos e tempo nas aquisições, encurtando a demora na obtenção do material, e, a longo prazo, contribui para reforçar o entendimento entre as unidades e, assim, elevar a eficiência no trabalho conjunto.

5.4.2.2 A coordenação eficaz é particularmente importante para as estruturas que compreendem vários serviços. As Forças com as quais a DSFSM trabalha têm naturalmente razões e opiniões sobre o que propõem adquirir. Tendo este facto em conta, antes de iniciar qualquer processo de aquisição, a DSFSM deve empenhar-se no conhecimento dos pontos de vista dos utentes e acordar com a corporação um mecanismo de coordenação eficaz para evitar o surgimento de divergências de opinião na fase de execução, que se não são resolvidas a consenso, afectariam a rentabilidade do trabalho.

5.4.2.3 As aquisições da “bolsa de cinta operacional” (ver 5.2.3) e da “viatura de transporte de instrumentos de desinfectação e limpeza” (ver 5.3) constituem exemplos de como as partes, a DSFSM e as corporações, ao persistirem cada uma no seu ponto de vista, quanto ao modelo e aos fundamentos da aquisição, fizeram prolongar sucessivamente as discussões e atrasar a obtenção dos bens pretendidos, demorando mais de dois anos, contados desde a requisição ao início do processo de aquisição.

5.4.2.4 O que os dois casos acima revelados diverge do que foi apresentado pela DSFSM quanto ao procedimento para gerir divergências de opinião (ver 5.1.3). No caso da “bolsa de cinta operacional”, o CPSP só respondeu passado um ano, e durante o

mesmo período a DSFSM não tomou nenhuma iniciativa de acompanhamento. Quanto à aquisição da “viatura de transporte de instrumentos de desinfecção e limpeza”, durante os dois anos que medearam entre a requisição e o início do processo de aquisição, em que repetidamente o CB requeria e a DSFSM recusava, a forma de contacto entre as duas partes resumia-se a correspondência escrita, nenhuma reunião se realizou. Além do mais, o procedimento descrito pela DSFSM era pouco sistemático, não era um mecanismo concreto e tão-pouco eficaz: não havia prazos para cada fase do procedimento, não havia disposições sobre quando se utilizava a via de correspondência e quando devia passar-se para encontros, e quando era apresentada proposta para despacho do secretário.

5.4.2.5 O CA entende que se a lei orgânica comete à DSFSM a função de organizar e coordenar as Forças, a DSFSM deve esforçar-se para o seu cumprimento. Para isso acontecer, é importante que crie, em conjunto com as Forças, um mecanismo sistémico e adequado para tratar das eventuais divergências de opinião surgidas no processo de aquisição. Caso contrário, a espera pelo material prolonga-se e corre-se o risco de o material pretendido não poder vir a produzir os benefícios esperados; por outro lado, as intermináveis e estéreis discussões provocam perdas inquantificáveis em recursos administrativos, nomeadamente, em recursos humanos e tempo necessários para elaborar informações e preparar reuniões. Essas perdas representam também para a Administração um tipo de desperdício.

5.5 Sugestões do Comissariado da Auditoria

5.5.1 A DSFSM deve criar um mecanismo adequado para coordenar a gestão dos diferentes trabalhos, incluindo:

- elaborar instruções escritas tendo em conta as características das actividades e as necessidades das diversas partes;
- adoptar medidas para assegurar que cada uma das entidades envolvidas execute os trabalhos conforme as instruções.

5.5.2 A DSFSM deve, em conjunto com as Forças, empenhar-se na criação de um mecanismo de comunicação, adequado e integrado, para resolver as divergências de opinião a surgir nos processos de aquisição, em que:

- são definidas claramente as diversas fases de comunicação, bem como os canais e a frequência adequados de comunicação em cada uma dessas fases;
- são utilizados registos adequados para registar os assuntos abordados em cada comunicação e os consensos alcançados, os assuntos que não obtiveram consenso e, ainda, os arranjos que iriam ser implementados.

Anexo

Resposta da Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau



頁編號 3414 P.4
Pág. n.º
公函編號 1194/CC/2008
Of. n.º
日期: 28/10/2008
Data

澳門特別行政區政府
Governho da Região Administrativa Especial de Macau
澳門保安部隊事務局
Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau

1. “Aquisição do sistema de controlo automático de passageiros”

Em relação às opiniões do Comissariado de Auditoria sobre o facto de esta DSFSM não ter definido um plano global, não ter divulgado adequadamente o andamento dos trabalhos e não ter tido cuidado nos estudos preparatórios, esta DSFSM tem a dizer o seguinte:

Esta DSFSM reconhece que devia ter um plano global e estudos suficientes para um plano de grande escala. Contudo, devido ao desenvolvimento contínuo da ciência e tecnologia, foi difícil definir na fase inicial um plano inteiro e perfeito relativo à aquisição de um sistema de informação de tão grande escala que assegurasse que não eram necessárias mudanças no futuro. Por outro lado, caso tivesse gasto tempo demais na fase de estudos preparatórios, a execução do plano seria afectada, para além da mudança contínua da ciência e da tecnologia. Com o objectivo de chegar a um ponto de equilíbrio, esta DSFSM achou que o mais apropriado era efectuar um plano de teste e adquirir naquela altura quinze postos de controlo automático para testar. Além disso, nos estudos preparatórios, esta DSFSM mandou ainda elementos a Hong Kong para uma visita de estudo, visto que Hong Kong tinha divulgado ao público, anteriormente, que ia instalar nos seus postos fronteiriços o sistema de controlo automático de passageiros (“*e-Channel*”). Quando se deslocaram a Hong Kong para a visita de estudo, Hong Kong tinha acabado o procedimento de aquisição e tinha um posto de teste. Só que não se sabia naquela altura que Zhuhai estava interessada em instalar postos de controlo automático. Esta DSFSM soube que Zhuhai tinha instalado também dois postos de controlo automático só quando a Comissão de Análise Técnica concluiu os seus procedimentos. Portanto, não foi feita a visita de estudo a Zhuhai durante a fase de estudos preparatórios. Assim, esta DSFSM exprime que aceita as opiniões dadas pelo Comissariado de Auditoria, que terão valor de referência positivo e constituirão ajuda quando se desenvolver um plano do mesmo género no futuro.

2. “Aquisição do sistema rádio”

Estudos preparatórios:

Na fase de estudos preparatórios, esta DSFSM contactou dois engenheiros dos dois maiores fornecedores do Sistema TETRA, naquela altura, para a apresentação das funções do sistema e dos tipos de rádios. Naquela altura soube-se que os fabricantes iam vender novos modelos de rádios no futuro. Só que esta DSFSM



頁編號 31414 P.5
Pág. n.º
公函編號 1194/CC/2008
Of. n.º
日期: 28/10/2008
Data

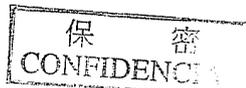
澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
澳門保安部隊事務局
Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau

não sabia, de facto, quando os grandes fabricantes teriam novos modelos de rádios para substituir os antigos. Por isso, o número de aquisição de rádios portáteis escrito no programa do concurso público relativo à “Aquisição do Sistema TETRA” em 2003 foi de mil unidades, quantidade mínima exigida na altura. O concurso público da “Aquisição do Sistema TETRA” começou em meados de 2003 e o contrato de adjudicação foi assinado apenas em Outubro de 2004. Em virtude da complexidade deste concurso público, os procedimentos administrativos envolvidos demoraram muito tempo, e entretanto, o fabricante já tinha novo modelo em venda depois de ser assinado o contrato de adjudicação. Sendo o Sistema TETRA do “standard” novo, havia numerosos utentes em todo o mundo e os fabricantes pretendiam vender seguidamente rádios de modelos mais novos com funções mais poderosas, a fim de ocupar o mercado e de substituir os modelos anteriores. Tendo deixado de produzir os rádios de modelos anteriores e sendo muito melhores as funções dos rádios dos novos modelos, que serviam melhor os utentes, esta DSFSM devia utilizar, logicamente, os novos modelos, na condição de se manter o preço. Neste aspecto, esta DSFSM acha que os modelos foram alterados segundo a mudança do mercado e a alteração não resultou de descuido nos estudos preparatórios.

Como a substituição do sistema rádio foi o primeiro projecto de grande escala levado a concurso por esta DSFSM desde o estabelecimento da RAEM, no qual foram envolvidas técnicas complicadas e grandes somas em dinheiro, e, como era a primeira vez que os trabalhadores responsáveis pelas respectivas tarefas participavam neste tipo de projecto, faltava-lhes experiência de tratamento de projectos de grande escala. Por isso, é inevitável que ainda há espaço para melhoria em todo o procedimento. Esta DSFSM vai tomar as sugestões dadas pelo Comissariado de Auditoria e pô-las em prática quando tratar de projectos de grande escala no futuro.

3. No cumprimento do princípio de “ verba específica para uso exclusivo ”, o orçamento excessivo foi libertado e devolvido à Fazenda Pública.

Segundo os princípios de satisfazer a eficácia económica e de ser favorável à Administração, esta DSFSM utiliza sempre as dotações atribuídas às Forças de Segurança de Macau. O ajustamento relativo à aquisição dos equipamentos foi feito segundo a situação real e de acordo com a conveniência de serviço. Em



relação a esse ajustamento, esta DSFSM apresentou à entidade tutelar a respectiva proposta, na qual foram expostas as situações tais como o conteúdo das alterações, despesas que estavam dentro, ou não, do orçamento original, entre outras. Com o consentimento da entidade tutelar, a proposta foi entregue à Direcção dos Serviços de Finanças para efectuar os procedimentos necessários. O ajustamento só podia ser concretizado depois de se obter a aprovação da entidade competente. Por isso, esta DSFSM só podia alterar os artigos originais de adjudicação, quer quanto à quantidade quer quanto aos modelos dos artigos, de acordo com as respectivas disposições e os procedimentos necessários, e também com o conhecimento superior da parte relacionada e a aprovação da entidade competente. Assim, esta DSFSM não infringiu as respectivas disposições.

4. “ Definição de critérios de apreciação com antecipação ”

Quanto à parte de análise técnica no procedimento de aquisição, é difícil definir os critérios de apreciação do material com objectividade antes de se desenvolver o procedimento de aquisição, visto que a maior parte do material a ser adquirido por esta DSFSM envolve técnicas específicas. Portanto, no processo de análise esta DSFSM efectua primeiro a “ análise na área técnica ” para escolher o material que satisfaz os requisitos, e depois combina-a com a razoabilidade do preço para elaborar a proposta de adjudicação que se apresentará à entidade competente para despacho.

5. Trabalho de melhoramento feito pela DSFSM na área de artigos de uniforme

Em 2004, a Secção de Estudo e Planeamento de Material da Divisão de Gestão de Material foi responsável oficialmente pelos modelos de uniforme e pelo trabalho de estudo sobre a sua melhoria. No início, através de questionários foram recolhidas as opiniões do pessoal das corporações sobre o uso dos artigos de uniforme, sendo verificada a existência de muitos problemas a necessitarem de solução. Devido aos vários tipos de artigos de uniforme, tem-se esforçado nesses anos em resolver os problemas de uniforme, cuja revisão tem continuado e decorre até ao presente.

Em relação ao mecanismo de revisão periódica das opiniões sobre os artigos de uniforme e ao mecanismo relativo à transição de modelos antigos para novos, ambos ainda não estabelecidos, esta DSFSM reconhece completamente que



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
澳門保安部隊事務局
Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau

頁編號 30A 14 P. 7.
Pág. n.
公函編號 1194/CC/2008
Of. n.
日期: 28/10/2008
Data

devem ser definidos orientações escritas, regulamento e regime para os trabalhos de aquisição, gestão de armazenagem, distribuição e estudo de melhoramento relacionados com os artigos de uniforme, concordando ainda que precisa de melhorar a gestão dos artigos de uniforme. Através da auditoria feita, esta DSFSM compreende plenamente as suas próprias deficiências. Por isso, agradece ao Comissariado de Auditoria pelas preciosas opiniões e sugestões dadas no processo de auditoria, continuando a melhorar no futuro todas as componentes dos trabalhos relativos ao regulamento, regime e orientações escritas.