



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

Relatório de Auditoria de Resultados

Serviços adjudicados de consultoria,
de estudos e de sondagens de
opinião

Janeiro de 2016



Índice

Parte I : Sumário	1
1.1 Verificações e opiniões de auditoria	1
1.2 Sugestões de auditoria	5
1.3 Respostas dos sujeitos a auditoria	6
Parte II :Introdução	9
2.1 Contexto de Auditoria	9
2.2 Objecto e âmbito de auditoria	9
2.3 Critérios de auditoria	10
Parte III :Resultados de auditoria	12
3.1 Interpretação sobre o cálculo do montante do limite de competência para autorização de despesas	13
3.2 Fundamentos de dispensa das exigências legais	18
3.3 Novas adjudicações a serviços prestados anteriormente	37
3.4 Casos merecedores de atenção	44
Parte IV :Comentários Gerais.....	58
Parte V : Respostas dos sujeitos a auditoria.....	63
Fundo dos Pandas	65
Direção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	67
Direção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego	71
Direção dos Serviços de Protecção Ambiental	75
Fundação Macau.....	79
Direção dos Serviços para os Assuntos Laborais	82

Parte I : Sumário

1.1 Verificações e opiniões de auditoria

1.1.1 Interpretação sobre o cálculo do montante do limite de competência para autorização de despesas

O Conselho Administrativo do Fundo dos Pandas adjudicou por ajuste directo, com dispensa de consulta a três entidades e dispensa de consulta escrita¹, três serviços cujos valores variaram entre 325 000,00 e 470 000,00 patacas, em 2011 e 2012. De acordo com o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 56.º do Regulamento da Administração Financeira Pública, o limite de competência do Conselho Administrativo do Fundo dos Pandas para autorização de despesas aplicável em 2011 e 2012 é 32 500,00 patacas e 69 600,00 patacas, respectivamente, ou seja 1% da receita total do orçamento dos respectivos anos. E quando se trate da aquisição de bens e serviços a realizar com dispensa das formalidades de concurso ou consulta, a competência para autorização de despesa é reduzida para metade, ou seja, 16 250,00 patacas e 34 800,00 patacas. O Conselho Administrativo excedeu, relativamente a esses três serviços o montante do limite de competência para autorizar despesas, donde, autorizou a realização de despesas para as quais não tinha competência. Tal deveu-se ao facto de o Fundo dos Pandas ter feito uma interpretação errada das disposições legais atinentes ao montante do limite de competência para autorização de despesas e às competências delegadas para autorizar despesas.

1.1.2 Fundamentos de dispensa das exigências legais

1.1.2.1 Dispensa de realização de concurso, ajuste directo com dispensa de consulta a três entidades e de consulta escrita

Na auditoria verificou-se que 7 projectos da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, 9 projectos da Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego e 14 projectos da Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental, foram adjudicados, com dispensa de realização de concurso, por ajuste directo, com dispensa de consulta a três entidades e de consulta escrita, por valores superiores a 750 000,00 patacas, e com consulta

¹ De acordo com o Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, quando é dispensada a realização de concurso, o recurso ao ajuste directo é precedido de consulta a, pelo menos, três entidades da especialidade, individuais ou colectivas. Além disso, a consulta escrita é obrigatória quando se trate da realização de despesas superiores a 15 000,00 patacas ou 150 000,00 patacas, consoante se trate, respectivamente, da aquisição de bens e serviços ou de despesas com obras. Dado não existir uma versão oficial em língua chinesa do Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, os serviços públicos poderão não ter a mesma designação, a título de exemplo, a “consulta de preço”.

a um único fornecedor. As justificações apresentadas pelos serviços públicos foram: “qualificação profissional”, “vasta experiência neste âmbito”, “estudos realizados nessa área” e “conhecimento detalhado daquela zona”, porém, não demonstraram as razões que justificaram o recurso ao ajuste directo. Donde, a dispensa de concurso sem a demonstração inequívoca das suas razões, viola as disposições aplicáveis. A capacidade, a experiência e o conhecimento profissional são características do fornecedor que só devem ser consideradas para efeitos de consulta, pelo que, não servem de justificação para a dispensa de realização de concurso, e recurso ao procedimento de ajuste directo, com dispensa de consulta a três entidades e dispensa de consulta escrita.

1.1.2.2 Contrato

A Fundação Macau adjudicou 18 projectos que revestiram a natureza de documento particular assinado pelas partes, quando deviam ter sido celebrados contratos escritos. De entre aqueles projectos, 7 foram adjudicados por valores inferiores a 500 000,00 patacas, e prazos de prestação superiores a seis meses. Devido ao desvio na interpretação dos requisitos a cumprir na celebração do contrato escrito, a Fundação Macau não teve em conta os prazos de prestação superiores a seis meses nos projectos com preços inferiores a 500 000,00 patacas, tendo só celebrado contratos escritos para as adjudicações de valor superior a 500 000,00 patacas. Os restantes 11 projectos com valores superiores a 500 000,00 patacas foram dispensados da celebração de contrato escrito, por motivos de urgência. Porém, os motivos de urgência invocados pela Fundação Macau não se enquadram na alínea a) do n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, não estando, por isso, justificada a urgência; além disso, foi excedido o limite de 750 000,00 patacas para aquisição de serviços previsto na alínea d) do n.º 2 do artigo 12.º daquele diploma legal. Pelo que, não havia lugar a dispensa de celebração de contrato escrito para aqueles 11 projectos.

1.1.3 Novas adjudicações a serviços prestados anteriormente

Desde 2013, a Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais tem vindo a contratar, os serviços de consultoria, em regime de aquisição de serviços, de um funcionário aposentado, voluntariamente, para realização de tarefas administrativas gerais. A prestação de serviços com o prazo de vigência de 6 meses, foi objecto de novas adjudicações por iguais períodos de tempo, apenas com intervalo de 2 a 5 dias entre cada adjudicação, a qual teve a duração de 10 anos, até 2013. Desde 2010, que a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental contrata em regime de aquisição de serviços a mesma pessoa que prestou serviços de consultoria num outro serviço público, executando trabalhos sem subordinação

jurídica. A prestação de serviços prolongou-se mediante novas adjudicações, cada, com prazo inferior a seis meses, e até 2014 já ia em, aproximadamente, cinco anos. Os dois serviços públicos não observaram o regime jurídico adequado à natureza das actividades em causa.

1.1.4 Casos merecedores de atenção

1.1.4.1 Avaliação da qualidade do ar – Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental (DSPA)

Em finais de Novembro de 2010, considerando, por um lado, o forte impacto na saúde dos habitantes da zona circundante do aterro de cinzas volantes de Ka Hó bem como a profissionalização do trabalho de monitorização ambiental e a escassez de tempo, a DSPA adjudicou, com dispensa de realização de concurso, por ajuste directo, com dispensa de consulta a três entidades, dispensa de consulta escrita e dispensa de celebração de contrato escrito, à Empresa D o serviço de avaliação da qualidade ambiental para efectuar a recolha de amostras para análise laboratorial junto do aterro de cinzas volantes, por esta possuir qualificação profissional e vasta experiência. O prazo de prestação decorreu entre 14 e 21 de Dezembro de 2010. Posteriormente, foram feitas, à mesma empresa D, 23 novas adjudicações de serviços de monitorização da qualidade do ar de Ka Hó Coloane e do aterro de cinzas volantes, com dispensa de realização de concurso, por ajuste directo, com dispensa de consulta a três entidades e de consulta escrita, para o período de Dezembro de 2010 a Junho de 2013, no valor total de 37 175 100,00 patacas, sendo que alguns serviços continuaram até a data de conclusão da presente auditoria. Relativamente aos serviços que foram adjudicados posteriormente, para acompanhamento periódico, constatou-se que os mesmos não configuraram uma situação de urgência, no entanto, a DSPA continuou a invocar a profissionalização, o conhecimento da situação de Ka Hó e a satisfação dos serviços que lhe foram anteriormente prestados para poder contratar, a longo prazo, à mesma Empresa D. A decisão de adjudicar à mesma empresa não foi precedida de consulta a outras empresas, tornando, assim, impossível a comparação de preços, qualidade e experiência, ficando sem saber se os serviços prestados pela empresa D, eram razoáveis, não tendo, assim, assegurado o princípio da economia do erário público e eficácia da aplicação dos dinheiros públicos.

1.1.4.2 Política de Trânsito e Transportes Terrestres - Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT)

Inicialmente, a DSAT pretendia adjudicar o projecto para o estudo da “Política Geral de Trânsito e Transportes Terrestres de Macau” à Empresa E, com dispensa de concurso,

por ajuste directo, com dispensa de consulta a três entidades e dispensa de consulta escrita, contudo, decorridas as negociações entre a referida empresa e a DSAT, esta chegou à conclusão de que o projecto da Empresa E não estava em conformidade com o quadro por si concebido. Nesta conformidade, foi criado um “Grupo de Trabalho para o Estudo do Trânsito e dos Transportes de Macau” (adiante designado por grupo de trabalho) com o objectivo de proceder à consulta e recolha de opiniões públicas. O grupo de trabalho consultou as Empresas F e G, tendo analisado as suas propostas para posterior decisão. A DSAT, adjudicou, com dispensa de realização de concurso, por ajuste directo, com dispensa de consulta a três entidades, e de consulta escrita, a proposta da Empresa F por ter considerado que a proposta final e o custo total do projecto estava conforme as exigências do grupo de trabalho. Porém, a DSAT só apresentou o extracto de uma acta de reunião, sem a assinatura dos participantes, não tendo registado a comparação dos factores qualidade, preço, e experiência, apresentados pelas duas empresas. O respectivo procedimento revela, não só, desigualdade e injustiça entre participantes, mas também, falta de transparência nas aquisições por parte das entidades públicas.

1.1.4.3 Inquérito realizado à oferta de lugares de estacionamento - Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT)

A Divisão de Relações Públicas (DRP) e a Divisão de Planeamento de Tráfego (DPT) da DSAT adjudicaram dois projectos de inquérito sobre o número de lugares de estacionamento em Macau, um em Junho e outro em Novembro de 2011. No entanto, o CA verificou a existência de dois problemas nos serviços adjudicados pela DPT, incluindo: (1) Lugares de estacionamento nos parques localizados nos edifícios de habitação, comerciais e de serviços públicos, considerada a parte mais importante do inquérito, e com o maior volume de trabalhos, a DRP apresentou cópia do relatório de inquérito à DPT, a DPT solicitou o mesmo tipo de inquérito a outras instituições; (2) Os lugares de estacionamento colocados nas vias públicas com parquesímetros são administrados por uma entidade concessionária que assegura a exploração, pelo que, a entidade concessionária é detentora de todas as informações, nomeadamente do número de lugares e suas localizações, e, sendo a DSAT a entidade concedente e responsável pela fiscalização da concessionária, pode facilmente obter informações, no entanto, a DSAT solicitou a outras instituições a realização de inquéritos sobre o número de lugares de estacionamento com parquesímetros e das suas localizações. Nesta conformidade, os inquéritos (1) e (2) não são obrigatórios, e a sua execução pode causar, eventual, desperdício dos dinheiros públicos, evidenciando que o serviço público não ponderou a eficácia das despesas antes da sua autorização.

1.2 Sugestões de auditoria

- Os serviços e organismos e os seus órgãos e dirigentes devem ter claro conhecimento do montante do limite da sua competência para autorizar despesas, a qual está prevista nos respectivos diplomas legais, podendo, também, ser atribuída mediante despacho de delegação de competências; quanto aos serviços e organismos públicos com autonomia financeira os seus conselhos administrativos devem saber calcular o montante até ao qual têm competência para autorizar que se pague um determinado valor, no ano económico em causa, sendo esse valor, o indicador máximo das despesas a autorizar, assim como devem saber que, nos casos de dispensa das formalidades de concurso, consulta, ou da celebração de contrato escrito, essa competência é reduzida para metade do valor apurado;
- Os serviços e organismos públicos para a realização de obras ou aquisição de serviços, devem cumprir as disposições legais nomeadamente, os procedimentos de concurso, de ajuste directo com consulta a três entidades, consulta escrita e de celebração de contrato escrito; devem fazer uma correcta interpretação e aplicação rigorosa do Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, e das respectivas instruções. A dispensa só pode ser aplicada em situações especiais, previstas na legislação aplicável e os motivos devidamente fundamentados no respectivo documento;
- Os serviços públicos devem aplicar a legislação adequada à natureza das actividades em causa. Relativamente à contratação de recursos humanos deve ser aplicado o regime do pessoal da administração pública; cumprir de forma rigorosa o regime e os procedimentos de contratação de pessoal previstos no artigo 268.º do ETAPM, no que respeita à interdição do exercício de funções públicas por funcionários ou agentes aposentados; afectar, oportunamente, trabalhadores para desempenharem as funções dos funcionários ou agentes aposentados, de modo a não prejudicar o normal funcionamento do próprio serviço público.
- A aquisição de bens e serviços deve obedecer às disposições legalmente aplicáveis e procurar alcançar um equilíbrio entre a profissionalização e o critério da administração pública; um serviço adjudicado, por ajuste directo, dispensada a realização de concurso, e com dispensa de consulta a três entidades e dispensa de consulta escrita só é permitido em determinadas situações e devidamente fundamentadas; nas novas adjudicações de serviços que foram prestados anteriormente, a DSPA deve reapreciar os factores objectivos, cumprindo os

procedimentos de realização de concurso ou de ajuste directo previstos no Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, com vista a seleccionar o fornecedor mais apto para prestar o serviço, a preços razoáveis, de acordo com as exigências do Governo da RAEM, assegurando, assim, a boa aplicação do erário e acautelando os interesses da RAEM.

- Os serviços públicos devem apresentar e justificar os motivos que os levam a seleccionar o procedimento de concurso ou de ajuste directo, para que a entidade competente possa aferir a sua viabilidade; durante o processo de selecção do fornecedor, os critérios utilizados para apreciação devem ser registados, de forma clara e precisa, nos respectivos documentos, por forma a assegurar, uma adjudicação justa e imparcial;
- Antes da realização de qualquer despesa, os serviços públicos devem ponderar a sua necessidade, e verificar se a mesma obedece às disposições legais, com vista a elevar a eficácia no uso dos dinheiros públicos; os serviços públicos devem coordenar e acompanhar os planos de trabalho dos seus subordinados, por forma a evitar a duplicação de trabalhos similares por órgãos diferentes, garantindo, assim, que as despesas realizadas salvaguardam os interesses da RAEM de acordo com o princípio da economia do erário público.

1.3 Respostas dos sujeitos a auditoria

1.3.1 Fundo dos Pandas

O Fundo dos Pandas referiu que os comentários apresentados pelo Commissariado da Auditoria irão servir como indicadores, garantindo a execução das despesas em conformidade com a legislação.

1.3.2 Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes

A DSSOPT apresentou, novamente, os factores de adjudicação de 7 serviços, por ajuste directo, com dispensa de realização de concurso e de consulta a empresas de consultadoria. A DSSOPT referiu que concorda e aceita o parecer indicado no relatório de auditoria, podendo pelo mecanismo de consulta, conhecer os fornecedores existentes no mercado, nomeadamente a sua capacidade profissional e as novas técnicas, reduzindo-se, assim, o risco da ocorrência de problemas resultantes da adjudicação directa a um fornecedor, apenas com fundamento na sua experiência. A DSSOPT referiu ainda, que irá

observar futuramente os procedimentos do concurso público ou da consulta de preços para estudo de outros projectos sem carácter de urgência ou de especialidade; quanto aos estudos de carácter urgente ou específicos recorrerá ao procedimento de ajuste directo, fundamentando a conveniência para a RAEM.

1.3.3 Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego

A DSAT referiu que concorda, basicamente, com o conteúdo do Relatório, pelo que, irá proceder, com seriedade, a uma revisão das questões a íreferidas, que reclamam atenção e aperfeiçoamento, ao mesmo tempo que servirá de referência para o desenvolvimento de projectos similares no futuro. A DSAT referiu ainda, que a aquisição de serviços por concurso ou ajuste directo será feita nos termos da legislação aplicável, e em cumprimento das indicações das entidades internas competentes; no caso de ser dispensada a realização de concurso público, será obrigatório apresentar esclarecimentos complementares para a entidade competente verificar a conveniência ou não para o território de Macau; irá ainda, examinar com rigor a necessidade de efectuar a despesa, e bem assim evitar a repetição da execução em trabalhos de natureza similar. A DSAT irá proceder ao tratamento e acompanhamento dos projectos verificados, adoptar medidas de aperfeiçoamento, continuar a aperfeiçoar as falhas do respectivo mecanismo e cumprir com rigor as disposições legais aplicáveis.

1.3.4 Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental

A DSPA concordou com as opiniões apresentadas no relatório de auditoria e admitiu existir espaço para a melhoria dos procedimentos de aquisição de serviços. Quanto à questão da contratação de pessoal, a DSPA irá ter em consideração as situações e o respectivo planeamento, a longo prazo, especialmente em matéria de recrutamento, a contratação de pessoal para prestação de serviços será feita ao abrigo do regime de recrutamento dos trabalhadores. Em relação aos serviços de consultadoria sobre o estudo de monitorização da qualidade do ar de Ka Hó, a DSPA aceitou as opiniões do CA, nomeadamente no que respeita às novas adjudicações dos serviços anteriormente prestados, as quais devem ser analisadas e planeada a continuação desses trabalhos de monitorização, considerando a realização de consultas a outros fornecedores sobre os serviços em questão. A DSPA atribui grande importância às posições e opiniões apresentadas pelo CA, pelo que, irá aperfeiçoar e otimizar os respectivos trabalhos.

1.3.5 Fundação Macau

A Fundação salientou que os projectos realizados estavam em conformidade com os seus fins, tendo, já produzido, efeitos positivos. A Fundação admitiu que, nos termos da lei vigente em Macau, a forma legalmente exigida é a redução a escrito do contrato, pelo que, da sua parte, houve um certo desvio, na interpretação das disposições legais que regulam a dispensa de contrato escrito. No entanto, desde Julho de 2013, que passaram a ser celebrados contratos escritos, no notário privativo da Fundação, para os projectos adjudicados a entidades locais com valor superior a 500 000,00 patacas ou com prazo de execução superior a seis meses. A Fundação destacou ainda, que embora não tenha sido celebrado o respectivo contrato escrito, foi celebrado um protocolo escrito para cada um daqueles casos, e que o seu conteúdo não se distanciou muito do que seria o conteúdo do contrato escrito, pelo que, entende que foram assegurados os interesses da RAEM. A fundação vai aperfeiçoar o processo de aquisição de serviços de acordo com as verificações e opiniões de auditoria.

1.3.6 Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais

A DSAL aceitou as opiniões apresentadas no relatório do CA. Desde 2012, a mesma tem vindo a reforçar a fiscalização de vários procedimentos de trabalho, designadamente na aquisição de bens e serviços, tendo levado a efeito a sua revisão, reorganização e aperfeiçoamento gradual. Em 2013, os “contratos de prestação de serviços” deixaram de ser renovados. A DSAL vai continuar a cumprir o princípio da legalidade, respeitando rigorosamente a lei no recrutamento de pessoal, nas aquisições de bens e serviços, e nas adjudicações, e vai continuar, ainda, a reforçar a formação dos trabalhadores para melhorar a execução e optimização dos trabalhos administrativos.

Parte II : Introdução

2.1 Contexto de Auditoria

O Comissariado da Auditoria (CA) solicitou em Novembro de 2013, por ofício, a todos os serviços públicos (incluindo, serviços integrados, serviços com autonomia administrativa e organismos autónomos) da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) informações sobre os serviços de consultoria, de estudos e de sondagens de opinião ou de natureza similar autorizados pelas entidades competentes, referentes ao período compreendido entre 1/1/2010 e 30/6/2013. A informação disponibilizada revela que no período mencionado, 65 serviços públicos adjudicaram 1 514 serviços cujas despesas excederam o valor de 1 400 milhões de patacas.

Considerando que o Governo da RAEM despendeu montantes avultados de dinheiros públicos com a aquisição de serviços de consultoria, de estudos e de sondagens de opinião durante o período em apreço, torna-se, assim, indispensável proceder a auditoria sobre a legalidade, a razoabilidade e a eficácia do procedimento de adjudicação de serviços e demais questões que preocupam a sociedade.

2.2 Objecto e âmbito de auditoria

A presente auditoria visa verificar se os serviços públicos estão a seguir os procedimentos legais no âmbito da aquisição de serviços de consultoria, de estudos e de sondagens de opinião; a correcta execução dos procedimentos de dispensa de concurso, de ajuste directo com dispensa de consulta e/ou consulta escrita e de dispensa de celebração de contrato escrito; e, o acompanhamento dos trabalhos propostos nos relatórios apresentados pelas entidades adjudicatárias; se fizeram novas adjudicações a serviços prestados anteriormente ou se adjudicaram serviços para os quais têm capacidade técnica ou profissional; bem como se os recursos foram aplicados de forma razoável e adequada.

O CA solicitou a 106 serviços públicos informações sobre os serviços adjudicados pela entidade competente referente ao período compreendido entre 1/1/2010 e 30/6/2013, através do programa concebido e explorado pelo CA. As informações disponibilizadas revelam que no período mencionado, foram adjudicados 1 514 serviços, no valor total de 1 436 743 008,32 patacas, tendo o CA seleccionado para auditoria os dados, armazenados em meio electrónico, dos serviços que apresentaram riscos elevados, de acordo com os critérios seguintes:

- Seleccionar amostras de entre os serviços adjudicados de valor superior a 750 000,00 patacas, por ajuste directo, precedido de consulta a menos de três entidades;
- Seleccionar amostras de entre os serviços adjudicados de valor inferior ou superior a 500 000,00 patacas, ou com um prazo de prestação superior a seis meses e sem redução a escrito dos contratos;
- Seleccionar amostras de entre serviços que fizeram novas adjudicações a serviços prestados anteriormente, detectadas na “designação do projecto”, no “prazo de prestação de serviços”, na “entidade adjudicatária de serviços” e no “valor de adjudicação”;
- Serviços adjudicados de valor superior ao montante do limite de competência da entidade adjudicante para autorizar a realização da despesa;
- Serviços concluídos sem os relatórios escritos ou serviços concluídos com relatórios, mas cujos trabalhos descritos naqueles relatórios não foram objecto de acompanhamento;
- Eventual capacidade técnica ou profissional da entidade adjudicante para realizar os serviços que adjudicou a terceiros, ou duplicação de serviços.

A selecção foi efectuada de acordo com os critérios acima referidos, considerando os serviços que apresentaram riscos elevados e considerados problemáticos durante a auditoria, ao todo 280 serviços adjudicados foram objecto de acompanhamento de auditoria.

2.3 Critérios de auditoria

- Diploma orgânico e despacho de delegação de competências

A competência dos órgãos administrativos é conferida pelo diploma orgânico do respectivo serviço e pode ser delegada por despacho de delegação. Caso não esteja especificado na legislação orgânica, os serviços públicos devem actuar de acordo com as disposições definidas na legislação geral aplicável.

- Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro²

Regulamenta a elaboração e execução do Orçamento Geral, a Contabilidade Pública, a elaboração das Contas de Gerência e Exercício e a fiscalização da actividade financeira do sector público administrativo de Macau.

² Alterado pelos Decretos-Leis n.º 49/84/M, de 26 de Maio e n.º 22/87/M, de 27 de Abril.

- **Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro**³

Regulamenta o regime das despesas com obras e aquisição de bens e serviços pelos serviços públicos da Administração, incluindo os dotados de autonomia administrativa, os serviços e fundos autónomos.

- **Regulamento Administrativo n.º 6/2006**⁴

Regulamenta a administração, a fiscalização e a responsabilidade pela actividade financeira de todo o sector público administrativo da RAEM, incluindo os serviços e organismos dotados de autonomia administrativa ou financeira.

- **Regulamento Administrativo n.º 23/2000**

São obrigatoriamente lavrados na Direcção dos Serviços de Finanças (DSF), todos os actos e contratos, em que devam outorgar os Serviços da Administração da Região Administrativa Especial de Macau, em harmonia com os despachos do Chefe do Executivo ou por expressa determinação da lei, as entidades ou fundos autónomos, que disponham de notário privativo, têm competência para lavrar os seus próprios actos e contratos.

³ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 30/89/M, de 15 de Maio.

⁴ Por Despacho do Chefe do Executivo n.º 426/2009, é republicado integralmente o Regime de administração financeira pública, aprovado pelo Regulamento Administrativo n.º 6/2006, com as alterações introduzidas pelo Regulamento Administrativo n.º 28/2009, de 4 de Agosto.

Parte III : Resultados de auditoria

O CA procedeu a auditoria *in loco* aos 280 servi ços adjudicados e apurou 4 essenciais verifica ções de auditoria:

- (1) Interpretação sobre o cálculo do montante do limite de competência para autorização de despesas;
- (2) Fundamentos de dispensa das exigências legais;
- (3) Novas adjudicações a servi ços prestados anteriormente;
- (4) Casos merecedores de atenção.

O CA verificou que de entre os 280 servi ços adjudicados, 81 servi ços poderão ter impacto em vários âmbitos ou ter por base uma interpretação errada dos dispositivos legais, conforme se evidencia no Quadro 1.

Quadro 1: Mapa geral dos resultados de auditoria

Verificação de auditoria	Servi ços adjudicados	Valor da adjudicação (Mop)	Servi ço/Organismo
Interpretação sobre o cálculo do montante do limite de competência para autorização de despesas	3	1 155 000,00	Fundo dos Pandas
Fundamentos de dispensa das exigências legais	7	7 514 000,00	Direcção dos Servi ços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT)
	9	31 454 031,00	Direcção dos Servi ços para os Assuntos de Tráfego (DSAT)
	14	29 945 415,00	Direcção dos Servi ços de Protecção Ambiental (DSPA)
	18	36 714 873,00	Funda ção Macau (FM)
Novas adjudicações a servi ços prestados anteriormente	6	516 600,00	Direcção dos Servi ços para os Assuntos Laborais (DSAL)
	8	1 821 000,00	DSPA
Casos merecedores de atenção ^{Nota}	23	37 175 100,00	DSPA
	2	6 459 041,00	DSAT

Nota: Também estão integrados nas verificações de auditoria sobre os fundamentos de dispensa das exigências legais 8 servi ços da DSPA e 1 servi ço da DSAT. Efectuada a reorganização, o número de servi ços adjudicados por cada servi ço público é 3 para o Fundo dos Pandas, 7 para a DSSOPT, 10 para a DSAT, 37 para a DSPA, 18 para a FM e 6 para a DSAL, num total de 81 servi ços.

3.1 Interpretação sobre o cálculo do montante do limite de competência para autorização de despesas

A competência dos órgãos administrativos é conferida pelo diploma orgânico do respectivo serviço e pode ser delegada por despacho de delegação. Os limites para a autorização de despesa estabelecem o valor até ao qual cada órgão das diferentes entidades adjudicantes está habilitado a autorizar que se pague um determinado valor pela celebração de um contrato. Assim sendo, para a adjudicação de serviços, as despesas são autorizadas, pelo órgão competente, em função do valor até ao qual está habilitado a autorizar que se pague um determinado valor. Pelo que, o montante do limite de competência para autorização de despesas é calculado de acordo com o disposto no respectivo diploma legal.

- Para os serviços e organismos com autonomia financeira a autorização de despesas é da competência dos conselhos administrativos dos organismos autónomos e encontra-se prevista nos n.ºs 1 a 3 do artigo 56.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2006 (“Regime de Administração Financeira Pública”, adiante designado por RAFP), que a seguir se transcreve:

“Artigo 56.º

Competência para autorização de despesas

1. *A autorização de despesas por conta dos orçamentos privativos é competência própria dos conselhos administrativos dos organismos autónomos.*
 2. *O limite dessa competência, salvo disposição legal que estabeleça montantes inferiores, é de 1% da receita total prevista no orçamento inicial, não podendo, em caso algum, exceder \$ 500 000,00 (quinhentas mil patacas).*
 3. *Quando se trate da aquisição de bens e serviços a realizar com dispensa das formalidades de concurso, consulta, ou da celebração de contrato escrito, a competência referida no número anterior é reduzida a metade dos valores indicados.”*
- O Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, regula o regime jurídico aplicável à realização de despesas com obras e aquisição de bens e serviços, pelos serviços públicos. Quando se aplica o procedimento de dispensa de concurso, de consulta ou da celebração de contrato escrito previsto no Regulamento Administrativo n.º 6/2006, a competência para autorização de despesas é reduzida para metade. [O termo “consulta” utilizado no Regulamento Administrativo, respeita à consulta a que se refere o Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de

Dezembro, quando é dispensada a realização de concurso, procede-se ao ajuste directo, que deverá ser precedido de consulta a, pelo menos, três entidades da especialidade, individuais ou colectivas. Além disso, a consulta é obrigatoriamente escrita, quando se trate da realização de despesas superiores a 15 000,00 patacas ou 150 000,00 patacas, consoante se trate, respectivamente, da aquisição de bens e serviços ou de despesas com obras. (Dado não existir uma versão oficial em língua chinesa do Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, os serviços públicos poderão não ter a mesma designação, a título de exemplo, a “consulta de preço”)].

3.1.1 Verificações de auditoria

As informações fornecidas pelos serviços públicos revelam que o Fundo dos Pandas, organismo com autonomia financeira, autorizou o processamento das despesas referentes à aquisição de 3 serviços, sem a necessária competência. Tal deveu-se ao facto de o Fundo dos Pandas ter feito uma interpretação errada das disposições legais atinentes ao montante do limite da competência para autorização de despesas e às competências delegadas para autorizar despesas.

Quadro 2: Despesas autorizadas pelo Conselho Administrativo do Fundo dos Pandas que excederam o limite da sua competência

N.º	Designação do projecto	Valor da adjudicação (Mop) (a)	Limite da competência do Conselho Administrativo para autorização ⁵ de despesas (Mop) (b)	Valor da adjudicação superior ao limite da competência para autorização de despesas (Mop) (c)=(a)-(b)	Despesas que excederam o limite da competência para autorização (razão)
1	Plano de estudo realizado pelo Fundo dos Pandas, em conjunto com a base de estudo do Interior da China	325 000,00	16 250,00	308 750,00	Interpretação errada das disposições legais atinentes ao montante do limite da competência para autorização de despesas
2	Plano de estudo sobre a ecologia e a preservação dos <i>muntiacus crinifrons</i> efectuado, em conjunto, pelo Fundo dos Pandas e pela base de estudo do Interior da China	360 000,00	34 800,00	325 200,00	Interpretação errada das disposições legais atinentes ao montante do limite da competência para autorização de despesas
3	Plano de estudo sobre a preservação dos pandas e macacos dourados realizado pelo Fundo dos Pandas, em conjunto com o jardim zoológico do Interior da China	470 000,00	34 800,00	435 200,00	Interpretação errada das disposições legais atinentes ao montante do limite da competência para autorização de despesas
Total de adjudicações (Mop):		1 155 000,00			

Fonte: Quadro organizado de acordo com os dados fornecidos pelo Fundo dos Pandas.

Abaixo se apresenta a situação concreta dos casos mencionados acima:

- De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 56.º do RAFP, o limite de competência do Conselho Administrativo do Fundo dos Pandas para autorização de despesas aplicável em 2011 e 2012 é 32 500,00 patacas e 69 600,00 patacas,

⁵ De acordo com os Boletins Oficiais da RAEM n.º 38, I Série, de 19/9/2011 e n.º 52, 3.º Suplemento da I Série, de 30/12/2011, as receitas totais do orçamento inicial do Fundo dos Pandas são 3 250 000,00 patacas e 6 960 000,00 patacas. Conforme o n.º 2 do artigo 56.º do RAFP, o limite da competência do Conselho Administrativo dos organismos autónomos, salvo disposição legal que estabeleça montantes inferiores, é de 1% da receita total, pelo que através do cálculo de 1% da receita total prevista no orçamento inicial, o Conselho Administrativo do Fundo dos Pandas pode autorizar nos anos económicos de 2011 e 2012, o montante de 32 500,00 patacas e o montante de 69 600,00 patacas, respectivamente. Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 56.º do RAFP, quando se trate da aquisição de bens e serviços a realizar com dispensa das formalidades de concurso ou consulta, a competência para autorização de despesa é reduzida para metade dos valores indicados no n.º 2 daquele artigo 56.º do RAFP, ou seja, os valores passam para 16 250,00 patacas e para 34 800,00 patacas, respectivamente.

respectivamente, ou seja 1% da receita total do orçamento dos respectivos anos, não podendo, em caso algum, exceder 500 000,00 patacas. E conforme o n.º 3 do artigo 56.º do mesmo diploma, quando se trate da aquisição de bens e serviços a realizar com dispensa das formalidades de concurso ou consulta, a competência para autorização de despesa é reduzida para metade dos valores indicados em 2, ou seja, 16 250,00 patacas e 34 800,00 patacas, respectivamente. A aquisição de serviços por parte do Fundo dos Pandas é feita ao abrigo do Decreto-Lei n.º 122/84/M de 15 de Dezembro. Porém, o seu Conselho administrativo adjudicou, por ajuste directo com dispensa de consulta a três entidades e de consulta escrita em 2011, um serviço no valor de 325 000,00 patacas, e em 2012, dois serviços, um com o valor de 360 000,00 patacas e o outro com o valor de 470 000,00 patacas. O Conselho Administrativo excedeu, relativamente a esses três serviços o limite da competência para autorizar despesas, donde, autorizou a realização de despesas para as quais não tinha competência.

Relativamente à situação acima referida, o Fundo dos Pandas disse que embora a sua lei orgânica não apresente claramente um montante máximo exacto a que o Conselho Administrativo se sujeita para a autorização de despesas, a alínea 1) do n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento Administrativo n.º 25/2010, dispõe “*O Conselho Administrativo pode delegar no presidente as seguintes competências: Autorizar despesas até ao montante de 500 000 patacas*”, o que permite inferir que o Conselho Administrativo pode autorizar despesas até 500 000,00 patacas, e também, pode delegar, pelo menos, até igual montante. O Fundo dos Pandas disse, ainda, que a sua lei orgânica, enquanto lei especial, permite procedimentos diferentes das normas estabelecidas no RAEP.

3.1.2 Opiniões de auditoria

Toda a actividade administrativa está submetida ao princípio da legalidade, donde, todos os serviços públicos devem obediência à lei. O Regulamento Administrativo n.º 6/2006 (RAEP), regulamenta a administração, a fiscalização e a responsabilidade financeira de todo o sector público administrativo da RAEM. A competência para autorização de despesas dos organismos dotados de autonomia financeira encontra-se estabelecida no RAEP, podendo, também, ser atribuída por delegação ou por qualquer outro diploma legal aplicável. O Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, estabelece o regime jurídico aplicável à realização de despesas com obras e aquisição de bens e serviços pelos organismos da Administração Pública da RAEM, ou seja, estabelece as regras de aquisição de bens e serviços e as regras para a realização de obras a que devem obedecer os serviços públicos.

O Fundo dos Pandas adjudicou, por ajuste directo com dispensa de consulta a três entidades e dispensa de consulta escrita, um serviço pelo valor de 325 000,00 patacas em 2011 e dois serviços pelos valores de 360 000,00 patacas e 470 000,00 patacas em 2012. De acordo com o disposto n.º 3 do artigo 56.º do RAFP, a competência para autorização de despesa é reduzida para metade, pelo que, o montante do limite de competência do Conselho Administrativo do Fundo dos Pandas para autorizar despesas em 2011 e 2012 é de 16 250,00 patacas e 34 800,00 patacas, respectivamente, ou seja, as despesas excederam 308 750,00 patacas, 325 200,00 patacas e 435 200,00 patacas em relação ao limite das suas competências, donde resulta, que autorizou despesas para as quais não tinham competência.

O n.º 1 do artigo 3.º (*Princípio da legalidade*) do Código de Procedimento Administrativo dispõe “*Os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos.*”. Por sua vez, o artigo 5.º do Regulamento Administrativo n.º 25/2010, estabelece que o Fundo dos Pandas é regido por esse regulamento e demais legislação aplicável. O diploma orgânico do Fundo dos Pandas não prevê o limite da competência delegada no seu Conselho Administrativo para autorização de despesas, no entanto, estabelece que o Conselho Administrativo pode delegar no presidente a competência para autorizar despesas até ao montante de 500 000,00 patacas. Posto isto, o preceito que determina o limite da competência do Fundo dos Pandas para autorização de despesas em cada ano económico é o artigo 56.º, n.º 2 do RAFP. No âmbito da Administração Pública, o limite de competência para autorização de despesas deve ser um valor fixo ou um valor calculável. A alínea 1) do n.º 2 do artigo 7.º do diploma orgânico do Fundo dos Pandas, dispõe que o conselho administrativo pode delegar no presidente a competência para autorizar despesas até ao montante de 500 000,00 patacas, pelo que, o Fundo de Pandas considera que o seu conselho administrativo tem competência para autorizar, pelo menos, despesas até ao montante de 500 000,00 patacas. Face ao exposto, conclui-se que o Fundo dos Pandas faz uma interpretação incorrecta do seu diploma orgânico, porquanto não se encontra previsto o valor limite de competência do seu conselho administrativo, sendo o cálculo do montante de despesas a autorizar efectuado nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 56.º do RAFP. Mais, o Fundo dos Pandas entende que sendo o próprio diploma orgânico uma lei especial, e que estabelece que pode ser delegada no presidente a competência para autorizar despesas até ao montante de 500 000,00 patacas, não entra em contradição com o RAFP, assim como as disposições sobre a competência do conselho administrativo para autorizar despesas até ao montante de 500 000,00 patacas. Onde, não existe contradição entre as disposições previstas no diploma orgânico e as disposições previstas no RAFP. O acima exposto, revela que o Fundo dos Pandas faz uma interpretação incorrecta das normas do seu diploma orgânico.

Na prossecução das suas atribuições, todos os serviços públicos devem actuar em obediência à lei (Princípio da legalidade). Ora, sendo esse um dos mais importantes princípios, os serviços públicos só podem agir com fundamento na lei e dentro dos limites por ela impostos. O RAFP prevê a competência dos conselhos administrativos dos organismos autónomos em matéria de autorização de despesas, fixando, não só a forma de cálculo para apurar o montante do limite da competência para autorização de despesas, como também, a sua redução para metade nos casos em que há dispensa das formalidades de concurso ou consulta ou da celebração de contrato escrito. A incorrecta interpretação e aplicação das disposições legais leva a que os serviços públicos autorizem despesas para as quais não têm competência, pelo que, o acto de adjudicação fica ferido do vício de incompetência.

3.1.3 Sugestões de auditoria

- Os serviços e organismos públicos devem autorizar despesas em função do valor até ao qual estão habilitados a autorizar que se pague um determinado valor, os seus órgãos e dirigentes devem ter claro conhecimento do montante do limite da sua competência para autorizar despesas, a qual está prevista nos respectivos diplomas legais, podendo, também, ser atribuída mediante despacho de delegação de competências;
- Os serviços e organismos públicos com autonomia financeira devem calcular, nos termos do n.º 2 do artigo 56.º do RAFP, o valor até ao qual, os seus conselhos administrativos, estão habilitados a autorizar que se pague um determinado valor, no ano económico em causa, sendo esse valor, o indicador máximo das despesas a autorizar. Por outro lado, devem, ter em atenção o disposto no n.º 3 do artigo 56.º do mesmo diploma legal, que estabelece a redução para metade do valor apurado ao abrigo do n.º 2, nos casos de dispensa das formalidades de concurso, consulta, ou da celebração de contrato escrito. Estas regras devem ser cumpridas.

3.2 Fundamentos de dispensa das exigências legais

O procedimento de dispensa encontra-se previsto no Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro. Os serviços públicos realizam os procedimentos de concurso, de ajuste directo (com consulta a três entidades e com consulta escrita), ou da celebração de contrato escrito dependendo do valor do serviço ou do seu prazo de prestação, ou seja, superior a um determinado montante ou período. O referido diploma dispõe ainda que os serviços públicos podem solicitar a dispensa daqueles procedimentos à entidade com competência

(própria ou delegada) para autorizar a despesa, quando se verificarem determinadas circunstâncias e as mesmas sejam devidamente fundamentadas, vide os artigos 7.º; 8.º; 10.º; 11.º; 12.º e 13.º do Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, que abaixo se transcrevem:

**“Artigo 7.º
(Concurso)”**

1. *Sem prejuízo do disposto no n.º 2, o concurso será obrigatório quando:*

a) (...)

b) As aquisições de bens e serviços tiverem um preço estimado superior a 750 000 patacas.

2. *Nos casos previstos nas alíneas a) e b) do número anterior, poderá ser dispensada a realização de concurso e autorizada a adjudicação por ajuste directo quando, verificada superiormente a conveniência para o território de Macau, ocorra qualquer das circunstâncias seguintes:*

a) Quando a obra ou o fornecimento de bens e serviços só possam ser feitos convenientemente por determinada entidade, em consequência de exclusivo legalmente concedido, patente de invenção, contrato anterior com o Território ou aptidão especialmente comprovada em obras ou fornecimentos de que os novos sejam complemento;

b) Quando se trate de obras, bens, ou serviços, cujas características particulares, especificidade de execução, natureza não fungível da prestação a realizar pelo adjudicatário, ou natureza especial de alguma das cláusulas a estipular no respectivo contrato, tornem aconselhável ou particularmente vantajosa para os interesses do Território a adjudicação a certa entidade;

c) (...);

d) (...);

e) Quando se trate da encomenda ou obtenção de estudos, projectos, serviços de consultoria técnica e de fiscalização de empreitadas;

f) Quando a segurança pública interna ou externa o aconselhe;

g) Quando ocorram situações extraordinárias e urgentes resultantes de casos de força maior, tais como tempestades, incêndios, destruições, ou outras circunstâncias imprevistas que assumam o carácter de calamidade pública.

Artigo 8.º
(Ajuste directo)

1. *Proceder-se-á a ajuste directo nos casos em que não se realize concurso, quer por este não ser obrigatório, quer por ter sido dispensada a sua realização nos termos do n.º 2 do artigo 7.º*
2. *O ajuste directo deverá, em regra e na medida do possível, ser precedido de consulta a, pelo menos, três entidades da especialidade, individuais ou colectivas, domiciliadas, sediadas ou com representação social no Território.*
3. *Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a consulta a que se refere o número anterior será obrigatoriamente escrita, quando se trate da realização de despesas superiores a 15 000 ou 150 000 patacas, consoante se trate, respectivamente, da aquisição de bens e serviços ou de despesas com obras.*
4. *Pode ser dispensada a consulta a que se referem os n.os 2 e 3 deste artigo quando ocorra qualquer das circunstâncias previstas nas alíneas a), b), e), f) e g) do n.º 2 do artigo 7.º, ou quando razões de particular urgência devidamente fundamentadas justificarem a dispensa.*

Artigo 10.º
(Competência para a dispensa de concurso e de consulta)

A dispensa de concurso ou de consulta será autorizada por despacho da entidade com competência própria ou delegada para autorizar a despesa, por iniciativa própria ou sob proposta fundamentada do Serviço interessado.

Artigo 11.º
(Forma do contrato)

1. *O contrato será em regra reduzido a escrito, entendendo-se, quando seja dispensada tal formalidade, que pode ser provado por documentos particulares.*
2. *Sempre que haja dispensa de redução a escrito, o contrato fica perfeito mediante documento em que o adjudicante aceite a proposta do adjudicatário, desde que esta tenha sido formulada com observância dos requisitos legais aplicáveis ao processo de concurso ou de ajuste directo.*

Artigo 12.º
(Celebração de contrato escrito)

1. A celebração de contrato escrito, sem prejuízo do que se dispõe no n.º 2 deste artigo, será obrigatória quando se verifique uma das seguintes situações:
 - a) As obras forem de valor superior a 1 500 000 patacas ou tenham um prazo de execução superior a doze meses;
 - b) As aquisições de bens ou serviços forem de valor superior a 500 000 patacas, ou tenham um prazo de entrega ou execução superior a seis meses.
2. A celebração de contrato escrito, nos casos em que é obrigatória, pode ser dispensada quando se verifique uma das seguintes situações:
 - a) Ocorram as circunstâncias previstas nas alíneas f) e g) do n.º 2 do artigo 7.º;
 - b) Se trate da aquisição de bens e serviços cujo prazo de entrega ou execução seja inferior a 30 dias, e não haja lugar a pagamentos diferidos;
 - c) Se trate de despesas resultantes de revisão de preços;
 - d) Quando razões especiais de urgência, devidamente fundamentadas, o aconselhem, e desde que o valor das obras ou da aquisição de bens e serviços não exceda 2 500 000 patacas e 750 000 patacas, respectivamente.
3. (...)

Artigo 13.º
(Formalização dos contratos obrigatoriamente reduzidos a escrito)

1. Nos casos em que a redução a escrito seja obrigatória nos termos do n.º 1 do artigo 12.º, e não se tenha verificado o uso da faculdade prevista no n.º 2 do mesmo artigo, a celebração do contrato será formalizada em documento autêntico oficial, exarado ou registado em livro próprio do Serviço interessado, servindo como oficial público o funcionário para o efeito designado no respectivo diploma orgânico ou, no silêncio deste, por despacho do Governador.
2. (...)

Todos os actos e contratos em que devam outorgar os Serviços da Administração da Região Administrativa Especial de Macau são obrigatoriamente lavrados na Direcção dos Serviços de Finanças, em harmonia com os despachos do Chefe do Executivo ou por expressa determinação da lei. Caso os serviços públicos disponham de notário privativo, os mesmos têm competência para lavrar os seus próprios actos e

contratos, de acordo com os artigos 1.º e 2.º do Regulamento Administrativo n.º 23/2000, que se transcrevem abaixo:

“Artigo 1.º

Actos e contratos

1. *São obrigatoriamente lavrados na Direcção dos Serviços de Finanças (DSF), todos os actos e contratos, em que devam outorgar os Serviços da Administração da Região Administrativa Especial de Macau, em harmonia com os despachos do Chefe do Executivo ou por expressa determinação da lei.*
2. *As entidades ou fundos autónomos, que disponham de notário privativo, têm competência para lavrar os seus próprios actos e contratos, ficando, todavia, obrigados ao cumprimento das demais disposições do presente diploma ou de qualquer lei ou regulamento especial em vigor.*
3. *As entidades e fundos referidos no número anterior podem, alternativamente, lavrar na DSF os mesmos actos e contratos.*

Artigo 2.º

Competência

É competente para lavrar os actos e contratos previstos n.ºs 1 e 3 do artigo anterior o notário privativo da DSF, nomeado por despacho do Chefe do Executivo, sob proposta do director dos Serviços de Finanças.”

3.2.1 Dispensa de realização de concurso, ajuste directo com dispensa de consulta a três entidades e de consulta escrita

3.2.1.1 Verificações de auditoria

De acordo com a legislação aplicável, os 30 serviços adjudicados por valor superior a 750 000,00 patacas, verificados na auditoria, deviam ter sido precedidos de concurso, porém, a sua realização foi dispensada, e autorizado o ajuste directo com dispensa de consulta a três entidades e dispensa de consulta escrita, de acordo com as disposições conjugadas constantes do n.º 2 do artigo 7.º e do n.º 4 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro. Os referidos serviços foram adjudicados mediante ajuste directo com consulta a um único fornecedor. Conforme documentos de despesas com a aquisição daqueles serviços, as razões invocadas pelos serviços públicos para a dispensa foram: a capacidade técnica ou profissional da empresa ou da pessoa singular, prestação de

serviços idênticos ou similares no mesmo serviço público adjudicante. A DSSOPT, a DSAT e a DSPA são os serviços públicos envolvidos nas adjudicações daqueles 30 serviços.

Quadro 3: Adjudicações efectuadas, com dispensa de realização de concurso, por ajuste directo com dispensa de consulta a três entidades e de consulta escrita

Serviço público	Anos	N.º de serviços	Valor total (Mop)
DSSOPT	2010/2012/2013	7	7 514 000,00
DSAT	2010-2013	9	31 454 031,00
DSPA	2011-2013	14	29 945 415,00

Fonte: Quadro organizado de acordo com os dados fornecidos pelos serviços públicos.

- Os 7 serviços da DSSOPT foram adjudicados, com dispensa de concurso, por ajuste directo, com dispensa de consulta a três entidades e dispensa de consulta escrita ao abrigo do disposto na alínea e) do n.º 2 do artigo 7.º e do disposto no n.º 4 do artigo 8.º, ambos do Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro. Em 6 serviços adjudicados, invocaram as seguintes razões para a dispensa: experiência profissional da entidade adjudicatária, ter realizado obras no respectivo local ou ter prestado serviços de natureza similar. A título de exemplo: o projecto de avaliação do impacto de trânsito num local adjudicado a “uma empresa de consultoria internacional de planeamento de trânsito, que tinha uma das maiores equipas, tendo participado em vários trabalhos de estudo de trânsito em Macau”, e o projecto de avaliação do impacto ambiental prestado no mesmo local por “uma empresa de consultoria ambiental da região vizinha com actividades muito abrangentes, e que tinha uma das maiores equipas”. Os valores da adjudicação dos 6 serviços variaram entre 800 000,00 patacas e 1 650 000,00 patacas.

O serviço de estudo sobre a segurança predial foi adjudicado à entidade que apresentou, aquando da ameaça de colapso de edifícios da RAEM, uma proposta à DSSOPT. Nesta conformidade, a DSSOPT adjudicou, por ajuste directo, a essa mesma entidade, invocando, para tal, os seguintes fundamentos: “a iminência e a necessidade”, “o estudo profissional”, “a qualificação e experiência profissional no estudo destas matérias”, e “a dificuldade de se contratar empresas nesta área, e desconhecer a existência de empresas locais que prestam serviços desta natureza”.

Quanto à razoabilidade dos valores de adjudicação, a DSSOPT referiu que os mesmos foram fixados de acordo com a avaliação da situação, tomando por referência os preços de serviços similares anteriormente adjudicados.

Quadro 4: Dispensa dos procedimentos previstos no Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, pela DSSOPT e razões da adjudicação por ajuste directo

N.º	Designação do projecto	Valor da adjudicação (Mop)	Dispensa dos procedimentos previstos no Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro	Adjudicação por ajuste directo (razões)
1	Estudo sobre aperfeiçoamento do regime de inspecção da segurança predial	780 000,00	alínea e) do n.º 2 do art.º 7.º e n.º 4 do art.º 8.º	É um estudo específico que exige qualificação profissional e experiência e é urgente tendo em conta a situação actual de Macau.
2	Reordenamento da Rotunda Ouvidor Arriaga da Taipa – estudo sobre projecto de obras	900 000,00	alínea e) do n.º 2 do art.º 7.º e n.º 4 do art.º 8.º	Um outro serviço público adjudicou a uma empresa os serviços de concepção da obra de construção da nova estação elevatória de águas residuais no local, ora, dado que a obra de construção é contígua ao local do projecto de estudo sobre a instalação de equipamentos para passagem de veículos, aquela empresa, por ter conhecimento detalhado das infra-estruturas e do ambiente daquela faixa, pode resolver melhor os eventuais problemas de coordenação e comunicação sobre os dois projectos de construção, sendo vantajoso, por isso, para a concepção e execução da presente obra de reordenamento.
3	Estudo sobre a classificação dos terrenos da cidade de Macau	1 400 000,00	alínea e) do n.º 2 do art.º 7.º e n.º 1 e 4 do art.º 8.º	Na altura, não havia em Macau empresas com experiência, e a empresa adjudicatária dispõe de uma equipa liderada por um Professor da universidade do Interior da China com vasta experiência em estudos de planeamento urbano.
4	Estudo prático sobre a classificação dos terrenos de Macau segundo a sua finalidade	987 000,00		
5	Estudo sobre as instruções e os critérios de planeamento urbano	1 650 000,00		
6	Estudo de avaliação do impacto de trânsito – Planeamento urbano das zonas C e D da Baía de Praia Grande	800 000,00	alínea e) do n.º 2 do art.º 7.º e n.º 1 e 4 do art.º 8.º	A empresa de consultoria internacional de planeamento de trânsito, tem uma das maiores equipas, tendo participado, em Macau, em vários estudos de trânsito de grande escala. É reconhecida a qualidade dos serviços prestados pela empresa e a sua elevada colaboração.
7	Estudo de avaliação do impacto ambiental – Planeamento urbano das zonas C e D da Baía de Praia Grande	997 000,00	alínea e) do n.º 2 do art.º 7.º e n.º 1 e 4 do art.º 8.º	A empresa de consultoria ambiental da região vizinha tem a maior equipa e as actividades exercidas pela mesma são muito abrangentes; por ter procedido a uma avaliação ambiental aos locais contíguos, a equipa possui informações das áreas circundantes, sendo assim, vantajoso porque pode ter uma perspectiva geral das obras a efectuar naquela zona.
Total de adjudicações (Mop):		7 514 000,00		

Fonte: Quadro organizado de acordo com os dados fornecidos pela DSSOPT

- Os 9 projectos da DSAT foram adjudicados, com dispensa de concurso, por ajuste directo, com dispensa de consulta a três entidades e dispensa de consulta escrita, dos quais 8 ao abrigo do disposto na alínea e) do n.º 2 do artigo 7.º e do n.º 4 do artigo 8.º; e 1 ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 7.º, todos do Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro. As razões da dispensa foram, essencialmente, “*qualificação profissional*”, “*vasta experiência nesta área*” e “*prestou ou presta serviços da mesma natureza à DSAT*” ou “*tinha projectos relacionados adjudicados*”, permitindo, assim, uma melhor articulação entre os projectos. Os valores de adjudicação variaram entre 1 000 000,00 patacas e 6 100 000,00 patacas.

Considerando que nos serviços acima adjudicados por ajuste directo com uma única consulta, a DSAT tomou por referência serviços similares anteriormente adjudicados para avaliar a razoabilidade do valor, a verdade é que, não há qualquer registo escrito. A DSAT admitiu que devido ao facto de os serviços não serem substancialmente idênticos foi difícil julgar a adequabilidade do valor.

Quadro 5: Dispensa dos procedimentos previstos no Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, pela DSAT e razões da adjudicação por ajuste directo

N.º	Designação do serviço	Valor de adjudicação (Mop)	Dispensa dos procedimentos previstos no Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro	Adjudicação por ajuste directo (razões)
1	Estudo da política geral de trânsito e transportes terrestres de Macau	6 101 481,00	alínea e) do n.º 2 do art.º 7.º e n.º 1 e 4 do art.º 8.º	Possui experiência por ter participado em projectos similares.
2	Estudo dos Corredores Exclusivos para Autocarros entre as Portas do Cerco e a Barra	2 500 000,00		
3	Estudo Aprofundado dos Serviços da Rede de Carreiras de Transportes Públicos de Macau	2 750 000,00		
4	Estudo da rede de autocarros expresso de Macau	2 000 000,00		
5	Estudo do Planeamento da Rede Rodoviária dos Arredores da Ilha Verde e das Portas do Cerco	4 750 000,00		

N.º	Designação do serviço	Valor de adjudicação (Mop)	Dispensa dos procedimentos previstos no Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro	Adjudicação por ajuste directo (razões)
6	Inquérito sobre a procura de parques de estacionamento e de lugares nas vias públicas na Península de Macau	3 918 850,00	alínea b) do n.º 2 do art.º 7.º e n.º 4 do art.º 8.º	Foi encomendado pela DSAT um inquérito sobre a oferta de lugares de estacionamento e sobre a procura de parques de estacionamento e de lugares nas vias públicas de uma determinada zona a uma empresa experiente em constituir equipas e prestar formação de agentes para inquérito.
7	Estudo sobre Impostos e Taxas relativos à aquisição e ao uso de veículos em Macau	2 794 500,00	alínea e) do n.º 2 do art.º 7.º e n.º 1 e 4 do art.º 8.º	Unidade de estudo e consultoria profissional de uma universidade, tendo participado nos respectivos trabalhos de estudo da DSAT.
8	Estudo sobre a tarifa nos parques estacionamento e nos lugares das vias públicas	5 641 200,00		
9	Serviços de consultoria sobre o exame da fórmula de cálculo das receitas de tarifas de bilhetes	998 000,00	alínea e) do n.º 2 do art.º 7.º e n.º 4 do art.º 8.º	Possui vasta experiência nesta área.
Total de adjudicações (Mop):		31 454 031,00		

Fonte: Quadro organizado de acordo com os dados fornecidos pela DSAT

- Foram adjudicados, com dispensa de concurso, 86 serviços da DSPA, por ajuste directo com dispensa de consulta a três entidades e dispensa de consulta escrita, com valores superiores a 750 000,00 patacas. O CA seleccionou para auditoria 24 serviços adjudicados, dos quais 8 serviços ao abrigo do disposto nas alíneas b) e e) do n.º 2 do artigo 7.º e do n.º 4 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, e 6 serviços ao abrigo do disposto na alínea e) do n.º 2 do artigo 7.º e do n.º 4 do artigo 8.º do mesmo diploma legal, cujos preços variaram entre 1 100 000,00 e 4 600 000,00 patacas. As dispensas foram justificadas com a capacidade técnica ou profissional dos fornecedores, terem prestado serviços de natureza idêntica para a DSPA e terem, ainda, prestado serviços de consultoria e estudos a outros departamentos governamentais. Os dados revelaram que 8 dos 14 projectos, concretamente de avaliação e monitorização ambiental, de fiscalização das potenciais fontes de poluição do ar e de fiscalização da qualidade do ar, foram adjudicados ao mesmo fornecedor por este ter prestado serviços de natureza idêntica para a DSPA no mesmo local.

A DSPA referiu que a razoabilidade dos preços dos projectos é determinada, principalmente, pela unidade responsável em função das próprias experiências e da realidade dos projectos.

Quadro 6: Dispensa dos procedimentos previstos no Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, pela DSPA e razões da adjudicação por ajuste directo

N.º	Designação do projecto	Valor da adjudicação (Mop)	Dispensa dos procedimentos previstos no Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro	Adjudicação por ajuste directo (razões)
1	Estudo para avaliação e monitorização ambiental efectuada ao Aterro de Cinzas Volantes de Ka Hó Coloane	1 315 000,00	alíneas b) e e) do n.º 2 do art.º 7.º e n.º 4 do art.º 8.º	Considerando a necessidade de proceder a uma avaliação detalhada da qualidade do ar nos locais com excesso de metal pesado, impõe-se efectuar a recolha de amostras do solo, da poeira e do ar para análise, cujos resultados servirão para melhorar a zona de Ka Hó. A empresa de consultoria possui qualificação profissional na área de análise e recolha das mencionadas amostras, sendo, assim, vantajoso para os trabalhos de fiscalização. É imprescindível que sejam entidades qualificadas e conhecedoras daquela zona a procederem à fiscalização e avaliação ambiental, porque, podem, mais rapidamente, adoptar as medidas necessárias.
2	Serviços de monitorização das fontes de poluição do ar na Zona de Ka Hó	1 133 000,00	alínea b), n.º 1 e alíneas b) e e), n.º 2, do art.º 7.º e o n.º 4 do art.º 8.º	Considerando a necessidade de se instalar em local apropriado a máquina para recolha de amostras de partículas totais em suspensão e de partículas inaláveis, em suspensão, a fim de se saber o impacto das partículas em suspensão no ambiente circundante. A empresa de consultoria possui capacidade técnica para monitorizar a recolha das mencionadas amostras, sendo vantajoso para os trabalhos de fiscalização. É indispensável que sejam entidades qualificadas e conhecedoras daquela zona para realizar o projecto de monitorização das fontes de poluição do ar, porque, podem, mais rapidamente, adoptar as medidas necessárias.
3	Serviços de avaliação, a curto prazo, da qualidade do ar em Ka Hó Coloane	2 650 000,00	alínea b), n.º 1 e alíneas b) e e), n.º 2 do art.º 7.º e n.º 4 do art.º 8.º	A empresa de consultoria possui capacidade técnica para avaliar a qualidade do ar e os serviços prestados, pela mesma, na zona de Ka Hó foram aceites, conhece a situação daquela zona, sendo, assim, vantajoso para os trabalhos de fiscalização.
4	Serviços de avaliação da qualidade do ar em Ka Hó Coloane	1 325 000,00		
5	Serviços de avaliação da qualidade do ar em Ka Hó Coloane	2 650 000,00		
6	Serviços de avaliação da qualidade do ar em Ka Hó Coloane – partículas superfinais em suspensão	2 500 000,00		
7	Serviços de avaliação da qualidade do ar em Ka Hó Coloane	2 650 000,00		
8	Serviços de avaliação da qualidade do ar em Ka Hó Coloane	4 570 000,00		

N.º	Designação do projecto	Valor da adjudicação (Mop)	Dispensa dos procedimentos previstos no Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro	Adjudicação por ajuste directo (razões)
9	Estudo do enquadramento sobre poluidor-pagador e a responsabilidade do produtor	1 496 400,00	alínea b), n.º 1 e alínea e), n.º 2 do art.º 7.º e n.º 1 e 4 do art.º 8.º	O estudo respeita ao domínio das poluições ambientais e da economia ambiental. Dada a especificidade técnica e o impacto profundo dos resultados do estudo, é necessário seleccionar uma empresa de consultoria com vasta experiência nesta área para concluir o estudo. A entidade adjudicatária é uma empresa internacional, que participou em programas de inquéritos de poluidor-pagador governamental das regiões vizinhas. Em simultâneo, concluiu a elaboração do mecanismo de avaliação ambiental para o Departamento de Protecção Ambiental de Hong Kong, pelo que, Macau pode ter por referência a sua vasta experiência internacional e regional.
10	Estudo detalhado da 1.ª fase de execução do regime de avaliação do impacto ambiental em Macau	2 964 239,00		
11	Estudo detalhado da 2.ª fase de execução do regime de avaliação do impacto ambiental em Macau	1 541 776,00		
12	Estudo e investigação sobre a limitação da produção e uso de sacos de plástico	1 850 000,00	alínea b), n.º 1 e alínea e), n.º 2 do art.º 7.º e n.º 1 e 4 do art.º 8.º	O estudo respeita ao domínio das poluições ambientais. Dado que a limitação do uso de sacos de plástico tem uma ligação íntima com o bem-estar dos cidadãos, o estudo terá um impacto profundo na sociedade, neste sentido, foi contratada uma empresa de consultoria profissional do exterior para realizar o estudo, por possuir uma vasta experiência no domínio das poluições ambientais e de gestão, além de ter feito o mesmo estudo para os departamentos governamentais das regiões vizinhas.
13	Estudo sobre normas que regulam os níveis de emissão das principais fontes de poluição do ar	1 650 000,00	alínea b), n.º 1 e alínea e), n.º 2 do art.º 7.º e n.º 1 e 4 do art.º 8.º	O estudo respeita ao âmbito de controlo da poluição do ar. Considerando que os poluentes do ar emitidos pelos estabelecimentos comerciais e industriais têm sido objecto de atenção por parte da sociedade e devido à especificidade do estudo é necessário seleccionar a empresa de consultoria que possui capacidade técnica especializada, experiência na prestação de serviços de consultoria a departamentos governamentais das regiões vizinhas e atém já realizou vários estudos ambientais encomendados pela DSPA, os quais servem de referência para os trabalhos subsequentes e para definição das respectivas poluições. Pelo exposto, a DSPA pode tomar por referência a experiência dos trabalhos ambientais efectuados nas regiões vizinhas, por outro lado, a empresa tem conhecimento da actual situação ambiental local.

N.º	Designação do projecto	Valor da adjudicação (Mop)	Dispensa dos procedimentos previstos no Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro	Adjudicação por ajuste directo (razões)
14	Plano de estudos sobre as normas para controlo de emissão de fumos oleosos em estabelecimentos de restauração e bebidas de Macau	1 650 000,00	alínea b), n.º 1 e alínea e), n.º 2 do art.º 7.º e n.º 1 e 4 do art.º 8.º	O estudo centra-se na gestão da poluição do ar. Considerando que os fumos oleosos emitidos pelos estabelecimentos de restauração e bebidas têm sido objecto de atenção por parte da sociedade e dada a sua especificidade, é necessário seleccionar empresa de consultoria com capacidade técnica especializada, que tenha prestado serviços de consultoria aos departamentos governamentais das regiões vizinhas, e at é j á foi responsável pelo estudo das normas para emissão das fontes de poluição do ar local. O estudo servirá para trabalhos subsequentes e para definição das respectivas políticas. Pelo exposto, a DSPA pode tomar por referência a experiência dos trabalhos ambientais desenvolvidos nas regiões vizinhas, por outro lado, a empresa realizou estudos sobre as normas das fontes poluidoras do ar, bem como tem conhecimento da poluição do ar e do ambiente local.
Total de adjudicações (Mop):		29 945 415,00		

Fonte: Quadro organizado de acordo com os dados fornecidos pela DSPA

Os projectos foram adjudicados com dispensa de consulta a três entidades e dispensa de consulta escrita, porque os três serviços invocaram motivos previstos nas disposições legais, nomeadamente que as entidades adjudicatárias possuem qualificação profissional ou obtiveram desempenho satisfatório em serviços já prestados de natureza similar.

3.2.1.2 Opiniões de auditoria

Na aquisição de serviços, os serviços públicos devem ponderar a viabilidade técnica das propostas e a sua eficácia para o interesse do Governo da RAEM. Para o efeito, o Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, “Regime das despesas com obras e aquisição de bens e serviços” estabelece os procedimentos de concurso e de ajuste directo em função dos valores envolvidos. A aquisição de serviços realiza-se mediante concurso ou ajuste directo: (1) concurso é obrigatório quando o preço de aquisição for superior a 750 000,00 patacas [nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º]; (2) consulta a, pelo menos, três entidades da especialidade, individuais ou colectivas, quando o preço de aquisição for inferior a 750 000,00 patacas e superior a 15 000,00 patacas nos termos do n.º 3 do artigo 8.º; e (3) dispensa de consulta escrita, porém, a consulta a três entidades é obrigatória quando o preço de aquisição for inferior a 15 000,00 patacas. Como se constata,

os procedimentos são mais rigorosos quando se trata de aquisições relevantes e de elevados montantes. Portanto, para alcançar os efeitos do Regime de despesas com obras e aquisição de bens e serviços, devem ser observadas as regras para a realização de concurso ou de ajuste directo e só há lugar a dispensa quando “*verificada superiormente a conveniência para o território de Macau*”, ocorra qualquer das circunstâncias⁶ previstas no n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro.

Na auditoria verificou-se que 7 projectos da DSSOPT, 9 projectos da DSAT e 14 projectos da DSPA, foram adjudicados, com dispensa de realização de concurso, por ajuste directo, com dispensa de consulta a três entidades e dispensa de consulta escrita, por valores superiores a 750 000,00 patacas, com consulta a um único fornecedor. Entre os projectos dispensados de concurso, 21 foram adjudicados ao abrigo do disposto na alínea e) do n.º 2 do artigo 7.º (aquisição de estudos, projectos, serviços de consultoria técnica), 1 foi adjudicado ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 7.º (serviços com características particulares, especificidade de execução, e natureza não fungível da prestação) e 8 foram adjudicados ao abrigo do disposto na alínea b) e e) do n.º 2 do artigo 7.º. Os serviços públicos adjudicaram, por ajuste directo, com dispensa de consulta a três entidades e dispensa de consulta escrita ao abrigo do n.º 4 do artigo 8.º. Contudo, não justificaram, fundamentaram e demonstraram, a conveniência para o território. As justificações apresentadas pelos serviços públicos foram: “*a qualificação profissional*”, “*a vasta experiência neste âmbito*”, “*os estudos realizados nesta área*” e “*conhecimento detalhado daquela zona*”. Alguns serviços públicos acrescentaram, verbalmente, que “*não conhecem empresas que prestem serviços similares*”.

⁶ Artigo 7.º (Concurso) do Decreto-Lei n.º 122/84/M

2. Nos casos previstos nas alíneas a) e b) do número anterior, poderá ser dispensada a realização de concurso e autorizada a adjudicação por ajuste directo quando, verificada superiormente a conveniência para o território de Macau, ocorra qualquer das circunstâncias seguintes:
 - a) Quando a obra ou o fornecimento de bens e serviços só possam ser feitos convenientemente por determinada entidade, em consequência de exclusivo legalmente concedido, patente de invenção, contrato anterior com o Território ou aptidão especialmente comprovada em obras ou fornecimentos de que os novos sejam complemento;
 - b) Quando se trate de obras, bens, ou serviços, cujas características particulares, especificidade de execução, natureza não fungível da prestação a realizar pelo adjudicatário, ou natureza especial de alguma das cláusulas a estipular no respectivo contrato, tornem aconselhável ou particularmente vantajosa para os interesses do Território a adjudicação a certa entidade;
 - c) Quando o último concurso aberto para o mesmo fim e pelo mesmo Serviço tenha ficado deserto ou quando, através dele, apenas tenham sido recebidas propostas consideradas inaceitáveis;
 - d) Quando tenha sido realizado o concurso de pré-qualificação previsto no artigo 6.º;
 - e) Quando se trate da encomenda ou obtenção de estudos, projectos, serviços de consultoria técnica e de fiscalização de empreitadas;
 - f) Quando a segurança pública interna ou externa o aconselhe;
 - g) Quando ocorram situações extraordinárias e urgentes resultantes de casos de força maior, tais como tempestades, incêndios, devastações, ou outras circunstâncias imprevistas que assumam o carácter de calamidade pública.

As propostas referentes aos serviços adjudicados, não justificaram o recurso ao ajuste directo. Donde, a dispensa de concurso sem demonstração inequívoca das razões que desencadearam esse processo, está em desconformidade com os procedimentos previstos na legislação aplicável. Por sua vez, a realização de concurso pode resolver o problema suscitado pelos serviços públicos de “*desconhecimento de empresas que prestem serviços similares*”. Os serviços públicos não realizaram concursos, adjudicaram por ajuste directo com consulta a uma única empresa, tendo invocado, para o efeito, o disposto no n.º 4 do artigo 8.º. Do ponto de vista da conveniência para o território, mesmo que tenha sido demonstrada a dispensa de concurso, a dispensa de consulta a três fornecedores e a dispensa de consulta escrita devem ser cuidadosamente ponderadas. É indubitável que quantas mais alternativas existirem melhor protegido fica o interesse do governo da RAEM, além de se garantir uma adjudicação justa e imparcial. O procedimento de consulta permite aos serviços públicos a obtenção de informações sobre a capacidade dos fornecedores, as técnicas mais recentes e os profissionais existentes no mercado, diminuindo, assim, os riscos provenientes de uma adjudicação por ajuste directo com o fundamento na experiência da empresa. Assim, por razões de interesse da RAEM, os serviços públicos para as aquisições já planeadas, podem e devem realizar, atempadamente, os procedimentos de concurso ou de ajuste directo, ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, com vista a atrair mais fornecedores, que é o que configura o interesse da RAEM, evitando-se, assim, o eventual procedimento de dispensa.

Importa salientar, que a capacidade, a experiência e o conhecimento profissional devem ser, antes de mais, características essenciais do fornecedor, não pressupondo, por si só, que o fornecedor é o mais apto, nem que a sua proposta é a melhor e nem que o preço é o mais eficaz, por isso, as entidades públicas e as entidades comerciais das regiões e dos países avançados exigem a abertura de concurso de aquisição precedida de selecção prévia de fornecedores que entram no concurso. No caso de consulta escrita, dispensada que foi a realização de concurso, a consulta é efectuada apenas aos fornecedores constantes da lista de fornecedores. Pelo exposto, as referidas características do fornecedor só devem ser consideradas para efeitos de consulta, e não como justificação de dispensa de realização de concurso ou de ajuste directo com dispensa de consulta a três entidade e/ou dispensa de consulta escrita.

3.2.2 Contrato

3.2.2.1 Verificações de auditoria

O Comissariado da Auditoria verificou 18 projectos da Fundação Macau foram adjudicados sem celebração de contrato escrito, identificados no quadro abaixo:

Quadro 7: Projectos da Fundação Macau sem contrato escrito

Organismo	Ano	N.º de projectos	Montante (Mop)	Sem contrato escrito
Fundação Macau	2010-2013	7	702 445,00	Elaborado acordo ou declaração assinado pelas partes
	2010-2013	11	36 012 428,00	Devido à ocorrência de uma circunstância urgente, elaborado acordo assinado pelas partes

Fonte: Quadro organizado de acordo com os dados fornecidos pela Fundação Macau

A Fundação Macau adjudicou 7 projectos com valores inferiores a 500 000,00 patacas, e prazos de prestação superiores a seis meses, os quais revestiram a forma de acordo ou declaração assinado pelas partes, portanto, sem celebração de contrato escrito. A Fundação Macau referiu que devido ao desvio na interpretação dos requisitos a cumprir na celebração do contrato escrito, previstos no Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, não teve em conta os prazos de prestação superiores a seis meses nos projectos com preços inferiores a 500 000,00 patacas, tendo só celebrado contratos escritos para as adjudicações de valor superior a 500 000,00 patacas.

Por outro lado, 11 projectos foram adjudicados pela Fundação Macau com dispensa de celebração de contrato escrito, tendo sido invocada urgência na execução dos projectos, pelo que, foram assinados acordos de cooperação, na medida em que consideraram que o tempo dispendido com a realização daquele procedimento teria impacto no prazo de pagamento contratado. Importa referir, que a Fundação Macau em 2013, data em que adjudicou 1 projecto no valor de 800 000,00 patacas, já tinha notário privativo.

Quadro 8: Adjudicação de 11 projectos pela Fundação Macau com dispensa de contrato escrito justificada pela urgência

N.º	Designação do projecto	Montante ^{Nota1} (Mop)	Prazo de prestação	Local de origem da empresa	Data da proposta	Data do despacho	Data do acordo
1	Inquéritos à opinião pública para o governo da RAEM, 2011	6 500 000,00	1 ano	Macau	21/03/2011	18/04/2011	21/04/2011
2	Inquéritos à opinião pública para o governo da RAEM, 2012	6 200 000,00	1 ano	Macau	17/02/2012	13/03/2012	20/03/2012
3	Estudo temático sobre a relação jurídica/política e o desenvolvimento social	3 300 000,00	5 anos	Interior da China	15/03/2011	23/03/2011	11/04/2011 ^{Nota2}
4	Estudo temático sobre o Desenvolvimento do Direito de Macau e a Lei Básica de Macau	3 300 000,00	5 anos	Interior da China	15/08/2011	06/09/2011	04/10/2011
5	Estudo de Acompanhamento sobre o desenvolvimento socio-económico de Macau	3 300 000,00	5 anos	Interior da China	01/02/2012	29/02/2012	13/03/2012
6	Estudo temático sobre a Legislação de Macau e a Lei Básica de Macau	3 250 000,00	3 anos	Interior da China	20/04/2011	05/05/2011	02/06/2011
7	Estudo temático sobre o desenvolvimento sustentável sócio-económico de Macau	3 250 000,00	5 anos	Interior da China	31/05/2011	10/06/2011	20/06/2011
8	Estudo temático da tradição jurídica e da reforma jurídica de Macau	3 250 000,00	4 anos	Interior da China	31/05/2011	10/06/2011	21/06/2011
9	7.º Estudo da qualidade de vida dos residentes de Macau, 2011	1 882 428,00	1 ano	Hong Kong	26/05/2011	13/07/2011	28/07/2011 ^{Nota2}
10	Estudo Prático do Planeamento da Base de Criatividade Cultural de Macau na nova zona da Ilha de Hengqin	980 000,00	2 meses	Macau	11/11/2011	23/11/2011	01/12/2011
11	Estudo sobre a retrospectiva intermédia (2002 a 2012) e perspectiva: relação entre a liberalização do sector de jogo e o desenvolvimento sócio-económico de Macau	800 000,00	6 meses	Macau	18/02/2013	25/03/2013	06/06/2013

Fonte: Quadro organizado de acordo com os dados fornecidos pela Fundação Macau

Nota 1: Os valores constantes dos números 3 a 8 são apresentados em reinbins, convertidos em patacas pela Fundação Macau.

Nota 2: Dado que as partes não assinaram o acordo no mesmo dia, a data que releva é a da última assinatura.

De entre os 11 projectos considerados urgentes, 4 foram adjudicados a fornecedores locais, 1 foi adjudicado a uma instituição de Hong Kong e 6 foram adjudicados a uma instituição académica do Interior da China, sendo que para estes 6 projectos o prazo de prestação foi fixado entre 3 a 5 anos, podendo ser superior a 5 anos. Segundo a Fundação Macau, os projectos adjudicados às instituições académicas do Interior da China tinham de ser realizados com a maior brevidade possível, e a celebração do contrato escrito tinha como inconveniente a deslocação dos responsáveis das instituições à RAEM para ser assinado. Relativamente aos 6 projectos adjudicados a instituições académicas do Interior da China, a Fundação Macau só exigiu que estas apresentassem o relatório anual de actividades e o relatório financeiro. Dos restantes 5 projectos, 4 urgentes porque as sondagens públicas tinham de ser impreterivelmente realizadas no próprio ano, e a celebração de contratos escritos iria atrasar os mesmos por três ou quatro meses; e 1, também, urgente na medida em que *“os resultados de estudo do projecto e as sugestões estratégicas apresentados servem de referência para a execução das linhas de acção do governativa da RAEM. Atendendo à questão da tempestividade, o projecto deve ser realizado o mais breve possível; mesmo que o contrato seja lavrado pelo notário privativo da Fundação necessitará de algum tempo e procedimentos”*. Nesta conformidade, dada a urgência na realização dos projectos e atenta a morosidade na obtenção das assinaturas, 5 projectos foram dispensados da celebração de contrato escrito. A Fundação Macau acrescentou que a partir de Julho de 2013, com a criação do notário privativo, passou a celebrar contratos escritos para todos os projectos adjudicados às empresas locais com preços superiores a 500 000,00 patacas.

3.2.2.2 Opiniões de auditoria

De acordo com o n.º 1 do artigo 12.⁷ do Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, a celebração de contrato escrito é obrigatória para aquisições de serviços de

⁷ Artigo 12.º (Celebração de contrato escrito) do Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro

1. A celebração de contrato escrito, sem prejuízo do que se dispõe no n.º 2 deste artigo, será obrigatória quando se verifique uma das seguintes situações:
 - a) As obras forem de valor superior a 1 500 000 patacas ou tenham um prazo de execução superior a doze meses;
 - b) As aquisições de bens ou serviços forem de valor superior a 500 000 patacas, ou tenham um prazo de entrega ou execução superior a seis meses.
2. A celebração de contrato escrito, nos casos em que é obrigatória, pode ser dispensada quando se verifique uma das seguintes situações:
 - a) Ocorram as circunstâncias previstas nas alíneas f) e g) do n.º 2 do artigo 7.º;
 - b) Se trate da aquisição de bens e serviços cujo prazo de entrega ou execução seja inferior a 30 dias, e não haja lugar a pagamentos diferidos;
 - c) Se trate de despesas resultantes de revisão de preços;
 - d) Quando razões especiais de urgência, devidamente fundamentadas, o aconselhem, e desde que o valor das obras ou da aquisição de bens e serviços não exceda 2 500 000 patacas e 750 000 patacas, respectivamente.

...

valor superior a 500 000,00 patacas, ou que tenham um prazo de execução superior a seis meses. Relativamente à forma do contrato escrito dispõe o n.º 1 do artigo 13.⁸ do citado Decreto-Lei, que a celebração do contrato será formalizada em documento autêntico oficial, exarado ou registado em livro próprio do Serviço interessado, servindo como oficial público o funcionário para o efeito designado no respectivo diploma orgânico ou, no silêncio deste, por despacho do Chefe do Executivo. E, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º e do artigo 2.º do Regulamento Administrativo n.º 23/2000⁹, são obrigatoriamente lavrados na DSF pelo seu notário privativo responsável, todos os contratos, em que devam outorgar os Serviços da Administração da RAEM, em harmonia com os despachos do Chefe do Executivo ou por expressa determinação da lei. Por sua vez, os n.ºs 2 e 3 do artigo 1.º estabelecem que as entidades ou fundos autónomos que disponham de notário privativo têm competência para lavrar os contratos nos próprios serviços públicos, podendo, em alternativa, os mesmos contratos serem lavrados na DSF. Portanto, prevista a obrigatoriedade de celebração de contrato escrito, o mesmo será formalizado em documento autêntico oficial e lavrado pelo notário privado da DSF ou do próprio serviço público.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, é obrigatória a celebração de contrato escrito entre o serviço público e a entidade adjudicatária. Contudo, pode ser dispensada a sua celebração, quando ocorra uma das situações previstas nas alíneas a) a d) do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, podendo ser provado por documentos particulares, nos termos do n.º 1 do artigo 11.º do referido diploma legal.

⁸ Artigo 13.º (Formalização dos contratos obrigatoriamente reduzidos a escrito) do Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro

1. Nos casos em que a redução a escrito seja obrigatória nos termos do n.º 1 do artigo 12.º, e não se tenha verificado o uso da faculdade prevista no n.º 2 do mesmo artigo, a celebração do contrato será formalizada em documento autêntico oficial, exarado ou registado em livro próprio do Serviço interessado, servindo como oficial público o funcionário para o efeito designado no respectivo diploma orgânico ou, no silêncio deste, por despacho do Governador.

⁹ Regulamento Administrativo n.º 23/2000

Artigo 1.º (Actos e contratos)

1. São obrigatoriamente lavrados na Direcção dos Serviços de Finanças (DSF), todos os actos e contratos, em que devam outorgar os Serviços da Administração da Região Administrativa Especial de Macau, em harmonia com os despachos do Chefe do Executivo ou por expressa determinação da lei.

2. As entidades ou fundos autónomos, que disponham de notário privativo, têm competência para lavrar os seus próprios actos e contratos, ficando, todavia, obrigados ao cumprimento das demais disposições do presente diploma ou de qualquer lei ou regulamento especial em vigor.

3. As entidades e fundos referidos no número anterior podem, alternativamente, lavrar na DSF os mesmos actos e contratos.

Artigo 2.º (Competência)

É competente para lavrar os actos e contratos previstos no n.º 1 e 3 do artigo anterior o notário privativo da DSF, nomeado por despacho do Chefe do Executivo, sob proposta do director dos Serviços de Finanças.

A Fundação Macau adjudicou 18 projectos que revestiram a forma de documento particular assinado pelas partes (a título de exemplo: acordo, declaração ou acordo de cooperação), no entanto, deveriam ter sido celebrados contratos escritos. De entre aqueles projectos, 7 foram adjudicados por valores inferiores a 500 000,00 patacas, com prazos de prestação superiores a seis meses. Ora, de acordo com a disposição legal aplicável, a celebração de contrato escrito é obrigatória para aquisições de serviços de valor superior a 500 000,00 ou com prazo de prestação superior a seis meses. A Fundação Macau quando auditada pelo CA é que percebeu que estava a interpretar e aplicar erradamente as disposições legais, pelo que, se comprometeu a corrigir os problemas detectados.

A Fundação Macau adjudicou 11 projectos com valores superiores a 500 000,00 patacas, tendo dispensado a celebração de contratos escritos, por motivos de urgência. De acordo com a alínea a) do n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, a celebração de contrato escrito pode ser dispensada, independentemente do valor, desde que se verifiquem as circunstâncias previstas na alínea f) *“Quando a segurança pública interna ou externa o aconselhe”* ou g) *“Quando ocorram situações extraordinárias e urgentes resultantes de casos de força maior, tais como tempestades, incêndios, devastações, ou outras circunstâncias imprevistas que assumam o carácter de calamidade pública”* do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro. Porém, os motivos de urgência invocados pela Fundação Macau não se enquadram na alínea g) do n.º 2 do artigo 7.º daquele diploma legal, não estando, por isso, justificada a urgência; além disso, os valores das adjudicações dos 11 projectos variaram entre 800 000,00 patatas e mais de 6 500 000,00 patacas, tendo excedido o limite de 750 000,00 patacas para aquisição de serviços previsto na alínea d) do n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro. Portanto, não há lugar a dispensa da celebração de contrato escrito para os 11 projectos. Mais, de acordo com a informação disponibilizada, a Fundação Macau só exigiu a apresentação de relatórios de actividades para 6 projectos que considerou urgentes, todos com um prazo de prestação igual ou superior a um ano, donde se conclui que não havia urgência por parte da Fundação Macau na obtenção dos resultados dos estudos. A Fundação Macau acrescentou que nos projectos adjudicados às entidades locais foram feitos alguns progressos, nomeadamente a celebração de contrato escrito passou a ser lavrado pelo notário privativo competente; relativamente aos projectos adjudicados às unidades académicas do Interior da China, ainda estão à procura de soluções.

Importa salientar, que os pressupostos de dispensa de contrato escrito estão previstos na lei e têm de ser fundamentados e demonstrados de forma efectiva na proposta com vista a serem apreciadas pela entidade competente para a autorização. O documento particular assinado pelo serviço público do Governo da RAEM e pela entidade adjudicatária deve

fundar-se na prossecução do interesse da RAEM, portanto, devem ser cuidadosamente ponderadas as cláusulas a estabelecer no documento particular, de modo a garantir que o seu conteúdo acautela os direitos e deveres das partes. Além disso, o tempo provável para celebrar um contrato escrito ou para elaborar, com o rigor que se impõe, um documento particular é praticamente o mesmo, pelo que não se vislumbram quaisquer vantagens no documento particular. A morosidade na assinatura do contrato não é motivo de urgência bastante para ser invocada pelos serviços públicos, se as entidades ou os fundos autónomos dispusessem de notário privativo essa questão não se colocava, e mesmo que os contratos escritos sejam lavrados na DSF, o processo de assinatura do contrato fica concluído dentro de 22 dias após a recepção dos documentos necessários para a sua celebração. Portanto, qualquer serviço público só em caso de urgência efectiva que o impeça assinar o contrato escrito é que deve ponderar a sua substituição por documento particular, contudo, neste documento particular devem constar todos os elementos necessários e os motivos, devidamente fundamentados, que estiveram na base da não celebração do contrato escrito no notário privativo.

3.2.3 Sugestões de auditoria

- Os serviços e organismos públicos devem cumprir as disposições legais previstas no Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, para a realização de obras ou aquisição de serviços, nomeadamente, os procedimentos de concurso, de ajuste directo com consulta a três entidades, consulta escrita ou de celebração de contrato escrito, com vista a garantir a aplicação razoável, justa e eficaz dos dinheiros públicos;
- Os serviços públicos devem fazer uma correcta interpretação e aplicação rigorosa do Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, e das respectivas instruções. A dispensa só pode ser aplicada em situações especiais, previstas na legislação aplicável e os motivos devem ser devidamente fundamentados no respectivo documento, com vista a assegurar a eficácia da aquisição e os interesses do Governo da RAEM.

3.3 Novas adjudicações a serviços prestados anteriormente

Para a aquisição de um serviço, os serviços públicos devem estabelecer um prazo de prestação de acordo com as suas necessidades efectivas, não devendo, para se subtraírem dos procedimentos administrativos previstos na lei, fazer novas adjudicações a serviços prestados anteriormente. Por outro lado, os serviços públicos devem contratar pessoal de

acordo com o regime de recrutamento de pessoal. Na contratação de pessoal para exercer tarefas diárias de longo prazo, caso seja uma pessoa singular, sobretudo, um funcionário ou agente aposentado (ou seja, o pessoal aposentado nos termos do regime de aposentaço da Administraço Pública), os serviços públicos devem observar o disposto no artigo 268.º do «Estatuto dos Trabalhadores da Administraço Pública de Macau».

«Estatuto dos Trabalhadores da Administraço Pública de Macau»

Artigo 268.º

(Interdiço)

1. Os funcionários ou agentes aposentados só podem exercer funções públicas em casos excepcionais e devidamente justificados, nos termos dos números seguintes.
2. O regime do exercício de funções é o assalariamento.
3. A remuneração é correspondente a 50% do vencimento que competir às funções desempenhadas sem prejuízo de, por despacho do Governador, poder ser autorizado um montante superior, até ao limite desse vencimento, sendo esta competência indelegável. (*)
4. Os aposentados e reformados por incapacidade permanente e absoluta ou por sanção penal ou disciplinar estão impossibilitados de exercerem quaisquer funções públicas.
5. A inobservância do disposto no presente artigo sujeita solidariamente o dirigente do serviço e o aposentado pela reposição do que tiver sido indevidamente pago pelo exercício de funções, sem prejuízo de procedimento disciplinar.

(*) Redacção dada pelo artigo 1.º do Dec.-Lei n.º 80/92/M, de 21 de Setembro.

3.3.1 Verificações de auditoria

O CA, após análise das informações recolhidas apurou que alguns serviços foram adjudicados por ajuste directo com dispensa de consulta a três entidades, dispensa de consulta escrita, com preços de adjudicação inferiores a 500 000,00 patacas, com prazos de prestação inferiores a seis meses, e que foram feitas novas adjudicações desses serviços prestados anteriormente, aos mesmos fornecedores.

O CA verificou que 2 serviços públicos adjudicaram 14 serviços nas condições acima descritas, dos quais 8 com a mesma designação de projecto e o mesmo adjudicatário. Alguns serviços foram objecto de novas adjudicações que se prolongaram no tempo, tendo sido detectadas prestações de serviços iniciadas antes de 2010 e uma outra em 2003.

Questionados sobre as razões dessas novas adjudicações com prazos inferiores ou iguais a seis meses, alguns serviços públicos vieram dizer que era um procedimento anteriormente adoptado, outros nada disseram. As respectivas situações vêm apresentadas no Quadro 9 seguinte:

Quadro 9: Novas adjudicações a serviços prestados anteriormente efectuadas pelos serviços públicos em regime de aquisição de serviços

Serviços Públicos	Designação do projecto	Entidades adjudicatárias	Serviços prestados	Duração da prestação	Período de auditoria (Janeiro de 2010 a Junho de 2013)		
					Nova adjudicação do serviço anteriormente prestado	Preço de adjudicação (Mop)	Valor total verificado durante o período de recolha de informações
DSAL *	Orientação de contabilidade financeira e consultoria técnica no Departamento de Formação Profissional	Senhor A (Aposentado)	Tarefas administrativas gerais (tempo inteiro)	2003 a 2013 (cerca de 10 anos)	6	70 800,00	516 600,00
					6	87 000,00	
					6	87 000,00	
					6	87 000,00	
					6	92 400,00	
					6	92 400,00	
DSPA	Serviço de consultoria técnica	Senhor B	Prestação de consultoria (tempo inteiro)	2010 até 2014 (cerca de 5 anos)	1	43 000,00	1 821 000,00
					5	215 000,00	
					6	258 000,00	
					6	258 000,00	
					6	258 000,00	
					6	258 000,00	
					6	258 000,00	
					6	273 000,00	

Fonte: Informação organizada com base nos dados fornecidos por serviços públicos

*O intervalo entre o fim do prazo de um serviço e a nova adjudicação é de 2 a 5 dias.

Desde 2003, a DSAL tem vindo a contratar, em regime de aquisição de serviços, o Senhor A, funcionário aposentado da DSAL, requereu a aposentação voluntária em 2003, com 32 anos de serviço completos contados para efeitos de aposentação. Assim, foi celebrado o “contrato de prestação de serviço” com o Senhor A para coadjuvar o Centro de Formação Profissional (passou a Departamento de Formação Profissional em 2004) no procedimento de gestão orçamental financeira e do fundo permanente, e por outro lado, na

qualidade de consultor especialista para orientar os trabalhadores do Centro de Formação por forma a melhorarem os seus conhecimentos e o seu desempenho. A DSAL de seis em seis meses, com um intervalo entre 2 e 5 dias, adjudicava novamente o serviço ao Senhor A. De acordo com o contratado, o Senhor A trabalhava cinco horas diárias durante o período de expediente nas instalações da DSAL, exercendo não só tarefas de gestão financeira diária, como também de formação do pessoal, porque o pessoal apto para desempenhar as funções exercidas pelo Senhor A estava noutro serviço público, daí a necessidade de manter a prestação de serviços com o Senhor A. O novo dirigente da DSAL quando assumiu o cargo, em 2012, procedeu à revisão, reorganização e melhoramento do procedimento de aquisição de bens e serviços da DSAL, pelo que, não voltaram a adjudicar os serviços do Senhor A, cujo termo da última adjudicação ocorreu em Junho de 2013. Desde a aposentação do Senhor A em 2003, este foi contratado pela DSAL, em regime de aquisição de serviços, que se prolongou por 10 anos, até 2013. Os dados facultados pela DSAL mostram a última adjudicação, cujo montante mensal pago ao Senhor A foi de 15 400,00 patacas. Relativamente à razão pela qual foi adoptado o regime de aquisição de serviços para contratar o Senhor A, os responsáveis pela sua contratação nada disseram.

Desde 2010, que a DSPA tem vindo a contratar, em regime de aquisição de serviços, o Senhor B para prestar serviços de consultoria técnica. Durante o período auditado (de Janeiro de 2010 a Junho de 2013), o CA verificou que foram feitas 8 adjudicações do mesmo serviço, sucessivas, por períodos inferiores ou iguais a seis meses ao Senhor B, com dispensa de concurso, por ajuste directo, com dispensa de consulta a três entidades e dispensa de consulta escrita, ao abrigo das alíneas a) e e) do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, e dos n.ºs 1 e 4 do artigo 8.º do mesmo diploma legal, cujos preços de adjudicação calculados semestralmente, variaram entre 258 000,00 a 273 000,00 patacas. O Senhor B tinha prestado serviços de consultoria a um outro serviço público, sendo responsável pelo acompanhamento das instalações de infra-estruturas ambientais, nomeadamente pelo funcionamento do centro de incineração e pelo tratamento de águas residuais. A DSPA referiu que na altura da criação da DSPA, as instalações de infra-estruturas ambientais administradas pelo serviço público onde trabalhava o Senhor B, passaram a estar subordinadas à DSPA. Dado que a DSPA ia abrir concurso para a optimização ou operação e manutenção das instalações, e tendo verificado que os serviços de consultoria prestados anteriormente pelo Senhor B tinham sido satisfatórios, a DSPA contratou o Senhor B, tendo assinado um documento designado por “título substitutivo de contrato”¹⁰, para prestar serviços de consultoria técnica de natureza idêntica, a partir de 1/1/2010. O contrato celebrado entre a DSPA e o Senhor B, quanto ao objecto do serviço, ao prazo de prestação e demais cláusulas contratuais foi elaborado com

¹⁰ Designação atribuída pela DSPA

base no documento designado por “título substitutivo de contrato”. De acordo com o clausulado, o Senhor B tinha de apresentar, mensalmente, o relatório de actividades à DSPA. A DSPA acrescentou que a partir de 1/7/2014 a assiduidade do Senhor B passou a ser registada por meio electrónico. A prestação de serviços do Senhor B à DSPA durou, aproximadamente, 5 anos, até 2014. Os dados facultados pela DSPA mostram a última adjudicação, cujo montante mensal pago ao Senhor B foi de 45 500,00 patacas.

Se se somar o tempo de serviço prestado à DSPA, verifica-se que o prazo de seis meses já se acha há muito ultrapassado, e excedido, há muito, o limite do montante da competência da entidade da DSPA para autorizar despesas. O CA fez o cálculo do preço de adjudicação tomando por referência o prazo de prestação de um ano, tendo verificado o seguinte:

Quadro 10: Valores dos serviços adjudicados tomando por referência o prazo de um ano

Serviço Público	Entidade competente para autorizar as despesas	Limite do montante da competência para a autorização de despesas (Mop)	Limite do montante da competência para a autorização de despesas após dispensa de consulta a três entidades e de consulta escrita	Anos	Valores dos serviços adjudicados calculados tomando por referência o prazo de um ano (Mop)
DSPA	Director	800 000,00	400 000,00	2011 2012 2013	516 000,00 516 000,00 531 000,00

Fonte: Informação organizada com base nos dados fornecidos pela DSPA

3.3.2 Opiniões de auditoria

Na administração pública, toda a actividade administrativa e a sua fiscalização está subordinada à lei, e no exercício das funções administrativas os serviços públicos devem aplicar a legislação correspondente.

Através das verificações acima, apurou-se que a DSAL contratou no regime de aquisição de serviços, o Senhor A, funcionário público aposentado, para desempenhar trabalhos administrativos internos, coadjuvar na elaboração do orçamento da área de gestão financeira e na criação do fluxograma de funcionamento do fundo permanente, bem como para orientar, na qualidade de especialista, o pessoal do centro de formação. O contrato obrigou o Senhor A a trabalhar nas instalações da DSAL durante as horas normais de expediente. O serviço por ele prestado, com prazo de vigência de 6 meses, foi objecto de novas adjudicações pelo mesmo período de tempo.

Quanto à DSPA que contratou o Senhor B (que tinha prestado serviços num outro serviço público), em regime de aquisição de serviços, para acompanhar o funcionamento das instalações de infra-estruturas ambientais, nomeadamente, o centro de incineração e o tratamento de Águas Residuais, manteve, por força das suas necessidades, o contrato de prestação de serviços, designado por “título substitutivo de contrato”, com o Senhor B, para que este continuasse a prestar consultoria técnica. O Senhor B apresentava-se nas instalações da DSPA de acordo com o horário fixado. A DSPA prolongou, por tempo indeterminado, a prestação de serviços com o Senhor B, através de novas adjudicações, com prazos de prestação inferiores a seis meses.

Nos termos do artigo 268.^{o11} do ETAPM «Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau», “*Os funcionários ou agentes aposentados só podem exercer funções públicas em casos excepcionais e devidamente justificados, nos termos dos números seguintes.*”. A DSAL tem vindo a contratar pessoal aposentado para exercer tarefas diárias no serviço, que se revestem de natureza permanente, e, necessariamente duradoura, em regime de prestação de serviços, quando, apenas restava o recurso ao mecanismo previsto no citado artigo 268.^o do ETAPM. Com esta actuação a DSAL evidencia que quis excluir o regime de assalariamento.

Efectivamente, o n.º 2 do artigo 21.º da «Organização e funcionamento da Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental» dispõe: “*A DSPA pode contratar pessoal, na RAEM ou no exterior, em regime de contrato individual de trabalho ou de prestação de serviços para execução de trabalhos de elevada diferenciação técnica.*”, por sua vez o artigo 22.º do mesmo Regulamento Administrativo estabelece que: “*A DSPA pode recorrer ao serviço de consultores técnicos, na RAEM ou no exterior, no regime legal de aquisição de serviços, a autorizar pelo Chefe do Executivo, sob proposta do director dos serviços.*”. Das disposições acima resulta que a DSPA pode contratar em regime de contrato individual de trabalho ou de prestação de serviços, para trabalhos de elevada diferenciação técnica ao abrigo do disposto no seu diploma orgânico. Além do mais, o recurso ao serviço de consultores técnicos no regime de aquisição de serviços tem de ser precedido de

¹¹ O artigo n.º 268 do «Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau» (Interdição)

1. *Os funcionários ou agentes aposentados só podem exercer funções públicas em casos excepcionais e devidamente justificados, nos termos dos números seguintes.*
2. *O regime do exercício de funções é o assalariamento.*
3. *A remuneração é correspondente a 50% do vencimento que competir às funções desempenhadas sem prejuízo de, por despacho do Governador, poder ser autorizado um montante superior, até ao limite desse vencimento, sendo esta competência indelegável. (*)*
4. *Os aposentados e reformados por incapacidade permanente e absoluta ou por sanção penal ou disciplinar estão impossibilitados de exercerem quaisquer funções públicas.*
5. *A inobservância do disposto no presente artigo sujeita solidariamente o dirigente do serviço e o aposentado pela reposição do que tiver sido indevidamente pago pelo exercício de funções, sem prejuízo de procedimento disciplinar.*

(*) Redacção dada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 80/92/M, de 21 de Setembro.

autorização do Chefe do Executivo. Do exposto resulta que a DSPA cometeu várias irregularidades.

Face a tudo o que antecede, a aquisição de bens e serviços e o recrutamento de pessoal são regulados pela respectiva legislação, pelo que, a administração pública deve adoptar o regime jurídico adequado à natureza das actividades em causa por forma a evitar o recurso a um mecanismo legal que não encontra sustentação factual e, consequentemente terá uma fiscalização ineficaz. Das situações acima referidas, o denominador comum é a natureza das actividades em causa, tendo sido aplicado o regime jurídico de aquisição de bens e serviços, regulado no Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, porém, a aplicação desse regime poderá implicar um eventual desvio ao regime previsto para a contratação de funcionário ou agente aposentado e ao regime de contratação de pessoal. Além disso, com as novas adjudicações do serviço prestado anteriormente, com períodos de vigência de seis meses, crê-se que quiseram contornar o montante do limite da sua competência para autorização de despesas.

3.3.3 Sugestões de auditoria

Os serviços públicos devem:

- aplicar a legislação adequada à natureza das actividades em causa. Relativamente à contratação de recursos humanos deve ser aplicado o regime do pessoal da administração pública, não devendo os serviços públicos proceder a novas adjudicações do mesmo serviço, prolongando-o por tempo indeterminado, para satisfazer as suas necessidades.
- cumprir de forma rigorosa o regime e os procedimentos de contratação de pessoal previstos no artigo 268.º do ETAPM, no que respeita à interdição do exercício de funções públicas por funcionários ou agentes aposentados.
- afectar, oportunamente, trabalhadores para desempenharem as funções dos funcionários ou agentes aposentados, de modo a não prejudicar o normal funcionamento do próprio serviço público.

3.4 Casos merecedores de atenção

Durante a auditoria, o CA verificou que foram adjudicados serviços de consultoria que merecem especial atenção dos demais serviços públicos.

3.4.1 Monitorização da qualidade do ar – Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental (DSPA)

3.4.1.1 Verificações da auditoria

Em finais de Novembro de 2010, os meios de comunicação divulgaram que o tratamento inadequado das cinzas volantes transportadas da Central de Incineração de Macau (CIM) no aterro de cinzas volantes de Ka Hó da ilha de Coloane, estava a poluir o ar. Para melhorar o ambiente e proteger a saúde dos habitantes, bem como para minimizar a preocupação das associações de Ka Hó, a DSPA, enquanto serviço responsável pela fiscalização dos trabalhos da CIM, a pedido dos seus superiores hierárquicos, diligenciou para que, com a maior brevidade possível, esse problema fosse resolvido. Assim, para poder avaliar, o mais depressa possível, o grau de poluição na zona circundante produzida pelas cinzas volantes do aterro, a DSPA, solicitou a um instituto de investigação e a uma empresa, a monitorização da qualidade do ar naquela zona e a avaliação dos resultados obtidos. Para implementar o programa de monitorização da qualidade do ar foram adjudicados três serviços dos quais dois “Consultoria técnica e avaliação dos resultados” e “Recolha de amostras para análise laboratorial” foram adjudicados por valores superiores a 750 mil patacas, e a realizar no prazo de 7 dias. Apresenta-se no quadro abaixo a informação referente a esses serviços:

Quadro 11: Informação referente aos serviços para monitorização da qualidade ambiental do aterro de Ka Hó

Serviços	Entidades adjudicatárias	Valores das adjudicações	Prazos de prestação	N.º das propostas	Data das propostas	Data de autorização das propostas	Entidades competentes para a autorização das propostas
Consultoria técnica e avaliação dos resultados	Instituto de investigação C	969 667,00	29/11/2011 - 27/12/2010	144/CGIA/2011	09/05/2011	31/05/2011	SETOP
Recolha de amostras para análise laboratorial	Empresa D	2 837 114,00	14/12/2011 - 21/12/2010	004/CGIA/2011	05/01/2011	13/01/2011	SETOP

Fonte: Informação organizada com base nos dados fornecidos pela DSPA.

Os serviços de “Consultoria técnica e avaliação dos resultados” e de “Recolha de amostras para análise laboratorial” adjudicados, com dispensa de concurso, por ajuste directo, com dispensa de consulta a três entidades e dispensa de consulta escrita, e com prazos de prestação inferiores a 30 dias foram dispensados da celebração de contrato escrito. O ambiente da zona, a especificidade dos trabalhos, a vasta experiência das entidades adjudicatárias, o conhecimento profissional para a avaliação dos dados monitorizados e a escassez de tempo, motivos invocados para fundamentar as dispensas não foram precedidos da necessária e prévia autorização. As propostas aprovadas pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas foram elaboradas após a conclusão do serviço e da recepção da tabela de preços. Tais autorizações foram posteriormente ratificadas.

Segundo a DSPA, devido à urgência na execução do projecto, como só foi tida em consideração a capacidade do fornecedor de serviços, foi consultado um único fornecedor. A própria DSPA admitiu que não ponderou a razoabilidade do preço. A negociação com a Empresa D era apenas uma proposta preliminar do projecto, portanto, na recolha efectiva das amostras poderiam ocorrer alterações ao âmbito de análise, à quantidade de amostras a recolher e aos equipamentos a instalar. Dado que a Empresa D não tinha, ainda, o fixado preço, a proposta de preço não foi apresentada à DSPA antes do início do respectivo serviço, contudo, no dia posterior ao início de recolha de amostras, ou seja 15/12/2010, a Empresa D apresentou, por email, a proposta de preço de alguns trabalhos à DSPA, no valor de 2 209 300,00 dólares de Hong Kong. O serviço de avaliação de resultados feito pelo Instituto de Investigação C baseava-se na quantidade das amostras analisadas pela empresa D, recorrendo a especialistas para eventuais alterações ao conteúdo do serviço de avaliação de resultados e análise técnica, por isso, a Empresa C deu início aos trabalhos sem ter apresentado a proposta de preço à DSPA. Só após concluídos os serviços, é que a empresa D e o instituto de investigação C apresentaram as suas propostas de preço, em 19/12/2010 e 6/5/2011, respectivamente.

A recolha de amostras para análise laboratorial foi realizada pela Empresa D em 7 dias, contudo a DSPA prolongou esse serviço de monitorização da qualidade do ar de Ka Hó-Coloane, através de 23 novas adjudicações de serviços de monitorização da qualidade do ar de Ka Hó Coloane e do aterro de cinzas volantes, à mesma empresa D, entre Dezembro de 2010 e Junho de 2013, sendo que alguns desses serviços continuaram até a data de conclusão da presente auditoria. Todos os serviços foram adjudicados, com dispensa de concurso, por ajuste directo, com dispensa de consulta a três entidades e dispensa de consulta escrita, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, tendo sido invocado, para efeitos de dispensa, o ambiente da zona, a profissionalização de trabalho e a satisfação dos serviços prestados. O quadro infra apresenta a informação de forma detalhada:

Quadro 12: Informação referente às novas adjudicações de serviços de monitorização da qualidade do ar em Ka Hó-Coloane e no aterro de cinzas volantes

Zonas	N.º	Designação dos serviços	Prazos de prestação dos serviços	Montantes das adjudicações (Mop)	Subtotal (Mop)
Ka Hó-Coloane	1	Serviço de avaliação, a curto prazo, da qualidade do ar em Ka Hó-Coloane	Dezembro de 2010 a Julho de 2013	587 100,00	15 730 100,00
	2	Serviço de avaliação, a curto prazo, da qualidade do ar em Ka Hó-Coloane		380 000,00	
	3	Serviço de avaliação, a curto prazo, da qualidade do ar em Ka Hó-Coloane		495 000,00	
	4	Serviço de avaliação, a curto prazo, da qualidade do ar em Ka Hó-Coloane		423 000,00	
	5	Serviço de avaliação, a curto prazo, da qualidade do ar em Ka Hó-Coloane		2 650 000,00	
	6	Serviço de avaliação da qualidade do ar em Ka Hó-Coloane		1 325 000,00	
	7	Serviço de avaliação da qualidade do ar em Ka Hó-Coloane		2 650 000,00	
	8	Serviço de avaliação da qualidade do ar em Ka Hó-Coloane		2 650 000,00	
	9	Serviço de avaliação da qualidade do ar em Ka Hó-Coloane		4 570 000,00	
	10	Serviço de monitorização das fontes de poluição do ar da zona Ka Hó	Março a Maio de 2011 e Julho a Agosto de 2011	1 133 000,00	1 563 000,00
	11	Serviço de monitorização das fontes de poluição do ar da zona Ka Hó		430 000,00	
	12	Estudo para avaliação e monitorização ambiental efectuada ao aterro de cinzas volantes de Ka Hó-Coloane	Março a Setembro de 2011	1 315 000,00	1 315 000,00
	13	Serviço de consultoria da monitorização da qualidade do ar na zona de Ka Hó	Julho a Outubro de 2011	580 000,00	580 000,00
	14	Serviço de monitorização da qualidade do ar de Ka Hó-Coloane - partículas suspensas	Julho de 2012 a Janeiro de 2013	2 500 000,00	2 500 000,00
	Subtotal (Mop):				21 688 100,00

Zonas	N. °	Designa ção dos servi ços	Prazos de prestação dos servi ços	Montantes das adjudica ções (Mop)	Subtotal (Mop)
Aterro tempor ário de deposi ção de cinzas volantes	1	Servi ço de curto prazo para a monitoriza ção da qualidade do ar do aterro tempor ário de deposi ção de cinzas volantes e servi ço de avalia ção	Maio de 2011 a Janeiro de 2014	499 000,00	14 637 000,00
	2	Servi ço de curto prazo para a monitoriza ção da qualidade do ar do aterro tempor ário de deposi ção de cinzas volantes		279 000,00	
	3	Servi ço de curto prazo para a monitoriza ção da qualidade do ar do aterro tempor ário de deposi ção de cinzas volantes		450 000,00	
	4	Servi ço de curto prazo para a monitoriza ção da qualidade do ar do aterro tempor ário de deposi ção de cinzas volantes		1 386 000,00	
	5	Servi ço de monitoriza ção da qualidade do ar do aterro tempor ário de deposi ção de cinzas volantes		2 092 000,00	
	6	Servi ço de monitoriza ção da qualidade do ar do aterro tempor ário de deposi ção de cinzas volantes		2 092 000,00	
	7	Servi ço de monitoriza ção da qualidade do ar do aterro tempor ário de deposi ção de cinzas volantes		3 622 000,00	
	8	Servi ço de monitoriza ção da qualidade do ar do aterro tempor ário de deposi ção de cinzas volantes		4 217 000,00	
	9	Servi ço de monitoriza ção da qualidade do ar do aterro tempor ário de deposi ção de cinzas volantes - part ículas suspensas	Outubro a Dezembro de 2012	850 000,00	850 000,00
	Subtotal (Mop):				15 487 000,00
Total:				37 175 100,00	

Fonte: Informação organizada com base nos dados fornecidos pela DSPA.

A DSPA reunia-se, periodicamente, com os habitantes e as associações da zona de Ka Hó-Coloane, para lhes transmitir os resultados da qualidade do ar monitorizado nessa zona, e elaborava relatórios.

3.4.1.2 Opiniões de auditoria

Para a aquisição de serviços, os serviços públicos devem escolher um fornecedor qualificado, em conformidade com as exigências do Governo da RAEM, e os serviços

devem ser adjudicados pelo preço justo, por forma a garantir uma boa aplicação dos recursos financeiros públicos. Neste sentido, o Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, estabelece os procedimentos para a realização de obras e para a aquisição de bens e serviços, prevendo, nomeadamente que o concurso é obrigatório para aquisição de bens e serviços de valor superior ao limite máximo previsto, podendo ser feita por ajuste directo quando haja lugar a dispensa de concurso ou não seja obrigatório. Com vista a assegurar as condições para o efectivo funcionamento da concorrência, os serviços devem ser adquiridos por um preço justo e devem satisfazer as exigências do Governo da RAEM. Os serviços adjudicados, com dispensa de concurso, por ajuste directo com consulta a um único fornecedor e dispensada a consulta escrita, só são permitidos em determinadas situações e desde que devidamente fundamentadas.

Considerando, por um lado, o forte impacto na saúde dos habitantes da zona circundante do aterro de cinzas volantes de Ka Hó, bem como a profissionalização do trabalho de monitorização ambiental e a escassez de tempo, a DSPA adjudicou, com dispensa de concurso, portanto por ajuste directo, com dispensa de consulta a três entidades, de consulta escrita e sem celebração de contrato escrito à Empresa D, o serviço de “Recolha de amostras para análise laboratorial” por um valor superior a 2 800 mil patacas e vigente para o período de 14 a 21 de Dezembro de 2010. Além disso, a proposta só foi aprovada pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas, após a conclusão do serviço, cujas despesas autorizadas foram posteriormente ratificadas.

Após a conclusão do serviço de monitorização ambiental do aterro de cinzas volantes, a recolha de amostras para análise laboratorial continuou a ser realizada. O CA verificou que 23 serviços de monitorização ambiental de Ka Hó e da zona do aterro de cinzas volantes foram adjudicados, com dispensa de concurso, por ajuste directo com dispensa de consulta a três entidades e dispensa de consulta escrita à mesma Empresa D, no período compreendido entre Dezembro de 2010 e Junho de 2013, no valor total de 37 175 100,00 patacas.

Em relação ao primeiro serviço “Recolha de amostras para análise laboratorial” realizado entre 14 e 21 de Dezembro de 2010, a urgência foi o factor determinante para a DSPA aceitar a proposta apresentada pela Empresa D. Porém, a sua continuação, de acompanhamento periódico, não configura nenhuma situação de urgência. A DSPA fez novas adjudicações, à mesma Empresa D, do serviço prestado anteriormente, prolongando-o no tempo. Para tal, invocou a profissionalização, o conhecimento da situação da zona de Ka Hó, e a satisfação pelos serviços anteriormente prestados. A decisão de adjudicar à mesma empresa não foi precedida de consulta a outras empresas, tornando, assim, impossível a comparação de preços, qualidade e experiência. Analisados os dados

fornecidos pela DSPA, o CA não encontrou qualquer evidência de informações referentes a consultas ao mercado que, eventualmente, tenham sido realizadas.

Com efeito, a DSPA adjudicou, com dispensa de concurso, aqueles serviços por ajuste directo, por valores superiores a 750 mil patacas e com dispensa de consulta a três entidades e de consulta escrita. Apesar de ter invocado a conveniência para o território de Macau, a mesma não foi devidamente fundamentada, pelo que, tendo em conta os valores envolvidos, verificou-se que não adoptou o procedimento adequado. Donde, impediu o Governo da RAEM, por um lado, de poder comparar os preços praticados no mercado e, por outro, de poder negociar o preço, além de não ter assegurado o critério da economia na aplicação do erário público.

A DSPA adjudicou em Julho de 2015, um serviço de monitorização da qualidade do ar. Analisados os respectivos documentos verificou-se que o ajuste directo foi precedido de consulta escrita a cinco empresas. Tal demonstra que a DSPA observou os procedimentos legais.

3.4.1.3 Sugestões de auditoria

- Na aquisição de bens e serviços, a DSPA deve obedecer às disposições legalmente aplicáveis e procurar alcançar um equilíbrio entre a profissionalização e o critério da administração pública;
- Um serviço adjudicado, por ajuste directo, dispensada a realização de concurso ou em que a realização do mesmo não é obrigatória, com dispensa de consulta a três entidades e dispensa de consulta escrita só é permitido em determinadas situações e devidamente fundamentadas.
- Nas novas adjudicações de serviços prestados anteriormente, a DSPA deve reapreciar os factores objectivos, cumprindo os procedimentos de realização de concurso ou de ajuste directo previstos no Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, com vista a seleccionar o fornecedor mais apto para prestar o serviço, a preços razoáveis, de acordo com as exigências do Governo da RAEM, assegurando, assim, a boa aplicação do erário e acautelando os interesses da RAEM.

3.4.2 Política de Trânsito e Transportes Terrestres - Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT)

3.4.2.1 Verificações de auditoria

Inicialmente, a DSAT pretendia adjudicar o projecto para o estudo da “Política Geral de Trânsito e Transportes Terrestres de Macau” à Empresa E, com dispensa de concurso, por ajuste directo, com dispensa de consulta a três entidades e dispensa de consulta escrita, contudo, decorrido mais de um mês de negociações entre a referida empresa e a DSAT, esta chegou à conclusão de que o projecto da Empresa E não estava em conformidade com o quadro concebido pela DSAT. Além disso, verificou que a Empresa E não dispunha de recursos adequados realizar este projecto porque não conhecia bem as necessidades concretas dos residentes de Macau. Para o reordenamento do trânsito e dos transportes gerais de Macau, a DSAT apresentou, em Setembro de 2009, ao seu superior hierárquico, uma proposta para a criação de um “Grupo de Trabalho para o Estudo do Trânsito e dos Transportes de Macau” (adiante designado por grupo de trabalho), que seria composto pela DSAT, pela Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, pelo Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas, pela Capitania dos Portos¹², pelo Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes, pela Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental e pela Autoridade de Aviação Civil, coordenado pelo director da DSAT, e teria como objectivo a consulta e a recolha de opiniões públicas.

Com base nos dados fornecidos pela DSAT sobre o estudo da “Política Geral de Trânsito e Transportes Terrestres de Macau”, organizou-se o seguinte quadro:

Quadro 13: Factos relevantes referentes à aquisição de um serviço para o estudo da “Política Geral de Trânsito e Transportes Terrestres de Macau”

Data	Factos relevantes
4JAN2010	O grupo de trabalho comunicou por <i>e-mail</i> com a Empresa F.
8JAN2010	O grupo de trabalho reuniu-se em 14 de Janeiro com a Empresa F e a Empresa G.
11JAN2010	O grupo de trabalho agendou a reunião com a Empresa G por <i>e-mail</i> .
13JAN2010	A Empresa F apresentou ao grupo de trabalho uma proposta de estudo (minuta de discussão) dividida em cinco capítulos (não inclui o custo total do projecto).
14JAN2010	O grupo de trabalho reuniu com as Empresas F e G, para lhes apresentar o projecto e conhecer a experiência profissional de cada empresa.
25JAN2010	A Empresa F apresentou nova proposta de estudo ao grupo de trabalho, passando de cinco para nove capítulos (inclui o custo total do projecto).
27JAN2010	A Empresa G apresentou em termos gerais a proposta ao grupo de trabalho.

¹² A Capitania dos Portos foi reestruturada, actualmente designada por Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água.

Data	Factos relevantes
29JAN2010	➤ A Empresa G apresentou uma proposta técnica ao grupo de trabalho, com o custo total do projecto. ➤ O grupo de trabalho reuniu com as Empresas F e G, para análise das propostas. ➤ Terminada a análise, o grupo de trabalho optou por adjudicar o projecto da Empresa F, solicitando algumas alterações à proposta, de acordo com as políticas de trânsito e a actual situação do trânsito de Macau.
4FEV2010	A solicitação do grupo de trabalho, a Empresa F introduziu os capítulos décimo a décimo terceiro.
5FEV2010	O grupo de trabalho analisou a proposta revista apresentada pela Empresa F e considerou que, ainda, não estava aceitável.
21FEV2010	A solicitação do grupo de trabalho, a Empresa F apresentou a proposta final.
21JUL2010	A DSAT considerou que a Empresa F tinha apresentado a proposta final com o custo total do estudo do projecto, e que estava conforme as exigências do grupo de trabalho, pelo que, adjudicou o projecto, com dispensa de concurso, por ajuste directo, com dispensa de consulta a três entidades e dispensa de consulta escrita à Empresa F, de acordo com o disposto na alínea e) do n.º 2 do artigo 7.º e os n.ºs 1 e 4 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, pelo valor total de 6 101 481,00 patacas.

Fonte: Informação organizada com base nos dados fornecidos pela DSAT.

Em resposta ao presente relatório de observação, em meados de Agosto de 2015, a DSAT acrescentou que, embora o projecto de estudo tenha sido adjudicado à Empresa F, com dispensa de concurso, por ajuste directo, com dispensa de consulta a três entidades e dispensa de consulta escrita, o grupo de trabalho já tinha realizado, antes da adjudicação, uma análise detalhada da proposta da Empresa F, a qual incluiu a avaliação da qualidade profissional, do preço e da experiência profissional. Porém, na proposta referiram que a urgência e a vasta experiência profissional da Empresa F foram os argumentos tidos em conta para a sua adjudicação. Contudo, da leitura do extracto da acta de reunião, sem as assinaturas dos participantes do grupo de trabalho, facultado pela DSAT, não consta qualquer registo.

3.4.2.2 Opiniões de auditoria

A aquisição de bens e serviços, deve ser realizada mediante concurso ou ajuste directo. O Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, ao estabelecer o regime jurídico aplicável à realização de despesas com obras e aquisição de bens e serviços para o sector público, garante, não só a igualdade e a justiça entre os participantes, mas também a transparência nas aquisições por parte das entidades públicas.

Através das verificações, apurou-se que o grupo de trabalho tinha realizado consultas às Empresas F e G, tendo analisado as propostas dessas duas empresas para proferir decisão. Segundo o director da DSAT, chefe do grupo de trabalho, para a análise das propostas,

foram considerados o preço e o número de pessoas em cada equipa de estudo. Contudo, no extracto de uma acta de reunião, sem assinatura dos participantes, apenas foi registado o resumo da discussão das propostas apresentadas. A DSAT, adjudicou, com dispensa de concurso, por ajuste directo, com dispensa de consulta a três entidades e dispensa de consulta escrita a proposta da Empresa F por a ter considerado melhor (proposta final e custo total do projecto conforme as exigências do grupo de trabalho).

O facto de a DSAT ter consultado dois fornecedores não assegurou a justiça e a imparcialidade do processo de selecção, porquanto acabou por adjudicar por ajuste directo, a um dos fornecedores como se fosse o único fornecedor a apresentar proposta, o que poderásuscitar dúvidas nos outros fornecedores ou implicar riscos jurídicos desnecessários.

3.4.2.3 Sugestões de auditoria

- A DSAT deve apresentar as consultas efectuadas e justificar os motivos que a levam a seleccionar o procedimento de concurso ou de ajuste directo, para que a entidade competente possa aferir a sua viabilidade.
- Durante o processo de selecção do fornecedor, os critérios utilizados para apreciação devem ser registados, de forma clara e precisa, nos respectivos documentos, assegurando, deste modo, uma adjudicação justa e imparcial.

3.4.3 Inquérito realizado à oferta de lugares de estacionamento - Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT)

3.4.3.1 Verificações de auditoria

A Divisão de Relações Públicas e a Divisão de Planeamento de Tráfego da DSAT adjudicaram dois projectos de inquérito sobre o número de lugares de estacionamento para automóveis ligeiros e motociclos, um em Junho e outro em Novembro de 2011, respectivamente.

Quadro 14: Informação sobre o inquérito realizado à oferta de lugares de estacionamento

Entidades	Designação	Duração do inquérito	Serviços adjudicados	Adjudicatários	Preços de adjudicação
Divisão de Relações Públicas (DRP)	Inquérito ao número de lugares de estacionamento de Macau realizado por uma instituição	JUN2011	Cálculo do número de lugares de estacionamento, incluindo os dos parques públicos e os dos parques privados nos edifícios destinados a habitação e ao comércio e os parques de estacionamento provisórios nos estaleiros desocupados*. Servindo para dados básicos na elaboração do «Regulamento da exploração da área de estacionamento privativo com oferta ao público».	Instituição H	273 455,00
Divisão de Planeamento de Tráfego (DPT)	Inquérito sobre a oferta de lugares de estacionamento de Macau	DEZ2011 a ABR2012	Cálculo do número de lugares de estacionamento público e do número de lugares de estacionamento privado; nas vias públicas com parque-ímetro; lugares nas ruas, nos acessos de peões, nas embocaduras de rua e etc. Servindo os dados para o estudo sobre a actualização de tarifas de estacionamento por diferentes períodos e zonas.	Instituição I	357 560,00

Fonte: Informação organizada com base nos dados fornecidos pela DSAT.

* Segundo o responsável da DSAT, na prática, os lugares de estacionamento nos parques públicos de Macau não foram calculados, porque a DSAT já tinha os dados.

A DRP adjudicou, em Junho de 2011, o projecto do inquérito sobre o número de lugares de estacionamento de Macau à Instituição H. No inquérito, o adjudicatário calculou (1) o número de lugares nos parques de estacionamento dos edifícios de habitação, comerciais e de serviços públicos; (2) o número de lugares de estacionamento nos estaleiros desocupados; (3) e o número de lugares de estacionamento dos parques provisórios nos estaleiros desocupados (não incluindo os parques de estacionamento públicos, porque a DSAT já tinha os respectivos dados). Concluindo o estudo, a DRP apresentou, em Julho de 2011, a cópia do relatório de inquérito feito pela Instituição H à DPT.

Em Novembro do mesmo ano, a DPT adjudicou o projecto “Inquérito à oferta de lugares de estacionamento de Macau” à Instituição I, para cálculo de: (1) número de lugares de estacionamento nos parques localizados nos edifícios de habitação, comerciais, de escritório e de serviços públicos [o objecto do inquérito era igual ao efectuado pela Instituição H (1)]; (2) número de lugares de estacionamento nos espaços desocupados e colocados nas ruas particulares; (3) número de lugares de estacionamento nas vias públicas com e sem parque-ímetros e número de lugares reservados junto das bermas. Segundo a DPT,

mesmo que a DSAT tivesse os dados sobre o número de lugares de estacionamento nas bermas, seria sempre necessário proceder a novo cálculo porque os dados existentes podiam não corresponder à real situação.

Em relação aos serviços adjudicados às Instituições H e I, pela DRP e pela DPT, respectivamente, os inquéritos foram realizados da seguinte forma:

Quadro 15: Trabalhos efectivos no inquérito à oferta de lugares de estacionamento pela DSAT

Área dos trabalhos efectivos	Âmbito dos trabalhos (Informação organizada com base nos resultados dos inquéritos)	Trabalhos adjudicados à Instituição H pela DRP	Trabalhos adjudicados à Instituição I pela DPT
(1) Número de lugares de estacionamento nos parques localizados nos edifícios de habitação e comerciais e de serviços públicos	Cerca de 94 000 lugares colocados nos mais de 600 parques de estacionamento	✓	✓
(2) Número de estaleiros desocupados	Mais de 130 estaleiros (O resultado do inquérito não se referiu o número de lugares de estacionamento)	✓	
(3) Número dos parques provisórios reordenados por estaleiros desocupados ou número de espaços desocupados (com pagamento de tarifa)	Cerca de 10 parques provisórios (O resultado do inquérito não referiu o número de lugares de estacionamento)		✓
(4) Número de troços de rua privada	Menos de 200 troços de rua (O resultado do inquérito não referiu o número de lugares de estacionamento)		✓
(5) Número de lugares de estacionamento colocados nas vias públicas com e sem parquímetros e de lugares reservados nas bermas.	Mais de 11 000 lugares de estacionamento nas vias públicas (cerca de 10 000 lugares com parquímetros) e 1 400 troços de rua para estacionar motociclos		✓

Fonte: Informação organizada com base nos dados fornecidos pela DSAT.

Do quadro acima, resulta que a maioria dos trabalhos adjudicados pela DRP e pela DPT eram iguais, divergindo apenas quanto ao prazo de execução.

Questionado pelo CA sobre os inquéritos solicitados pelas duas unidades, a DSAT disse que o “Inquérito ao número de lugares de estacionamento de Macau” e o “Inquérito à oferta de lugares de estacionamento” serviram objectivos diferentes, porque os seus resultados se destinavam a diferentes projectos de trabalho.

A DSAT explicou ainda que, a realização do “Inquérito ao número de lugares de estacionamento de Macau” teve como objectivo apurar a oferta dos lugares de estacionamento no mercado actual e fornecimento desses dados para a elaboração do “Regulamento da exploração da área de estacionamento privado com oferta ao público”.

Em relação ao projecto “Inquérito do fornecimento de lugares de estacionamento de Macau” adjudicado pela DPT, teve como objectivo apurar a oferta de lugares de estacionamento e fornecimento dos dados para a elaboração da “Solução sobre a actualização de tarifas de estacionamento por diferentes períodos e zonas”. Quando o “Inquérito do fornecimento de lugares de estacionamento de Macau” estava em curso, iniciaram-se quatro investigações sobre a procura dos lugares de estacionamento nos parques de estacionamento e nas bermas das ruas de Macau, sendo o valor total dessas quatro investigações de 5 162 050,00 patacas. Após a conclusão do inquérito e obtidos os resultados, foi realizado o projecto denominado “Estudo de tarifas devidas pela utilização dos lugares de estacionamento nos parques públicos e dos lugares nas bermas”, cujo valor ascendeu 5 641 200,00 patacas, e teve como objectivo fazer o balanço dos lugares de estacionamento necessários nas diversas zonas e em diferentes períodos; a taxa de circulação dos veículos estacionados; o número e o horário de estacionamento, entre outros, para posterior apresentação, com base nesses dados, de uma proposta para a actualização das tarifas de estacionamento por diferentes períodos e zonas.

3.4.3.2 Opiniões de auditoria

O artigo 18.¹³ do Regulamento Administrativo n.º 6/2006 (Regime de administração financeira pública) dispõe que os serviços públicos devem verificar a eficácia das despesas antes da sua autorização. Nesta conformidade, a DSAT deve verificar a eficiência e eficácia de despesas antes da escolha do fornecedor mais apto para a realização do serviço. É importante referir que a DSAT só deve autorizar as despesas para satisfação de necessidades públicas, caso contrário, ainda que o serviço tenha sido adjudicado em conformidade com os procedimentos legais de concurso ou de ajuste directo ao fornecedor mais apto, as despesas realizadas são indevidas e geram o correspondente dano para o erário público.

A DRP da DSAT adjudicou à Instituição H, em meados de Junho de 2011, o projecto de inquérito ao número de lugares de estacionamento de Macau, que teve como objectivo recolher dados para a elaboração do «Regulamento da exploração da área de estacionamento privativo com oferta ao público», cujos trabalhos foram concluídos em

¹³ O artigo 18.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2006 (Requisitos gerais)

1. A autorização de despesas fica sujeita à verificação dos seguintes requisitos:
 - 1) Conformidade legal;
 - 2) Regularidade financeira;
 - 3) Eficiência, eficácia e economia.
2. Por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa.
3. Na autorização de despesas visa-se a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade da ídecorrente.

Julho do mesmo ano. A DPT da DSAT adjudicou à Instituição I, em meados de Novembro de 2011, o projecto de inquérito à oferta de lugares de estacionamento de Macau, cujos dados foram recolhidos para a elaboração da “Solução sobre a actualização de tarifas de estacionamento por diferentes períodos e zonas de Macau”, o inquérito foi concluído em Abril de 2012. Relativamente ao segundo projecto adjudicado, o CA verificou a existência de, pelo menos, dois problemas que a seguir se indicam:

- (1) Lugares de estacionamento nos parques localizados nos edifícios de habitação, comerciais e de serviços públicos [(1) do Quadro 15]

Considerada a parte mais importante do inquérito, com o maior volume de trabalhos, na medida em que foi necessário contabilizar os mais de 94 000 lugares colocados nos 600 parques de estacionamento. A DRP apresentou, em Julho de 2011, cópia do relatório do inquérito feito pela Instituição H à DPT, onde se evidencia, de forma clara, a situação dos lugares de estacionamento de cada parque nas diferentes zonas. Posteriormente, a DPT solicitou à Instituição I um outro inquérito sobre o fornecimento de lugares de estacionamento de tipos semelhantes, salientando os diferentes objectivos dos dois inquéritos, não tendo sido questionados os resultados da Instituição H.

- (2) Os lugares de estacionamento colocados nas vias públicas com parqueímetros [(5) do Quadro 15]

Este trabalho, abrangendo cerca de 10 000 lugares de estacionamento colocados nas vias públicas com parqueímetros, ocupava a maior parte do projecto dada a necessidade de contabilizar tão grande número de lugares de estacionamento. Actualmente, os lugares colocados nas vias públicas com parqueímetros são administrados por uma entidade concessionária que assegura a exploração, pelo que, a entidade concessionária é detentora de todas as informações, nomeadamente do número de lugares e da sua localização, e, sendo, a DSAT, a entidade concedente e responsável pela fiscalização da concessionária, tem acesso às informações.

Os resultados de auditoria acima apresentados demonstraram que no intervalo de seis meses foram realizados dois inquéritos, pela DRP e pela DPT da DSAT. Estes dois inquéritos só mostram uma subida ou descida na quantidade de lugares de estacionamento, os dados facultados para servir de referência na estimativa das tarifas de estacionamento, não justificam a razão de ter sido realizado, pela DPT, outro inquérito de lugares de estacionamento nos parques localizados nos edifícios de habitação, comerciais e de serviços públicos. A DRP entregou o resultado do inquérito realizado à DPT, o qual esclarece a

situação dos lugares de estacionamento de cada parque colocado em zonas diferentes, pelo que, a DPT devia ter comparado os dados obtidos para satisfação das suas necessidades; por outro lado, se quisesse saber a diferença do número de lugares de estacionamento obtidos nos dois períodos sobre os parques de estacionamento existentes nos novos edifícios a DSAT poderia ter obtido essas informações junto da DSSOPT.

Compete à DSAT fiscalizar a gestão dos lugares de estacionamento com parquímetros efectuada pela entidade concessionária. Para facilitar a gestão, cada parquímetro tem um número, conhecendo essa entidade a localização e a quantidade dos lugares de estacionamento com parquímetros. Nesse sentido, a DSAT pode solicitar os dados directamente à entidade concessionária, por serem mais exactos e fiáveis do que os obtidos por outras instituições. Além disso, manter os dados dos parquímetros actualizados é uma das atribuições da DSAT, até porque é o serviço responsável pela fiscalização da entidade concessionária. Nesta conformidade, a DSAT não devia ter contratado a realização da contabilização do número de lugares de estacionamento com parquímetros, pela mesma razão que não contratou nos dois inquéritos realizados a contabilização do número de lugares nos parques de estacionamento público de Macau, porquanto as duas subunidades da DSAT já tinham essa informação.

Face ao exposto, o projecto “Inquérito sobre a oferta de lugares de estacionamento de Macau” adjudicado pela DPT, para contabilização do número de lugares de estacionamento nos parques localizados nos edifícios de habitação, comerciais e de serviços públicos e para a contabilização do número de lugares de estacionamento colocados nas vias públicas com parquímetros foi realizado sem haver uma necessidade efectiva. A DSAT não colocou nenhuma objecção à primeira adjudicação, e efectuou a segunda com o argumento do objectivo ser diferente. No serviço adjudicado pela DPT, foram realizados dois trabalhos sem necessidade, pelo que, a realização desses dois trabalhos gerou despesas adicionais. Mesmo não havendo uma discriminação pormenorizada do preço de cada trabalho aquando da adjudicação, esses dois trabalhos ocuparam especial relevo no âmbito do inquérito, e consequentemente nas despesas do projecto.

3.4.3.3 Sugestões de auditoria

- Antes da realização de qualquer despesa, a DSAT deve ponderar a sua necessidade, e verificar se obedecem às disposições legais, com vista a elevar a eficácia no uso dos dinheiros públicos.
- A direcção da DSAT deve coordenar e acompanhar os planos de trabalho dos seus subordinados, por forma a evitar a duplicação de trabalhos similares por órgãos diferentes, garantindo, assim, que as despesas realizadas salvaguardam os interesses da RAEM de acordo com o princípio da economia do erário público.

Parte IV : Comentários Gerais

O Governo da RAEM adjudicou 1 514 serviços de consultoria, de estudos e de sondagens de opinião ou de natureza similar autorizados pelas entidades competentes no período entre 1/1/2010 e 30/6/2013, tendo investido mais de 1 400 milhões de patacas, nas diversas áreas de actuação dos diversos serviços públicos, pelo que, atendendo à avultada verba pública despendida, deve ser dada especial atenção. Para o efeito, de acordo com os critérios de selecção o CA escolheu para auditoria os serviços adjudicados com um grau de risco considerado elevado, e ao mesmo tempo considerados problemáticos, com vista a verificar se na sua aquisição foram observados os procedimentos legais; se os fundamentos de dispensa foram razoáveis e suficientes; se acompanharam os trabalhos propostos nos relatórios apresentados pelas entidades adjudicatárias; se fizeram novas adjudicações a serviços prestados anteriormente ou se adjudicaram serviços para os quais têm capacidade técnica ou profissional; bem como se aplicaram os recursos de forma razoável e adequada.

Os resultados de auditoria revelaram que os serviços públicos não possuem o conhecimento necessário dos principais diplomas legais que regulam as operações financeiras, nomeadamente, o Despacho do Chefe do Executivo n.º 426/2009, que republica integralmente o Regime de administração financeira pública, aprovado pelo Regulamento Administrativo n.º 6/2006, com as alterações introduzidas pelo Regulamento Administrativo n.º 28/2009, de 4 de Agosto, e o Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, “Regime das despesas com obras e aquisição de bens e serviços” alterado pelo Decreto-Lei n.º 30/89/M, de 15 de Maio. Os serviços públicos não fazem a aplicação correcta dos referidos diplomas legais. Concluindo, há dois aspectos que merecem reflexão e referência por parte dos serviços públicos:

- A alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, prevê a obrigatoriedade de abertura de concurso público sempre que as aquisições de serviços sejam superiores a 750 000,00 patacas, e o n.º 2 do mesmo artigo 7.º prevê a dispensa de realização de concurso público “quando verificada superiormente a conveniência para o território de Macau”. As disposições acima revelam aspectos importantes do espírito da lei, nomeadamente:
 - Pelo montante fixado, a abertura de concurso público quando se trate de aquisições relevantes e de elevado valor;
 - Pela necessidade de requerer a dispensa, uma vez que a realização de concurso é o procedimento normal para a aquisição de serviços tendo em conta o valor envolvido, a dispensa de concurso só em determinadas circunstâncias;

- Pela verificação da conveniência para o território de Macau, a dispensa de concurso tem de ter fundamento no interesse público e na sociedade em geral, bem como na eficácia da aplicação do dinheiro público.

Além disso, na óptica de boa gestão dos dinheiros públicos e de recursos, impõe-se assegurar uma adequada aplicação dos recursos disponíveis, pelo que, nas aquisições de serviços de montante elevado e que tenham um impacto profundo, os serviços públicos devem promover a participação do maior número de fornecedores com vista a seleccionar o fornecedor mais apto. Impõe-se que sejam observadas as disposições legais aplicáveis.

Contudo, nas adjudicações efectuadas pelos serviços públicos verificaram-se situações de abuso na aplicação das disposições relativas à dispensa de concurso e ao ajuste directo, com dispensa de consulta a três entidades, dispensa de consulta escrita ou da celebração de contrato escrito, previstas no Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, “Regime das despesas com obras e aquisição de bens e serviços”, na medida em que foram utilizados fundamentos como a capacidade, a experiência e os conhecimentos profissionais do fornecedor ou as circunstâncias particulares urgentes, para facilitar o processo de aquisição, contrariando, assim, o espírito da lei sobre a aplicação da dispensa.

Mais, terminado um serviço considerado de natureza urgente, os serviços públicos continuaram a fazer novas adjudicações a serviços prestados anteriormente, prolongando no tempo estes serviços, pelo que, se concluiu que esses serviços adjudicados com fundamento no profissionalismo, no conhecimento da situação e no serviço satisfatório prestado pelo fornecedor, não eram urgentes. Os serviços públicos ao não compararem os preços, a qualidade dos serviços e a experiência dos fornecedores, perdem, assim, as vantagens resultantes da negociação de preços pelo Governo, e por outro lado, ao aplicarem as disposições da dispensa de concurso, dispensa de consulta a três entidades e dispensa de consulta escrita esquivam-se aos procedimentos legais, além de, desconhecerem a razoabilidade do preço e a razoabilidade dos serviços a prestar, o que poder á implicar maior dispendido do erário público pelo Governo .

Os serviços públicos colocam a conveniência da própria operação à frente dos interesses da população em geral e da eficácia da aplicação dos dinheiros públicos. Em termos práticos, nas aquisições de serviços de elevado valor e de impacto profundo os serviços públicos não consultam fornecedores suficientes, donde, não actuam em conformidade com critérios racionais, sensatos, coerentes e benéficos para o interesse do Governo da RAEM.

Além disso, um serviço público não registou a consulta efectuada a dois fornecedores, o que evidencia a não observância dos princípios da igualdade e da imparcialidade. Relativamente às adjudicações de dois trabalhos desnecessários, os mesmos poderão implicar despesas extras e dispêndio dos dinheiros públicos.

- Por outro lado, nas verificações de auditoria foi detectado que os serviços públicos fazem interpretações diferentes dos diplomas legais, autorizando despesas para as quais não têm competência. Há serviços públicos que não aplicaram a legislação adequada à natureza das actividades em causa, tendo aplicado o regime de aquisição de serviços, previsto no Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro para contratação de pessoal, o que poderá conduzir a uma fiscalização ineficaz.

Em conclusão, o cumprimento da legalidade é o princípio a que todos os serviços públicos estão sujeitos, ou seja, todos os serviços públicos devem obediência à lei, pelo que, todos os trabalhadores da Administração Pública têm de conhecer e aplicar as normas legais e regulamentares. Por sua vez, os serviços públicos têm a responsabilidade de assegurar a boa gestão dos dinheiros públicos e dos recursos, devendo, em simultâneo, estabelecer o equilíbrio entre o preço, a qualidade e o prazo, de acordo com o princípio da legalidade, em articulação com a adequabilidade e os benefícios económicos, por forma a salvaguardar os interesses do Governo da RAEM.

A fiscalização, competência atribuída por lei ao CA, tem como objectivo prevenir o desperdício de dinheiros públicos e apoiar os serviços públicos na detecção de eventuais problemas existentes no exercício das suas competências. No decurso de uma auditoria, é frequente detectar, em alguns serviços públicos, as seguintes irregularidades:

- Errada interpretação das normas legais pelos serviços públicos e, em consequência errada aplicação, porém convencidos de estarem a aplicar correctamente a lei; uso abusivo de circunstâncias especiais para se subtraírem aos procedimentos legais, comportamento considerado normal pelos serviços públicos;
- Inexistência de quaisquer registos escritos sobre o processo de decisão das aquisições o que evidencia, por um lado, falta de fiscalização e, por outro, uma actuação pouco responsável;
- Por razões de urgência ou para contornar certos procedimentos, decidiram implementar certos serviços, sem justificarem os motivos, o que para além de influenciar a capacidade de execução do Governo da RAEM, implica o desperdício dos dinheiros públicos.

Pelo exposto, todos os serviços públicos devem exercer as suas competências em estrito cumprimento da lei, assumir as suas próprias responsabilidades e prosseguir as suas atribuições nos termos previstos na lei, não podendo, invocar que a sua gestão deficiente e falta de capacidade de execução é causada por um regime desadequado, procedimentos complexos e técnicas avançadas. Para sua conveniência, o uso abusivo da dispensa fundamentada em circunstâncias especiais passou a ser normal, preterindo-se o princípio da legalidade e os interesses do Governo da RAEM. Através da divulgação da análise de auditoria, os serviços públicos devem verificar se observam a lei, se promovem a boa aplicação dos dinheiros públicos e a correção dos problemas, por sua vez, as entidades fiscalizadoras devem, atempadamente, colmatar as suas lacunas, por forma a que os serviços públicos possam corrigir os seus trabalhos.

Parte V : Respostas dos sujeitos a auditoria



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
大熊貓基金
Fundo dos Pandas

澳門特別行政區
審計署
審計局
梁煥庚局長 台啟

來函編號
Sua referência

132/CA/DSA/2015

來函日期
Sua comunicação de



25606

發函編號
Nossa referência

129/FP/2015

澳門郵政信箱
C. Postal

號
- Macau

20/11/2015

24 NOV 2015

事由：
Assunto

審計報告之書面回應

梁局長 台鑒：

應 貴局第 132/CA/DSA/2015 號公函之要求，謹隨函附上有關的書面回應，敬請查收為荷。

如有任何查詢，請聯絡譚先生或陳小姐(電話：8399 3140/ 8399 3201)。

肅此，順頌
台安

大熊貓基金
行政管理委員會主席

黃有力
黃有力

作者
Min.
打字員
Dact.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

大熊貓基金
Fundo dos Pandas

對《顧問、研究及民意調查的外判服務》衡工量值式審計報告之回應

A resposta ao Relatório de Auditoria de Resultados “Serviços adjudicados de consultoria, de estudos e de sondagens de opinião”

就《顧問、研究及民意調查的外判服務》之衡工量值式審計報告，大熊貓基金感謝 貴署提供的寶貴意見，日後將據此作為指標，確保一切許可開支的執行符合相關法規的規定。

Tendo em conta ao Relatório de Auditoria de Resultados “Serviços adjudicados de consultoria, de estudos e de sondagens de opinião”, o Fundo dos Pandas Gigantes agradece os comentários valiosos fornecidos pelo vosso Comissariado, os mesmos irão servir como indicadores, garantindo a execução das despesas em conformidade com as legislações.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
土地工務運輸局
Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes

非常緊急
MUITO URGENTE

151587/2015

機 密
CONFIDENCIAL

審計署
梁煥庚局長 台啓

來函編號
Sua referência

來函日期
Sua comunicação de

發函編號
Nossa referência

澳門郵政信箱 467 號
C. Postal 467 – Macau

— Of. 133/CA/DSA/2015 30.10.2015 039/SOTSDB/2015

事由：
Assunto **審計報告**
Relatório de Auditoria

就《顧問、研究及民意調查的外判服務》審計報告，本局回應如下：

— 本局考慮了下列的原因，認為將一些研究服務，以免除招標及諮詢，直接判給某些顧問公司執行，對澳門特別行政區有利，故引用了法令豁免的條款：

- 有關完善樓宇安全檢驗制度之研究，本局考慮相關研究專業性強，必須具備專業資格及專項議題研究經驗才能勝任。且由於澳門現況，相關研究具有迫切性需要。
- ➤ 本工程計劃研究的行車設施動線為氹仔美副將馬路及奧林匹克大馬路之連接，其間穿越亞利雅架圓形地，而另一公共部門當時計劃於氹仔亞利雅架圓形地內建造新泵站，周邊下水道亦須配合泵站重整，由於研究範圍與該公共部門新泵站所涉位置相鄰，得悉該公共部門已將新泵站的編制圖則服務委託一工程顧問公司進行，該公司對有關該地段範圍的基建設施及現場環境已有深入瞭解，且亦有為本局提供編製圖則服務的經驗，故由同一顧問公司提供本局本研究服務，可減少兩建造計劃的協調與溝通問題，對工程的設計及施工均較為有利。
- 澳門城市用地分類研究、澳門土地用途分類應用研究及澳門規劃標準與指引研究，本局考慮當時澳門沒有一些具經驗的公司，而承判公司團隊中有一位在城市規劃方面有豐富研究經驗的內地大學教授。
- ➤ 南灣湖 C、D 區規劃的交通影響評估研究，本局考慮該團隊是全球最大的交通規劃諮詢公司之一，過往曾參與澳門許多大型交通相關的研究工作，了解到其質量，亦曾就很多項目提供服務，配合度亦高。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

土地工務運輸局
Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes

頁編號 2/4
Pág. n.º 039/SOTSDB/2015
公函編號
Of. n.º
日期: 20 / 11 / 2015
Data

- 南灣湖 C、D 區規劃的環境影響評估研究，本局考慮該團隊為鄰近地區最大的環境顧問公司，業務涵蓋面完整；亦曾做過其他相連地點的環評工作，已掌握周邊一帶的資料，有利為整片區域的工程作出考慮。

本局認同及接受審計報告的意見，在更多選擇下更能保障特區政府的利益及確保判給的公平公正，透過詢價機制，可以得悉市場上供應商的實力、新的技術及配備的專業人材，亦可以減低按經驗直判一間而出現問題的風險。

故此，以保障特區的利益為前提，對非具有迫切性需要的研究項目，本局會按照第122/84/M號法令的規定，儘早開展相關的招標或詢價程序，吸納更多研究單位以供選擇，體現對特區有利的精神。

認同應按第122/84/M號法令優先考慮招標或詢價方式，會作出相應的改善措施，當且僅當本局認為相關研究工作具有迫切性需要時才會引用第122/84/M號法令的豁免條款作出直接判給的建議，在符合法律規定的情況下有需要採用直接判給方式時，亦將會詳細說明對澳門有利的理據。

本局未來會恪守有關原則開展研究工作，以保障特區政府的利益及確保公平公正性。

Em resposta ao Relatório de Auditoria de Resultados “Serviços adjudicados de consultoria, de estudos e de sondagens de opinião”, cumpre informar o seguinte:

Tendo em consideração os factores abaixo apresentados, consideramos que é da conveniência da RAEM que se opte pela adjudicação por ajuste directo, com dispensa da realização de concurso e consulta de serviços de estudo a empresas de consultadoria, tendo-se aplicado assim as disposições de dispensa às respectivas adjudicações:

- Relativamente ao estudo sobre aperfeiçoamento do regime de vistoria da segurança de edifícios, esta Direcção considera que o mesmo é um estudo muito especializado, necessitando assim de uma companhia que possua qualificação profissional e experiência de estudo nesta área para executar os respectivos trabalhos. Para além disso, o respectivo estudo tem um carácter urgente dada a situação real da RAEM.
- Relativamente ao estudo do projecto da obra de reordenamento da rotunda, a DSSOPT considera que uma vez que a referida empresa está a realizar os trabalhos designados por outro serviço público relativos ao projecto de concepção da obra de construção da nova estação elevatória de águas residuais que se localiza junto da rede viária do presente estudo, a empresa possui assim um vasto conhecimento das infra-estruturas e do ambiente da área envolvente do referido lote, evitando deste modo problemas de coordenação e de comunicação entre os dois projectos de construção, favorecendo também a concepção e a execução da obra de reordenamento.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

土地工務運輸局
Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes

頁編號 3/4
Pág. n.º 039/SOTSDB/2015
公函編號
Of. n.º
日期: 20 / 11 / 2015
Data

- Relativamente ao Estudo da classificação dos terrenos, ao Estudo aplicado da classificação das finalidades dos terrenos e ao Estudo de critérios e instruções de planeamento, esta Direcção de Serviços considera que não existem empresas com experiência nesta área em Macau, porém, na equipa adjudicatária existe um professor da universidade da China Continental que tem muita experiência de investigação sobre planeamento urbanístico.
- Relativamente ao estudo sobre a avaliação do impacto no trânsito, esta Direcção de Serviços considera que a equipa em causa é uma das maiores empresas de consultoria do mundo no âmbito do planeamento do trânsito rodoviário, a qual participou anteriormente em diversos trabalhos de estudo com grande magnitude relativos ao trânsito rodoviário de Macau, sendo assim conhecida a sua qualidade. Para além disso, esta companhia também prestou serviços a muitos outros projectos, demonstrando assim a sua alta coordenação.
- Relativamente ao estudo sobre avaliação de impacto ambiental, estes Serviços consideram que a equipa em causa é a maior empresa de consultoria ambiental nas regiões vizinhas e o seu âmbito de actividades é completo. Para além disso, a empresa realizou já trabalhos de avaliação de impacto ambiental nos lugares circundantes e obteve assim alguns dados relativos às imediações da zona, o que lhe permite ter em consideração a generalidade das obras na zona.

A DSSOPT concorda e aceita o parecer indicado no relatório de auditoria, se houver mais opções, conseguir-se-á assegurar melhor os interesses do Governo da RAEM e garantir melhor a justiça e imparcialidade da adjudicação, podendo-se, através do mecanismo de consulta, conhecer a capacidade, as novas técnicas e profissionais que os fornecedores no mercado possuam e reduzir o risco da ocorrência de problemas devido à adjudicação directa a um fornecedor de acordo com as experiências.

Assim, partindo do pressuposto da defesa dos interesses da RAEM e em conformidade com o Decreto-Lei n.º 122/84/M, a presente direcção de serviços irá dar início, o mais breve possível, aos procedimentos dos respectivos concursos públicos ou à consulta de preços relativos ao estudo de outros projectos que não tenham carácter de urgência ou de especialidade, para conseguir obter mais entidades que constituam opções de escolha, no sentido de dar primazia aos interesses da RAEM.

Concordo que se deve ponderar com prioridade a realização de concursos ou consultas de preços nos termos do Decreto-Lei n.º 122/84/M e esta Direcção de Serviços irá adoptar as correspondentes medidas de melhoramento e quando considerar que os respectivos estudos são de carácter urgente ou específicos é que se aplica as disposições relativas à dispensa e adjudicação por ajuste directo estipuladas no Decreto-Lei n.º 122/84/M. E quando for necessário adjudicar por ajuste directo, caso se reúnam os requisitos previstos na lei, esta Direcção de Serviços irá especificar pormenorizadamente os benefícios para a RAEM resultantes dessa adjudicação.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
土地工務運輸局
Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes

頁編號 4/4
Pág. n.º 039/SOTSDB/2015
公函編號
Of. n.º
日期: 20 / 11 / 2015
Data

Esta Direcção de Serviços irá no futuro cumprir rigorosamente os respectivos princípios para iniciar os seus estudos, no sentido de proteger os interesses do Governo da RAEM e garantir a igualdade e justiça.

肅此

函達，並頌台安！

Com os melhores cumprimentos.

土地工務運輸局，於二〇一五年十一月二十日。

Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, aos 20 de Novembro de 2015.

局長

O Director dos Serviços,

李燦烽

Li Canfeng

C/C : DPUDEP , DURDEP , DINDEP
SCL/jol



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
交通事務局
Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego

機 密
CONFIDENCIAL

澳門特別行政區
審計局
梁煥庚局長 台啟

來函編號
Sua referência

來函日期
Sua comunicação de

發函編號
Nossa referência

澳門郵政信箱8809號
C. Postal 8809 – Macau

134/CA/DSA/2015

30/10/2015



1515774

43/DIR/2015

13/11/2015

事由：
Assunto

對《顧問、研究及民意調查的外判服務》衡工量值式審計報告之回應意見

梁局長台鑒：

十月三十日來函收悉，就 貴署提供之《顧問、研究及民意調查的外判服務》衡工量值式審計報告，本局基本認同報告內容，對審計報告中提出之值得關注及改善的地方，將認真進行檢討，並為日後開展相關的項目時作為借鑑。詳見附件之回應意見。

如有垂詢，歡迎與本局副局長鄭岳威先生聯絡(電話：8866 6600)或職員鄧勵芳小姐聯絡(電話：8866 6616)。

專此函達，順頌

台祺

局長

林衍新 謹啟

附件：對《顧問、研究及民意調查的外判服務》衡工量值式審計報告之回應意見



對《顧問、研究及民意調查的外判服務》衡工量值式審計報告之回應意見

Resposta ao Relatório de Auditoria de Resultados “Serviços adjudicados de consultoria, de estudos e de sondagens de opinião”

就 貴署提供之《顧問、研究及民意調查的外判服務》衡工量值式審計報告，當中回顧了在 2010 年至 2013 年中旬期間，由權限實體批准判給的顧問、研究、民意調查，或性質與上述相類似的外判服務項目。本局基本認同報告內容，對審計報告中提出之值得關注及改善的地方，將認真進行檢討，並為日後開展相關的項目時作為借鑑。基於嚴謹的原則下，本局日後將採取下列相關改善措施：

Relativamente ao Relatório de Auditoria de Resultados “Serviços adjudicados de consultoria, de estudos e de sondagens de opinião” fornecido por esse Comissariado, no qual fez uma retrospectiva, durante o período de 2010 aos meados de 2013, dos serviços de adjudicação de consultadoria, de estudos e de sondagens de opinião ou projectos de natureza semelhante autorizados pela entidade competente. Esta Direcção de Serviços concorda, basicamente, com o conteúdo do Relatório e irá proceder, com seriedade, a uma revisão sobre as partes referidas no Relatório que reclamam a atenção e o aperfeiçoamento, bem como servindo de referência para o desenvolvimento dos projectos relacionados no futuro. Atendendo ao princípio rigoroso, esta Direcção irá adoptar no futuro as seguintes medidas de aperfeiçoamento:

1. 在今後作出服務判給時，除了根據現行法例的規定，並遵從監督實體的指



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
交通事務局
Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego

引、內部指引作出服務判給外，所有取得資產、勞務及工程的開支亦將更嚴格依法進行公開招標或直接磋商。

No futuro, quanto aos serviços adjudicados, para além de ser efectuados nos termos da legislação em vigor e em cumprimento das indicações da entidade competente ou internas, todas as despesas com aquisição de bens, serviços e obras devem realizar-se mediante concurso público ou ajuste directo em cumprimento rigoroso da lei.

2. 如獲豁免公開招標時，除了嚴格遵守法律的前提下，亦必須附加更充份、更全面的資訊作為豁免公開招標補充說明，讓具權限實體可更全面審議證實對澳門地區有利。

No caso de ser dispensada a realização do concurso público, para além de cumprir com rigor a legislação, deve ainda juntar com as informações suficientes e abrangentes para servirem como aclaração complementar para a dispensa da realização de concurso público, permitindo à entidade competente verificar a conveniência para o território de Macau.

3. 在作出開支前，將嚴格審視有關開支的必要性，以符合現行法規的要求，從而達致開支能獲得最大效益的目的。同時，對於屬下不同單位的工作計劃作出協調和配合，避免重複執行相同或類似的工作，使開支能符合保障特區政府整體利益及善用公帑的原則。

Antes de efectuar as despesas, irá examinar com rigor a sua necessidade, de modo a cumprir com os requisitos legais, visando atingir o objectivo de tornar mais eficazes as despesas. Entretanto, procede-se à coordenação e articulação dos planos de actividades das subunidades orgânicas, evitando assim a repetição da execução das mesmas actividades ou actividades similares, de modo que as



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
交通事務局
Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego

despesas conseguem garantir o interesse geral do Governo RAEM e estar de acordo com o princípio da legalidade na aplicação do erário público.

最後，對於審計署同事多月以來積極提出的專業意見及寶貴建議，本局特申謝忱。是次衡工量值式審計報告為本局提供了良好的啟示，將就發現項目作出處理及跟進，並積極採取各項優化措施，持續關注及改善相關機制的不足之處，並嚴格遵守法律的相關規定。

Por fim, relativamente à opinião profissional e sugestão valiosa, apresentadas pelos colegas do Comissariado da Auditoria ao longo de vários meses, esta Direcção de Serviços manifesta o sincero agradecimento. O presente Relatório de Auditoria de Resultados fornece um factor bastante importante à esta Direcção de Serviços, esta Direcção irá proceder ao tratamento e acompanhamento sobre os projectos verificados, adoptar, activamente, medidas de aperfeiçoamento, continuar a atentar e aperfeiçoar as insuficiências do respectivo mecanismo e cumprir com rigor as disposições da lei.



DSPA00193875



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
環境保護局
Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental

密 件
CONFIDENCIAL

澳門特別行政區政府
審計署
審計局梁煥庚局長 台啟

來函編號
Sua referência

135/CA/DSA/2015

來函日期
Sua comunicação de

30/10/2015

發函編號
Nossa referência

5508/496/DAF/2015

澳門郵政信箱
C. Postal

號
- Macau

事由： 回覆有關《顧問、研究及民意調查的外判服務》審計報告
Assunto

梁煥庚局長：

頃接 貴署來函所述事宜，茲附上相關的中、葡文書面回應，謹請查收。

肅此，順頌
台安

局長

韋海揚

二零一五年十一月十九日

附件：《顧問、研究及民意調查的外判服務》審計報告之中、葡文書面回應，



Reposta escrita da DSPA ao Relatório de Auditoria de Resultados “Serviços adjudicados de consulta, de estudos e de sondagens de opinião”

Em resposta às três verificações de auditoria, relacionadas com a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental (DSPA), mencionadas no Relatório de Auditoria de Resultados “Serviços adjudicados de consulta, de estudos e de sondagens de opinião” e comunicadas por ofício com a ref.^a 135/CA/DSA/2015 de 30 de Outubro do corrente ano, do Comissariado da Auditoria (CA), a DSPA dá muita importância às situações detectadas e às respectivas sugestões, e vem apresentar a resposta seguinte:

Relativamente ao n.º 3.2 do relatório de auditoria, em que foi mencionado que 14 adjudicações de serviços e estudos da DSPA foram efectuadas com dispensa de concurso e de consulta escrita, esta Direcção de Serviços esclareceu que tinha dado relevância a todos os procedimentos de aquisição, realizando-os nos termos das legislações e regulamentos de aquisição. No entanto, concorda com as opiniões referidas no relatório de auditoria e admitiu que existe um espaço para melhoria dos ditos procedimentos. A DSPA está a realizar, gradualmente, a melhoria dos procedimentos de aquisição de bens e serviços, bem como examina a realidade dos fornecedores no mercado disponíveis para prestar serviços técnicos de protecção ambiental, de forma a melhor executar os processos de aquisição, e com o objectivo de, para além de garantir que cada adjudicação esteja em conformidade com o disposto no Decreto-Lei n.º 122/84/M “Regime das despesas com obras e aquisição de bens e serviços”, garantir também a justiça e a imparcialidade nas adjudicações, assegurando, assim, a utilização racional dos dinheiros públicos da RAEM. Ao mesmo tempo, espera ainda que, durante a promoção ordenada dos trabalhos de protecção ambiental, sejam atraídos no futuro mais fornecedores profissionais, locais e não locais, no sentido de aumentar constantemente o nível técnico da protecção ambiental de Macau.

No n.º 3.3 do relatório levantou-se a questão das diversas continuações de adjudicação de um mesmo serviço de consultadoria. A DSPA foi criada em



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
環境保護局
Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental

2009, cuja composição de pessoal naquele momento era principalmente formada por parte do pessoal do Conselho do Ambiente, do Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas (GDI) e do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, resultante da transição. Naquele momento, estes funcionários precisavam ainda de continuar a exercer as funções respeitantes à experiência anterior. Tal como o Senhor B que, antes da prestação de serviços de consultadoria à DSPA, exerceu funções no GDI para acompanhar o funcionamento das infra-estruturas ambientais, nomeadamente, a central de incineração e as instalações de tratamento das águas residuais, etc. Ele presta o referido serviço de consultadoria à DSPA por título substitutivo do contrato, cuja contratação foi renovada a cada meio ano. Todavia, devido à falta da assistência por técnicos profissionais no período inicial após o estabelecimento da DSPA, e tendo em vista a necessidade de acompanhar e executar trabalhos em grande quantidade relativos às infra-estruturas ambientais, tornou-se obrigatório que a DSPA continuasse a solicitar o serviço técnico de consultadoria, fornecido pelo Senhor B, que possuía experiência relacionada, de modo a permitir que, com a prestação de serviço em questão, a DSPA, especialmente a equipa técnica recém-criada, pudesse dominar gradualmente e executar sucessivamente as funções das áreas relevantes, e prevenir que sejam comprometidos os trabalhos rotineiros da DSPA. Visto que, actualmente, a formação da equipa técnica desta Direcção de Serviços está, gradualmente, em vias de conclusão, a DSPA concorda com as sugestões do CA. Isto significa que a DSPA irá ter em consideração as situações e o respectivo planeamento, a longo prazo, no âmbito dos recursos humanos, e fará a contratação do pessoal para prestação de serviços ao abrigo do regime de recrutamento dos trabalhadores.

O n.º 3.4 do relatório refere-se aos serviços de consultadoria sobre o estudo de monitorização da qualidade do ar de Ká-Hó. Dado que, naquele período, o tratamento de cinzas volantes na zona de Ká-Hó gerou uma grande preocupação na sociedade e nos moradores do respectivo bairro, a DSPA obrigou-se a acompanhar o caso, o mais breve possível, e a resolver as dúvidas levantadas pelo público, a fim de assegurar os interesses públicos, nomeadamente a saúde dos moradores e a qualidade ambiental, entre outros.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

環境保護局
Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental

Após avaliados os prós e os contras dos diversos factores, tendo em conta a capacidade profissional da entidade adjudicatária, e com base no princípio de “servir melhor o cidadão”, a DSPA adjudicou, por fim, os serviços em questão com processo de urgência. Esta Direcção de Serviços concorda com as opiniões do CA, nomeadamente deve, findos os respectivos serviços, ser novamente planeada e examinada a continuação dos trabalhos de monitorização; há que ter em consideração a realização de consulta sobre os serviços em questão, no sentido de que sejam utilizados os dinheiros públicos de forma adequada, assegurar os interesses do Governo da RAEM e garantir a justiça e a imparcialidade na adjudicação.

Em suma, de acordo com o Relatório de Auditoria de Resultados “Serviços adjudicados de consulta, de estudos e de sondagens de opinião”, foi indicado que, no ano de 2009, ou seja, no período inicial após a criação da DSPA, em condições relativamente imperfeitas de recursos humanos e de capacidade técnica na área da protecção ambiental, os trabalhos executados em razão de urgência, tanto na protecção ambiental como nas soluções ambientais, depararam-se com espaço para a melhoria de procedimentos. A DSPA atribui grande importância às posições e opiniões apresentadas pelo CA, e irá proceder à revisão e ao acompanhamento das mesmas, com o propósito de aperfeiçoar e otimizar os trabalhos destes Serviços, continuar a dedicar-se à protecção ambiental de Macau, e concretizar junto dos sectores sociais a visão “Macau, num centro de baixo carbono. Criar em conjunto uma vida ecológica”.



澳門基金會

FUNDAÇÃO MACAU



1502003736

澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
澳門基金會
Fundação Macau

機 密
CONFIDENCIAL

澳門特別行區
審計署
梁煥庚局長 台啟

來函編號
Sua referência

來函日期
Sua comunicação de

發函編號
Nossa referência

澳門郵政信箱 3052 號
C. Postal 3052 – Macau

3736 / IE / 2015

12 / 11 / 2015

事由：
Assunto

回覆審計報告

梁煥庚局長：

本會於2015年10月30日收悉 貴署有關《顧問、研究及民意調查的外判服務》之衡工量值式審計工作的報告，並應 貴署要求，對有關報告之意見以書面方式作出回覆。

現隨函附上本會的就《顧問、研究及民意調查的外判服務》審計報告之回覆意見。

特函回覆。順頌

公祺！

行政委員會主席

吳志良



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
澳門基金會
Fundação Macau

(Tradução)

Resposta ao Relatório de Auditoria de Resultados sobre a “Adjudicação da Prestação de Serviços de Consultoria, de Estudo e de Inquérito da Opinião Pública”

Na sequência do Ofício n.º 136/CA/DSA/2015 do V/Comissariado, a Fundação Macau, adiante designada Fundação, apresenta a seguinte resposta ao vosso Relatório de Auditoria de Resultados sobre a “Adjudicação da Prestação de Serviços de Consultoria, de Estudo e de Inquérito da Opinião Pública”:

A Fundação tem por fins “a promoção, o desenvolvimento e o estudo de acções de carácter cultural, social, económico, educativo, científico, académico e filantrópico, incluindo actividades que visem a promoção de Macau”. Assim, a Fundação tem-se empenhado em promover e participar em actividades ou projectos compatíveis com os seus fins, nomeadamente em desenvolver projectos de investigação e estudos sobre Macau, com o objectivo de criar novas referências para a implementação da governação científica na RAEM com os resultados obtidos nestes projectos de investigação e estudos, sem prejuízo da aplicação razoável dos recursos públicos, sendo de destacar que os projectos realizados neste âmbito produziram já certos efeitos positivos e benefícios sociais.

Sinteticamente, as questões suscitadas no vosso Relatório de Auditoria dizem respeito ao facto de que, para a realização de alguns projectos de investigação e estudos promovidos por esta Fundação, não foi celebrado o contrato escrito mas apenas o protocolo de cooperação. Relativamente a este aspecto, a Fundação admite que, nos termos da lei vigente em Macau, a forma legalmente exigida é a celebração de contrato escrito, pelo que houve certo desvio, por parte desta Fundação, na interpretação das disposições legais que regulam a dispensa de contrato escrito. No entanto, importa salientar e esclarecer que se trata de um desvio já devidamente corrigido, uma vez que a partir de Julho de 2013, isto é, antes desta última auditoria do V/Comissariado, os projectos adjudicados a entidades locais que sejam de valor superior a 500 mil patacas ou tenham um prazo de execução superior a seis meses já assumem a forma de contrato escrito e que são celebrados perante as notárias privativas da Fundação.

Importa ainda salientar que, relativamente aos projectos de investigação e estudos que foram postos em causa no vosso Relatório de Auditoria, embora não tenha sido celebrado o respectivo contrato escrito, foi celebrado um protocolo escrito para cada um destes casos. Embora o protocolo não seja a forma contratual exigida pela lei vigente em Macau, que impõe, no caso em causa, a do contrato escrito, o seu conteúdo não diferencia ao que deveria constar do contrato escrito, pois cada um dos protocolos assinados, que tem carácter vinculativo para ambas as partes, foi celebrado após ponderação prudente e as suas cláusulas



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
澳門基金會
Fundação Macau

definem claramente os direitos, as responsabilidades e as obrigações de cada uma das partes, bem como os pormenores de trabalhos, podendo deste modo assegurar os interesses da RAEM.

Por último, a Fundação agradece sinceramente às opiniões preciosas apresentadas pelo V/ Comissariado no Relatório de Auditoria e vai empenhar-se em aperfeiçoar os seus serviços de acordo com as verificações e opiniões de auditoria.

澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
勞工事務局
Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais



澳門特別行政區
審計局
梁煥庚局長



31911/00442/DFP/2015

來函編號
Sua referência

137/CA/DSA/2015

來函日期
Sua comunicação de

30/10/2015

發函編號
Nossa referência

31911/00442/DFP/2015

澳門郵政信箱3037號
C. Postal 3037 – Macau

事由：
Assunto 回覆觀察報告

審計局局長：

應 貴局要求，就《顧問、研究及民意調查的外判服務》衡工量值式審計報告，本局在附件作書面回應，請查收。

此 順頌
台祺

局 長

黃志雄

二零一五年十一月十九日

附件：回應審計報告

聯絡人：歐陽文標，電話：83999182



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
勞工事務局
Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais

Resposta escrita ao Relatório de auditoria de resultados sobre “Serviços adjudicados de consultoria, estudo e inquéritos à opinião pública”

No respeitante à situação descrita no relatório de auditoria, a DSAL não tem nada a acrescentar, e salienta que concorda com as opiniões de auditoria relativamente à sua administração. No entanto, desde 2012 que a DSAL tem vindo a reforçar a fiscalização de vários procedimentos de trabalho, designadamente na aquisição de bens e serviços, tendo levado a efeito a revisão, reorganização e aperfeiçoamento gradual. Em 2013, os “contratos de prestação de serviços” deixaram de ser renovados.

Além disso, a fim de reforçar o conhecimento do pessoal destes Serviços sobre os procedimentos de aquisição de bens e serviços e evitar situações de infracção à lei, a DSAL, com o apoio do Centro de Formação Jurídica e Judiciária, desde o ano passado até à presente data, organizou vários cursos relacionados com o regime jurídico de aquisição de bens e serviços e planeia a sua continuação no futuro. Por outro lado, para aperfeiçoar os procedimentos de aquisição de bens e serviços, a DSAL revê continuamente os respectivos trabalhos e organiza vários seminários para o pessoal destes Serviços, com o intuito de aumentar a sua sensibilização, a fim de assegurar a legalidade e a imparcialidade nestes procedimentos.

A DSAL vai continuar a cumprir o princípio da legalidade na administração, respeitando rigorosamente a lei no recrutamento de pessoal, aquisição de bens e serviços e nos trabalhos de adjudicação, e vai continuar a reforçar a formação dos trabalhadores para melhorar a execução e optimização do trabalho administrativo.

