



Região Administrativa Especial de Macau
Comissariado da Auditoria



Relatório de Auditoria Específica

**1.ª Fase do Sistema de
Metro Ligeiro**

Índice

Parte I: Sumário	3
1.1 Verificações e opiniões de auditoria.....	3
1.2 Sugestões de auditoria	7
1.3 Resposta do sujeito a auditoria	9
Parte II: Introdução.....	13
2.1 Contexto, objectivo e âmbito da auditoria.....	13
2.2 Factos importantes no empreendimento do metro ligeiro	13
2.3 Recursos para a construção do metro ligeiro.....	16
2.4 Trabalhos principais do empreendimento do metro ligeiro.....	17
2.5 Funcionamento do GIT	18
Parte III: Resultados de auditoria.....	19
3.1 Gestão financeira	19
3.2 Controlo de custos e de qualidade	51
Parte IV: Resposta do Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes	89
Anexos	107
Anexo 1: Despacho do Chefe do Executivo n.º 289/2007	109
Anexo 2: Decreto-Lei n.º 122/84/M.....	112

Parte I: Sumário

O Comissariado da Auditoria (CA) procedeu a uma auditoria específica sobre o planeamento e os trabalhos preparatórios da construção do Sistema de Metro Ligeiro (adiante abreviado por metro ligeiro ou metro) executados pelo Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes (GIT). A presente auditoria específica, realizada concomitantemente ao desenvolvimento do empreendimento, incide sobre as actividades no âmbito da “gestão financeira” e do “controlo de custos e de qualidade” executadas pelo GIT, desde a sua criação. A abordagem concomitante da auditoria pretende permitir ao GIT, com base nas sugestões apresentadas, introduzir, ainda em tempo útil, medidas para melhorar o seu subsequente desempenho e elevar a eficiência do seu trabalho, de forma a poder planear o uso dos recursos públicos necessários sob os princípios de eficácia e de economia, com o objectivo último de que a construção do metro ligeiro possa ser realizada nas melhores condições.

1.1 Verificações e opiniões de auditoria

1.1.1 Gestão financeira

1.1.1.1 Investimento global do metro ligeiro

O investimento de 7,5 mil milhões de patacas para a 1.^a fase do metro ligeiro divulgado pelo GIT respeita apenas à estimativa do investimento estático nas “obras de construção civil” e nos “sistemas e material circulante”. O investimento total dos trabalhos da 1.^a fase do metro ligeiro já adjudicados soma já cerca de 260 milhões de patacas, mas nenhum desses encargos integra a estimativa do investimento global do empreendimento acima referida. (pág. 42)

Sem o valor global do investimento, o GIT fica sem referência para controlar e manter as despesas dos diversos projectos dentro do limite máximo global. Também o Governo da RAEM fica impossibilitado de prever, com a antecedência necessária, as necessidades financeiras e de proceder ao planeamento do financiamento. (pág. 44)

O GIT não conservou as informações detalhadas dos 5 motivos e das variações dos valores referentes ao aumento do investimento de 4,2 mil milhões de patacas para 7,5 mil milhões de patacas. O facto revela que o GIT, para efeitos de gestão financeira, não deu importância à conservação dos dados orçamentais essenciais, prejudicando o controlo eficaz das alterações orçamentais dos projectos e a transparência no planeamento e controlo financeiro. (pág. 45)

1.1.1.2 Elaboração do orçamento anual

Os dados do Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração (PIDDA) afecto ao GIT referentes ao período entre 2008 e o primeiro semestre de 2010 mostram que quase 90% das subacções não estavam dotadas no ano em que foram adjudicadas e que, para resolver a situação, o GIT promoveu 35 transferências de verbas. Ao longo desses quase três anos, o GIT inscreveu nos orçamentos dos respectivos anos as acções “sistema transportes colectivos urbanos — obra” e “sistema transportes colectivos urbanos — equipamento”, com dotações totalizando cerca de 1,179 mil milhões de patacas. No entanto, durante esses quase três anos, foram utilizados apenas cerca de 2,05 milhões de patacas, verificado em 2008, o que, em termos percentuais, equivale a 0,17% da dotação global de 1,179 mil milhões de patacas para as duas acções para todo o referido período. O GIT não tem conseguido implementar medidas capazes de elevar a taxa de execução do PIDDA e de tornar a fiscalização eficaz, causando directamente o subaproveitamento de vultuosos fundos e a imobilização dos recursos disponíveis; também não tem sido capaz de preparar o orçamento para o PIDDA de forma razoável e prospectiva nem de manter a execução efectiva dentro duma margem de desvio aceitável. (pág. 46)

1.1.1.3 Realização de despesas conforme a lei

No âmbito das despesas do PIDDA, o GIT, em regra, procede ao cabimento de verbas depois das respectivas adjudicações, o que contraria o disposto no “Regime de administração financeira pública”. (pág. 48)

O procedimento seguido pelo GIT, em que na mesma proposta se propõe a adjudicação e a transferência de verbas, consubstancia uma adjudicação sem verbas suficientes garantidas, o que infringe o disposto na lei. O CA entende que a apresentação duma proposta única para solicitar a autorização de adjudicação e de transferência orçamental só pode ocorrer em situações urgentes e quando não há mais alternativas; de maneira nenhuma devem os serviços transformá-la em procedimento regular para transferências orçamentais. (pág. 49)

1.1.1.4 Aplicação das disposições de isenção do Decreto-Lei n.º 122/84/M

O GIT invocou disposições legais que permitem a isenção da consulta escrita de preços para cerca de 90% dos projectos adjudicados no âmbito da 1.ª fase do metro ligeiro, realizando por ajuste directo com apenas um fornecedor, independentemente se havia ou não mais fornecedores aptos para o serviço. O procedimento seguido exclui a participação

de mais concorrentes, privando-se o GIT da oportunidade de conseguir o melhor projecto, o melhor prazo de execução e os custos mais baixos. (pág. 49)

1.1.2 Controlo de custos e de qualidade

1.1.2.1 Fiscalização dos serviços adjudicados

O processo de aprovação a que se sujeitam os documentos técnicos produzidos pelo Consórcio A revela que, com frequência, o GIT é obrigado a mandar efectuar revisões e actualizações dos mesmos. O GIT realiza o exame técnico, identifica as insuficiências técnicas e oferece opiniões de melhoramento, com base nas quais o Consórcio A procede às correcções. A prática seguida equivale à transferência da responsabilização pela qualidade dos documentos técnicos para o GIT, que, no processo, se obriga a gastar consideráveis recursos administrativos. Para a verificação dos documentos do concurso para o “material circulante e sistemas”, o GIT só propôs recrutar uma empresa de consultoria independente depois da entrega dos mesmos pelo Consórcio A. O sucedido evidencia que o GIT não conhece suficientemente as suas próprias capacidades e valências técnicas e profissionais para se antecipar a eventuais problemas técnicos e tomar medidas de contingência com a antecedência necessária. (pág. 77)

Por outro lado, o GIT não domina, com precisão, a quantidade de documentos técnicos que o Consórcio A apresenta, tão pouco o ponto de situação dos mesmos nos processos de exame e aprovação. Reconhecendo a importância dos documentos técnicos, o CA entende que falta ao GIT um sistema de gestão de documentos, o que prejudica a fiscalização dos trabalhos do Consórcio A. Com efeito, à medida que o empreendimento vai progredindo, a quantidade dos documentos técnicos vai aumentando também, e uma gestão com base apenas na memória pessoal gera necessariamente erros e omissões. (pág. 78)

1.1.2.2 Avaliação de desempenho

No controlo da qualidade do desempenho do Consórcio A, o GIT não possui um mecanismo de avaliação periódica global nem dispõe de exigências e indicadores de desempenho claros, o que torna difícil o acompanhamento do desempenho global do Consórcio A por parte da entidade tutelar. A falta de um mecanismo e de normas de avaliação periódica tem também impedido o diagnóstico e a tipificação dos problemas e respectivos motivos e, consequentemente, a identificação das terapias adequadas para evitar a repetição dos problemas. (pág. 79)

1.1.2.3 Gestão da avaliação das propostas ao concurso público

O primeiro relatório de avaliação das propostas da consulta para a aquisição do serviço de “gestão de projecto e assistência técnica” foi devolvido pela entidade competente, com instrução para repetir a avaliação, porque a comissão de avaliação não tinha analisado todos os problemas apresentados no recurso apresentado pelo concorrente, tão pouco tinha considerado os conflitos entre a proposta concorrente e o programa da consulta. (pág. 80)

1.1.2.4 Realização de concursos públicos conforme a lei

O procedimento seguido pelo GIT nos concursos públicos, em que se remetia a minuta do contrato ao concorrente da proposta preferida depois da adjudicação, consubstancia um incumprimento das disposições legais. Sob o ponto de vista de justiça, o GIT não devia ter adoptado um método em violação do determinado na lei, só porque o concorrente era uma empresa local, que, em circunstâncias normais, não levantaria objecções. Além do mais, a legislação não prevê qualquer situação de excepção sob a qual o GIT poderia ter-se isentado do cumprimento do determinado na lei. (pág. 82)

1.1.2.5 Provisões nos projectos de investimento para situações de contingência

Não dispondo dum orçamento global nem dum limite orçamental máximo fixado, nada garante que o Governo da RAEM possa vir a disponibilizar os recursos financeiros necessários à conclusão do empreendimento do metro ligeiro. O GIT deve prever, com base no investimento global estimado, uma dotação no PIDDA de cada ano para enfrentar eventuais situações de urgência, e abandonar o procedimento actual de recorrer a transferências de verbas de outras subacções. (pág. 83)

1.1.2.6 Elaboração de planos de gestão e de instruções escritas

Os 13 planos de gestão da construção do metro ligeiro continuam há mais de um ano em processo de elaboração e revisão, não passando da fase de projecto. A situação revela que o GIT não tem exercido adequadamente a fiscalização e o controlo que lhe competem, assegurando a conclusão dos planos com a qualidade esperada, para que a gestão de todo o empreendimento seja executada com critérios. (pág. 84)

O GIT não dispõe de qualquer “plano de contingência” para enfrentar alterações de grande gravidade, como a eventual exoneração do Consórcio A da prestação dos serviços contratados e o atraso global do empreendimento. (pág. 84)

O GIT não dispõe de instruções escritas sobre medidas de controlo de custos, o que torna difícil transmitir, de forma clara, os objectivos pretendidos e normalizar os trabalhos deste âmbito. O recurso exclusivo à transmissão oral dos objectivos e procedimentos para o controlo de custos é passível de erros ou omissões de aspectos fundamentais. Concluindo, as insuficiências inerentes à transmissão oral devem ser sanadas através da adopção de instruções escritas. (pág. 86)

1.2 Sugestões de auditoria

- 1.2.1 Devem ser estimados de forma razoável e completa todos os recursos necessários, presentes e futuros, à realização do empreendimento do metro ligeiro e informar a entidade competente da estimativa do investimento global, para que esta, com base nessa estimativa e noutros factores relevantes, possa fazer uma avaliação completa de todo o empreendimento. (pág. 50)
- 1.2.2 O valor da estimativa global deve ser tomado como limite máximo na execução orçamental, bem como reforçado o acompanhamento sobre o orçamento próprio. Tendo em conta as despesas já realizadas, o GIT deve fiscalizar e avaliar periodicamente a execução global do empreendimento de forma a assegurar que os pagamentos totais não ultrapassem o limite máximo orçamentado; executar as despesas do metro ligeiro de acordo com as necessidades reais e de acordo com o princípio de economia. (pág. 50)
- 1.2.3 Devem ser divulgadas periodicamente informações actualizadas relativas ao investimento global, em benefício da transparência do empreendimento e da fiscalização. (pág. 50)
- 1.2.4 Prever, de forma razoável e prospectiva, os projectos e os trabalhos a realizar no ano do exercício, tendo ainda em conta os efeitos de eventuais acontecimentos conjunturais. (pág. 50)
- 1.2.5 As estimativas orçamentais devem fundamentar-se em informações suficientes, verdadeiras e concretas e calculadas de forma científica e adequada. (pág. 50)
- 1.2.6 Devem ser examinados os motivos das frequentes transferências de verbas e introduzir as correspondentes medidas de melhoramento e estabelecidas medidas eficazes de fiscalização da execução orçamental, com vista a assegurar o desenvolvimento das actividades do ano de acordo com o plano definido. (pág. 51)

- 1.2.7 Cumprir rigorosamente a legislação aplicável à administração financeira pública, realizar as despesas de acordo com a lei e garantir que também as instruções internas sejam cumpridas de forma efectiva e consistente. (pág. 51)
- 1.2.8 Cumprir rigorosamente o procedimento administrativo das transferências de verbas e assegurar a existência de verbas suficientes antes de qualquer autorização. (pág. 51)
- 1.2.9 Cumprir rigorosamente as disposições legais reguladoras da adjudicação, utilizar a forma mais adequada para escolher o melhor fornecedor e documentar claramente as análises que fundamentaram a adjudicação, garantindo assim o rigor e a justiça na execução do orçamento. (pág. 51)
- 1.2.10 Reforçar o controlo e explicitar ao Consórcio A as responsabilidades de ambas as partes, nomeadamente:
- o Consórcio A deve apresentar documentos técnicos de qualidade nos prazos determinados;
 - compete ao próprio Consórcio A assegurar o controlo de qualidade, suprir e rectificar os erros e omissões, bem como suprir as insuficiências. (pág. 87)
- 1.2.11 Criar rapidamente um mecanismo para avaliar periodicamente o desempenho do Consórcio A e reunir com ela para acordar critérios de avaliação e instituir as consequentes acções e medidas de melhoramento e acompanhamento de avaliação de desempenho; registar detalhadamente todas as notificações, sugestões de melhoramento, advertências e sanções aplicadas. (pág. 87)
- 1.2.12 Aperfeiçoar a gestão dos documentos técnicos de forma a assegurar o controlo sobre a quantidade exacta dos documentos recebidos, a sua tipologia, os resultados de exame e as datas de apresentação, com vista a fiscalizar e controlar o trabalho do Consórcio A. (pág. 87)
- 1.2.13 Observar de forma rigorosa as disposições legais regulamentadoras da abertura de concursos públicos e garantir a igualdade de tratamento aos concorrentes. (pág. 87)
- 1.2.14 Sem prejuízo da independência do processo de avaliação de propostas, definir instruções mais detalhadas de modo a aclarar o âmbito mais vasto das matérias sobre as quais a comissão de avaliação de propostas deve incidir a sua avaliação. (pág. 87)

- 1.2.15 Promover a criação duma provisão no PIDDA para acorrer a qualquer despesa imprevista no âmbito do empreendimento do metro ligeiro, de forma a garantir as disponibilidades financeiras necessárias. (pág. 87)
- 1.2.16 Promover a rápida conclusão dos planos de gestão necessários e as instruções aplicáveis para que as entidades participantes na preparação e construção do metro ligeiro possam seguir no desempenho e na execução das respectivas funções e tarefas. (pág. 87)
- 1.2.17 Preparar com antecedência planos de contingência viáveis para assegurar a conclusão da 1.^a fase do metro ligeiro no prazo previsto, assegurando nomeadamente que o pessoal do GIT possa assumir os trabalhos conforme os procedimentos determinados, tendo em conta as limitações das suas capacidades técnicas. (pág. 87)

1.3 Resposta do sujeito a auditoria

Na sua resposta, o GIT agradece as opiniões e sugestões apresentadas pelo CA e refere que procedeu oportunamente à discussão interna e à revisão dos aspectos passíveis de melhoramento a fim de otimizar o seu funcionamento e, assim, contribuir para elevar a eficiência dos trabalhos e melhorar o uso do erário público, com o objectivo último de assegurar o planeamento e a qualidade de construção do metro ligeiro. O GIT refere ainda que seriam criados um mecanismo de supervisão interna e um grupo permanente de acompanhamento com vista a aperfeiçoar continuamente a gestão financeira do projecto, o controlo dos custos e da qualidade, bem como para articular eficazmente com os futuros trabalhos da auditoria concomitante. Apresenta-se a seguir, resumidamente, a resposta do GIT.

1.3.1 Os trabalhos do sistema de metro ligeiro e a sua organização

O GIT refere que o “Projecto Optimizado do Sistema de Metro Ligeiro de Macau” e o “Custo Global da 1.^a Fase do Sistema de Metro Ligeiro” divulgados em Julho de 2007 apresentavam como preço global estimado para o empreendimento 4,2 mil milhões de patacas, valor que cobria os “custos do material circulante e sistemas” e os “custos das infra-estruturas”. Posteriormente, o Consórcio A, na “Solução de Implementação da 1.^a Fase do Sistema de Metro Ligeiro de Macau de 2009”, no mesmo quadro de despesas, actualizou a estimativa do preço para 7,5 mil milhões de patacas, tendo em conta, entre outros, o aumento dos preços das matérias-primas, a variação da taxa de câmbio e as exigências ambientais na execução das obras. O método de estimativa de custos tomou como referência os modelos de estimativa de custos de projectos de infra-estruturas de igual

natureza e, ainda, a experiência concreta dos trabalhos preparatórios de construção de outros sistemas de transportes ferroviários. O GIT acrescentou ainda que no decorrer dos preparativos do projecto de Macau, a estimativa do investimento inicial foi várias vezes “actualizada” com base em previsões de preços para períodos diferentes, obtendo assim uma previsão da evolução do orçamento do empreendimento.

O GIT refere que, com o objectivo de conjugar com as necessidades do plano geral de transportes de Macau, o Governo deu início a estudos de planeamento e a trabalhos de construção de equipamentos de apoio a transportes públicos, que, porém, não eram elementos integrantes e indispensáveis ao sistema de metro ligeiro. Em Outubro de 2009, aquando da divulgação da Proposta da Implementação do Metro Ligeiro 2009, os centros modais de transportes estavam ainda na fase inicial de concepção, não estando portanto em condições de serem apresentados como projectos independentes do metro ligeiro.

O GIT define o metro ligeiro como um empreendimento de alta tecnologia e de elevada complexidade, mas também sujeito a acompanhar o desenvolvimento da política ao longo de períodos diferentes, a enfrentar as reacções da população em momentos diferentes, bem como a situações imprevistas, o que torna difícil a preparação de um orçamento completo e exacto. Não obstante, o GIT refere que iria reforçar a programação orçamental.

Quanto à realização de despesas, o GIT refere que regista os cabimentos e os eventuais movimentos financeiros num documento de uso interno denominado “Ficha de Controlo do PIDDA”, o qual, porém, não apresenta de modo intuitivo os montantes remanescentes das dotações, pelo que iria melhorar a estrutura da ficha de controlo, a fim de poder reflectir com maior clareza os cabimentos e os movimentos financeiros. O GIT declara ainda que considera a sugestão do CA quanto à criação no orçamento do PIDDA de uma dotação de reserva para a construção do sistema do metro ligeiro e, para tanto, iria estudar com os serviços responsáveis pela organização e coordenação dos recursos financeiros.

1.3.2 Realizar aquisições de acordo com os termos da lei

Em relação aos 31 projectos da 1.^a Fase do Sistema de Metro Ligeiro adjudicados entre 2008 e Junho de 2010 e que, segundo o relatório de auditoria, cerca de 90% dos quais foram adjudicados por ajuste directo, o GIT refere à necessidade de considerar a natureza e o conteúdo dos mesmos. Assim, explica o GIT, 8 dos projectos, pela especificidade da sua natureza, só podiam ser realizados por determinadas entidades especializadas ou empresas detentoras de exclusivo locais, e outros 10 respeitavam a estudos, que pela sua incidência técnica muito especializada tornava difícil a avaliação da sua qualidade simplesmente pelo preço, tão-pouco o estabelecimento dum único quadro de critérios de avaliação para

seleccionar os respectivos fornecedores. Deste modo, o GIT recolhia primeiro as informações necessárias e depois contactava as entidades especializadas.

O GIT acrescenta que, na fase inicial, o empreendimento do metropolitano exigia sobretudo estudos, pelo que o ajuste directo foi mais frequente nas adjudicações. Entretanto, à medida que o empreendimento ia avançando, o GIT, conjugando entre as exigências técnicas de metropolitano e a participação local, foi também diversificando as formas de aquisição.

No que toca à gestão da avaliação das propostas concorrentes, enquanto entidade promotora dos concursos, o GIT em caso algum interfere no processo de avaliação. Apenas depois de concluído e submetido o relatório pela comissão de avaliação, o GIT, no papel duma terceira pessoa, ou por interposta equipa técnica convidada, procede à revisão, com vista a detectar qualquer omissão durante o processo de avaliação e, assim, assegurar que a adjudicação seja altamente transparente e conforme os princípios de “legalidade, equidade e justiça”.

Quanto à verificação de auditoria relativa à minuta do contrato, o GIT explica que, por norma, o conteúdo da minuta condensa as cláusulas previstas no caderno de encargos e o conteúdo da proposta do concorrente preferido; ao mesmo tempo, a legislação dispõe claramente que o concorrente preferido só pode apresentar reclamações contra a minuta do contrato sempre que dela resultem obrigações que contrariem ou não se contenham nos elementos que servem de base ao concurso. Assim, com vista a aumentar a eficiência dos trabalhos para se articular com o andamento de toda a obra, o GIT envia a minuta do contrato juntamente com o ofício de adjudicação. Tendo em conta a verificação de auditoria, o GIT refere que iria rever com atenção o procedimento.

1.3.3 Melhorar a gestão do projecto do metro ligeiro

O GIT refere que tem vindo a exigir, rigorosamente, à empresa de consultadoria do empreendimento o cumprimento das suas obrigações contratuais e tem adoptado medidas adequadas para proceder à sua supervisão. Refere ainda que o contrato celebrado com a empresa de consultadoria prevê penalidades por prestação de serviços aquém da qualidade esperada, motivando assim a empresa a cumprir rigorosamente as suas obrigações contratuais. O GIT refere ainda que iria, de forma programada, recrutar pessoal, em que iria ser dada atenção a técnicos do Interior da China qualificados em projectos de transportes ferroviários, para reforçar a capacidade de gestão e técnica da equipa.

Noutra vertente, o GIT refere que introduziu um sistema informático para tratamento e gestão de documentos internos. Também na preparação do concurso para o fornecimento do material circulante e sistemas, fez constar dos respectivos documentos a exigência de que o fornecedor deveria incluir um sistema de gestão de documentos capaz de gerir de forma centralizada os documentos de todas as entidades participantes na construção. O GIT refere que vai continuar a aperfeiçoar a gestão do empreendimento, introduzindo *softwares* adequados para integrar os programas de trabalhos de todas as entidades intervenientes da 1.^a fase do sistema de metro ligeiro, para efeitos de supervisão e gestão.

Por último, o GIT refere que concorda que é importante criar um mecanismo de avaliação do desempenho da empresa de consultadoria, tendo já estabelecido o respectivo regime de avaliação e criada uma comissão interna para proceder à avaliação periódica.

Parte II: Introdução

2.1 Contexto, objectivo e âmbito da auditoria

O metro ligeiro é um empreendimento central nas Linhas de Acção Governativa para a área das infra-estruturas de transportes. O Secretário para os Transportes e Obras Públicas (SOPT) divulgou, em Outubro de 2007, a “Solução para a Primeira Fase do Sistema de Metro Ligeiro” (também designada por 1.^a fase do Sistema de Metro Ligeiro) e previa-se que poderia entrar em funcionamento ao fim de sete anos. O empreendimento envolve vários milhares de milhões de patacas suportado pelos cofres públicos.

Para tornar mais eficiente a execução do empreendimento, pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 289/2007 (Anexo 1), foi criado em Novembro do mesmo ano o Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes, com a natureza de equipa de projecto¹, tendo por objectivo preparar, coordenar e acompanhar o plano de construção global do Metro Ligeiro, gerir os recursos necessários, assegurar a programação financeira, bem como estudar modelos de gestão a implementar. O número 10 do referido despacho dispõe: *“O GIT funciona na dependência e sob a orientação do Secretário para os Transportes e Obras Públicas.”*

A presente auditoria é de natureza concomitante, incide sobre fases sucessivas do desenvolvimento do empreendimento, com o objectivo de verificar se há aspectos, no âmbito do GIT, a serem melhorados. A auditoria incide sobre a “gestão financeira” e sobre o “controlo de custos e de qualidade” e cobre as actividades realizadas pelo GIT, desde a sua criação. A auditoria apresenta ainda sugestões para promover a introdução, em tempo útil, de medidas para melhorar os trabalhos subsequentes, para elevar a capacidade de auto-aprefeiçoamento, para assegurar que o uso dos recursos públicos necessários seja planeado, eficaz e em conformidade com o princípio de economia, com o objectivo último de que a construção do Metro Ligeiro possa ser executada nas melhores condições.

2.2 Factos importantes do empreendimento do metro ligeiro

Em 2002, o Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas (GDI) encomendou um estudo de viabilidade à Mass Transit Railway Corporation (MTRC), de Hong Kong, sobre a adopção de sistemas de transportes colectivos em Macau, tendo em vista confirmar a possibilidade de introduzir o metropolitano e identificar os requisitos essenciais que esse

¹ Nos termos do artigo 10.º da Decreto-Lei n.º 85/84/M, uma equipa de projecto destina-se a realizar projectos especiais de natureza transitória.

meio de transporte implica. O “Relatório de estudo preliminar de viabilidade do metropolitano de Macau” foi divulgado em Abril de 2003 e propunha um sistema de transporte sobre carris em plano elevado e com carruagens assentes em rodas de borracha. O sistema tinha como pano de fundo uma cidade turística, os passageiros seriam fundamentalmente turistas, o traçado seguia a orla litoral da cidade e as estações identificavam-se com os principais pontos turísticos.

Em Fevereiro de 2005, foi concluído outro estudo de viabilidade que o GDI encomendou à MTRC, denominado “Estudo de viabilidade do metropolitano em Macau”. O estudo debruçava-se sobre planeamento de transportes, serviços de engenharia, construção, exploração, impacto ambiental, calendarização de trabalhos, aquisições, estimação de custos de construção, avaliação financeira e realização de consultas públicas. O estudo propunha a adopção de planos de circulação subterrâneos e elevados e apresentou também uma rede de circulação com três linhas (uma cobrindo Coloane, outra a península de Macau e Taipa e um ramal para o aeroporto), com um total de 27 quilómetros e 29 estações.

Com base nos estudos de 2003 e de 2005, o GDI divulgou, em Outubro de 2006, o “Projecto aprofundado do sistema de metropolitano de Macau”, dando início a uma nova consulta pública sobre o traçado e questões associadas. O projecto propunha a adopção de um metro ligeiro elevado, a fim de se libertar dos constrangimentos colocados pela escassez de terrenos. O traçado totalizava 22 quilómetros, com circulação em dois sentidos, com partida nas Portas do Cerco em direcção à Taipa, via Ponte de Sai Van, e passando pelo Aeroporto Internacional de Macau e pelo COTAI, com um total de 26 estações.

Em Julho de 2007, o GDI divulgou o “Projecto optimizado da primeira fase do metro ligeiro de Macau”. O projecto apresentava um traçado de 20 quilómetros, com um total de 23 estações; composições de dois comboios de duas carruagens (cada composição é formada por dois comboios de duas carruagens atrelados, oferecendo, portanto, 4 carruagens); volume máximo de passageiros movimentado de cerca de 8 000 por hora/sentido.

A partir de Novembro de 2007, todas as tarefas respeitantes ao empreendimento do metro ligeiro que o GDI desenvolvia foram transferidas para o então criado GIT.

O GIT divulgou, em Outubro de 2009, a “Proposta de implementação da 1.^a fase do sistema de metro ligeiro 2009”. Tendo em conta as distâncias entre as estações, as limitações de espaço, os itinerários dos utentes, as tecnologias de construção e outros factores, a proposta reduziu o número de estações para 21, alongou o traçado para 21 quilómetros e referiu que o metro ligeiro começaria a operar em 2014. O metro ligeiro seria construído em várias fases:

- O traçado da 1.^a fase do metro ligeiro começa nas Portas do Cerco, segue pela costa leste da península em direcção à Barra, atravessa a Ponte de Sai Van em direcção a COTAI e termina no Terminal Marítimo de Pac On. O investimento desta fase reparte-se por vários tipos de trabalhos, incluindo a aquisição do material circulante e dos sistemas associados, a construção de tabuleiros elevados, de estações, de oficinas de reparação de comboios e de carris, a realização de sondagens geotécnicas e a relocação de tubagens enterradas ao longo do traçado;
- De acordo com o estudo de viabilidade para a 2.^a fase do metro ligeiro iniciado pelo GIT em Outubro de 2008, o traçado é estendido para cobrir a zona oeste da península, ligando as Portas do Cerco à estação da Barra, através duma linha que corre em paralelo à costa oeste da península, completando assim a rede de transbordo. No entanto, segundo o GIT, as referidas obras não iriam iniciar-se no prazo de 5 a 6 anos, contados a partir de 2010, porque a orientação da segunda fase foi revista, passando de simples construção de transportes ferroviários a respeitar também o planeamento urbano, acrescentando ainda a intenção de resolver as frequentes inundações no Porto Interior, que poderá implicar a reclamação de terrenos ao mar. Em resultado, o GIT não dispõe ainda de um calendário para essas obras;
- Considerando o progressivo desenvolvimento de Macau, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) solicitou a autorização do Governo Central para ampliar a superfície terrestre, através de aterros. Nesta sequência, existe actualmente um plano para o metro ligeiro ainda mais prospectivo, incluindo rever o trajecto projectado para os Novos Aterros do Porto Exterior e equacionar a possibilidade de ligação à rede ferroviária interurbana de Zhuhai, no contexto do quadro director de desenvolvimento estabelecido a nível nacional para esta região.

O percurso de desenvolvimento do metro ligeiro acima historiado pode ser resumido no quadro apresentado a seguir.

Quadro 1: Historial do empreendimento do metro ligeiro

Data	Factos	Serviços responsáveis
Abril de 2003	Divulgação do “Relatório do estudo prévio de viabilidade do metropolitano de Macau”	GDI
Fevereiro de 2005	Divulgação do “Estudo de viabilidade do metropolitano de Macau”	GDI
Outubro de 2006	Apresentação do “Projecto aprofundado do sistema de metropolitano de Macau”	GDI
Julho de 2007	Divulgação do “Projecto optimizado da primeira fase do metro ligeiro de Macau”	GDI
Outubro de 2007	Adoptado o projecto para a 1.ª fase do sistema de metro ligeiro	SOPT
Novembro de 2007	Criação do Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes	
Outubro de 2008	Início do estudo de viabilidade da 2.ª fase do sistema de metro ligeiro	GIT
Outubro de 2009	Divulgação da “Solução de implementação da 1.ª fase do sistema de metro ligeiro 2009”	GIT

2.3 Recursos para a construção do metro ligeiro

No quadro do regime financeiro público vigente, os serviços e organismos públicos agregam-se em serviços integrados, serviços dotados de autonomia administrativa e serviços e organismos dotados de autonomia financeira. Para efeito de gestão e fiscalização das receitas e despesas da RAEM, de forma a assegurar que os recursos públicos sejam aplicados de forma adequada e consentânea com os interesses públicos, o Governo de Macau prepara o orçamento anual de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 41/83/M e no Regulamento Administrativo n.º 6/2006.

O orçamento financeiro do Governo da RAEM prevê receitas e despesas públicas. São receitas públicas as receitas arrecadadas de acordo com a lei, incluindo, entre outras, impostos directos, licenças, juros, receitas provenientes da venda de serviços e bens. Por outro lado, são despesas públicas as despesas de funcionamento dos serviços públicos administrativos e o orçamento do PIDDA².

O orçamento financeiro do Governo da RAEM é anual. O Chefe do Executivo faz publicar anualmente um despacho³ onde são determinadas a calendarização e as regras que

² PIDDA é o acrónimo do Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração.

³ O despacho do Chefe do Executivo respeitante à elaboração do orçamento da RAEM é publicado em meados de cada ano, na I Série do Boletim Oficial. Os despachos referentes aos orçamentos de 2009 a 2011 foram publicados nos Boletins Oficiais n.ºs 192/2008, 203/2009 e 191/2010, respectivamente.

os serviços públicos administrativos devem seguir para preparar e entregar à DSF as respectivas propostas orçamentais. Os orçamentos de funcionamento dos serviços públicos administrativos compreendem despesas com o pessoal e com os serviços e bens necessários ao funcionamento corrente dos serviços, enquanto que o orçamento do PIDDA integra investimentos mais avultados respeitantes a projectos mais importantes ou especiais, normalmente virados para a melhoria do bem-estar da população e das condições sociais. Os orçamentos a integrar o PIDDA são propostos pelos serviços executantes. Recebidas as propostas orçamentais de todos serviços, a DSF prepara o orçamento financeiro do Governo da RAEM para o ano seguinte.

O GIT é um serviço integrado, portanto, não é dotado de autonomia financeira nem administrativa. O Governo da RAEM atribui-lhe anualmente uma dotação de acordo com a sua proposta de orçamento. Segundo os dados financeiros do GIT, as despesas com trabalhos preparatórios para a construção do metro ligeiro são suportadas pelo orçamento do GIT e pelo respectivo orçamento integrado no PIDDA, que são preparados anualmente com base no plano de actividades aprovado para o ano seguinte. Na preparação dos orçamentos, o GIT especifica os recursos financeiros necessários no ano seguinte à preparação da construção do metro ligeiro e apresenta-os à DSF de acordo com os termos do despacho Chefe do Executivo.

2.4 Trabalhos principais do empreendimento do metro ligeiro

Segundo informações do GIT, os trabalhos principais desenvolvidos no âmbito da primeira fase do empreendimento incluem:

- “Prestação de serviços de gestão de projecto e assistência técnica para a implementação da 1.^a fase do sistema de metro ligeiro de Macau”. O GIT adjudicou, em Fevereiro de 2009, os serviços de gestão de projecto e assistência técnica para a construção do metro ligeiro ao Consórcio A, celebrando com esta o contrato de serviços de “gestão de projecto e de assistência técnica”. Durante a 1.^a fase de construção do metro ligeiro, i.e. até ao início da operação do mesmo, o Consórcio A, enquanto representante do GIT, responsabiliza-se pela coordenação e gestão global do empreendimento e presta-lhe assistência técnica, sendo o período de execução de 46 meses. O contrato determina que o Consórcio A coordene e supervise o plano geral da 1.^a fase de construção do metro ligeiro, o que inclui, entre outras, as seguintes actividades e tarefas: fiscalizar todas as obras constituintes da 1.^a fase; preparar o lançamento de concursos públicos e respectivos cadernos de encargos; prestar assistência técnica nos concursos públicos; coordenar aquisições e subcontratações; coordenar fornecedores;

controlar o andamento das obras; prestar pareceres técnicos; testar equipamentos e exercer o controlo de qualidade; receber trabalhos e gerir riscos;

- O “material circulante e sistemas”. Estão incluídos neste âmbito, nomeadamente, trabalhos com a aquisição de comboios, do sistema de circulação, do sistema de venda de bilhetes e obras de beneficiação da Ponte de Sai Van. O GIT referiu que só depois de adjudicados os serviços de “gestão de projecto e assistência técnica” se poderia iniciar os trabalhos para o “material circulante e sistemas”, cuja conclusão seria, por sua vez, condição indispensável para o início do projecto de pormenores e dos subsequentes trabalhos de “obras de construção civil”, pois haveria a necessidade de saber, por exemplo, as medidas do comboio.
- “Obras de construção civil”. Os trabalhos de construção deste âmbito respeitam a estações, oficinas e tabuleiros elevados, electrificação e outros trabalhos de engenharia civil.

2.5 Funcionamento do GIT

Ao GIT, enquanto equipa de projecto responsável pela preparação, coordenação e execução de projectos de grandes infra-estruturas de transportes viários na RAEM, compete realizar trabalhos em duas áreas, sendo uma relativa aos trabalhos de construção das próprias infra-estruturas de transportes e outra à gestão administrativa e financeira subjacentes a esses mesmos trabalhos.

- Na vertente da construção das infra-estruturas de transporte, o GIT dedica-se actual e fundamentalmente à preparação da construção do metro ligeiro, o que inclui gerir o projecto, adquirir o material circulante e sistemas, realizar trabalhos de construção civil da componente principal e, ainda, realizar trabalhos do âmbito de serviços, materiais e obras;
- Quanto à gestão administrativa, os trabalhos têm a ver com a gestão dos recursos humanos e com a realização de concursos públicos para a aquisição de obras, serviços e materiais.
- No domínio da gestão financeira, os trabalhos têm a ver com a preparação de orçamentos, com a alteração orçamental e, ainda, com a sua execução.

Parte III: Resultados de auditoria

3.1 Gestão financeira

Para o metro ligeiro, no qual são aplicados avultados investimentos suportados pelo erário público, é indispensável que haja uma boa e cautelosa gestão financeira. Igualmente, o planeamento financeiro e a gestão do financiamento e da aplicação dos fundos obtidos são de maior importância para que seja alcançada a melhor relação custo/benefício. A auditoria sobre a presente fase incidiu sobre o “planeamento financeiro geral”, o “orçamento financeiro anual” e a “realização de despesas”.

3.1.1 Verificações de auditoria

3.1.1.1 Planeamento financeiro geral

- 3.1.1.1.1 Em Julho de 2007, aquando da confirmação da construção da primeira fase do metro ligeiro, o GDI apresentou publicamente que o “Projecto optimizado da primeira fase do metro ligeiro de Macau” implicaria um orçamento global estimado em 4,2 mil milhões de patacas, que cobria as duas componentes essenciais: o “material circulante e sistemas” e as “obras de construção civil”, orçados em 2,7 mil milhões de patacas e 1,5 mil milhões de patacas, respectivamente.
- 3.1.1.1.2 Em Fevereiro de 2009, o GIT, estrutura que o Governo entretanto criou para se ocupar exclusivamente da construção do metro ligeiro, adjudicou os serviços de “gestão de projecto e assistência técnica” ao Consórcio A e, em Março do mesmo ano, entregou à adjudicatária o relatório de estudo de viabilidade do metro ligeiro e outros elementos associados para que actualizasse os orçamentos do “material circulante e sistemas” e das “obras de construção civil”.
- 3.1.1.1.3 A pedido do GIT, o Consórcio A reviu a “Proposta de implementação da 1.ª fase do sistema de metro ligeiro 2009” tomando em linha de conta o aumento dos preços dos materiais, a subida das taxas de câmbio, os requisitos dos métodos de construção amigos do ambiente, um volume maior de passageiros, as obras de beneficiação da ponte de Sai Van e a inclusão do projecto do túnel. O “Cost Estimate”⁴ presente ao GIT actualizou os custos de construção da 1.ª fase do metro ligeiro para 7,5 mil milhões de patacas, 3,5 mil milhões para o “material circulante e sistemas” e 4 mil milhões de patacas para as “obras de construção

⁴ O inglês é a língua de trabalho entre o GIT e o Consórcio A. Ao longo do presente texto, são mantidas as designações em inglês do relatório de estimativas em apreço e de outros produzidos pelo Consórcio A.

civil”, apresentando ainda detalhadamente os preços unitários e as quantidades dos trabalhos⁵ do “material circulante e sistemas” e das “obras de construção civil”. O quadro abaixo apresenta a variação do preço global do empreendimento.

Quadro 2: Variação do preço global da 1.ª fase do metro ligeiro (1 000³ de patacas)

	Estimativa em 2007 (*)	Estimativa em 2009 (**)	Variação	Variação em %
	(1)	(2)	(3) = (2)-(1)	(3)/(1)
Material circulante e sistemas (a)	2,7	3,5	0,8	29,63%
Obras de construção civil (b)	1,5	4,0	2,5	166,67%
Preço total estimado da construção (a)+(b)	4,2	7,5	3,3	78,57%

Fonte: “Projecto optimizado da primeira fase do metro ligeiro de Macau” e “Proposta de implementação da 1.ª fase do sistema de metro ligeiro 2009”

(*) Estimativa do investimento aos preços de 2006.

(**) Estimativa do investimento aos preços de 2009.

3.1.1.1.4 Posteriormente, em 15 de Outubro de 2009, o Consórcio A entregou ao GIT o relatório definitivo do “Cost Estimate Comparison”. O relatório tinha por objectivo explicar a alteração do custo global do empreendimento, de 4,2 mil milhões para de 7,5 mil milhões de patacas, tendo apresentado 5 motivos.

Quadro 3: Cálculo das variações do preço do metro ligeiro (1 000³ de patacas)

Projecto optimizado 2007 (estimativa do investimento aos preços de 2006)		4,22
Motivos do aumento do preço estimado em 2009 e respectivas importâncias:		
1. Actualização de preços e impacto das taxas de câmbio	0,95	
2. Aumento do volume de passageiros	0,86	
3. Túnel	1,09	
4. Condicionaisismos de protecção ambiental	0,22	
5. Outros (Ponte de Sai Van ...)	0,14	3,26
Projecto de construção de 2009 (importância a investir com base nos índices de preços de 2009)		7,48

Fonte: Relatório “Cost Estimate Comparison”.

3.1.1.1.5 Segundo o GIT, os anexos ao relatório “Cost Estimate Comparison” expõem sobre a revisão em cima do preço global, de 4,2 mil milhões para 7,5 mil

⁵ Abrange todas as subacções de construção e aquisições. As “obras de construção civil” abrangem estações, tabuleiros elevados e elevadores; o “material circulante e sistemas” incluem, entre outros, as portas automáticas de protecção nas plataformas, os comboios e o sistema de monitorização.

milhões de patacas, numa abordagem técnica, um tanto ou quanto difícil para a compreensão do público em geral, pelo que o Consórcio A sintetizou os motivos em 5, conforme apresentados no Quadro 3, formato utilizado pelo GIT na apresentação ao público do novo preço da primeira fase do metro ligeiro. A agregação dos elementos constituintes e respectivas importâncias é da autoria do Consórcio A, não dispondo o GIT cópia dos mesmos. O CA pediu ao GIT para explicitar os itens detalhados no “Cost Estimate”, nomeadamente como foram agregados nos 5 motivos apresentados no Quadro 3 e que relação havia entre os mesmos (por exemplo, quais os motivos listados no Quadro 3, e respectivos níveis de impacto, levaram a que o preço unitário de cada metro quadrado de tabuleiro elevado aumentasse de cerca de 36 mil patacas em 2006 para cerca de 50,3 mil patacas em 2009), mas o Gabinete não foi capaz de explicar a estrutura dos aumentos nem as respectivas variações. Por outro lado, nomeadamente quanto ao quinto motivo, o GIT não conseguiu especificar os itens componentes de “Outros (Ponte de Sai Van ...)”, constante do “Cost Estimate Comparison”. O GIT referiu que as alterações à ponte de Sai Van variavam em função do “material circulante e sistemas” proposto por cada fornecedor, pelo que as diferenças eram grandes e as avaliações eram divergentes. Assim, optou-se por aplicar um padrão único para o processo de avaliação, ficando as importâncias apuradas integradas nos “outros” motivos. O GIT referiu que os itens enquadrados na “actualização de preços e impacto das taxas de câmbio” foram quantificados no relatório “Cost Estimate Comparison”, mas a operação era realmente muito difícil de se aplicar aos restantes quatro motivos. Assim, o GIT comunicou ao Consórcio A no sentido de se proceder a uma estimativa aproximada, inferindo-se a partir das variações dos preços. O processo desta operação não foi, porém, apresentado no relatório “Cost Estimate Comparison”. Com base nas informações recolhidas e nas situações em que se inteirou, o CA elaborou o relatório de observação e, em 11 de Fevereiro de 2011, em cumprimento dos procedimentos de auditoria, reuniu-se com GIT para confirmar as informações contidas no relatório. O documento com os cálculos dos aumentos dos factores agregados nos cinco motivos só viria a ser entregue no GIT pelo Consórcio A em 15 de Fevereiro de 2011.

- 3.1.1.1.6 De acordo com elementos do GIT, os serviços de “gestão de projecto e assistência técnica”, o “material circulante e sistemas” e as “obras de construção civil” eram os três trabalhos mais importantes da primeira fase do metro ligeiro. No entanto, em 2009, quando o GIT divulgou o custo actualizado da primeira fase do metro ligeiro não adicionou a despesa com os serviços de “gestão de projecto e assistência técnica” ao preço global revisto de 7,5 mil milhões de patacas, calculado pelo Consórcio A, que só abrangia o “material circulante e sistemas” e as “obras de construção civil”. O GIT explicou o facto referindo que

quando a actualização do preço da primeira fase foi divulgada, já a adjudicação dos serviços de “gestão de projecto e assistência técnica” tinha sido realizada e divulgada pelos órgãos de comunicação social, pelo que a respectiva despesa não foi incluída nos 7,5 mil milhões de patacas.

3.1.1.1.7 As informações orçamentais disponibilizadas pelo GIT revelam que os 7,5 mil milhões de patacas para o “material circulante e sistemas” e para as “obras de construção civil” eram suportados totalmente pelo PIDDA.

3.1.1.1.8 A partir de 2008, o GIT começou a propor as despesas de forma casuística. Assim, a despesa relativa à primeira fase do metro ligeiro suportada pelo PIDDA não inclui os trabalhos listados no Quadro 4, que totalizam 260 milhões de patacas, correspondendo a 3,5%⁶ do preço global de 7,5 mil milhões de patacas, e nos quais figuram os serviços de “gestão de projecto e assistência técnica”, adjudicados ao preço de 176 milhões de patacas. Tanto o GIT assim como o Consórcio A entendiam que a divulgação em separado dos custos dos projectos componentes do metro ligeiro tornaria as despesas mais claras e mais perceptíveis ao público, pelo que não integraram os trabalhos listados no Quadro 4 nos 7,5 mil milhões de patacas, estimados para a construção.

Quadro 4: Trabalhos da 1.ª fase do metro ligeiro já adjudicados e suportados pelo PIDDA
(O quadro não inclui a estimativa de 7,5 mil milhões de patacas para a construção do metro ligeiro divulgada pelo GIT)

N.º de ordem	Data de adjudicação	Trabalhos	Valores das adjudicações (patacas)
1	1/2008	Sondagens geotécnicas do traçado da 1.ª fase do metro ligeiro	2 478 650,00
2	4/2008	Estudo de impacto ambiental da 1.ª fase do metro ligeiro	1 980 000,00
3	8/2008	Levantamento das infra-estruturas ao longo do traçado da 1.ª fase do metro ligeiro	4 033 500,00
4	1/2009	Estudo da segurança da Ponte de Sai Van para a circulação do metro ligeiro	2 550 000,00
5	2/2009	Serviços de gestão de projecto e assistência técnica para a implementação da 1.ª fase do metro ligeiro	176 202 490,00
6	2/2009	Estudo geotécnico e ambiental do terreno para as oficinas da 1.ª fase do metro ligeiro	975 000,00
7	2/2009	Sondagens geológicas e ambiental do terreno para as oficinas da 1.ª fase do metro ligeiro	2 909 792,00
8	4/2009	Exposição do metro ligeiro — concepção e produção de peças de exposição	4 481 650,00
9	5/2009	Medição <i>in loco</i> do tabuleiro inferior da Ponte de Sai Van	180 000,00
10	6/2009	Exposição do metro ligeiro — concepção da sala de exposições	101 484,90

⁶ A percentagem é entre os 260 milhões de patacas e o custo global de 7,5 mil milhões de patacas.

N.º de ordem	Data de adjudicação	Trabalhos	Valores das adjudicações (patacas)
11	7/2009	Assistências técnicas específicas para a 1.ª fase do metro ligeiro	1 950 000,00
12	8/2009	Preparação do terreno para as oficinas da 1.ª fase do metro ligeiro	18 200 000,00
13	9/2009	Projecto do túnel do metro ligeiro — estudo urbano e de solo integrado	210 000,00
14	9/2009	Fiscalização das obras de nivelamento do terreno para as oficinas da 1.ª fase do metro ligeiro	587 000,00
15	9/2009	Obras da sala de exposições	623 008,00
16	11/2009	Planeamento do centro modal de transportes do Jockey Club	6 813 000,00
17	11/2009	Trabalhos de arborização do perímetro das oficinas da 1.ª fase do metro ligeiro	617 983,00
18	11/2009	Edifício de exposições sobre o metro ligeiro — projecto	1 454 445,00
19	11/2009	Edifício de exposições sobre o metro ligeiro — sondagens geológicas	201 855,00
20	12/2009	Estudo de viabilidade sobre o ordenamento do tráfego na zona da Barra	345 000,00
21	1/2010	Sondagens geológicas do terreno do túnel para a 1.ª fase do metro ligeiro	3 989 592,00
22	2/2010	Planeamento do centro modal de transportes da Barra	9 369 000,00
23	3/2010	Medição 3D ao longo do traçado da 1.ª fase do metro ligeiro	4 597 348,00
24	2/2010	Elaboração dos documentos para o concurso público relativo à operação e manutenção da 1.ª fase do metro ligeiro	3 680 000,00
25	3/2010	Serviços complementares do planeamento do centro modal de transportes da Barra	998 000,00
26	3/2010	Estudo de impacto ambiental do terreno do túnel da 1.ª fase do metro ligeiro	2 965 852,00
27	3/2010	Estudo e consultoria da estratégia de relações públicas do metro ligeiro	995 400,00
28	4/2010	Planeamento do centro modal de transportes da Barra - sondagens geológicas	748 575,00
29	4/2010	Relocação de cabos eléctricos na Estrada da Baía de Nossa Senhora da Esperança	3 400 000,00
30	4/2010	Relocação de condutas de abastecimento de água na Estrada da Baía de Nossa Senhora da Esperança	5 256 630,00
31	6/2010	Estudo das características dos percursos a pé da população de Macau	296 010,00
Total:			263 191 264,90

Fonte: Propostas disponibilizadas pelo GIT, informações relativas a cabimentos de verbas efectuadas pela DSF e despachos do Chefe do Executivo.

3.1.1.1.9 A proposta do “Projecto de concepção do Edifício de Exposições sobre o Metro Ligeiro” revela que o GIT pretendia “*divulgar os múltiplos aspectos do sistema de metro ligeiro para que a população o possa melhor conhecer e com isto*

ganhar a sua concordância e apoio, o que seria também um contributo para o bom funcionamento do metro ligeiro". A proposta foi apresentada superiormente em Novembro de 2009, tendo o "projecto" e as "sondagens geológicas" do Edifício de Exposições sobre o Metro Ligeiro (trabalhos número 18 e 19 do Quadro 4) sido adjudicados pelo preço global de 1,66 milhões de patacas. Em finais de Abril de 2010, o GIT deu início aos trabalhos de lançamento do concurso público para a construção do edifício, estimado em 45 milhões de patacas, também não incluídos nos 7,5 mil milhões de patacas. O concurso público foi lançado no início de Junho, mas, em Julho, ouvidas as opiniões de diversos sectores, o Chefe do Executivo anunciou o congelamento projecto. De acordo com a respectiva proposta, disponibilizada pelo GIT, *"o projecto de construção do Edifício de Exposições sobre o Sistema de Metro Ligeiro pode, na presente conjuntura, ser suspenso, não devendo ser reactivado no prazo de um ano."* Ao abrigo da alínea a) do artigo 96.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M, não se realizou a adjudicação.

- 3.1.1.1.10 O GIT iniciou, em Dezembro de 2009, o processo do concurso público internacional para o "material circulante e sistemas da 1.ª fase do sistema de metro ligeiro". Com base nos elementos constantes da página "Novidades" do website do GIT, com referência a 16 de Abril de 2010, foram recebidas três propostas, cujos preços para os trabalhos básicos eram os seguintes⁷: 6,282 mil milhões, 4,688 mil milhões e 4,567 mil milhões de patacas. Relativamente à estimativa de 3,5 mil milhões de patacas divulgada pelo GIT em 2009, esses valores representam um acréscimo mínimo de 31,42%, ou seja, 1,1 mil milhões de patacas. As três propostas apresentavam ainda trabalhos opcionais, incluindo a prestação de serviços de manutenção pelo período de 2014 a 2024, pelos preços de 2,018 mil milhões, 793 milhões e 1,662 mil milhões de patacas, e o fornecimento de comboios adicionais em 2020, pelos preços de 2,638 mil milhões, 1,511 mil milhões e 1,792 mil milhões de patacas, conforme se detalha no Quadro 5.

⁷ Os encargos com os trabalhos básicos respeitam ao fornecimento de comboios e de sistemas de acordo com um volume de passageiros indicado, incluindo a concepção e execução, bem como as obras de beneficiação da Ponte de Sai Van.

Quadro 5: Comparação dos preços das propostas concorrentes ao concurso para o “material circulante e sistemas”

Propostas concorrentes	Concorrente 1	Concorrente 2	Concorrente 3
Preços para os trabalhos principais (1 000 ³ de patacas): comboios e sistemas (concepção e execução) e, ainda, obras de beneficiação da Ponte de Sai Van (1)	6,282	4,688	4,567
Itens opcionais (1 000 ³ de patacas):			
• Serviço de manutenção para os períodos de 2014-2019 e 2020-2024 (2)	2,018	0,793	1,662
• Fornecimento de comboios adicionais para satisfazer a capacidade de transporte em 2020 (3)	2,638	1,511	1,792
Subtotal: (4)= (2)+ (3)	4,656	2,304	3,454

Fonte: Elementos apresentados no *website* do GIT relativos aos resultados concurso público para o “material circulante e sistemas”.

3.1.1.1.11 A página “Novidades” de 30 de Dezembro de 2010, do *website* do GIT, dá conta da conclusão da adjudicação do “material circulante e sistemas”. Os trabalhos principais do “material circulante e sistemas” totalizam 4,688 mil milhões de patacas, excluindo os encargos com os itens opcionais: o serviço de manutenção e a aquisição adicional de comboios. O Quadro 5 mostra que os itens opcionais dos três concorrentes totalizam, respectivamente, 4,656 mil milhões, 2,304 mil milhões e 3,454 mil milhões de patacas.

3.1.1.1.12 Os 4 mil milhões de patacas estimados pelo GIT para as “obras de construção civil” excluem as despesas de reordenamento da rede viária causada pela construção do metro ligeiro, bem como da construção de silos subterrâneos de estacionamento nas imediações das estações e, ainda, das instalações destinadas a transbordos. Na perspectiva do GIT, embora os centros modais de transportes prevejam efectivamente equipamentos como parques de estacionamento, zonas de tomada e largada de passageiros e espaços para estacionamento de autocarros, esses equipamentos, porém, não são indispensáveis ao metro ligeiro, pelo que não devem ser considerados como componentes do mesmo e, por consequência, as respectivas despesas não foram incluídas na estimativa de 7,5 mil milhões de patacas.

3.1.1.1.13 Por outro lado, o GIT é uma equipa de projecto⁸ criada com o objectivo de preparar e coordenar os trabalhos de infra-estruturas de transportes. Até Julho de

⁸ Nos termos do artigo 10.º da Decreto-Lei n.º 85/84/M, uma equipa de projecto destina-se a realizar projectos especiais de natureza transitória.

2010, todas as despesas realizadas com as actividades ligadas à construção do metro ligeiro foram integralmente suportadas por verbas do GIT, por exemplo, a preparação dos documentos dos concursos lançados, a publicação dos anúncios relativos aos concursos públicos, a promoção de actividades ligadas ao metro ligeiro, etc. O GIT não somou as despesas com o seu próprio funcionamento à estimativa divulgada de 7,5 mil milhões de patacas. As despesas de funcionamento do GIT nos anos de 2008 e 2009 somaram 33,42 milhões de patacas, conforme mostra o Quadro 6.

Quadro 6: Contas finais das despesas de funcionamento anuais do GIT ^(*)
(patacas)

Classificações das despesas	Despesas finais de 2008	Despesas finais de 2009	Total
01 - Pessoal	9 161 339,60	12 598 442,40	21 759 782,00
02 – Bens e serviços	3 724 673,90	6 491 648,90	10 216 322,80
05 – Outras despesas correntes	37 406,30	53 466,00	90 872,30
07 - Investimento	766 304,00	588 255,00	1 354 559,00
Total:	13 689 723,80	19 731 812,30	33 421 536,10

Fonte: Informações extraídas da Relação das Despesas Pagas das Contas Gerais dos anos de 2008 e 2009, fornecidas pela DSF.

(*) Dado que as despesas de funcionamento do GIT são processadas pela DSF e não tendo esta conseguido, até a conclusão do presente relatório, fornecer informações relativas à conta final de 2010, o quadro compreende apenas as despesas do GIT relativas a 2008 e 2009.

3.1.1.1.14 As despesas com o “material circulante e sistemas” e a estimativa das “obras de construção civil” somam 8,688 mil milhões de patacas, valor que ultrapassa em 15,84% da estimativa divulgada pelo GIT em 2009, que era de 7,5 mil milhões de patacas.

Quadro 7: Encargos estimados mais recentes com a 1.ª fase do metro ligeiro

Trabalhos	Importâncias (1 000 ³ de patacas)
Obras de construção civil	4,000
Trabalho principal “material circulante e sistemas” (preço de adjudicação) ^(*)	4,688
Total:	8,688

(*) Segundo a página “Novidades” de 30 de Dezembro de 2010 do *website* do GIT, o Governo adjudicou o trabalho principal “material circulante e sistemas” pelo preço de 4,688 mil milhões de patacas.

3.1.1.2 Orçamento financeiro anual

- 3.1.1.2.1 Todos os encargos do metro ligeiro são suportados por verbas de funcionamento do GIT e pelo PIDDA. Em termos relativos, as despesas de funcionamento do GIT são menos relevantes do que as despesas conhecidas e suportadas pelo PIDDA, pelo que a presente auditoria privilegiou o exame ao orçamento do PIDDA, na parte que toca ao metro ligeiro, procurando através desse exame analisar os resultados da gestão financeira do GIT.
- 3.1.1.2.2 Para preparar a proposta de orçamento a integrar o PIDDA do ano seguinte, o GIT parte do plano de actividades estabelecido para a construção do sistema de metro ligeiro, quantifica-o e estrutura-o em projectos, acções e subacções⁹ e remete a proposta à DSF no prazo definido anualmente por despacho do Chefe do Executivo. Com base na documentação fornecida pelo GIT sobre os orçamentos do PIDDA, propostas de despesas e transferências de verbas referentes aos anos de 2008 a 2010, o CA procedeu ao levantamento dos orçamentos iniciais e finais e também dos pagamentos efectivos das subacções realizadas entre 2008 e o primeiro semestre de 2010, cujos valores são sintetizados no Quadro 8. Entre 2008 e Junho de 2010, foram executadas 31 subacções. Dentre as subacções constantes do Quadro 8, com a excepção da número 21, todas as outras 28 subacções só puderam ser executadas com recurso a reforço orçamental através de transferências de verbas, que totalizaram cerca de 89,06 milhões de patacas¹⁰. Dentre essas 28 subacções, 27 (87,10% de todas as subacções) tinham como orçamento inicial de zero patacas; e, a única subacção com orçamento inicial teve também que ser reforçada, por insuficiência de verbas.

⁹ O PIDDA é constituído por um conjunto de projectos de investimento bem definidos, por exemplo, “Sistema de transportes colectivos urbanos”, “Novo Terminal da Taipa” e “Habitação Social na Ilha Verde”. Cada projecto pode abranger várias acções, que são trabalhos concorrentes para a consecução do projecto, e cada acção deve conter, pelo menos, uma subacção, que consubstancia as despesas necessárias à concretização dos trabalhos.

¹⁰ A importância da dotação aumentada, 89 058 428,50 patacas, é a soma entre o total das verbas transferidas como reforço e a verba anulada, nos valores de 86 797 234,50 patacas e 2 261 194,00 patacas, respectivamente.

Quadro 8: Transferências orçamentais, e respectivas execuções, havidas com as subacções adjudicadas na 1.ª fase do sistema de metro ligeiro (o quadro abrange apenas as subacções adjudicadas que foram objecto de transferências orçamentais e os respectivos montantes)

N.º de ordem	Códigos ¹¹ e designações das subacções	Anos das transferências de verbas	Orçamentos iniciais (patacas) (1)	Transferências (patacas) (2)	Orçamentos finais (patacas) (3)=(1)+(2)	Pagamentos efectivos (patacas) (4)	Taxas de execução (4)/(3)	Obs.
1	8.051.146.01 Sondagens geotécnicas do traçado da 1.ª fase do metro	2008	0,00	2 478 650,00	2 478 650,00	2 053 254,00	82,84%	
2	8.051.148.09 Levantamento das infra-estruturas ao longo do traçado da 1.ª fase do metro	2008	0,00	2 420 100,00	2 420 100,00	2 420 100,00	100,00%	
3	8.051.148.01 Estudo de impacto ambiental da 1.ª fase do metro	2009	0,00	99 000,00 55 000,00	154 000,00	154 000,00	100,00%	a
4	8.051.148.05 Serviços de gestão de projecto e assistência técnica para a implementação da 1.ª fase do sistema	2009 2010 (até Junho)	45 000 000,00 42 588 200,00	18 380 030,00 10 205 644,00	63 380 030,00 52 793 844,00	53 174 386,00 18 495 856,00	83,90% 35,03%	b
5	8.051.148.10 Estudo de segurança da Ponte de Sai Van para a circulação do metro	2009	0,00	2 550 000,00	2 550 000,00	2 550 000,00	100,00%	
6	8.051.148.11 Estudo geológico e avaliação ambiental do terreno para as oficinas da 1.ª fase do metro	2009	0,00	975 000,00	975 000,00	780 000,00	80,00%	
7	8.051.148.12 Sondagens geológicas e avaliação ambiental do terreno para as oficinas da 1.ª do metro	2009	0,00	2 909 792,00	2 909 792,00	2 696 090,00	92,66%	
8	8.051.148.14 Medição <i>in loco</i> do tabuleiro inferior da Ponte de Sai Van	2009	0,00	180 000,00	180 000,00	180 000,00	100,00%	
9	8.051.148.22 Assistências técnicas independentes para a 1.ª fase do metro	2009	0,00	1 950 000,00	1 950 000,00	1 950 000,00	100,00%	
10	8.051.148.23 Projecto do túnel do metro - estudo urbano e de solo integrado	2009	0,00	210 000,00	210 000,00	210 000,00	100,00%	
11	8.051.148.28 Estudo de viabilidade sobre o ordenamento do tráfego na zona da Barra	2009	0,00	345 000,00	345 000,00	345 000,00	100,00%	
12	8.051.163.02 Nivelamento do terreno para as oficinas da 1.ª fase do metro	2009	0,00	18 200 000,00	18 200 000,00	18 130 301,80	99,62%	
13	8.051.163.03 Fiscalização das obras de nivelamento do terreno para as oficinas da 1.ª fase do metro	2009	0,00	440 250,00	440 250,00	440 250,00	100,00%	
14	8.051.177.01 Exposição do metro ligeiro - concepção e produção de peças de exposição	2009	0,00	4 481 650,00 286 172,30	4 767 822,30	4 767 822,30	100,00%	a
15	8.051.181.01 Exposição do metro - concepção da sala de exposições	2009	0,00	101 484,90	101 484,90	101 484,90	100,00%	
16	8.051.181.02 Obras da sala de exposições	2009	0,00	623 008,00 36 290,00	659 298,00	659 298,00	100,00%	a

¹¹ Os códigos das subacções do PIDDA são compostos por 4 grupos de algarismos. Por exemplo, no código “8. 051. 148. 04”, “8” traduz a função principal governativa a que pertence, “051” traduz uma subdivisão da função, “148” é número da acção a que a subacção está associada e “04” é o número da subacção.

N.º de ordem	Códigos ¹¹ e designações das subacções	Anos das transferências de verbas	Orçamentos iniciais (patacas) (1)	Transferências (patacas) (2)	Orçamentos finais (patacas) (3)=(1)+(2)	Pagamentos efectivos (patacas) (4)	Taxas de execução (4)/(3)	Obs.
17	8.090.291.01 Trabalhos de arborização do perímetro das oficinas da 1.ª fase do metro	2009	0,00	556 184,70	603 584,80	603 584,80	100,00%	a
				47 400,10				
18	8.051.193.01 Edifício de exposições sobre o metro - projecto	2009	0,00	1 309 000,50	1 309 000,50	654 500,50	50,00%	b
		2010 (até Junho)	0,00	654 500,00	654 500,00	654 500,00	100,00%	
19	8.051.193.02 Edifício de exposições sobre o metro - sondagens geológicas	2009	0,00	201 855,00	201 855,00	201 379,00	99,76%	
20	8.051.148.24 Planeamento do centro modal de transportes do Jockey Club	2009	0,00	1 021 950,00	1 021 950,00	0,00	0,00%	
21	8.051.148.25 Planeamento do centro modal de transportes da Barra	2010 (até Junho)	12 000 000,00	(2 261 194,00)	9 738 806,00	0,00	0,00%	d
22	8.051.148.29 Elaboração dos documentos para o concurso público relativo à operação e manutenção da 1.ª fase do metro	2010 (até Junho)	0,00	3 680 000,00	3 680 000,00	0,00	0,00%	c
23	8.051.148.30 Estudo de impacto ambiental do terreno do túnel da 1.ª fase do metro	2010 (até Junho)	0,00	1 500 000,00	2 965 852,00	1 038 048,20	35,00%	c
				1 465 852,00				
24	8.051.148.31 Serviços complementares do planeamento do centro modal de transportes da Barra	2010 (até Junho)	0,00	998 000,00	998 000,00	0,00	0,00%	
25	8.051.148.32 Planeamento do centro modal de transportes da Barra - sondagens geológicas	2010 (até Junho)	0,00	748 575,00	748 575,00	0,00	0,00%	
26	8.051.148.XX Estudo das características dos percursos a pé da população de Macau	2010 (até Junho)	0,00	296 010,00	296 010,00	0,00	0,00%	e
27	8.051.148.XX Estudo e consultoria da estratégia de relações públicas para o metro ligeiro	2010 (até Junho)	0,00	995 400,00	995 400,00	0,00	0,00%	c e
28	8.051.197.01 Relocação de cabos eléctricos na Estrada da Baía de Nossa Senhora da Esperança	2010 (até Junho)	0,00	3 400 000,00	3 400 000,00	0,00	0,00%	c
29	8.051.197.02 Relocação de condutas de abastecimento de água na Estrada da Baía de Nossa Senhora da Esperança	2010 (até Junho)	0,00	5 256 630,00	5 256 630,00	0,00	0,00%	c
	Total:			86 797 234,50				

Fonte: Elementos fornecidos pelo GIT relativos a orçamentos, propostas, “Mapas de controlo do PIDDA” e transferências de verbas da DSF.

- a) Obras adicionais
- b) Despesas plurianuais
- c) Transferências com contrapartidas em projectos doutros serviços da tutela da SOPT integrantes do PIDDA. Outras despesas não assinaladas com a nota c) respeitam a transferências entre projectos do orçamento do PIDDA pertencentes ao GIT.
- d) Transferências com contrapartida em projectos do GIT para projectos de outros serviços da tutela da SOPT.
- e) Subacções a que até Junho de 2010 ainda não tinham sido atribuídos os respectivos números, pelo que aparecem assinaladas com “XX”.

3.1.1.2.3 O Quadro 8 mostra que os pagamentos das 4 subacções da 1.^a fase do metro abaixo listadas só puderam ser satisfeitos com duas transferências dotacionais no mesmo ano económico, sendo que a segunda das transferências tinha por finalidade suportar as despesas com obras adicionais, envolvendo a importância total de 4,2 mil milhões de patacas:

- “8.051.148.01 Estudo de impacto ambiental da 1.^a fase do metro” (n.º 3);
- “8.051.177.01 Exposição do metro ligeiro — concepção e produção de peças de exposição” (n.º 14);
- “8.051.181.02 Obras da sala de exposições” (n.º 16);
- “8.090.291.01 Trabalhos de arborização do perímetro das oficinas da 1.^a fase do metro” (n.º 17).

3.1.1.2.4 O Quadro 8 mostra também que os orçamentos das 5 subacções abaixo listadas tiveram que ser reforçados com transferências a partir de projectos do PIDDA pertencentes a outros serviços da tutela da SOPT, por insuficiência de verbas orçamentais no PIDDA atribuído ao GIT, envolvendo cerca de 14,8 milhões de patacas:

- “8.051.148.29 Elaboração dos documentos para o concurso público relativo à operação e manutenção da 1.^a fase do metro ligeiro” (n.º 22);
- “8.051.148.30 Estudo de impacto ambiental do terreno do túnel da 1.^a fase do metro ligeiro” (n.º 23);
- “8.051.148.XX Estudo e consultoria da estratégia de relações públicas para o metro ligeiro” (n.º 27);
- “8.051.197.01 Relocação de cabos eléctricos na Estrada da Baía de Nossa Senhora da Esperança” (n.º 28);
- “8.051.197.02 Relocação da rede de condutas de abastecimento de água na Estrada da Baía de Nossa Senhora da Esperança” (n.º 29).

3.1.1.2.5 Numa abordagem por ano económico, o Quadro 8 revela que das 35 transferências de verbas promovidas pelo GIT no período de 2008 até ao primeiro semestre de 2010 para fazer face às adjudicações, 2 foram efectuadas em 2008, 22 em 2009 e 11 na primeira metade do ano de 2010.

Quadro 9: Transferências de verbas para projectos da 1.ª fase do metro, de acordo com o ano das respectivas adjudicações*

Anos económicos	Número de transferências	Importâncias transferidas (patacas)
2008	2	4 898 750,00
2009	22	54 959 067,50
2010 (1.º semestre)	11	29 200 611,00
Total	35	89 058 428,50

Fonte: Elementos fornecidos pelo GIT relativos a orçamentos, propostas, “Mapas de controlo do PIDDA” e transferências de verbas da DSF.

* O presente quadro ignora as transferências a partir da subacção 21 do Quadro 8 para projectos de outros serviços da tutela da SOPT.

3.1.1.2.6 Na agregação por acções do PIDDA, do total das 35 transferências de verbas realizadas, listadas no Quadro 9, 15 foram entre subacções constituintes da mesma acção, envolvendo cerca de 33,73 milhões de patacas, sendo que as restantes 20 transferências foram entre acções de natureza diferente, envolvendo cerca de 55,33 milhões de patacas.

Quadro 10: Pormenores das transferências de verbas realizadas (patacas)

Âmbito das transferências	N.º	Anos	Projectos com verbas reforçadas *	Contrapartidas	Importâncias das transferências
Transferências dentro da mesma acção	1	2008	8.051.146.01 Sondagens geotécnicas do traçado	8.051.146.02 Construção	2 478 650,00
	2	2008	8.051.148.09 Levantamento das infra-estruturas ao longo do traçado da 1.ª fase	8.051.148.04 Estudo	2 420 100,00
	3	2009	8.051.148.01 Estudo de impacto ambiental da 1.ª fase do metro	8.051.148.04 Estudo	99 000,00
	4	2009	8.051.148.01 Estudo de impacto ambiental da 1.ª fase do metro	8.051.148.04 Estudo	55 000,00
	5	2009	8.051.148.10 Estudo de segurança da Ponte de Sai Van para a circulação do metro	8.051.148.04 Estudo	2 550 000,00
	6	2009	8.051.148.11 Estudo geológico e avaliação ambiental do terreno para as oficinas da 1.ª fase do metro	8.051.148.04 Estudo	975 000,00
	7	2009	8.051.148.14 Medição <i>in loco</i> do tabuleiro inferior da Ponte de Sai Van	8.051.148.04 Estudo	180 000,00
	8	2009	8.051.148.22 Assistências técnicas independentes para a 1.ª fase do metro	8.051.148.04 Estudo	1 950 000,00
	9	2009	8.051.148.23 Projecto do túnel do metro - estudo urbano e de solo integrado	8.051.148.04 Estudo	210 000,00
	10	2009	8.051.148.24 Planeamento do centro modal de transportes do Jockey Club	8.051.148.04 Estudo	1 021 950,00

Âmbito das transferências	N.º	Anos	Projectos com verbas reforçadas *	Contrapartidas	Importâncias das transferências
Transferências dentro da mesma acção	11	2009	8.051.148.28 Estudo de viabilidade sobre o reordenamento do tráfego da zona da Barra	8.051.148.04 Estudo	345 000,00
	12	2009	8.051.163.02 Nivelamento do terreno para as oficinas da 1.ª fase do metro	8.051.163.01 Construção do Edifício	18 200 000,00
	13	2010	8.051.148.31 Serviços complementares de planeamento do centro modal de transportes da Barra	8.051.148.25 Planeamento do centro modal de transportes da Barra	998 000,00
	14	2010	8.051.148.30 Estudo de impacto ambiental do terreno do túnel da 1.ª fase do metro	8.051.148.27 Estudo de impacto ambiental e sondagens geológicas do terreno do túnel da 1.ª fase do metro	1 500 000,00
	15	2010	8.051.148.32 Planeamento do centro modal de transportes da Barra - sondagens geológicas	8.051.148.25 Planeamento do centro modal de transportes da Barra	748 575,00
Subtotal (1):					33 731 275,00
Transferências entre acções	16	2009	8.051.148.05 Serviços de gestão de projecto e assistência técnica para a implementação da 1.ª fase do metro	8.051.146.05 Construção da 1.ª fase do metro, Macau	18 380 030,00
	17	2009	8.051.148.12 Sondagens geológicas e avaliação ambiental do terreno para as oficinas da 1.ª fase do metro	8.051.146.04 Coordenação e fiscalização	2 909 792,00
	18	2009	8.051.163.03 Fiscalização das obras de nivelamento do terreno para as oficinas da 1.ª fase do metro	8.051.148.04 Estudo	440 250,00
	19	2009	8.090.291.01 Trabalhos de arborização do perímetro exterior	8.051.163.01 Construção do Edifício	556 184,70
	20	2009	8.090.291.01 Trabalhos de arborização do perímetro exterior	8.051.163.01 Construção do Edifício	47 400,10
	21	2009	8.051.177.01 Peças de exposição - concepção e produção	8.051.146.05 Construção da 1.ª fase do metro, Macau	4 481 650,00
	22	2009	8.051.177.01 Peças de exposição - concepção e produção	8.051.146.05 Construção da 1.ª fase do metro, Macau	286 172,30
	23	2009	8.051.181.01 Concepção da sala de exposições	8.051.148.07 Estudo sobre o impacto económico e social das 1.ª e 2.ª fases do metro	101 484,90
	24	2009	8.051.181.02 Obras da sala de exposições	8.051.148.04 Estudo	623 008,00
	25	2009	8.051.181.02 Obras da sala de exposições	8.051.148.04 Estudo	36 290,00
	26	2009	8.051.193.01 Projecto	8.051.163.01 Construção do Edifício	1 309 000,50
	27	2009	8.051.193.02 Sondagens geológicas	8.051.163.01 Construção do Edifício	201 855,00
	28	2010	8.051.148.05 Serviços de gestão de projecto e assistência técnica para a implementação da 1.ª fase do metro	8.051.181.03 Construção do Edifício de Exposições	10 205 644,00
	29	2010	8.051.193.01 Edifício de Exposições sobre o Metro - projecto	8.051.181.03 Construção do Edifício de Exposições	654 500,00

Âmbito das transferências	N.º	Anos	Projectos com verbas reforçadas *	Contrapartidas	Importâncias das transferências
Transferências entre acções	30	2010	8.051.148.XX Estudo das características dos percursos a pé da população de Macau	8.051.146.08 Sondagens geológicas do terreno do túnel para a 1.ª fase do metro	296 010,00
	31	2010	8.051.148.29 Elaboração dos documentos para o concurso público relativo à operação e manutenção da 1.ª fase do metro	8.090.019.14 Remoção, recolha e limpeza de resíduos sólidos - prestação de serviços III	3 680 000,00
	32	2010	8.051.148.XX Estudo e consultoria da estratégia das relações públicas do metro	8.090.019.14 Remoção, recolha e limpeza de resíduos sólidos - prestação de serviços III	995 400,00
	33	2010	8.051.148.30 Estudo sobre a avaliação do impacto ambiental do terreno do túnel para a 1.ª fase do sistema	8.090.019.14 Remoção, recolha e limpeza de resíduos sólidos - prestação de serviços III	1 465 852,00
	34	2010	8.051.197.01 Relocação dos cabos eléctricos subterrâneos na Baía de Nossa Senhora da Esperança	8.090.019.14 Remoção, recolha e limpeza de resíduos sólidos - prestação de serviços III	3 400 000,00
	35	2010	8.051.197.02 Relocação das condutas subterrâneas de abastecimento de água na Baía de Nossa Senhora da Esperança	8.090.019.14 Remoção, recolha e limpeza de resíduos sólidos - prestação de serviços III	5 256 630,00
Subtotal (2):					55 327 153,50
Total (1) + (2):					89 058 428,50

Fonte: Elementos fornecidos pelo GIT relativos a propostas de despesas e a transferências de verbas efectuadas pela DSF.

* Subacções a que, até Junho de 2010, ainda não tinham sido atribuídos os respectivos números, pelo que aparecem assinaladas com “XX”.

3.1.1.2.7 Segundo explicação do GIT, as frequentes transferências de verbas registadas na 1.ª fase do metro ligeiro deveram-se ao facto de ser difícil prever, duma forma global, os pequenos trabalhos e a sua sequência de execução. Não possuindo grande experiência na matéria, o GIT não era capaz de preparar uma proposta de orçamento com todos os trabalhos que iriam ser feitos e as respectivas despesas quantificadas, ou seja, não era capaz de apresentar uma proposta de orçamento perfeito. Além disso, alguns trabalhos do empreendimento tiveram que ser adiados porque no processo do concurso público para a aquisição dos serviços de “gestão de projecto e assistência técnica” surgiram alguns problemas de contencioso legal e, em contrapartida, outros projectos foram antecipados, pelo que foi necessário proceder-se a transferência de verbas (ver 3.1.1.2.12). Para contornar a situação das despesas imprevistas, o GIT adoptou o seguinte procedimento: na preparação do orçamento, era inscrita uma verba em “8.051.148.04 Sistema de transportes colectivos urbanos — estudo” e outra em “8.051.148.06 Sistema de transportes colectivos urbanos — consultoria”, mas sem listar as correspondentes despesas concretas; mais tarde, durante a execução, surgindo despesas com estudos ou serviços de consultoria não previstos, seriam propostas transferências de verbas com contrapartidas nessas rubricas.

- 3.1.1.2.8 A documentação fornecida pelo GIT, relativa à proposta de orçamento apresentada à DSF para integrar o PIDDA de 2009, revela que solicitou 20 milhões de patacas para “8.051.148.04 — Estudo” e 10 milhões de patacas para “8.051.148.06 — Consultoria”, com base nos seguintes motivos: “*para acompanhar os trabalhos do metro ligeiro é necessário realizar estudos técnicos sobre esses trabalhos*” e “*adquirir serviços técnicos de consultoria com vista à implementação do projecto de metro ligeiro*”. No plano orçamental de 2010, o GIT pediu, com base no mesmo motivo, duas dotações orçamentais de 10 milhões patacas e de 20 milhões de patacas, para “8.051.148.04 — Estudo” e “8.051.148.06 — Consultoria”, respectivamente.
- 3.1.1.2.9 O Quadro 10 mostra que, nos anos de 2008 e 2009¹², o GIT usou a dotação orçamental da subacção “8.051.148.04 — Estudo” para suportar as 13 despesas indicadas nos números 2 a 11, 18, 24 e 25, totalizando cerca de 10,91 milhões de patacas. Em contrapartida, a subacção “8.051.148.06 — Consultoria” não registou qualquer despesa nem transferência de verbas.
- 3.1.1.2.10 Para efeitos de controlo de execução orçamental, o GIT elabora anualmente um relatório, a ser presente à DSF, onde dá conta da execução dos projectos constantes do PIDDA do ano anterior. O relatório descreve os projectos e apresenta os orçamentos iniciais e finais das acções, as importâncias pagas e a taxa de execução.¹³ O relatório apresenta ainda os objectivos das acções, o seu grau de execução, as importâncias dos trabalhos adjudicados, as importâncias pagas, as importâncias pagas em tranches e, ainda, explicações sobre eventuais adiamentos ou falta de execução de qualquer acção.
- 3.1.1.2.11 O “Relatório de execução dos projectos do PIDDA” do âmbito do GIT e referente a 2008 e 2009 revela que as respectivas taxas de execução anual foram de 4,74% e 34,4%. Entretanto, o “Mapa de execução orçamental do PIDDA”¹⁴ enviado pela DSF ao GIT, com referência a 15 de Julho de 2010, a taxa de execução deste ficou-se pelos 2,63%. Os Quadros 11, 12 e 13 seguintes detalham a situação.

¹² O orçamento inicial da subacção “8.051.148.04 — estudo” referente a 2010 não foi autorizado pela DSF. O pedido do orçamento suplementar apresentado pelo GIT só foi autorizado em Julho de 2010, pelo que, até Junho desse ano, o orçamento da subacção não suportou qualquer transferência de verbas.

¹³ Taxa de execução é a relação entre o orçamentado e o efectivamente realizado, equivalendo portanto à quantificação da execução dos projectos inscritos pelos serviços no PIDDA e cuja a fórmula de cálculo é: taxa da execução orçamental = (importância paga/orçamento final) x 100.

¹⁴ Este mapa serve para apresentar o ponto de situação dos movimentos financeiros de cada serviço no âmbito do PIDDA e contém nomeadamente informações sobre as dotações orçamentais, as importâncias cabimentadas e as importâncias pagas.

Quadro 11: Execução de acções do âmbito do metro ligeiro constantes do PIDDA 2008 (patacas)*

Acções	Orçamentos iniciais ** (1)	Orçamentos finais (2)	Importâncias pagas (3)	Taxas de execução (3)/(2)
8.051.146.00 Sistema de transportes colectivos urbanos - Obras	0,00	117 000 000,00	2 053 254,00	1,75%
8.051.148.00 Sistema de transportes colectivos urbanos - Estudo	0,00	55 000 000,00	6 101 100,00	11,09%
8.051.149.00 Sistema de transportes colectivos urbanos - Equipamentos	0,00	0,00	0,00	0,00%
Total	0,00	172 000 000,00	8 154 354,00	4,74%

Fonte: “Relatório de execução dos projectos do PIDDA” de 2008, apresentado à DSF pelo GIT.

* O presente quadro abrange também projectos fora do âmbito da 1.ª fase do metro, pelo que não deve ser comparado com o Quadro 8.

** O GIT, criado em Novembro de 2007, absorveu todos os recursos afectos ao empreendimento do metro ligeiro anteriormente atribuídos ao GDI.

3.1.1.2.12 No “Relatório de execução dos projectos do PIDDA” de 2008, o GIT informou a DSF que o motivo principal pelo qual o orçamento teve uma execução baixa foi que no processo de consulta de preço para a aquisição dos serviços de “gestão de projecto e assistência técnica” uma empresa concorrente apresentou recurso hierárquico, cujo procedimento administrativo obrigou ao adiamento do início de execução de todo o projecto. O GIT previa que a adjudicação dos serviços de “gestão de projecto e assistência técnica” poderia vir a ocorrer no primeiro trimestre de 2009.

Quadro 12: Execução de acções do âmbito do metro ligeiro constantes do PIDDA 2009 (patacas)*

Acções	Orçamentos iniciais (1)	Orçamentos finais (2)	Importâncias pagas (3)	Taxas de execução (3)/(2)
8.051.146.00 Sistema de transportes colectivos urbanos – Obras	371 500 000,00	70 442 355,70	0,00	0,00%
8.051.148.00 Sistema de transportes colectivos urbanos – Estudo	92 463 400,00	112 552 189,10	69 007 876,00	61,31%
8.051.163.00 Oficina e parque de material - Obra	65 000 000,00	63 325 809,70	18 570 551,80	29,33%
8.051.173.00 Sistema de transportes colectivos urbanos – Equipamentos	327 487 200,00	20 927 220,00	0,00	0,00%

Acções	Orçamentos iniciais (1)	Orçamentos finais (2)	Importâncias pagas (3)	Taxas de execução (3)/(2)
8.051.177.00 Exposição do metro - Equipamentos	0,00	4 767 822,30	4 767 822,30	100,00%
8.051.181.00 Exposição do metro – Estudo	0,00	760 782,90	760 782,90	100,00%
8.090.291.00 Trabalhos de arborização da oficina e do parque de material -Obras	0,00	603 584,80	603 584,80	100,00%
8.051.193.00 Edifício de exposições sobre o metro – Obras	0,00	1 510 855,50	855 879,50	56,65%
Total	856 450 600,00	274 890 620,00	94 566 497,30	34,40%

Fonte: “Relatório de execução dos projectos do PIDDA” de 2009, apresentado à DSF pelo GIT.

* O presente quadro abrange também projectos fora do âmbito da 1.ª fase do metro, pelo que não deve ser comparado com o Quadro 8.

3.1.1.2.13 No “Relatório de execução dos projectos do PIDDA” de 2009, o GIT informou a DSF que o principal motivo que causou a baixa execução do orçamento foi o adiamento geral do início do projecto de construção da 1.ª fase do metro ligeiro, que arrastou consigo várias acções associadas.

Quadro 13: Execução de acções do âmbito do metro ligeiro constantes do PIDDA, com referência a 15 de Julho de 2010 (patacas)*

Acções	Orçamentos iniciais (1)	Orçamentos finais (2)	Importâncias pagas (3)	Taxas de execução (3)/(2)
8.051.146.00 Sistema de transportes colectivos urbanos - Obras	5 000 000,00	63 250 000,00	0,00	0,00%
8.051.148.00 Sistema de transportes colectivos urbanos - Estudo	69 088 200,00	139 075 077,00	14 865 298,00	10,69%
8.051.163.00 Oficina e parque de material - Obra	146 800,00	146 800,00	0,00	0,00%
8.051.173.00 Sistema de transportes colectivos urbanos - Equipamentos	0,00	300 000 000,00	0,00	0,00%
8.051.181.00 Exposição do metro - Estudo	20 000 000,00	9 139 856,00	0,00	0,00%
8.051.193.00 Edifício de exposições sobre o metro - Obras	0,00	12 414 500,00	654 500,00	5,27%
8.051.197.00 Relocação de condutas e cabos subterrâneos ao longo do traçado do metro - Obras	0,00	34 656 630,00	0,00	0,00%

Acções	Orçamentos iniciais (1)	Orçamentos finais (2)	Importâncias pagas (3)	Taxas de execução (3)/(2)
8.061.199.00 Subestação privada do metro -Obras	0,00	20 450 000,00	0,00	0,00%
8.051.200.00 Elevadores e escadas rolantes automáticas - Equipamentos	0,00	10 000 000,00	0,00	0,00%
8.090.291.00 Oficina e parque de material do metro - Obra	0,00	68 000,00	0,00	0,00%
Total	94 235 000,00	589 200 863,00	15 519 798,00	2,63%

Fonte: “Mapa de execução orçamental do PIDDA” reportado a 15 de Julho de 2010, preparado pela DSF

* O presente quadro abrange também projectos fora do âmbito da 1.ª fase do metro, pelo que não deve ser comparado com o Quadro 8.

3.1.1.2.14 Os Quadros 11, 12 e 13 mostram que o GIT, através de orçamentos iniciais e suplementares, obteve para as acções “8.051.146.00 Sistema de transportes colectivos urbanos — Obra” e “8.051.173.00 Sistema de transportes colectivos urbanos — Equipamento” 117 milhões, 699 milhões e 363 milhões¹⁵ de patacas nos anos de 2008, 2009 e 2010 (até 15 de Julho de 2010), respectivamente, somando os orçamentos dos três anos cerca de 1,179 mil milhões de patacas.

3.1.1.2.15 As verbas orçamentadas¹⁶ das duas acções acima referidas relativas a 2008, 2009 e 2010 representaram 68,02%, 254,28%¹⁷ e 61,65% do total dos orçamentos finais de todas as acções nos respectivos anos. Dos cerca de 1,179 mil milhões de patacas disponibilizados, foram aplicados 2,05 milhões de patacas em 2008, ficando o remanescente sem uso em todo o período de 2009 a 15 de Julho de 2010. Em termos percentuais, o montante executado equivale a 0,17% da dotação global de 1,179 mil milhões de patacas para as duas acções durante o período de quase três anos.

3.1.1.2.16 Segundo o GIT, o controlo de execução orçamental do PIDDA era feito através do “mapa de controlo do PIDDA”, a cargo do trabalhador responsável pelos

¹⁵ Conforme informações orçamentais do PIDDA de 2010, o GIT solicitou à DSF uma verba no valor de mil milhões de patacas para a subacção “8.051.173.01 Material circulante e sistemas”, agregada à acção “8.051.173.00 Sistema de transportes colectivos urbanos – Equipamentos”, ao que a DSF negou. Em Fevereiro do mesmo ano, o GIT voltou a requerer verba para a mesma subacção, desta feita no valor de 900 milhões de patacas, e referiu que a aquisição do “material circulante e sistemas” iria ocorrer no segundo trimestre de 2010. A DSF disponibilizou apenas 300 milhões para o efeito.

¹⁶ Incluem orçamentos iniciais e suplementares.

¹⁷ A percentagem é superior a 100%, porque, em 2009, grande parte dos orçamentos iniciais das acções “8.051.146.00 Sistema de transportes colectivos urbanos – Obras” e “8.051.173.00 Sistema de transportes colectivos urbanos – Equipamentos” foi transferida.

assuntos do PIDDA. Em termos de preparação da proposta de orçamento e posterior execução, o coordenador participava pessoalmente nas discussões com o pessoal técnico; o coordenador servia-se também do “mapa de controlo do PIDDA” para acompanhar os orçamentos, os cabimentos, as transferências de verbas e o grau de execução das acções.

3.1.1.3 Realização de despesas

3.1.1.3.1 No processo de realização de despesas¹⁸, o GIT servia-se dum “mapa de controlo do PIDDA” interno para manter os cabimentos¹⁹ sob controlo²⁰. Havendo necessidade de realizar uma despesa, o GIT inscrevia a importância necessária na coluna dos “cabimentos”, sinalizando deste modo que a despesa estava já dotada de suporte financeiro.

3.1.1.3.2 O “Procedimento de cabimentação no PIDDA”, do qual o GIT forneceu um exemplar ao CA, determina que uma vez concluídas as propostas para cabimentação, o grupo técnico/de estudo e projecto deve apresentá-las ao grupo administrativo e financeiro para que este proceda à cabimentação, após o que as propostas são submetidas à entidade competente.

3.1.1.3.3 Na prática, porém, o GIT não procedia às cabimentações de acordo com o “Procedimento de cabimentação no PIDDA”. O grupo técnico/de estudo e projecto apresentava as propostas de projectos directamente à entidade competente e só quando autorizadas (ou adjudicadas) é que procedia à cabimentação. Exemplo: no âmbito das “sondagens geológicas do terreno para oficinas da 1.ª fase do metro”, o GIT elaborou uma proposta de despesa em 11 de Outubro de 2010, colheu o despacho de autorização da entidade competente em 19 de Outubro de 2010 e só, depois, em 20 de Outubro de 2010, o GIT procedeu à cabimentação através do mapa de controlo do PIDDA.

¹⁸ Conforme o regime financeiro público, a realização duma despesa passa normalmente por 8 passos procedimentais: 1 - proposta; 2 - cabimento; 3 - autorização da proposta; 4 - compromisso; 5 - processamento; 6 - liquidação; 7 - autorização do pagamento 8 - pagamento.

¹⁹ Cabimentar é cativar a importância necessária à despesa a realizar na rubrica de classificação económica apropriada e dotada de fundos suficientes, antes de ser dada a respectiva autorização e antes da realização da despesa. A operação tem por objectivo garantir a necessária disponibilidade financeira para satisfazer o pagamento pelo bem ou serviço, uma vez dada a autorização. A cabimentação obedece a duas condições: a) existência de verbas suficientes para cobrir o montante a cativar e b) a importância a cabimentar não pode ser superior às disponibilidades financeiras utilizáveis.

²⁰ Todas as operações de gestão orçamental, de cabimento de verbas, de liquidação e de pagamento dentro do quadro do PIDDA são realizadas através do sistema informático da DSF, não acessível aos serviços públicos, que são os executantes directos do PIDDA. Assim, os serviços públicos recorrem a uma “conta interna de controlo” para proceder a cabimento dos seus projectos de PIDDA, passando a DSF a assumir meramente a função de introduzir os dados de cabimentação no seu sistema informático e de cativar as importâncias cabimentadas pelos serviços públicos, ou seja, cativar dotações.

- 3.1.1.3.4 Por outro lado, com base nas informações orçamentais do PIDDA e nas propostas fornecidas pelo GIT, foi verificado que, à excepção dos trabalhos n.^{os} 4 e 21, os demais 27 trabalhos do Quadro 8, correspondentes à 1.^a fase do metro, não tinham orçamento inicial no ano em que foram adjudicados. A prática seguida era assim: juntamente com a proposta de adjudicação (i.e. proposta de autorização de despesa) o GIT apresentava também uma proposta no sentido de ser criada a correspondente subacção, bem como a transferência de verbas a seu favor; obtida a autorização pretendida, oficiava-se a DSF para a efectivação da transferência.
- 3.1.1.3.5 No caso do “Estudo de segurança da Ponte de Sai Van para a circulação do metro” (trabalho n.º 5 do Quadro 8), ao apresentar a proposta de adjudicação, o GIT propôs ainda: *“Se superiormente autorizar a adjudicação do estudo em conformidade com as condições acima referidas, propõe-se desde já criar a subacção ‘8.051.148.xx – Sistema transportes colectivos urbanos – Estudo de segurança da Ponte de Sai Van para a circulação do metro’. Considerando que a subacção ‘8.051.148.04 – Sistema transportes colectivos urbanos – Estudo’ previa vários estudos relativos ao metro, é possível retirar daí o montante de 2,55 milhões de patacas, para suportar o estudo que agora se propõe; ...”*. A adjudicação da despesa e a transferência de verbas foram simultaneamente autorizadas no dia 22 de Janeiro de 2009. Na mesma data, o GIT oficiou a DSF para que fosse criada a subacção e que fosse também efectuada a sua dotação, por transferência de verbas.
- 3.1.1.3.6 Examinadas as propostas de despesas dos restantes 26 projectos adjudicados na 1.^a fase do metro e que não tinham orçamentos iniciais, concluiu-se que o procedimento seguido era semelhante ao do “Estudo de segurança da Ponte de Sai Van para a circulação do metro”.
- 3.1.1.3.7 No período de 2008 a Julho de 2010, foram adjudicados 31 projectos de aquisição de bens e serviços da 1.^a fase do metro. 27 desses projectos (87,10% do total, atingindo as despesas a importância de 67 milhões de patacas) foram adjudicados directamente, sem consulta escrita. O quadro apresentado a seguir resume as aquisições de bens e serviços de acordo com o regime utilizado.

Quadro 14: Procedimento utilizado para a aquisição de bens e serviços da 1.ª fase do metro ligeiro

Regime de aquisição de bens e serviços		Número de projectos	Percentagens
Concurso público		1	3,23%
Ajuste directo	Consulta escrita de preços a mais do que uma empresa	3	9,68%
	Consulta de preço à empresa adjudicatária	27	87,10%
Total		31	100,00%

Fonte: Propostas de despesas fornecidas pelo GIT.

3.1.1.3.8 Analisadas as propostas dos 27 projectos adjudicados por ajuste directo com dispensa de consulta escrita, verificou-se que todas elas invocaram o disposto nas alíneas a), b) e e) do n.º 2 do artigo 7.º e o n.º 4 do artigo 8.º, ambos do Decreto-Lei n.º 122/84/M (Anexo 2). Segundo o GIT, a maioria dos projectos adjudicados por ajuste directo com consulta a uma única casa respeitava a estudos ou a serviços de consultadoria, sendo os critérios adoptados para a identificação de potenciais fornecedores a capacidade técnica, a continuidade, a gestão íntegra, o preço e o tempo. Na prática, o processo desenvolvia-se desta maneira: o responsável pelo projecto, com base na sua experiência, estimava as despesas de todos os trabalhos envolvidos (não há registo do processo e dos resultados da estimação); de seguida, solicitava os preços para aqueles trabalhos a uma empresa; durante a análise e avaliação das informações apresentadas, o responsável podia negociar os preços com o fornecedor (afora alguns *e-mails* trocados durante algumas negociações de preços, não há registo formal do processo de análise nem das negociações de preços); por último, o responsável elaborava a proposta de adjudicação, com base nos preços finais. Foi ainda verificado que o GIT usava dois métodos diferentes para escolher o fornecedor a consultar:

- contactar apenas um fornecedor;
- formar uma lista de vários fornecedores, que seriam analisados e avaliados um a um; o fornecedor melhor posicionado nessa avaliação preliminar seria contactado para apresentar preços para os trabalhos do projecto.

3.1.1.3.9 Toma-se o “Estudo das características dos percursos a pé da população de Macau” (trabalho n.º 31 do Quadro 4), iniciado em Junho de 2010, para explicitar o primeiro método referido em 3.1.1.3.8. Consta da proposta de adjudicação que o GIT havia encomendado um estudo a um professor universitário,

sendo que “os resultados desse estudo podem satisfazer as necessidades reais do Gabinete e o estudo apresenta boa qualidade”. Pelo facto, foi dispensado o processo de consulta de preços a três casas, promoveu-se o ajuste directo com o esse professor de ensino superior, ao abrigo da alínea e) do n.º 2 do artigo 7.º e o n.º 4 do artigo 8.º ambos do Decreto-Lei n.º 122/84/M, e solicitou-se ao professor para apresentar uma proposta do estudo. Analisada a proposta do estudo, o GIT propôs superiormente a adjudicação directa do estudo ao professor, pela seguinte razão: “Este Gabinete entende que o professor reúne as capacidades para realizar o estudo, que incide sobre os aspectos necessários para que este Gabinete conheça os percursos a pé dos residentes e a sua propensão ao uso do metro ligeiro. Avaliada a remuneração solicitada na proposta, considerando o pessoal especializado necessário e os trabalhos envolvidos na recolha e análise dos dados, entende-se que a remuneração solicitada é razoável e dentro do normal”. O estudo foi adjudicado em Junho de 2010, por cerca de 300 mil patacas.

3.1.1.3.10 Em relação ao segundo método mencionado em 3.1.1.3.8., toma-se como exemplo a aquisição do “Estudo de impacto ambiental da 1.ª fase do metro” (trabalho n.º 2 do Quadro 4), projecto que o GIT começou a desenvolver em Março de 2008. A proposta do GIT referia que não era possível encontrar entidade local qualificada para realizar o estudo, pois não havia empreendimentos ferroviários na RAEM. Assim, foi constituída uma lista preliminar de três empresas do ramo sediadas no exterior, seleccionadas por terem desenvolvido trabalhos que exigiam capacidade técnica e experiência profissional da mesma natureza. Examinadas as informações das três empresas, com especial incidência sobre os seus trabalhos de avaliação do impacto de sistemas ferroviários sobre o meio ambiente e a sua experiência em projectos em Macau ou em regiões vizinhas, e considerando ainda a importância desse estudo profundo sobre o impacto ambiental e a necessidade de conhecer rapidamente o resultado, o GIT propôs a dispensa de consulta de preços a todas as três empresas, optando-se por ajustar directamente com uma delas. O estudo foi adjudicado em 7 de Abril de 2008 por cerca de 1,98 milhões de patacas e com o prazo de execução de 3 meses.

3.1.1.3.11 A empresa adjudicatária apresentou em Junho de 2008 o relatório intercalar e o GIT remeteu-o para o Conselho do Ambiente para parecer. Em Julho do mesmo ano, a empresa adjudicatária entregou a redacção preliminar do estudo, seguindo-se o relatório final em Agosto. Com base no parecer do Conselho do Ambiente, o GIT solicitou à empresa adjudicatária para introduzir os devidos ajustamentos ou aditamentos. O estudo revisto foi apresentado em Novembro.

3.1.1.3.12 O GIT entende que a empresa adjudicatária entregou o relatório em Agosto, i.e. dentro do prazo contratado. No entanto, no relatório final concluído em Novembro, a empresa adjudicatária referiu que o relatório constituía a avaliação do impacto ambiental da 1.^a fase do metro, dando assim cumprimento ao incumbido pelo GIT em 16 de Abril de 2008. Por outro lado, a alínea 1.3 do artigo 5.º do contrato celebrado entre o GIT e a empresa adjudicatária dispõe que: *“Contra a entrega e autorização do relatório final, é paga à empresa adjudicatária a importância equivalente a 25% do preço adjudicado, ou seja, a importância de 495 000,00 patacas”*. A seguir à apresentação do relatório em Agosto de 2008, a empresa adjudicatária enviou uma factura ao GIT, solicitando o pagamento de 495 000,00 patacas pela entrega do relatório final, mas, o GIT não procedeu ao pagamento. Em Novembro, a seguir à conclusão do relatório final, a empresa adjudicatária remeteu em 21 de Novembro outra factura ao GIT, pedindo o pagamento de 495 000,00 patacas. O pagamento foi autorizado em 16 de Dezembro. Perante o exposto, torna-se claro que o relatório “Estudo de impacto ambiental da 1.^a fase do metro” só foi concluído em Novembro e o prazo de execução efectiva foi de cerca de 7 meses.

3.1.2 Opiniões de auditoria

3.1.2.1 Investimento global do metro ligeiro

Nos termos do número 3 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 289/2007, ao GIT compete designadamente: *“1) Realizar estudos, coordenar e executar os projectos de desenvolvimento de grandes infra-estruturas de transportes viários na RAEM; 2) Promover e coordenar as medidas necessárias à implementação da infra-estrutura da rede do metro ligeiro da RAEM; ...”*. Neste sentido, o GIT devia ter previsto, na fase inicial, todas as tarefas, e os respectivos conteúdos, envolvidas no empreendimento do metro ligeiro, bem como ter planeado ao pormenor o plano financeiro com base nas actividades constantes dos programas e de acordo com os objectivos previstos. Esse plano financeiro devia discriminar o investimento global estimado bem como todos os recursos necessários à consecução de todos os projectos constituintes do empreendimento. Enquanto equipa de projecto criada para o efeito, o GIT tinha a obrigação de ter realizado todas as tarefas acima indicadas, por si ou por adjudicação a terceiros.

O investimento global estimado para o empreendimento seria sempre suportado pela RAEM. Assim, independentemente de os projectos serem, no plano de execução, suportados pelo orçamento destes ou daqueles serviços ou por quaisquer subacções do PIDDA, todas as despesas previstas devem entrar no investimento global estimado. A estimação do

investimento global do empreendimento deve incluir, no mínimo, uma vertente estática e outra dinâmica. Como investimento estático²¹, deve abranger todas as despesas directas e indirectas necessárias à construção, as despesas com a aquisição de equipamentos e outras (nomeadamente, despesas com a gestão do projecto, com os trabalhos preliminares dos projectos, com as sondagens geológicas, com a realização de projectos e estudos e com a aquisição de programas informáticos). Na vertente dinâmica, a estimação do investimento²² deve incluir, entre outros factores, a subida dos preços do mercado, que por sua vez eleva os custos do empreendimento.

O investimento de 7,5 mil milhões de patacas para a 1.^a fase do metro ligeiro divulgado pelo GIT respeita ao investimento estático e inclui apenas os projectos de “obras de construção civil” e de “material circulante e sistemas” constantes do Quadro 4, (ver 3.1.1.1.3). Não inclui o trabalho fundamental de “gestão do projecto e assistência técnica” (ver 3.1.1.1.6), tão-pouco outros trabalhos preliminares, estudos, projectos, serviços de consultoria, sondagens geológicas, relocação de cabos eléctricos e de condutas de abastecimento de água e preparação do terreno para as oficinas, todos trabalhos indispensáveis à instalação do metro. A “gestão do projecto e assistência técnica” é um dos trabalhos principais da 1.^a fase do metro e envolve importâncias vultuosas. Embora já adjudicado ao momento da divulgação pelo GIT, em 2009, do custo do empreendimento, no valor de 7,5 mil milhões de patacas, o serviço era à mesma suportado pelo orçamento do Governo, pelo que os seus encargos deviam ter sido incluídos no investimento estimado para a 1.^a fase do metro. O investimento total dos trabalhos da 1.^a fase do metro ligeiro já adjudicados soma já cerca de 260 milhões de patacas (ver 3.1.1.1.8 e Quadro 4), mas nenhum desses encargos integrou a estimativa do investimento global inicial do empreendimento.

À excepção das “obras de construção civil” e do “material circulante e sistemas”, que somam 7,5 mil milhões, o GIT apresentou as demais propostas de despesas de forma autónoma entre si, levando a que nem a entidade com competência para as autorizar, nem as entidades fiscalizadoras, passando pela Assembleia Legislativa e o público em geral, pudessem saber que despesas e quanto mais o erário público teria ainda que suportar, o que prejudica a acção de fiscalização.

O congelamento temporário da construção do “Edifício de exposições sobre o metro ligeiro” (ver 3.1.1.1.9) foi consequência directa do procedimento deficiente acima referido, que tolhia a realização duma fiscalização mais eficaz, impedindo-a de evitar um trabalho

²¹ Valor do investimento estimado com base nos preços em determinado mês do ano, ignorando riscos de aumento do investimento causado pela subida de preços dos materiais.

²² Os investimentos são revistos de acordo com as alterações de preços do mercado.

não reconhecido como indispensável à construção do metro e a efectivação do risco de desperdício do erário público. Com efeito, mesmo que se decida pela reactivação do projecto, pois a validade do projecto é de dois anos, o GIT terá que mobilizar novamente recursos administrativos para realizar o procedimento de aquisição, incorrendo ainda no risco de despesas aumentadas devido à inflação e ao aumento dos custos de mão-de-obra.

É evidente que apenas a importância de 7,5 mil milhões de patacas divulgada pelo GIT não é suficiente para a conclusão da obra da 1.ª fase do metro — há que incluir, pelo menos, os 260 milhões de patacas atrás elencados. Adicionalmente, deve incluir-se ainda as despesas envolvidas com obras e serviços futuros, nomeadamente, obras relacionadas adjacentes ao traçado, equipamentos complementares e de transbordo e reordenamento de redes viárias (ver 3.1.1.1.12).

O GIT, sendo uma equipa de projecto, de natureza provisória, depende de actos de renovação para poder continuar a existir. Porém, durante os anos de 2008, ano de criação, e de 2009 já recebeu do Governo de Macau cerca de 33,42 milhões de patacas para suportar o seu funcionamento (ver 3.1.1.1.13 e Quadro 6). O GIT foi criado com o exclusivo propósito de preparar os trabalhos de infra-estruturas de transportes e durante os seus dois anos de operação, o GIT ocupou-se exclusivamente de trabalhos que directa ou indirectamente estavam relacionados com a construção do metro, incluindo a dotação de pessoal, os trabalhos de promoção, da impressão de cadernos de encargos para concursos públicos e da aquisição de equipamentos. Com efeito, os objectivos de todos os trabalhos desenvolvidos pela equipa de projecto concorrem para a consecução sem sobressaltos do objectivo último do Governo, que é dotar a Região de um sistema de metro ligeiro. O Governo de Macau criou o GIT com uma intenção clara, dotou-o de fundos suficientes, mas, o GIT não reconheceu a intenção do Governo e excluiu essas despesas do âmbito do investimento feito pelo Governo.

Adicionalmente, sendo o empreendimento do metro ligeiro de natureza plurianual e compreendendo múltiplos projectos e subprojectos de grandes dimensões, a falta de um orçamento global dificulta sobremaneira a entidade competente na avaliação global das necessidades financeiras do empreendimento, o que, por sua vez, prejudica tomadas de decisão mais apropriadas e adequadas. Também, uma vez autorizado o início do empreendimento, muito provavelmente a entidade competente vai ter que continuar a autorizar outras despesas seguintes com vista à conclusão do empreendimento, sob pena de desperdício dos recursos investidos.

Efectivamente, lançado o concurso público para o “material circulante e sistemas”, verificou-se que os preços apresentados para os trabalhos principais passaram a variar entre 4,567 mil milhões e 6,282 mil milhões de patacas (ver 3.1.1.1.10), pondo em clara

evidência que o investimento inicialmente estimado em 3,5 mil milhões de patacas estava aquém do necessário. O conhecimento do valor global de um investimento é essencial no controlo das despesas. Na ausência desse elemento essencial, o que se pode dizer da 1.^a fase do metro ligeiro é, e tão-só, que as despesas a suportar pelo Governo aumentaram para, pelo menos, 8,688 mil milhões de patacas (ver 3.1.1.1.14). A situação põe em evidência que, sem o valor global do investimento como medida de controlo de custos, o GIT fica desprovido de fundamento para controlar e manter as despesas dos diversos projectos dentro do limite máximo e incapaz de controlar os custos das obras subsequentes, criando assim condições favoráveis ao aumento contínuo das despesas e incorrendo no risco de um descontrolo das despesas. Por outro lado, também o Governo da RAEM fica impedido de prever, com a antecedência útil, a premenência das necessidades financeiras do metro ligeiro e proceder aos arranjos necessários, aumentando assim o risco de desequilíbrio das operações financeiras do Governo da RAEM.

Relativamente aos dois itens opcionais do “material circulante e sistemas”, os seus preços totais variam entre o mínimo de 2,304 mil milhões de patacas e o máximo de 4,656 mil milhões de patacas (Quadro 5). Apesar de esses custos não integrarem o investimento global estimado para a 1.^a fase do metro ligeiro, certo é que os mesmos terão de ser incorporados no sistema de metro completo e, como tal, consituirão encargo financeiro do Governo da RAEM e elemento muito relevante no seu planeamento financeiro. No entanto, o GIT, desde que entrou em funcionamento até à divulgação da “Proposta de implementação da 1.^a fase do sistema de metro ligeiro de Macau 2009”, nunca tomou a iniciativa de divulgar ao público o respectivo orçamento estimado. Os preços dos projectos opcionais apresentados nas três propostas concorrentes foram apenas referidos aquando do anúncio dos resultados do concurso público para o “material circulante e sistemas”. O facto revela que o GIT tem sido pouco transparente na divulgação pública das informações financeiras importantes.

Similarmente, o anexo ao relatório “Cost Estimate Comparison” lista os pormenores dos custos de construção na estimativa de 4,2 mil milhões de patacas divulgada pelo GDI em comparação com os seus valores actualizados na estimativa de 7,5 mil milhões de patacas constantes do relatório “Cost Estimate”. Contudo, o relatório deixa de fora os motivos e os cálculos que transformaram a estimativa de 4,2 mil milhões em 7,5 mil milhões de patacas. O facto de o GIT não ter conservado as informações detalhadas relativas aos 5 motivos e aos cálculos que levaram ao aumento de 4,2 mil milhões de patacas para 7,5 mil milhões de patacas (ver 3.1.1.1.4 e 3.1.1.1.5) revela a sua negligência na gestão financeira, pois a não conservação dos dados orçamentais essenciais prejudica um controlo mais eficaz das alterações orçamentais dos projectos e a transparência no planeamento financeiro. Além disso, o GIT dependia completamente das informações

fornecidas nos relatórios do Consórcio A, não sendo capaz de verificar a sua integridade e a correcção antes de as divulgar publicamente. A situação revela também que falta rigor ao GIT na análise e divulgação de informações.

O acima exposto permite concluir que o GIT desconhece o investimento global estimado para a 1.^a fase da construção do metro ligeiro, bem como os recursos totais necessários à realização de todo o empreendimento; por outro lado, o GIT tem sido pouco transparente na informação à população e à Assembleia Legislativa quanto ao investimento global necessário e no fornecimento dos respectivos dados financeiros.

3.1.2.2 Elaboração do orçamento anual

O planeamento orçamental tem por objectivo principal prever de forma prospectiva e ao mesmo tempo limitar as despesas futuras, programar em tempo útil os recursos financeiros necessários e aprontar as respectivas dotações, de forma a que o governo, de acordo com o programa financeiro, possa afectar os recursos disponíveis com maior eficácia aos fins pretendidos e de forma razoável, ao serviço da concretização das suas políticas e dos seus projectos, em prol do desenvolvimento estável e duradouro da sociedade.

De acordo com o regime financeiro vigente na RAEM, os encargos financeiros com investimentos em grandes infra-estruturas nas áreas dos transportes, saúde, educação e na segurança social, entre outras, são suportados por verbas do PIDDA. A orçamentação e programação financeira dos projectos a inscrever no PIDDA compete aos serviços executantes, assumindo a DSF a função de gestor do Plano.

O n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 41/83/M dispõe: *“Na especificação das dotações, será dada prioridade absoluta às obrigações decorrentes de lei ou de contrato e, seguidamente, à execução de programas ou projectos plurianuais e outros empreendimentos constantes do Plano de Investimentos, devendo ainda assegurar-se a necessária correcção entre as previsões orçamentais e a evolução provável da conjuntura.”*

Pelo exposto, o serviço executante, quando prepara o orçamento financeiro anual a integrar no PIDDA, deve fazê-lo de forma prospectiva e razoável e, ao mesmo tempo, prever e aferir de forma científica os factores que possam vir a afectar a execução do orçamento. O cálculo do montante orçamental deve ser científico e baseado em informações verdadeiras e suficientes.

Porém, os dados do PIDDA afecto ao GIT referentes ao período entre 2008 e o primeiro semestre de 2010 mostram que quase 90% das subacções não estavam dotadas no

ano em que foram adjudicadas (ver 3.1.1.2.2), o que revela que o GIT não programou bem os orçamentos dos projectos. Para resolver a situação, o GIT viu-se forçado a efectuar 35 transferências de verbas, obrigando a nova distribuição das verbas das subacções que estavam em condições e implicando ao mesmo tempo aumento de trabalhos e custos administrativos.

O GIT não conseguia prever todas as despesas e respectivas importâncias aquando da elaboração do orçamento, invocando “falta de experiência, pelo que não lhe era possível apresentar um orçamento perfeito” (ver 3.1.1.2.7). Contudo, mesmo com a experiência acumulada em 2008 e 2009, o GIT voltou a efectuar 11 transferências de verbas só no primeiro semestre de 2010 (ver 3.1.1.2.5), o que revela que o GIT não criou nenhum mecanismo de exame eficaz.

Dentre as subacções adjudicadas, figuravam-se alguns estudos cujos orçamentos iniciais eram nulos, os quais tiveram que ser cobertos por contrapartidas na verba afecta a “8.051.148.04 Estudo”, pois, segundo o GIT, esta subacção destinava-se precisamente a suportar despesas com estudos imprevistos. Contudo, o motivo justificativo da inscrição desta subacção, constante da documentação enviada para a DSF, não confirmava o objectivo invocado (3.1.1.2.7. a 3.1.1.2.9.). Além do mais, para um grande empreendimento, que envolve milhares de milhões de patacas dos cofres públicos, poder ser desenvolvido de forma satisfatória, todos os estudos necessários devem estar previstos antes do arranque das obras; qualquer estudo imprevisto deve ser excepção. Embora a legislação orçamental preveja a feitura de orçamentos suplementares ou alterações orçamentais para fazer face a situações imprevistas, o GIT, ao proceder a alterações orçamentais, não deve deixar de adoptar um planeamento prospectivo dos recursos necessários no futuro, de forma a evitar que as alterações se tornem em actos de rotina, caso contrário, a função de gestão inerente ao orçamento fica anulada.

Por outro lado, em relação às despesas programadas nos orçamentos dos respectivos anos, as acções “8.051.146.00 Sistema transportes colectivos urbanos — Obra” e “8.051.173.00 Sistema transportes colectivos urbanos — Equipamento” estiveram, ao longo dos quase três anos, dotadas de cerca de 1,179 mil milhões de patacas, cumulativamente. No entanto, em 2008, apenas cerca de 2,05 milhões de patacas foram utilizados, traduzindo-se numa taxa de execução de 0,17% das dotações totais de 1,179 mil milhões de patacas (ver 3.1.1.2.14 e 3.1.1.2.15).

O facto de o coordenador e outros responsáveis do GIT acompanharem a evolução do grau de execução do orçamento do PIDDA, através do “Mapa de controlo do PIDDA” (ver 3.1.2.16), não tem impedido que a taxa de execução ao longo dos anos fosse muito baixa (ver 3.1.1.2.11). A situação evidencia que o GIT, embora ciente da situação, não tem

conseguido implementar medidas capazes de elevar a taxa de execução do PIDDA e de tornar a fiscalização eficaz, causando directamente o subaproveitamento de vultuosos fundos, a imobilização dos recursos disponíveis e prejuízos à afectação dos recursos financeiros da RAEM.

Um plano orçamental feito com base em informações desfasadas da realidade não é eficaz na organização e no controlo de recursos. O acima exposto mostra que o GIT pode ainda melhorar muito o seu desempenho na preparação orçamental e noutros arranjos referentes ao metro ligeiro, pois tem demonstrado que não é capaz de preparar o orçamento integrado no PIDDA de forma razoável e prospectiva. Por um lado, não conseguia prever quais os projectos iriam ser realizados no ano do exercício, vendo-se depois obrigado a promover a criação de novas subacções e consequentes transferências de verbas orçamentais; por outro, previa avultadas verbas para projectos que acabavam por não ser executados, dando origem a grandes quantidades de capital parado. O GIT não conseguia manter a execução efectiva do metro ligeiro dentro dum desvio aceitável em relação ao orçamentado. Por outras palavras, os planos de actividades do GIT não conjugavam com os respectivos planos orçamentais.

3.1.2.3 Realização das despesas orçamentais conforme a lei

De acordo com o disposto no artigo 18.º do “Regime de administração financeira pública” definida no Regulamento Administrativo n.º 6/2006, com redacção actualizada pelo Regulamento Administrativo n.º 28/2009, a autorização de despesas é sujeita à regularidade financeira, isto é, encontra inscrição orçamental correspondente, está cabimentada e classificada adequadamente.

Face a situações “extraordinárias e urgentes” imprevistas, é permitido que se inicie uma despesa sob a autorização oral da entidade competente. Neste caso, a respectiva proposta é apresentada posteriormente, bem como o cabimento dos fundos necessários, sendo necessário cumprir-se o procedimento administrativo de ratificação. Contudo, as despesas do PIDDA realizadas pelo GIT são, normalmente, adjudicadas primeiro e cabimentadas depois (ver de 3.1.1.3 a 3.1.1.3.3), o que contraria as disposições legais que regulam a realização de despesas. Quer sob o ponto de vista de cumprimento legal, quer na perspectiva de uma gestão eficaz, para todas as despesas não urgentes, o cabimento deve obrigatoriamente preceder a autorização. O procedimento do GIT, em que a autorização precede o cabimento, demonstra que não cumpre com rigor os requisitos dispostos no regime financeiro público nem as próprias instruções internas reguladoras do procedimento de cabimentação.

O n.º 2 do artigo 18.º da Decreto-Lei n.º 41/83/M dispõe que *“nenhuma despesa poderá ser assumida, autorizada e paga sem que, além de ser legal, se encontre suficientemente discriminada no Orçamento Geral do Território ou em Orçamento Privativo tenha cabimento no correspondente crédito orçamental e obedeça ao princípio da utilização por duodécimos, salvas, neste último caso, as excepções autorizadas por lei.”* Isto é, qualquer despesa só pode ser assumida, autorizada e paga quando, e apenas quando, encontre correspondente crédito orçamental.

O procedimento do GIT em que na mesma proposta se propõe a adjudicação e a transferência de verbas (ver 3.1.1.3 e 3.1.1.3.5) equivale a uma adjudicação sem verbas suficientes garantidas, o que infringe o disposto no Decreto-Lei n.º 41/83/M. O CA entende que a apresentação duma só proposta para solicitar a autorização de adjudicação e de transferência orçamental só deve ocorrer em situações urgentes e sem alternativas. De maneira nenhuma podem os serviços transformá-la em procedimento regular para tratar de transferências orçamentais.

3.1.2.4 Aplicação das disposições de isenção do Decreto-Lei n.º 122/84/M

O GIT invocou as disposições previstas no Decreto-Lei n.º 122/84/M para se isentar do procedimento de consulta escrita de preços em cerca de 90% dos projectos adjudicados no âmbito da 1.ª fase do metro ligeiro. Para esses projectos, o GIT contactou e ajustou a adjudicação com apenas uma empresa (ver 3.1.1.3.7 e Quadro 14).

No caso do “Estudo das características dos percursos a pé da população de Macau”, o GIT invocou a qualidade que o professor universitário tinha demonstrado num estudo que lhe tinha anteriormente encomendado como justificativo para lhe solicitar o plano de pesquisa e, posteriormente, adjudicar-lhe o serviço (3.1.1.3.9). Durante todo o processo, o GIT nunca considerou que poderia haver mais fornecedores qualificados no mercado.

Quanto ao “Estudo de impacto ambiental da 1.ª fase do metro ligeiro”, o GIT reuniu 3 empresas consideradas capazes de conduzir o trabalho, mas analisados os portfolios das mesmas, e alegando motivo de urgência, ajustou directamente com uma delas. Porém, a empresa adjudicatária só viria a concluir o relatório final do estudo 7 meses depois, o dobro do tempo previsto, 3 meses (3.1.1.3.10 a 3.1.1.3.12). O GIT não procurou saber dos preços dos outros concorrentes aptos para o serviço.

A adjudicação baseada nas informações de uma só empresa torna o processo simples e rápido, mas muito dependente de juízos intuitivos e a cientificidade é pouca; sem critérios concretos de avaliação, as decisões a emitir dependem muito do conhecimento que se tem

quanto à exactidão e à integralidade das informações apresentadas pelos proponentes, bem como da capacidade de análise e da experiência dos decisores. O GIT referia que a escolha do fornecedor a consultar e a adjudicar o trabalho obedecia aos requisitos de competência profissional, de continuidade, de gestão íntegra, de preço e de tempo (3.1.1.3.8). Porém, as informações relativas às adjudicações facultadas não evidenciavam que o GIT estivesse segura das informações apresentadas pelo fornecedor, tão-pouco as tivesse examinado de forma exaustiva e rigorosa. Este regime de autorização de adjudicações, em que falta a participação de mais concorrentes, elimina qualquer possibilidade de o GIT poder seleccionar o melhor projecto, de conseguir o prazo de execução mais curto e de obter os custos mais baixos.

3.1.3 Sugestões de auditoria

- Relativamente à estimação do investimento global do metro ligeiro, o GIT deve:
 - ♦ estimar de forma razoável e completa todos os recursos necessários, presentes e futuros, à realização do empreendimento do metro ligeiro e informar a entidade competente da estimativa do investimento global, para que esta, com base nessa estimativa e noutros factores relevantes, possa fazer uma avaliação completa de todo o empreendimento;
 - ♦ aplicar o valor da estimativa global como limite máximo na execução orçamental e reforçar o acompanhamento sobre o orçamento próprio; com base nas despesas já realizadas, fiscalizar periodicamente a execução global do empreendimento de forma a assegurar que os pagamentos totais não ultrapassem o limite máximo orçamentado; executar as despesas do metro ligeiro de acordo com as necessidades reais e de acordo com o princípio de economia;
 - ♦ divulgar periodicamente informações actualizadas relativas ao investimento global, em benefício da transparência do empreendimento e da fiscalização.
- No âmbito do planeamento do orçamento anual, o GIT deve:
 - ♦ prever de forma razoável e prospectiva os projectos e os trabalhos a realizar no ano do exercício, tendo ainda em conta os efeitos de eventuais acontecimentos conjunturais;
 - ♦ as estimativas orçamentais devem fundamentar-se em informações suficientes, verdadeiras e concretas e procedidas de forma científica e adequada;

- ♦ examinar os motivos das frequentes transferências de verbas e introduzir as correspondentes medidas de melhoramento e estabelecer medidas eficazes de fiscalização da execução orçamental, com vista a assegurar o desenvolvimento das actividades do ano de acordo com o plano definido.
- No domínio da realização de despesas, o GIT deve:
- ♦ cumprir rigorosamente a legislação aplicável às finanças públicas, realizar as despesas de acordo com a lei e garantir que também as instruções internas sejam cumpridas de forma efectiva e consistente;
 - ♦ cumprir rigorosamente o procedimento administrativo das transferências de verbas e assegurar a existência de verbas suficientes *a priori* a qualquer autorização;
 - ♦ cumprir rigorosamente as disposições legais reguladoras da adjudicação, utilizar a forma mais adequada para escolher o melhor fornecedor e documentar claramente as análises que fundamentaram a adjudicação, garantindo assim o rigor e a justiça na execução do orçamento.

3.2 Controlo de custos e de qualidade

O binómio custo/qualidade é essencial num grande empreendimento. As medidas de controlo e supervisão de custos e qualidade incluem, entre outros, procedimentos a adoptar em situação de risco, planos de contingência e respectivas instruções e garantias dos contratos. Controlo de custos é alcançar a máxima economia, mas sem em prejuízo da qualidade e do prazo de obras. Relativamente ao controlo da qualidade, ela traduz-se na realização de uma série de tarefas para assegurar que o projecto atinja a qualidade exigida, que não se limita ao aspecto material, mas também a qualidade de execução, os métodos de trabalho, o nível de gestão organizacional e a capacidade de auto-aperfeiçoamento das entidades participantes.

O CA examinou os trabalhos realizados pelo GIT no âmbito do controlo e supervisão de custos e qualidade, tendo chegado às verificações abaixo apresentadas.

3.2.1 Verificações de auditoria

3.2.1.1 Trabalhos realizados no âmbito da gestão do projecto

3.2.1.1.1 Através da adjudicação dos serviços de “gestão de projecto e assistência técnica” ao Consórcio A, o GIT entregou a terceiros a gestão e realização de

serviços técnicos para a construção da 1.^a fase do metro ligeiro. O serviço foi adjudicado por cerca de 176 milhões de patacas, com o período de execução de 46 meses. Nos termos do contrato, o Consórcio A é responsável pela coordenação e fiscalização geral do plano de obras da 1.^a fase do metro, abrangendo nomeadamente a fiscalização das obras, a preparação do concurso público e do cadernos de encargos, a assistência técnica no processo de adjudicação, o controlo da execução da obra, a prestação de assistência técnica, a execução de testes aos equipamentos e o controlo da qualidade dos mesmos e a gestão de riscos. O GIT fiscaliza o desempenho do Consórcio A.

3.2.1.1.2 Uma das formas pela qual o GIT fiscaliza a qualidade dos trabalhos do Consórcio A desenvolve-se como segue: todos os documentos técnicos relacionados com o metro ligeiro apresentados pelo Consórcio A são conferidos pelo pessoal das respectivas áreas de especialização a que esses documentos respeitem; havendo alterações a introduzir, o respectivo pessoal elabora a respectiva lista de opiniões, que o GIT envia, por ofício ou correio electrónico, ao Consórcio A, que as introduz nos respectivos documentos. Não há, no presente momento, um regime de anotação ou de avaliação periódica sobre o desempenho do Consórcio A. Segundo a direcção do GIT, as exigências de qualidade de trabalho transmitidas ao Consórcio A são como seguem: os trabalhos devem ser concluídos nos prazos fixados; todos os documentos técnicos devem ser apresentados em conformidade com as exigências e normas técnicas; os documentos técnicos simples não devem ser revistos mais de duas vezes; os documentos técnicos complexos podem ser alterados as vezes que as condições reais exijam.

3.2.1.1.3 Nos termos do número 4 do anexo ao contrato celebrado entre o GIT e o Consórcio A, os documentos técnicos agrupam-se pela tipologia apresentada a seguir²³:

- “Relatórios”
- “Protocolos de ensaios”
- “Especificações técnicas de equipamentos”
- “Especificações técnicas de ensaios”
- “Especificações técnicas de compras”
- “Descrições técnicas”

²³ O número 4 do anexo ao contrato menciona 14 tipos de documentos técnicos, mas ressalva que a lista não é exaustiva.

- “Instruções”
- “Manuais técnicos”
- “Cálculos”
- “Desenhos”
- “Normas e regulamentos”
- “Catálogos”
- “Reuniões”
- “Actas de reunião”

Nota: O contrato celebrado é redigido em português. As designações constantes desta lista são originais e não traduções a partir da versão chinesa do presente relatório de auditoria.

3.2.1.1.4 O GIT não dispõe de mapas ou documentos de controlo sobre o número total de documentos técnicos recebidos, qual a sua distribuição por tipo de documentos, tão-pouco sobre o tratamento de que esses documentos tenham sofrido (quantidade de revisões efectuadas, se foram ou não aprovados, etc.). Contudo, de acordo com o GIT, se se quisesse saber do total de documentos recebidos, podia-se recorrer às listas de entrega (“list of deliverables”) constantes dos relatórios mensais do Consórcio A; e, se se quisesse saber da tipologia dos documentos entregues pelo Consórcio A e do número de revisões de que tenham sido alvos, poder-se-ia recorrer aos registos dos documentos entrados em formato Excel e realizar buscas pela tipologia de documentos. Esses registos em Excel, porém, registam também cartas e ofícios de outras entidades e serviços públicos.

3.2.1.1.5 O exame efectuado aos processos de aprovação pelo GIT relativos a quatro tipos de documentos técnicos entregues pelo Consórcio A (relatório detalhado dos serviços de assessoria prestados - adiante designado por relatório mensal²⁴, planos de gestão, documentos do concurso público para o “material circulante e sistemas” e “Comercial Operation Balance”) permitiu detectar as situações de que se dão conta a seguir.

(i) Relatório mensal

De acordo com o n.º 3 da cláusula 6.^a do contrato celebrado entre o GIT e o Consórcio A e o n.º 4 do anexo ao mesmo contrato, o relatório detalhado dos serviços de assessoria prestados (relatório mensal) é o mais importante dentre

²⁴ Tradução da designação abreviada inglesa “monthly report”.

todos os tipos de documentos técnicos que o Consórcio A se obriga a entregar, pois esse documento, para além de permitir acompanhar a execução detalhada das várias fases do projecto, releva os trabalhos bem sucedidos e os fracassados, permitindo, assim, corrigir atempadamente todos os desvios, que conduziram eventualmente a erros e atrasos. O relatório mensal é apresentado nos primeiros cinco dias de cada mês, cuja aprovação pelo GIT é condição indispensável ao pagamento da mensalidade contratada ao Consórcio A. Havendo questões a rectificar no relatório, elas têm que ser rectificadas, caso contrário o pagamento da mensalidade ficaria também suspensa. O relatório mensal é, portanto, um mecanismo de que GIT dispõe para supervisionar o desempenho do Consórcio A. O relatório mensal deve:

- descrever detalhadamente os trabalhos realizados no período;
- comparar os trabalhos realizados com os programados;
- descrever detalhadamente os trabalhos a realizar nos dois meses seguintes;
- controlar e rever a previsão anterior de riscos;
- definir o plano de avaliação de novos riscos;
- definir o plano de contingência para resolver os desvios ocorridos ou previsíveis no futuro próximo;
- dar conta das implicações financeiras resultantes de eventuais atrasos, de opções técnicas tomadas, de desvios do projecto e de outros acontecimentos.

Em ofício dirigido ao Consórcio A, datado de Junho de 2009, o GIT solicitou a inclusão adicional das matérias abaixo listadas no relatório mensal:

- ponto de situação das aquisições de projectos;
- afectação de trabalhadores no mês anterior e para o mês seguinte;
- situação dos pedidos de licença de trabalho do pessoal;
- calendário de apresentação dos documentos da fase de projecto;
- calendário de apresentação dos documentos da gestão;
- programa dos trabalhos actualizado.

No exame técnico aos relatórios mensais, os trabalhadores do GIT verificam se todas as matérias acima listadas estão presentes. O processo de aprovação dos relatórios mensais difere ligeiramente em relação à aprovação de outros

documentos técnicos normais, pois, para este caso, os trabalhadores elaboram informações/propostas, que são submetidas ao coordenador do GIT para aprovação.

Um exame às informações/propostas e aos respectivos relatórios mensais aprovados pelo GIT permite saber que, à excepção do primeiro relatório apresentado em Abril de 2009, todos os relatórios seguintes, apresentados entre Maio de 2009 e Julho de 2010, sofreram pelo menos uma revisão antes de serem aprovados pelo GIT, tendo o respeitante a Junho de 2009 sido revisto 5 vezes, mediando entre a primeira e a última revisão quase 2 meses. O Quadro 15 detalha o verificado.

Quadro 15: Dados relativos à apresentação dos relatórios mensais

N.º de ordem	Relatórios mensais	Data da primeira apresentação	Data da última apresentação	Número de apresentações
1	Abril de 2009	30/04/2009	--	1
2	Maio de 2009	05/06/2009	02/09/2009	3
3	Junho de 2009	05/07/2009	07/09/2009	5
4	Julho de 2009	05/08/2009	12/10/2009	4
5	Agosto de 2009	03/09/2009	17/12/2009	3
6	Setembro de 2009	05/10/2009	18/12/2009	2
7	Outubro de 2009	05/11/2009	18/12/2009	2
8	Novembro de 2009	05/12/2009	25/01/2010	2
9	Dezembro de 2009	05/01/2010	16/03/2010	2
10	Janeiro de 2010	05/02/2010	06/04/2010	2
11	Fevereiro de 2010	05/03/2010	19/05/2010	2
12	Março de 2010	01/04/2010	15/07/2010	3
13	Abril de 2010	05/05/2010	21/07/2010	2
14	Maio de 2010	04/06/2010	28/07/2010	2
15	Junho de 2010	05/07/2010	26/08/2010	3
16	Julho de 2010	05/08/2010	13/09/2010	2

Fonte: Relatórios mensais fornecidos pelo Consórcio A.

O GIT referiu que o relatório mensal era um documento muito importante e para assegurar que o mesmo informasse de forma verdadeira e objectiva a execução dos trabalhos, os recursos afectos ao seu tratamento eram mantidos a um nível adequado. O fenómeno de correcção dos relatórios mensais explica-se pelo facto de tanto o GIT assim como o Consórcio A atribuem grande importância aos relatórios e que o GIT se vê obrigado a garantir que os mesmos

informem de forma verdadeira e objectiva, com vista a proteger os interesses do Governo e a que possam servir de mecanismo de controlo — caso os conteúdos relatados não correspondam à realidade não há pagamento da mensalidade. Acresce que, em resultado do desenvolvimento do empreendimento, os modelos de informação usados foram sendo alterados e o volume e as exigências das matérias foram também progressivamente aumentando, contribuindo assim para revisões mais frequentes.

O CA procedeu a uma síntese das informações/propostas sobre os relatórios mensais e das respectivas listas de opiniões e concluiu que as não aprovações dos relatórios mensais se prendiam a cinco motivos (Quadro 16). A “falta parcial de informações” respeitava a coisas e a matérias diversas. Por exemplo, nos relatórios referentes a Abril a Julho de 2010, faltaram informações relativas à avaliação de riscos, com especial incidência nos relatórios de Junho e Julho, em que faltou a avaliação do risco associado às opiniões sobre o traçado do metro; nos relatórios de Março e Abril de 2010, faltou a análise sobre o potencial impacto financeiro em consequência do prolongamento do prazo de entrega de documentos para o concurso público internacional para o “material circulante e sistemas”. Por outro lado, os relatórios de Dezembro de 2009 a Fevereiro de 2010 pecaram por “informação desactualizada”, pois os planos de trabalhos neles constantes não se encontravam actualizados.

Quadro 16: Motivos de não aprovação dos relatórios mensais

N.º de ordem	Motivos	N.º de ordem	Meses a que se reportam os relatórios mensais cobertos pelas informações-propostas
1	Falta parcial de informações	1.1	Junho de 2009
		1.2	Julho de 2009
		1.3	Agosto de 2009
		1.4	Setembro de 2009
		1.5	Outubro de 2009
		1.6	Novembro de 2009
		1.7	Dezembro de 2009
		1.8	Janeiro de 2010
		1.9	Fevereiro de 2010
		1.10	Março de 2010
		1.11	Abril de 2010
		1.12	Maiο de 2010
		1.13	Junho de 2010
		1.14	Julho de 2010

N.º de ordem	Motivos	N.º de ordem	Meses a que se reportam os relatórios mensais cobertos pelas informações-propostas
2	Apresentação das informações solicitadas fora do tempo	2.1	Maio de 2009
		2.2	Agosto de 2009
3	Informações desactualizadas	3.1	Novembro de 2009
		3.2	Dezembro de 2009
		3.3	Janeiro de 2010
		3.4	Fevereiro de 2010
		3.5	Maio de 2010
		3.6	Julho de 2010
4	Informação errada ou ambígua	4.1	Agosto de 2009
		4.2	Setembro de 2009
		4.3	Outubro de 2009
		4.4	Novembro de 2009
		4.5	Dezembro de 2009
		4.6	Janeiro de 2010
		4.7	Fevereiro de 2010
5	Relato incompleto ou incoerente	4.1	Março de 2010
		4.2	Abril de 2010
		4.3	Maio de 2010
		4.4	Junho de 2010
		4.5	Julho de 2010

Fonte: Informações/propostas referentes aos relatórios mensais aprovados pelo GIT

(ii) Planos de gestão

O Consórcio A começou a prestar assistência ao GIT na preparação do metro ligeiro em finais de Março de 2009. Embora o contrato dos serviços de “gestão de projecto e assistência técnica” não apresentasse nenhuma cláusula onde explicitamente dispunha que o Consórcio A tivesse que elaborar planos de gestão, a mesma — no entendimento do GIT — ao prestar serviços de gestão do projecto, tinha necessariamente que definir instruções escritas ao abrigo das quais seriam definidas as normas para disciplinarem a gestão dos diversos projectos. Assim sendo, a transposição dessas instruções para o nível prático torna-as em planos de gestão para as diversas áreas do empreendimento, seguidas por todos os participantes com vista à construção do metro ligeiro.

Com efeito, a partir de Agosto de 2009, o Consórcio A começou a apresentar planos de gestão para serem aprovados pelo GIT, conforme detalha o

Quadro 17. Conferidas as datas de primeira apresentação desses planos com as do “Overall Planning”, constante dos relatórios mensais, verifica-se que os planos 1, 3, 4, 6, 10 e 14 foram apresentados ao GIT fora dos respectivos prazos. Por outro lado, até Junho de 2010, ou seja 10 meses volvidos, a maioria dos planos de gestão estava ainda a ser revista, i.e. ainda em fase de projecto²⁵.

Quadro 17: Números de submissões dos planos de gestão

N.º de ordem	Planos de gestão	Data de conclusão dos planos ^(a)	Data da primeira submissão	Data de última submissão ^(b)	N.º de submissões dos planos
1	“Integrity Plan”	07/08/2009	08/06/2010	06/08/2010	3
2	“Risk Management Plan”	12/08/2009	12/08/2009	28/07/2010	5
3	“Project Management Plan”	16/08/2009	15/10/2009	18/05/2010	4
4	“Quality Management Plan”	12/08/2009	11/11/2009	18/05/2010	3
5	“Safety Management Plan” ^(c)	18/08/2009	20/08/2009	15/10/2009	2
6	“Emergency Management Plan”	18/08/2009	11/11/2009	18/08/2010	2
7	“Fire Protection Plan”	18/08/2009	13/08/2009	18/08/2010	3
8	“Document and Records Management Plan” (alterado para “Information Management Plan”)	12/10/2009	12/10/2009	05/07/2010	2
9	“Construction Management Plan”	22/10/2009	20/10/2009	02/07/2010	3
10	“Site Security Management Plan”	30/10/2009	30/11/2009	18/08/2010	2
11	“Environment Management Plan”	16/10/2009	15/10/2009	31/07/2010	2
12	“Commercial Management Plan”	23/10/2009	23/10/2009	28/06/2010	2
13	“Procurement Plan”	19/10/2009	16/10/2009	11/07/2010	4
14	“Occupational Health & Safety Management Plan”	15/10/2009	31/05/2010	20/07/2010	2

(a) Conforme o “Overall Planning” integrado no relatório mensal de Fevereiro de 2010, o Consórcio A devia apresentar os planos de gestão antes dos respectivos prazos de conclusão previstos.

(b) A primeira página dos planos de gestão deve conter informações quanto às vezes em que documento foi submetido à aprovação e as respectivas datas de rectificação. As datas constantes no presente quadro foram extraídas dessas páginas.

(c) Este plano de gestão foi integrado no do “Occupational Health & Safety Management Plan”.

De todos os planos de gestão, o “Project Management Plan” e o “Quality Management Plan” são os mais importantes, pois são os dois que apresentam estratégias e orientações de gestão. Os restantes 11 planos de gestão enquadram os seus trabalhos com referências às estratégias e orientações daqueles dois planos.

²⁵ Segundo o GIT, nos planos aprovados era apostado um carimbo com os dizeres “control copy”.

O GIT refere que, no início, com base em experiência própria, elaborou uma lista de planos de gestão para orientar a preparação do empreendimento e, seguidamente, definiu um índice de referência para cada um desses planos. Numa reunião, esses elementos foram passados ao Consórcio A para iniciar o seu trabalho.

Uma acta não definitiva do Consórcio A, datada de 28 de Julho de 2009, e um ofício de 24 de Setembro de 2009 mostram, no entender do GIT, que tinha dado formalmente instruções e os índices de referência ao Consórcio A para iniciar a elaboração dos planos de gestão.

No entendimento do GIT, ao Consórcio A, enquanto empresa especializada em gestão de projectos, era suposto ter capacidade e condições para elaborar os planos de gestão necessários. No entanto, os planos apresentados até Março de 2010 ainda não estavam à altura do exigido pelo GIT: eram demasiadamente teóricos e pouco funcionais. Motivo para o sucedido: insuficiência de pessoal e pouca experiência. Assim, por exigência do GIT, o Consórcio A substituiu, em Março de 2010, o director de controlo de qualidade (“quality assurance manager”), responsável pela elaboração dos planos de gestão.

Entretanto, o GIT acrescentou que, sendo conveniente melhorar os planos de gestão, alguns deles continuam em ajustamentos. Dado que os planos estão todos interligados, introduzir alterações num implica ajustamentos noutros que lhe estão associados para manter a coerência interna. Portanto, todo esse trabalho não permitiu a que houvesse já uma versão final dos planos de gestão, mas que poderia vir a acontecer antes da adjudicação do “material circulante e sistemas”. No entanto, a experiência prática diz que alguns planos de gestão poderão ser já considerados definitivos, mas outros poderão sofrer ajustamentos e actualizações mesmo depois de concluída a primeira fase do empreendimento. Tendo em conta que o marco²⁶ constante do “Overall Planning” do relatório de gestão era apenas uma data de referência, um eventual atraso no seu cumprimento não provocaria grandes atrasos ou outros resultados nefastos.

(iii) Documentos para o concurso público do “material circulante e sistemas”

O contrato entre o GIT e o Consórcio A previa que os primeiros cinco meses seguintes à data da assinatura se destinavam a trabalhos de concepção

²⁶ “Marco”, traduzido do inglês “milestone”, sinaliza eventos importantes em diagramas de Gantt, muito usados em projectos de obras.

(“conceptual design period”), durante os quais o Consórcio A, além de trabalhos de estudo e de concepção, ocupar-se-ia também com a elaboração das especificações técnicas e do caderno de encargos para o “material circulante e sistemas” (adiante designada por documentos para concurso público²⁷).

O relatório mensal de Maio de 2009 contém o primeiro plano de actividades em que é indicado o calendário do concurso público de aquisição do “material circulante e sistemas” e cujo lançamento o GIT pretendia que fosse anunciado em 7 de Agosto de 2009. O concurso, que era fulcral para o empreendimento do metro ligeiro, abrangia, entre outros, os comboios, o sistema de controlo automático, o sistema automático de bilheteira e as obras da Ponte de Sai Van para a circulação do metro. O início das “obras de construção civil” dependia da adjudicação do “material circulante e sistemas”, pois era preciso dispor das especificações dos comboios, nomeadamente as dimensões.

De acordo com a correspondência entre o GIT e o Consórcio A, a documentação para o concurso público do “material circulante e sistemas” foi entregue ao GIT em 10 de Julho de 2009 para aprovação. Considerando que o “material circulante e sistemas” implicavam um investimento de milhares de milhões de patacas e que se prolongasse por vários anos económicos, tendo em conta a protecção dos interesses do Governo da RAEM, o GIT, em 13 de Julho de 2009, propôs superiormente o recrutamento duma empresa de consultadoria para, de forma independente, avaliar, rever e confirmar as estimativas e toda a documentação entregue pelo Consórcio A, especialmente no respeitante aos pormenores das exigências técnicas, de forma a assegurar que os termos e as condições dos documentos do concurso permitissem uma concorrência justa e imparcial e, ao mesmo tempo, que o Governo da RAEM pudesse escolher o fornecedor mais adequado. A proposta foi autorizada em 20 de Julho de 2009.

Em 4 de Agosto de 2009, o GIT, em ofício, informou o Consórcio A da não aprovação da documentação para o concurso público apresentada em 10 de Julho de 2009. Na ocasião, o GIT salientou que, conforme o parecer da empresa de consultadoria, a qualidade da documentação estava muito aquém do exigido, devendo a mesma ser profundamente revista. O GIT informou ainda da anulação do lançamento do concurso público a 7 de Agosto de 2009.

Em 6 de Agosto de 2009, em carta dirigida ao GIT, o Consórcio A referiu que a documentação para o concurso público foi apresentada em 10 de Julho de

²⁷ “Documentos para concurso público” corresponde à expressão abreviada em inglês “tender documents”.

2009 para a aprovação e o GIT, na reunião realizada no dia 13 de Julho de 2009, nada disse que a qualidade da documentação era muito abaixo do exigido. Mesmo a 5 de Agosto de 2009, cerca de 4 semanas depois da apresentação, o GIT, ao propor alterações à documentação, também não referiu que a mesma tinha problemas de qualidade ou carecendo de profundas alterações.

Em 7 de Agosto de 2009, o GIT remeteu ao Consórcio A o parecer da empresa consultora e voltou a afirmar que a documentação para o concurso público não satisfazia de forma evidente os critérios exigidos. Em 11 de Agosto de 2009, o GIT enviou outro ofício ao Consórcio A em que refutava os argumentos que esta fez constar da sua carta de 6 de Agosto de 2009, referindo nomeadamente que não era possível ao GIT ter uma opinião formada sobre a qualidade global da documentação na reunião de 13 de Julho de 2009, ou seja, três dias depois da sua entrega, enquanto que o Consórcio A, como empresa consultora especializada, havia demorado meses para a produzir; além do mais, que a documentação não satisfazia os critérios e que devia ser melhorada não era opinião apenas do GIT, era também a conclusão da empresa consultora independente.

Segundo o GIT, até 7 de Agosto de 2009, foram realizadas inúmeras reuniões com o Consórcio A para estudarem a documentação, mas esta não conseguia apresentar as matérias conforme as exigências do GIT. Chegado o dia programado para o anúncio da abertura do concurso público, 7 de Agosto de 2009, os documentos ainda estavam em revisão, pelo que o concurso público teve que ser adiado para 30 de Setembro de 2009.

O Consórcio A reviu as questões técnicas e de qualidade da documentação até 3 de Setembro de 2009. Apenas no dia 18 de Setembro de 2009 pôde o GIT elaborar a informação/proposta para propor superiormente a aprovação da documentação e a consequente autorização para a abertura do concurso público. A informação/proposta foi aprovada superiormente em 11 de Outubro de 2009.

Em 16 de Outubro de 2009, o GIT oficiou a Imprensa Oficial para solicitar a publicação, no dia 21 de Outubro de 2009, do anúncio da abertura do concurso público do “material circulante e sistemas”. Contudo, em 19 de Outubro de 2009, o GIT enviou outro ofício à Imprensa Oficial para suspender temporariamente o anúncio.

Da acta duma reunião ordinária semanal do Consórcio A, redigida em Novembro de 2009, consta que “o GIT iria, em 27 de Novembro de 2009, fazer

uma apresentação sobre o ‘material circulante e sistemas’ na Assembleia Legislativa, podendo o concurso público ser aberto no início de Dezembro”.

Finalmente, o processo de concurso público do “material circulante e sistemas” foi iniciado em 2 de Dezembro de 2009. Segundo explicado pelo GIT, o adiamento do concurso deveu-se à coincidência com a mudança de mandato dos deputados à Assembleia Legislativa, pois, embora o empreendimento não carecesse da aprovação desse órgão, considerando, porém, a importância do mesmo e por respeito aos novos deputados, após análise e avaliação com as instâncias superiores, foi tomada a decisão política de adiar o concurso público para 2 de Dezembro de 2009, após a sua apresentação na Assembleia Legislativa.

Conforme a informação/proposta para a abertura do concurso público do “material circulante e sistemas”, os concorrentes tinham de apresentar as suas propostas no prazo de 100 dias, isto é, de 2 de Dezembro de 2009 a 12 de Março de 2010.

Da leitura do relatório mensal de Agosto de 2009 apresentado pelo Consórcio A, sabe-se que a mesma, feita a avaliação dos riscos, entendia que se devia conceder, pelo menos, 4 meses aos concorrentes para apresentarem as suas propostas. O GIT explicou que, por causa da necessidade de apresentar o “material circulante e sistemas” aos novos deputados à Assembleia Legislativa, o lançamento do concurso público previsto para 30 de Setembro de 2009 iria ser adiado. Assim, para manter o programa dos trabalhos seguintes, o GIT decidiu diminuir o prazo de apresentação das propostas, rejeitando o prazo de 4 meses sugerido pelo Consórcio A. O prazo viria a ser fixado em 100 dias.

No dia 1 de Fevereiro de 2010, o GIT submeteu superiormente uma informação-proposta em que informava da recepção de mais de 600 pedidos de esclarecimento apresentados pelos concorrentes e que a análise sobre os mesmos, efectuada pelo Consórcio A, recomendava a que fossem introduzidas algumas alterações aos documentos do concurso, nomeadamente baixar o valor do seguro de responsabilidade civil e rever a fórmula de revisão de preços. A informação/proposta foi autorizada em 4 de Fevereiro de 2010.

O GIT oficiou em 3 de Março de 2010 o Consórcio A para lhe chamar a atenção que os pedidos de esclarecimento puseram em evidência a falta de qualidade dos documentos do concurso público e que o Consórcio A devia, no curto prazo, elevar a qualidade e o nível técnico dos seus trabalhos, sob pena de o GIT proceder judicialmente.

Posteriormente, em 5 de Março de 2010, o GIT anunciou a prorrogação do prazo de apresentação de propostas por 31 dias. O prazo passou então dos 100 dias iniciais para 131 dias, podendo os concorrentes apresentar as suas propostas até 12 de Abril de 2010. De acordo com a informação/proposta que o GIT apresentou superiormente, a prorrogação do prazo tinha por fundamento os seguintes motivos:

- o concurso tinha a ver com um projecto de grande escala e de grande complexidade técnica, incluindo a necessidade de trabalhos prévios de concepção e análise estrutural, especialmente os exigidos pela Ponte de Sai Van, os quais implicava ao mesmo tempo matérias de construção civil, prevenção de incêndio e evacuação de utentes, com vista a garantir a circulação em segurança do metro ligeiro pelo tabuleiro inferior;
- o prazo para a preparação de propostas coincidia com o Natal, o Ano Novo e ainda o Ano Novo Lunar, o que reduzia os dias efectivos de trabalho. Mais, durante a quadra do Ano Novo Lunar, muitos construtores estariam de férias, pelo que não seria possível recolher as informações técnicas necessárias bem como cotação de preços, afectando o processo de orçamentação do projecto;
- os concorrentes de outros países e territórios não conheciam as condições geográficas nem a legislação de Macau, pelo que precisariam de mais tempo para as melhor conhecer;
- as respostas aos pedidos de esclarecimento totalizaram mais de 200 páginas, pelo que os concorrentes precisariam de tempo considerável para as analisar e para reorganizar as propostas em conformidade.

Conforme o relatório mensal de Março de 2010, o prazo para a apreciação das propostas ao concurso do “material circulante e sistemas” foi ajustado, passando a ser de 13 de Abril a 27 de Maio. Finalmente, o GIT divulgou a adjudicação do “material circulante e sistemas” em 30 de Dezembro de 2010.

O Quadro 18 apresentado a seguir sintetiza os factos e os trabalhos ocorridos no processo do concurso público do “material circulante e sistemas”.

Quadro 18: Cronologia do processo do concurso público para o “material circulante e sistemas”

Datas	Factos
23 de Março de 2009	Celebração do contrato entre o GIT e o Consórcio A, pelo qual este se encarrega de elaborar as especificações técnicas e o caderno de encargos para o concurso do “material circulante e sistemas”.
Maio de 2009	O relatório mensal do mês prevê o anúncio do concurso público para o “material circulante e sistemas” para 7 de Agosto de 2009.
10 de Julho de 2009	O Consórcio A apresenta a documentação para o concurso público do “material circulante e sistemas” para a aprovação do GIT.
13 de Julho de 2009	O GIT propõe a contratação duma empresa de consultadoria para, de forma independente, avaliar, rever e confirmar as estimativas e toda a documentação elaborada e entregue pelo Consórcio A.
20 de Julho de 2009	Autorizada superiormente a proposta de contratação duma empresa de consultadoria independente.
Julho de 2009	O relatório mensal do mês revela que a data agendada, 7 de Agosto de 2009, para o lançamento do concurso público do “material circulante e sistemas” foi adiada para o dia 30 de Setembro de 2009.
4 de Agosto de 2009	O GIT não aprova a documentação para o concurso público apresentada em 10 de Julho de 2009 pelo Consórcio A, alegando que a documentação não satisfazia os critérios determinados; comunica ainda que o referido concurso público não iria ter lugar em 7 de Agosto de 2009.
6 de Agosto de 2009	Em resposta, o Consórcio A refere que na reunião realizada 3 dias depois da entrega da documentação, o GIT nada disse que a qualidade da documentação estava muito abaixo do exigido e, inclusivamente, cerca de 4 semanas depois, o GIT, ao propor alterações à documentação, também não referiu que a mesma tinha problemas de qualidade ou carecendo de profundas alterações.
7 de Agosto de 2009	O GIT envia o parecer da empresa de consultadoria ao Consórcio A.
11 de Agosto de 2009	O GIT, em ofício, refuta os argumentos que o Consórcio A fez constar da sua carta de 6 de Agosto de 2009, afirmando que não era possível ao GIT ter uma opinião formada sobre a qualidade global da documentação três dias depois da sua entrega, enquanto que o Consórcio A, como empresa consultora especializada, havia demorado meses para a produzir; além do mais, que a documentação não satisfazia os critérios e que devia ser melhorada não era opinião apenas do GIT, era também a conclusão da empresa consultora independente.
18 de Setembro de 2009	O GIT submete a informação-proposta para a abertura do concurso público do “material circulante e sistemas”, e respectiva documentação, para autorização superior.
11 de Outubro de 2009	Autorizada superiormente a informação-proposta para a abertura do concurso público do “material circulante e sistemas” e aprovados os respectivos documentos de concurso.
Novembro de 2009	Consta da acta duma reunião ordinária semanal, que o lançamento do concurso público foi fixado para o dia 2 de Dezembro de 2009.

Datas	Factos
2 de Dezembro de 2009	O GIT procede à abertura do concurso público do “material circulante e sistemas”, correndo o prazo de entrega das propostas de 2 de Dezembro de 2009 a 12 de Março de 2010.
1 de Fevereiro de 2010	O GIT apresenta informação-proposta em que refere que foram recebidos mais de 600 pedidos de esclarecimento e propõe a revisão de alguns aspectos dos documentos do concurso.
4 de Fevereiro de 2010	Autorizada a proposta de revisão dos documentos do concurso.
3 de Março de 2010	O GIT adverte o Consórcio A, referindo que a documentação para o concurso público do “material circulante e sistemas” não tinha qualidade, e exige que diligencie no sentido de, no curto prazo, elevar a qualidade e o nível técnico dos seus trabalhos, sob pena de o GIT proceder judicialmente.
5 de Março de 2010	O GIT anuncia a prorrogação do prazo de entrega das propostas por 31 dias, estendendo o prazo inicial de 100 para 131 dias. Os concorrentes podem apresentar as propostas até 12 de Abril de 2010.
Março de 2010	É feito constar do relatório mensal de Março que o prazo para a apreciação das propostas ao concurso do “material circulante e sistemas” corre de 13 de Abril a 27 de Maio.

Segundo o GIT, era facto que a documentação para o concurso público do “material circulante e sistemas” sofreu atrasos e teve erros. Porém, a esses atrasos e erros não ficaram alheias as políticas governativas, pois nas aquisições, a política de concepção-construção foi entretanto substituída pela concepção-concurso-construção, tendo em vista a promoção do emprego de locais e a elevação as competências técnicas dos fornecedores locais.

(iv) “Commercial Operation Balance”

De acordo com o determinado no contrato celebrado entre o GIT e o Consórcio A, uma das principais tarefas que este devia cumprir durante o período de projecto conceptual (“conceptual design period”) era desenvolver estudos sobre a operação comercial do metro ligeiro. O Consórcio A devia conceber o “commercial operation balance” (adiante designado por COB) e concluir o respectivo relatório no prazo de 5 meses, contados a partir da data de assinatura do contrato, isto é, até 24 de Agosto de 2009. As estimativas a constar do COB seriam de extrema importância para a previsão das despesas de operação e para a estratégia comercial do metro ligeiro.

O Consórcio A apresentou ao GIT em 21 de Agosto de 2009 a versão A do COB que, depois de diversas e sucessivas alterações, deu lugar à apresentação da versão C, em 3 de Novembro de 2009. Efectuada a análise técnica, o GIT

entendeu que o relatório não apresentava a qualidade exigida e que as insuficiências técnicas anteriores não foram sanadas. Por exemplo, em matéria de consumo energético anual, havia imprecisões técnicas, não eram mostradas as fórmulas de cálculo e tão pouco apresentava as respectivas notas explicativas; também os valores das despesas variavam grandemente de versão a versão: versão A - “800 000/ano”, versão B - “80 000/ano” e versão C - “1 280 115/mês”.²⁸

Perante a situação acima exposta, o GIT, em 13 de Novembro de 2009, apresentou superiormente uma informação/proposta onde afirmava que o Consórcio A não era capaz de cumprir adequadamente os deveres contratados e, por isso, propunha a aplicação de uma pena de multa. O Consórcio A podia apresentar a sua defesa no prazo de 10 dias, servindo o qual também de prazo para a apresentação de nova versão, com as insuficiências sanadas. No mesmo dia, o GIT informou por escrito o Consórcio A das insuficiências verificadas e da consequente recusa de aceitação da versão C do COB, devendo o Consórcio A sanar as insuficiências no prazo de 10 dias.

O Consórcio A apresentou em 20 de Novembro de 2009 a versão D do COB. Feita a análise, o GIT entendeu que o relatório continua a apresentar insuficiências.

Conforme a documentação de pagamento constante do relatório mensal de Dezembro de 2009, o GIT aplicou uma multa ao Consórcio A, no valor de 1 585 822,41 patacas. A situação foi registada no relatório mensal de Janeiro de 2010, apresentado pelo Consórcio A.

Em 7 de Janeiro de 2010, o Consórcio A apresentou a versão E, que é versão mais recente. Em 5 de Fevereiro de 2010, o Consórcio A interpôs recurso hierárquico necessário, mas foi rejeitado em 23 de Março de 2010 pela entidade competente, mantendo-se a decisão de multa. O Quadro 19 apresenta as datas de entrega das 5 versões do COB.

²⁸ Transcrições das respectivas versões do COB. A versão A indica despesas no valor de 800 000 patacas por ano, a versão B apresenta 80 000 patacas por ano e a versão C apresenta 1 280 115 patacas por mês.

Quadro 19: Datas de apresentação das várias versões do COB

Documento	Versões	Datas de apresentação
“Commercial Operation Balance”	A	21/08/2009
	B	25/09/2009
	C	02/11/2009
	D	20/11/2009
	E	07/01/2010

Fonte: As datas constantes do quadro são extraídas da página de rosto dos respectivos documentos técnicos, onde constam indicações quanto à vez e à data da respectiva apresentação.

3.2.1.2 O procedimento de adjudicação de obras públicas e de aquisição de bens e serviços

■ Gestão das adjudicações

3.2.1.2.1 O concurso e o ajuste directo são as duas formas²⁹ consagradas na legislação para a adjudicação de obras públicas e aquisição de bens e serviços.

3.2.1.2.2 Para a adjudicação dos serviços de “gestão de projecto e assistência técnica”, o GIT optou pelo ajuste directo, para o qual realizou uma série de consultas. No plano operacional, esta forma é conhecida por “concurso por convite”.³⁰ Para o efeito, o GIT elaborou umas normas de funcionamento para as comissões da “Consulta para a Prestação de Serviços de Gestão de Projecto e Assistência Técnica para a Implementação da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro de Macau”, sendo também aplicável o Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 11/SOPT/2008.³¹

3.2.1.2.3 De acordo com o arranjo do GIT para esse concurso por convite, para o qual o modelo adoptado em Hong Kong foi também considerado³², a abertura e a avaliação dos documentos apresentados pelos concorrentes decorriam em duas etapas separadas. Na primeira etapa, a comissão de abertura de propostas abria apenas os invólucros dos “documentos e proposta técnica”, deixando intactos os

²⁹ Nos termos dos Decretos-Lei n.º 122/84/M, n.º 63/85/M e n.º 74/99/M.

³⁰ Ao concurso por convite é aplicável o Decreto-Lei n.º 122/84/M, mas não aplicáveis de forma directa o Decreto-Lei n.º 63/85/M e o Decreto-Lei n.º 74/99/M.

³¹ O despacho foi alterado em Julho de 2009 pelo Despacho n.º 15/SOPT/2009, que lhe aditou as «Regras de Trabalho da Comissão de Avaliação».

³² Em Macau, o procedimento normal dos concursos por convite determina que, a seguir ao anúncio dos preços concorrentes, a comissão de avaliação proceda à avaliação e à pontuação dos preços e das informações técnicas das propostas concorrentes.

envolopes das propostas comerciais, e, de seguida, a comissão de avaliação de propostas procedia à avaliação e à pontuação das propostas técnicas. Depois de confirmados os concorrentes admitidos à segunda etapa, a comissão de abertura procedia à abertura dos invólucros marcados com “proposta comercial”, anunciava os preços propostos e a comissão de avaliação iniciava a segunda etapa de avaliação das propostas. Este procedimento, segundo o GIT, tinha por objectivo evitar a possibilidade de se efectuar *a posteriori* ajustamentos à nota técnica, em prejuízo da imparcialidade.

3.2.1.2.4 A consulta para a aquisição dos serviços de “gestão de projecto e assistência técnica” foi autorizada em 12 de Fevereiro de 2008 pela entidade competente.

3.2.1.2.5 Em 25 de Abril de 2008, e antes do termo do prazo para a apresentação de propostas, o GIT recebeu 3 propostas, entregues pelos Concorrentes 1, 2 e 3. Em 28 de Abril do mesmo ano, o GIT deu início à primeira etapa de avaliação das propostas, em que o Concorrente 1 foi excluído por que os documentos não obedeciam aos requisitos. Os Concorrentes 2 e 3 passaram na avaliação técnica e foram admitidos à segunda etapa.

3.2.1.2.6 Em 27 de Junho de 2008, a comissão de abertura deu início aos trabalhos da segunda etapa, tendo admitido o Concorrente 2 e o Concorrente 3 à avaliação de propostas. O Concorrente 3 reclamou imediatamente da deliberação, argumentando que: *“o 2.º Concorrente indica o preço em euros, (...), apesar de apresentar o correspondente valor em Patacas, (...) excluiu do preço o valor dos impostos, (...) por outro lado, os Concorrentes assinaram um documento onde dizem que aceitam que estão sujeitos à legislação de Macau, no entanto, (...) os funcionários do consórcio têm determinadas regalias que se regem por leis europeias, logicamente, isso não deverá ser aceite, razão pela qual não deve ser aceite a proposta apresentada.”* A comissão de abertura deliberou por unanimidade rejeitar a reclamação apresentada pelo Concorrente 3. O Concorrente 3 referiu que iria apresentar recurso hierárquico.

3.2.1.2.7 O Concorrente 3 interpôs recurso hierárquico a 7 de Julho de 2008, alegando problemas existentes na proposta do Concorrente 2 e resumidos como segue:

- a proposta indica um período de prestação dos serviços de 180 dias;
- o período de prestação dos serviços indicado nas Condições Gerais é de 46 meses, não correspondendo assim ao exigido no Programa de Consulta;
- a proposta não está datada;

- preço cotado em euros e em patacas;
- preço proposto carece de fundamentação razoável e não foram presentes nem o cronograma financeiro detalhado dos trabalhos e encargos com a equipa de trabalho nem o plano de pagamentos de honorários, ambos elaborados de acordo com o programa de trabalhos;
- falta a fórmula de cálculo de eventuais revisões de preços;
- preço da proposta sujeito a alterações da legislação fiscal e não inclui o imposto sobre o valor acrescentado;
- é aplicável a legislação laboral europeia.

3.2.1.2.8 Em 6 de Outubro de 2008, a entidade competente, por despacho exarado numa proposta, rejeitou o recurso hierárquico interposto. Um dos fundamentos da rejeição consubstanciava-se no facto de a comissão de avaliação das propostas era competente para os factos e situações reclamados, incluindo, entre outros, o preço e a relação laboral entre o concorrente e os seus trabalhadores.

3.2.1.2.9 Face ao resultado do recurso, o Concorrente 3 declarou em 31 de Outubro de 2008 que “(...) *reservava o direito de participar o caso aos órgãos competentes, (...)*”. A entidade competente, em despacho de 20 de Novembro de 2008, exarado numa proposta, decidiu pelo arquivamento do recurso.

3.2.1.2.10 A comissão de avaliação das propostas apresentou ao GIT, em 5 de Novembro de 2008, o relatório final de apreciação, cuja conclusão referia que, após uma avaliação objectiva e ponderada, baseada nos parâmetros definidos, o resultado a que se chegou era razoável: o Concorrente 2, com o preço de 176 202 490,00 patacas, obteve a valoração global de 85,3, sendo primeiro classificado e o Concorrente 3, com o preço de 189 194 500,00 patacas, obteve 83,3, ficando no segundo lugar.

3.2.1.2.11 Sobre o relatório da apreciação final da comissão de avaliação, o GIT elaborou uma proposta para ser presente superiormente. A proposta referia que a comissão analisou apenas parte das questões, não considerou todos os aspectos levantados no recurso do Concorrente 3 e também não analisou os conflitos entre algumas das condições gerais propostas pelo concorrente com classificação mais elevada e o programa de consulta, sendo que essas condições poderiam conduzir a uma redução de responsabilidade por parte do adjudicatário e, por outro lado, onerar os preços da consulta. O GIT referiu ainda à entidade adjudicante que enquanto as referidas questões não estivessem resolvidas, não haveria condições para realizar a adjudicação.

3.2.1.2.12 Em 28 de Novembro de 2008, a entidade competente exarou, numa informação, despacho de concordância com as opiniões do Gabinete do STOP e do GIT, tendo ainda ordenado que fosse repetida a avaliação das propostas. As opiniões do Gabinete do SOPT foram do seguinte teor:

- as competências da comissão de avaliação não se reduzia à mera análise dos preços das propostas, devendo a mesma analisar e avaliar globalmente as propostas e pontuá-las em conformidade;
- na análise e avaliação das propostas, os membros da comissão de avaliação devia apreciar, comparar e valorar todas as propostas apresentadas pelos concorrentes; caso detectassem ilegalidades ou irregularidades passíveis de exclusão não detectadas na primeira etapa devia propor a exclusão das propostas que delas padecessem;
- no caso concreto, a proposta da comissão de avaliação presente à entidade adjudicante relativa à passagem das propostas concorrentes à segunda etapa devia apresentar, para além do relato do processo de avaliação, das pontuações e das comparações, também as análises e as opiniões sobre todas as questões importantes, nomeadamente as enumeradas pelo GIT;
- a comissão devia reexaminar ambas as propostas de modo a esclarecer todas as questões que carecessem de esclarecimento e deliberar expressamente sobre a sua admissão ou exclusão.

3.2.1.2.13 Posteriormente, o GIT oficiou a comissão de avaliação informando-a da necessidade de reapreciar as propostas, bem como da realização urgente de reuniões para acompanhar as questões identificadas. Entre 5 e 30 de Dezembro de 2008, a comissão de avaliação reuniu 12 vezes para tratar das questões.

3.2.1.2.14 Em 5 de Janeiro de 2009, a comissão de avaliação apresentou ao GIT os documentos complementares ao relatório de apreciação final, em que foram apreciadas as questões não consideradas anteriormente. Como resultado da reavaliação, o Concorrente 2 e o Concorrente 3 foram admitidos à segunda etapa; a pontuação global do Concorrente 2, com o preço de 176 202 490,00 patacas, foi de 85,3, ocupando o primeiro lugar na classificação, sendo que o Concorrente 3, cujo preço proposto era de 189 194 500,00 patacas, obteve 83,3, valendo-lhe o segundo lugar.

3.2.1.2.15 Em 13 de Janeiro de 2009, o GIT apresentou superiormente uma informação/proposta, em que informava que a comissão de avaliação já procedeu à apreciação das questões anteriormente não consideradas. Juntamente, o GIT

■ Aplicação da legislação reguladora das adjudicações

- 3.2.1.2.16 À data da conclusão do presente relatório, o GIT adjudicou três obras/serviços através de concurso público³³: “Nivelamento do terreno para as oficinas da 1.ª fase do metro” (adiante designada por “nivelamento do terreno”), “Material circulante e sistemas” e construção do “edifício de exposições sobre o metro”. O nivelamento do terreno encontra-se já concluído, a adjudicação do “material circulante e sistemas” foi divulgada em 30 de Dezembro de 2010 e a construção do “edifício de exposições sobre o metro ligeiro” foi congelada antes do lançamento do respectivo concurso público (ver 3.1.1.1.9).
- 3.2.1.2.17 A despesa com o nivelamento do terreno foi estimada em 19 milhões de patacas, sendo a adjudicação por concurso público, de acordo com o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 122/84/M.
- 3.2.1.2.18 Para as obras postas a concurso público e em que os concorrentes fossem todos locais, uma vez na posse do relatório de avaliação, o GIT elaborava a proposta para a autorização superior, na qual eram apresentados os resultados da avaliação, a proposta de adjudicação e a minuta do contrato elaborado por si (com base nos elementos da proposta melhor classificada). Autorizada a adjudicação e aprovada a minuta do contrato, o GIT oficiava o concorrente da proposta preferida, informando-o da adjudicação e juntando a minuta do respectivo contrato, sobre a qual o concorrente devia pronunciar-se; ao mesmo tempo, o concorrente era solicitado a entregar a caução definitiva. Manifestada a concordância com a minuta e paga a caução definitiva, o GIT preparava a celebração do contrato formal na DSF.
- 3.2.1.2.19 O exame à documentação referente ao nivelamento do terreno permite concluir que o GIT seguiu o procedimento acima explanado, ou seja, remessa da minuta de contrato para parecer depois de feita adjudicação. Na perspectiva do GIT, a minuta do contrato só foi dada a conhecer ao concorrente da proposta preferida quando lhe foi enviado o ofício informando-o da adjudicação; antes disso, o concorrente não teve absolutamente qualquer acesso ao conteúdo da minuta de contrato.

³³ As empreitadas públicas adjudicadas por concurso público sujeitam-se aos Decretos-Lei n.º 122/84/M e n.º 74/99/M.

3.2.1.2.20 O n.º 1 do artigo 97.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M dispõe: “*A minuta do contrato é remetida antes da adjudicação ao concorrente cuja proposta tenha sido preferida, para sobre ela se pronunciar no prazo de 5 dias*”.

3.2.1.2.21 O GIT referiu que, com base na experiência adquirida, as empresas locais não costumavam pronunciar-se sobre as minutas de contrato. Considerando a gestão do tempo e a eficiência do trabalho, e sem prejuízo dos interesses do concorrente da proposta preferida, quando se tratava de empresas locais, o GIT ao apresentar a informação/proposta para autorização da adjudicação juntava a minuta de contrato para ser aprovada ao mesmo tempo, pelo que o envio da minuta ao concorrente para se pronunciar verificava-se em momento posterior; havendo entendimentos diferentes e incontornáveis entre as duas partes, o GIT elaboraria nova informação/proposta para rever a minuta do contrato. O GIT salientou, no entanto, que sempre observou rigorosamente o espírito da lei, o quadro estabelecido pelos documentos do concurso e das propostas dos concorrentes preferidos para elaborar as minutas de contrato. Relativamente a grandes empreendimentos ou obras que envolvam empresas estrangeiras, o GIT segue rigorosamente os termos da lei, de forma a evitar litígios desnecessários. O GIT entendia que ambos os tratamentos eram razoáveis.

3.2.1.3 Gestão de riscos

3.2.1.3.1 De acordo com o disposto no n.º 3.3 do anexo ao contrato dos serviços de “gestão de projecto e assistência técnica”, o Consórcio A é responsável pela gestão de riscos durante a 1.ª fase da construção do metro ligeiro. O Consórcio A deveria proceder à avaliação periódica dos riscos reais e latentes e apresentar os respectivos planos de acção com vista à redução do impacto dos mesmos e ao seu controlo. Todas as matérias do âmbito da gestão de riscos deveriam constar dos relatórios mensais a apresentar ao GIT.

3.2.1.3.2 Durante todo o período entre Agosto de 2009 e Julho de 2010, o Consórcio A fez constar dos relatórios mensais que o empreendimento do metro ligeiro iria enfrentar “o risco de os custos efectivos serem diferentes dos estimados”. No relatório mensal de Julho de 2010, aprovado pelo GIT, era referido que os custos do projecto do metro ligeiro poderiam ultrapassar o valor de 7,5 mil milhões de patacas estimado em 2009 e foram apresentadas medidas preventivas e rectificativas. O GIT analisou as medidas propostas e procedeu a acompanhamentos que o Quadro 20 abaixo detalha.

Quadro 20: Medidas preventivas e rectificativas propostas pelo Consórcio A para se precaver do “risco de os custos efectivos serem diferentes dos estimados” e acompanhamentos efectuados pelo GIT

Propostas do Consórcio A ^(a)	Acompanhamentos efectuados pelo GIT ^(b)
Medidas preventivas:	
i) Rever os custos de construção estimados em 2009 com base nos preços de mercado, mais elevados;	O GIT solicitou o Consórcio A para fazer nova estimacão com base nos índices de preços de Junho de 2010 e de Junho de 2011 para as “obras de construção civil” e para o “material circulante e sistemas”. Segundo o GIT, a estimacão está ainda em curso, não havendo ainda, portanto, valor definitivo.
ii) Estimular o recurso a fornecedores locais, porque os mesmos conhecem melhor os preços locais do que os congéneres estrangeiros, podendo assim controlar melhor os custos;	O GIT iria privilegiar empresas locais para baixar os custos dos projectos.
iii) Definir e implementar um mecanismo de controlo do orçamento;	O GIT solicitou verbalmente à empresa projectista para adoptar concepções práticas, não luxuosas, de forma a controlar os custos de construção.
iv) Recorrer a experiências anteriores para estimar os custos;	Para estimar as despesas com o lançamento do metro nesse ano, recorreu-se à experiência anterior com trabalhos relacionados e consideraram-se os preços dos estudos anteriores, bem como de obras públicas relacionadas.
v) Constituir um fundo de contingência	O “fundo de contingência” proposta pelo Consórcio A consiste na criação dentre as despesas de cada projecto uma dotação provisional para acorrer a qualquer situação de emergência, sem ter que depender da entidade competente. O GIT explicou ao Consórcio A que, face ao regime de realização de despesas públicas vigente em Macau, todas as despesas tinham de ser autorizadas pela entidade competente, pelo que a medida proposta não era exequível.
Medidas rectificativas:	
Procedimento a seguir pelo GIT, sempre que haja necessidade de reforços orçamentais: i) explicar ao Governo da RAEM os motivos do aumento dos custos; ii) pedir autorização do Governo da RAEM para serem canalizados reforços orçamentais.	Até ao momento, não foram praticados quaisquer actos concretos neste sentido. Conforme as situações efectivas, o GIT iria informar superiormente e propor reforços orçamentais.

(a) Informações extraídas do relatório mensal de Julho de 2010, apresentado pelo Consórcio A.

(b) Síntese de informações obtidas nas entrevistas *in loco*.

3.2.1.3.3 O GIT referiu que os fundos necessários à construção da 1.^a fase do metro ligeiro seriam assegurados totalmente pelo PIDDA do Governo da RAEM. O GIT acrescentou que o Gabinete do SOPT iria afectar os recursos financeiros do

Governo da RAEM conforme as prioridades das infra-estruturas a implementar na RAEM e que o mesmo iria coordenar e programar globalmente os projectos de infra-estruturas da sua área tutelar.

- 3.2.1.3.4 Além do risco do aumento dos custos reais de construção, a 1.^a fase do metro ligeiro enfrenta ainda dois aspectos graves: a eventualidade de a empresa adjudicatária não poder continuar a assumir os trabalhos principais e que medidas a adoptar para recuperar o atraso global do empreendimento.
- 3.2.1.3.5 Os trabalhos principais da 1.^a fase do metro ligeiro abrangem os serviços de “gestão de projecto e assistência técnica”, o “material circulante e sistemas” e as “obras de construção civil”. A prestação de serviços de “gestão de projecto e assistência técnica”, adjudicada ao Consórcio A, tem por objectivo a obtenção de apoio técnico ao GIT na resolução de eventuais problemas técnicos emergentes durante a execução da primeira fase do metro ligeiro. Entretanto, o GIT não dispõe de nenhum “plano contingencial” ou de outras instruções para assegurar os trabalhos principais, caso o Consórcio A venha a não poder prestá-los. Face a essa contingência, o coordenador do GIT referiu que iria solicitar aos seus técnicos para começar a adquirir as competências necessárias e a acompanharem de perto o andamento de todo o empreendimento a de poderem assegurar a gestão corrente até à entrada da empresa substituta. Foi ainda referido que, com a adjudicação do material circulante e respectivos sistemas, a respectiva empresa adjudicatária viria também a dominar os parâmetros relevantes da construção do metro ligeiro, o que também ajudaria na passagem dos trabalhos técnicos.
- 3.2.1.3.6 Em relação à estratégia da direcção do GIT frente a contingências como a eventual descontinuidade do Consórcio A, o CA realizou um inquérito junto dos trabalhadores responsáveis por essa área de actividade. As respostas referiam que o projecto envolvia grande quantidade e variedade de informações, as valências técnicas e profissionais exigidas eram complexas, pelo que, ao contrário das expectativas da direcção, os técnicos poderiam não estar aptos a assumir imediatamente os trabalhos, na sequência dum eventual abandono do Consórcio A.

Posteriormente, a direcção do GIT, em explicações adicionais sobre as situações referidas em 3.2.1.3.5 e 3.2.1.3.6, admitiu que, a longo prazo, o GIT não estaria em condições de assegurar todos os trabalhos actualmente assegurados pelo Consórcio A, mesmo que contratasse mais pessoas; mas, a curto prazo, não haveria problemas. Foi ainda admitido que os dirigentes e os trabalhadores das linhas da frente mantinham perspectivas diferentes sobre as

situações de contingência, mas que a direcção já dispunha de planos e preparativos com vista a que os trabalhadores pudessem gradualmente dominar os assuntos abrangidos pela gestão do projecto.

3.2.1.3.7 De acordo com o programa de trabalhos do empreendimento e informações prestadas pelo GIT, o concurso internacional para o fornecimento do “material circulante e sistemas” sofreu diversos atrasos. O anúncio da abertura do concurso público foi publicado em 2 de Dezembro de 2009, atrasado em 4 meses relativamente à data fixada inicialmente; posteriormente, devido a circunstâncias efectivas, o GIT prorrogou o prazo para a preparação das propostas em 31 dias, passando o prazo limite para 12 de Abril de 2010 (ver 3.2.1.1.5 (iii.)). Finalmente, conforme informações mais recentes do *website* do GIT, a adjudicação do “material circulante e sistemas” foi concluída em 30 de Dezembro de 2010, atrasada em 11 meses relativamente à data inicial de 31 de Janeiro de 2010.³⁴

3.2.1.4 Mecanismo de fiscalização

3.2.1.4.1 Presentemente, o GIT realiza o controlo de custos da 1.ª fase do metro ligeiro do seguinte modo:

- i) Contratação dos serviços de “gestão de projecto e assistência técnica” ao Consórcio A, pela qual a empresa se responsabiliza pela gestão e fiscalização de todos os trabalhos constantes do contrato, incluindo os trabalhos electromecânicos, a construção do tabuleiro elevado e a entrega do sistema do metro ligeiro à futura companhia de exploração. Para gerir o empreendimento, o Consórcio A elaborou uma série de planos de gestão. Dentre os quais, o “Commercial Management Plan” estabeleceu as medidas de gestão de custos, que regulava de forma rigorosa o procedimento a seguir pelo Consórcio A quanto às propostas a apresentar pelos subempreiteiros, bem como a articulação e a execução das instruções emitidas pelo GIT, etc. Os custos dos diversos projectos do empreendimento são controlados pelos próprios subempreiteiros, de acordo com o “Commercial Management Plan”, cabendo ao Consórcio A a responsabilidade de os controlar;
- ii) Outros trabalhos do âmbito do sistema de metro ligeiro não incluídos no contrato de prestação de serviços de “gestão de projecto e assistência técnica” são executados e fiscalizados pelo próprio GIT, incluindo os quais a

³⁴ Esta data consta do relatório mensal de Junho de 2009.

“Exposição do metro ligeiro — concepção e produção de peças de exposição” e o “Edifício de exposições sobre o metro ligeiro”. No âmbito das acções de investimento executadas e fiscalizadas pelo GIT, o controlo de custos toma a forma de chamadas de atenção verbais nas reuniões semanais de ponto de situação, procurando-se inculcar nos subordinados, de forma gradual e imperceptível, a noção de economia, a opção por materiais não luxuosas, a preferência por projectos de obras mais sóbrias, bem como a elaboração de projectos o mais adequado e apropriado possível de forma a evitar revisões posteriores. Quando necessário, as medidas de gestão de custos constantes do “commercial management plan” do Consórcio A poderiam também ser tidas em consideração para reforçar o controlo dos custos de todos os projectos de investimento do GIT.

- 3.2.1.4.2 Nas acções de investimento executadas e fiscalizadas pelo GIT, o respectivo pessoal responsável acompanhava todos os trabalhos das obras, ou serviços, de acordo com o determinado superiormente e com base na sua experiência acumulada. Para a celebração dos contratos de adjudicação, o GIT, além da análise da natureza das obras e dos serviços, procurava ainda certificar se a execução era ou não passível de revisão de preços; havendo certeza de que não haveria lugar à revisão, o GIT introduziria no contrato cláusulas para obstar a qualquer ajustamento de preços durante o prazo de execução, por iniciativa da empresa adjudicatária.
- 3.2.1.4.3 Pretendendo promover o metro ligeiro, as suas características e a tecnologia aplicada, o GIT montou no sexto andar do Centro de Ciência de Macau (CCM) uma exposição de equipamentos interactivos dedicados ao metro ligeiro. As despesas, no montante de cerca de 4,5 milhões de patacas, foram inscritas na rubrica “Exposição do metro ligeiro — concepção e produção de peças de exposição”, tendo o projecto sido adjudicado a uma empresa sediada na Europa. Posteriormente, devido à necessidade de adaptar o simulador de metro ligeiro ao uso por deficientes, ao ajustamento ao traçado e às estações e, ainda, à instalação de jogos interactivos para explicar como as informações eram transmitidas aos comboios a partir do centro de controlo e operação, o GIT pediu um reforço orçamental, no valor próximo de 290 mil patacas, para cobrir as obras adicionais.
- 3.2.1.4.4 Segundo o GIT, situações imprevistas e insuficiências na concepção e produção das peças de exposição provocaram várias obras adicionais. Por exemplo, durante a montagem da sala de exposição, o traçado e as estações da 1.^a fase do

metro ligeiro foram revistos, pelo que o quadro dos itinerários e o número de estações tiveram que ser revistos e de novo produzidos. Por outro lado, como as mostras interactivas tinham de estar instaladas até Outubro de 2009, o tempo era insuficiente, pelo que a concepção e a produção das mostras tinham que ser realizadas ao mesmo tempo. Quando os trabalhos foram iniciados, o GIT não dispunha do projecto definitivo do simulador de metro ligeiro. Posteriormente, quando o recebeu, deu conta que o projecto não previa as condições para deficientes. Além disso, aquando do começo do projecto de “Exposição do metro ligeiro — concepção e produção de peças de exposição”, as obras do CCM ainda não estavam concluídas, pelo que não se sabia das condições do espaço quanto à supressão de barreiras arquitectónicas. Mais tarde, sendo já possível visitar o CCM, o GIT verificou que todo o espaço estava apto a ser utilizado por deficientes. Em resultado, o GIT propôs realizar obras adicionais para instalar uma rampa de acesso ao simulador, provida de corrimãos, e rever os espaços de acesso às e entre as carruagens, com vista a facilitar o uso por deficientes.

3.2.2 Opiniões de auditoria

3.2.2.1 Fiscalização dos serviços adjudicados

Qualidade é quando “o resultado se conforma com as exigências” e a qualidade exige-se tanto na produção de bens tangíveis assim como na prestação de serviços intangíveis. De igual modo, também a prestação de serviços intangíveis carece de um bom mecanismo de controlo de qualidade. Considerando a função de consultor técnico assumido pelo Consórcio A para toda a construção da 1.^a fase do metro ligeiro e tendo em conta que a prestação do serviço de “gestão de projecto e assistência técnica” se prolonga por 46 meses e abrange, nomeadamente, estudos, planeamento, preparação de documentos para concursos públicos, gestão de projectos, gestão de riscos e controlo de qualidade, o papel do Consórcio A na construção da 1.^a fase do metro ligeiro é de extrema importância, pois a qualidade da construção e a execução ordenada do empreendimento são inseparáveis duma boa gestão de projecto e assistência técnica. Pela mesma lógica, o controlo da qualidade dos serviços prestados pelo Consórcio A é de importância central.

O processo de aprovação a que se sujeitam os relatórios mensais, os planos de gestão, os documentos para o concurso público e o COB (ver 3.2.1.1.5) mostra que, na prática, esses documentos técnicos produzidos pelo Consórcio A não passam duma primeira redacção — são todos sujeitos a revisões e a actualizações indicadas pelo GIT. O facto de o contrato determinar que os documentos técnicos tenham de ser aprovados antes de

passarem à execução não deve conduzir à situação actual, em que se assiste a uma “correção de trabalhos para casa” e à respectiva transferência de responsabilização: primeiro, o Consórcio A produz uma proposta de redacção e entrega ao GIT; seguidamente, o GIT procede ao exame técnico, identifica as insuficiências técnicas e oferece opiniões de melhoramento; finalmente, o Consórcio A faz as correcções. A prática seguida equivale à transferência da responsabilização pela qualidade dos documentos técnicos para o GIT, que, no processo, se obriga a gastar consideráveis recursos administrativos e humanos e de tempo.

É importante salientar que o GIT adjudicou os serviços de gestão do projecto e de apoio técnico ao Consórcio A porque não dispunha de pessoal especializado nem de experiência suficiente para realizar, por si, o projecto do metro ligeiro, acompanhar os seus projectos componentes e programar todos os trabalhos envolvidos. Convém também não se esquecer que a aquisição desses serviços não é gratuita; é paga pelo Governo. Em contrapartida, como premissa do recebimento dos pagamentos feitos pelo Governo, o Consórcio A deve prestar, serviços de gestão de projecto e de apoio técnico de qualidade.

O CA concorda que o GIT deva examinar os documentos técnicos e que, de facto, fá-lo com seriedade e eficácia. No entanto, o facto não deve reduzir a responsabilidade do Consórcio A na apresentação de documentos técnicos com qualidade. Enquanto empresa especializada em gestão de projectos, o Consórcio A deve entregar os trabalhos, com qualidade, dentro dos prazos acordados e sem precisar de revisões técnicas por parte do GIT. Por outro lado, tendo verificado por diversas vezes que os trabalhos do Consórcio A não satisfaziam as exigências (ver 3.2.1.1.5 (iii)), o GIT devia ter reforçado a fiscalização e o controlo sobre o Consórcio A ou tomado outras medidas de contingência no sentido de lhe exigir que entregasse documentos técnicos de qualidade e nos prazos acordados, bem como esclarecer e afirmar, de forma clara, as responsabilidades de cada uma das partes.

Por outro lado, aquando do processo de aprovação dos documentos para o concurso público do “material circulante e sistemas”, o GIT só propôs recrutar uma outra empresa de consultadoria para efectuar uma avaliação independente depois da entrega dos referidos documentos pelo Consórcio A (ver 3.2.1.1.5 (iii)). O sucedido evidencia que o GIT não foi capaz de fazer valer as suas competências técnicas para se antecipar a eventuais problemas na área técnica; o GIT não tomou, em tempo útil, medidas de contingência tendo em conta a complexidade e a dificuldade em examinar os documentos técnicos.

O processo de aprovação dos documentos técnicos mostra que o mecanismo do GIT é capaz de identificar os problemas existentes no Consórcio A, mas não o suficiente para conhecer, com precisão, a quantidade de documentos técnicos que o Consórcio A apresenta,

a sua tipologia e tão pouco a sua situação no processo de análise e aprovação (ver 3.2.1.1.4). Considerando a importância dos documentos técnicos, pois são o veículo do trabalho do Consórcio A, o CA entende que, apesar do empenho colocado no exame dos documentos técnicos, falta ao GIT um sistema de gestão de documentos, o que o impede de dominar com clareza o andamento do exame, o que foi aprovado, o número de revisões efectuadas e os assuntos tratados, bem como prejudica a fiscalização dos trabalhos do Consórcio A. À medida que o empreendimento vai avançando, a quantidade dos documentos técnicos vai aumentando também. Uma gestão com base apenas na memória pessoal gera necessariamente erros e omissões, prejudicando a supervisão por instâncias superiores.

3.2.2.2 Avaliação de desempenho

As revisões no âmbito dos 4 tipos de documentos técnicos importantes (ver 3.2.1.1.5) revelam que o desempenho do Consórcio A não satisfaz as exigências do GIT, pelo que importa haver um mecanismo para avaliar o desempenho global da mesma.

Na fiscalização e controlo da qualidade de desempenho, o GIT não possui um mecanismo que avalie periodicamente o desempenho global do Consórcio A e também não dispõe de exigências e indicadores de resultados claros sobre o seu desempenho, nomeadamente, a conclusão dos trabalhos de acordo com o programa de trabalhos, a qualidade dos trabalhos realizados, se os trabalhos prestados surtiram efeitos negativos ou positivos, o grau de cumprimento do contrato, as medidas de auto-aperfeiçoamento tomadas e quais os resultados, a afectação do pessoal, o grau de satisfação do empregador e a eficiência na colaboração. Embora o exame de qualidade exercido pelo GIT tenha sido eficaz na identificação dos problemas no desempenho do Consórcio A e dele tenha resultado na aplicação orientada de advertências e multas, dado que o GIT não dispõe de exigências de desempenho claras nem de um mecanismo e normas concretas de avaliação do desempenho do Consórcio A, os problemas de desempenho emergentes só podem ser tratados casuisticamente, sem possibilidade de enquadrar essas advertências e multas num sistema de penalização, prejudicando assim a avaliação do desempenho do Consórcio A. A falta do mecanismo e de relatórios de avaliação periódicos torna também difícil a fiscalização por parte da entidade tutelar.

A falta de um mecanismo e de normas de avaliação periódica tem impedido a realização duma análise esclarecedora e de forma global sobre se o Consórcio A tem vindo a satisfazer as exigências. O facto tem igualmente impedido o diagnóstico e a tipificação dos respectivos motivos e, consequentemente, a identificação das terapias adequadas de tratamento e dos programas de acompanhamento eficazes e globais para evitar a repetição dos problemas. A omissão recorrente de matérias nos relatórios mensais revela que a

estratégia adoptada pelo GIT para melhorar o desempenho do Consórcio A tem ainda margem de melhoramento.

3.2.2.3 Gestão da avaliação das propostas

Aquando do processo de consulta para a aquisição do serviço de “gestão de projecto e assistência técnica”, o motivo que levou à devolução do relatório de avaliação das propostas, com instrução para uma nova avaliação, foi que a comissão de avaliação não analisou todos os problemas apresentados na reclamação apresentada pelo Concorrente 3, tão-pouco considerou os conflitos entre as propostas concorrentes e o programa da consulta (ver 3.2.1.2.11). Embora o recurso hierárquico tenha sido rejeitado, importa reter que um dos fundamentos do despacho tinha a ver com a entidade recorrida (a comissão de abertura das propostas) não ser a competente para as questões alegadas pelo recorrente, o que em nada decidia sobre a validade ou não dos motivos apresentados, nomeadamente a não inclusão do IVA no preço da proposta e os efeitos financeiros decorrentes de eventuais revisões da legislação fiscal. A resolução das questões apresentadas pelo Concorrente 3 recaía no âmbito da comissão de avaliação, pelo que, mesmo com a rejeição do recurso, a comissão tinha o dever de as reexaminar com vista a confirmar que o resultado da avaliação era justo e imparcial, bem como para excluir qualquer dúvida sobre se a comissão de avaliação examinou exaustivamente as propostas apresentadas à consulta.

Na avaliação das propostas, a comissão de avaliação, para além de seguir os critérios de pontuação definidos, deve ainda apreciar os problemas detectados ou de que tenha conhecimento, examinar se as propostas conflituam com o programa da consulta e se as mesmas prejudicam de algum modo os interesses do Governo da RAEM. Para o efeito, há que considerar a relação entre a comissão de abertura das propostas, a comissão de avaliação das propostas e a entidade adjudicante: compete à comissão de abertura abrir e examinar formalmente os requisitos das propostas concorrentes, à comissão de avaliação apreciar o mérito das propostas e à entidade adjudicante decidir a adjudicação de acordo com os resultados de apreciação da comissão de avaliação.

Com efeito, a comissão de avaliação deve resolver todos os problemas, por mais irrazoáveis que sejam, antes de chegar a um resultado final, devendo as respectivas deliberações serem relatadas de forma clara para que se não deixem dúvidas quanto à justiça e à imparcialidade do processo.

O procedimento de ajuste directo definido no número 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º122/84/M é muito genérico, desfasado do desenvolvimento da sociedade verificado, pelo que o único guia complementar a que se podia recorrer era o Despacho n.º 11/SOPT/2008,

que entretanto entrou em vigor. O despacho, porém, dispunha apenas sobre a realização de despesas com obras e aquisição de bens e serviços, deixando de fora a regulamentação dos trabalhos da comissão de avaliação. O Despacho n.º 15/SOPT/2009, 2 de Julho de 2009, veio a dar-lhe nova redacção, acrescentando as “Regras de Trabalho da Comissão de Avaliação” (adiante abreviadas por “RTCA”), muito úteis na orientação dos trabalhos da comissão.

O número 5 das RTCA dispõe: *“A Comissão de Avaliação deve estudar com seriedade o processo de concurso e os documentos recebidos durante a realização do concurso, designadamente os seguintes conteúdos: 1) Objecto do concurso; 2) Âmbito e natureza do concurso, auto de abertura de propostas, adendas e respostas a pedidos de esclarecimento; 3) Principais requisitos técnicos previstos no processo de concurso, cuidados a observar e critérios; 4) Critérios de avaliação constantes do processo de concurso, método de avaliação, estudo das prioridades da avaliação assim como factores correspondentes a ponderarem no decurso de avaliação.”*

O número 9 dispõe: *“Os membros da Comissão de Avaliação devem efectuar, de forma autónoma, avaliação e comparação sistemática das propostas, com base nos critérios de avaliação previstos no processo do concurso e de acordo com o método de pontuação estabelecido nos termos do ponto 6, não podendo servir de fundamentos para avaliação das propostas os critérios que não estejam previstos no processo de concurso.”*

O número 14 dispõe: *“Cabe ao presidente da Comissão de Avaliação ou a um membro designado pelo mesmo a elaboração do relatório de avaliação das propostas, do qual deve constar com exactidão o seguinte: 1) Situação básica e lista de elementos; 2) Lista nominal dos membros da Comissão de Avaliação; 3) Auto de abertura de propostas; 4) Lista das propostas que correspondem aos requisitos; 5) Nota justificativa sobre propostas nulas; 6) Lista dos critérios de avaliação de propostas e do método de avaliação de propostas; 7) Mapa comparativo das pontuações obtidas da avaliação e lista de classificação dos membros da Comissão; 8) Ordenação sequencial dos concorrentes avaliados; 9) O concorrente preferido e o preço de adjudicação; 10) Resumo dos esclarecimentos, justificações e adendas.”*

Contudo, a leitura conjugada das disposições dos números 5, 9 e 14 das RTCA acima transcritas (o n.º 5 determina que se deva estudar, e apenas estudar, com seriedade os conteúdos determinados e o n.º 9 dispõe tão-só que a avaliação das propostas deva ser efectuada com base nos critérios de avaliação previstos) permite concluir que as RTCA não conseguem explicitar um procedimento importante que se espera da comissão de avaliação — na avaliação das propostas, para além de seguir os critérios de pontuação definidos, a

comissão de avaliação deve apreciar ainda os problemas detectados e conhecidos, examinar se as propostas conflituam com o programa do concurso e quaisquer outros aspectos que possam levar à exclusão dos concorrentes; resolver todos os problemas, por mais irrazoáveis que sejam, antes de se chegar ao resultado final, devendo relatar as respectivas deliberações de forma clara para que se não deixem dúvidas quanto à justiça e à imparcialidade do processo.

O empreendimento do metro ligeiro dura vários anos e, naturalmente, vai haver ainda um grande número de aquisições de obras e serviços. Mas, considerando que os membros das comissões de avaliação dos respectivos concursos variam, é certo que não haverá acumulação e partilha de experiência; adicionalmente, o novo Despacho n.º 15/SOPT/2009 ainda não é claro no que toca ao exigido à comissão de avaliação. Assim, não dispondo o GIT de medidas e instruções para colmatar as lacunas e as deficiências das situações referidas, a necessidade de repetir a avaliação das propostas presentes aos concursos poderá tornar-se num fenómeno recorrente.

3.2.2.4 Realização de concursos públicos de acordo com a lei

As empreitadas de obras públicas por concurso público devem cumprir o disposto nos Decretos-Lei n.º 122/84/M e n.º 74/99/M. O procedimento seguido pelo GIT no concurso público para o “nivelamento do terreno”, em que remeteu a minuta do contrato ao concorrente depois da adjudicação (ver 3.2.1.2.19), consubstancia um incumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 97.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M. O mesmo decreto-lei não prevê qualquer situação de excepção ao cumprimento do artigo 97.º, revelando que o GIT não cumpria de forma rigorosa as disposições legais reguladoras dos concursos públicos.

O procedimento adoptado pelo GIT representa uma “falsa partida”. O artigo 98.º do mesmo diploma legal dispõe: *“1) São admissíveis reclamações contra a minuta do contrato sempre que dela resultem obrigações que contrariem ou não se contenham nos elementos que servem de base ao concurso, na proposta ou nos esclarecimentos que sobre esta o concorrente tenha prestado por escrito ao dono da obra. 2) No prazo máximo de 10 dias, a entidade que receber a reclamação comunica ao concorrente o que tiver decidido sobre ela, a qual é indeferida se a notificação da decisão não for expedida no referido prazo. 3) Se a reclamação não for aceite total ou parcialmente, o concorrente fica desobrigado de contratar, com perda da caução provisória, desde que, no prazo de 5 dias contados da data em que tome conhecimento da decisão do dono da obra, comunique a este que desiste da empreitada.”*

A conjugação do artigo 98.º com o artigo 97.º, segundo o qual a minuta do contrato é remetida ao concorrente da proposta preferida antes da adjudicação, permite a que este possa pronunciar-se sobre a minuta numa situação em que, até certa medida, ainda não está obrigado a celebrar o contrato. No caso em apreciação, o adjudicatário viria a exprimir, por escrito, a sua concordância com a minuta do contrato e celebrou posteriormente o contrato com o GIT, pelo que o procedimento não causou efeitos negativos de importância. Todavia, sob o ponto de vista de justiça, o CA entende que o GIT não devia ter adoptado um método em violação ao disposto no artigo 97.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M só porque o concorrente era uma empresa local, que, em circunstâncias normais, não levantaria objecções. Além do mais, a legislação não prevê qualquer situação de excepção sob a qual o GIT poderia ter-se isentado do cumprimento da disposição legal vertente.

3.2.2.5 Provisões para situações de contingência nos projectos de investimento

O metro ligeiro é um dos investimentos relevantes do Governo da RAEM nos últimos anos e desempenha um papel importantíssimo na resolução dos problemas de trânsito de Macau. Qualquer atraso prejudicaria directamente o programa dos trabalhos do empreendimento (ver 3.2.1.1.5 (iii)) e poderia fazer aumentar o investimento global devido à subida dos preços dos materiais. Por outro lado, sendo o financiamento do metro ligeiro suportado totalmente por dotações do Governo, caso o plano financeiro deste não venha a fornecer os fundos necessários, obrigando ao abandono do empreendimento, então, os recursos já investidos pelo Governo da RAEM tornar-se-iam totalmente inúteis e desperdiçados.

Até ao momento presente, o GIT ainda não dispõe da estimativa global para toda a 1.ª fase do metro ligeiro (ver 3.1.1 e Quadro 2). O valor do investimento anunciado, totalizando 7,5 mil milhões de patacas, abrange apenas o “material circulante e sistemas” e as “obras de construção civil”. Entretanto, as propostas recebidas para o “material circulante e sistemas” oscilam entre 4,567 mil milhões e 6,282 mil milhões de patacas, excedendo os 3,5 mil milhões de patacas anunciados em 2009. Com esta tendência, os fundos necessários às “obras de construção civil” poderão também vir a exceder os 4 mil milhões de patacas, divulgados em 2009. Não dispondo dum orçamento global nem dum limite orçamental máximo fixado, nada garante que o Governo da RAEM possa vir a disponibilizar os recursos financeiros necessários à conclusão do empreendimento do metro ligeiro.

Embora a proposta do Consórcio A de criar um “fundo de contingência” não possa ser acolhida no regime financeiro público de Macau (ver 3.2.1.3.2 e Quadro 20), pode o GIT prever uma dotação no PIDDA de cada ano para enfrentar eventuais situações de urgência,

deixando assim o procedimento actual de recorrer às transferências de verbas disponíveis de outras subacções (ver 3.1.1.2.8).

3.2.2.6 Elaboração de planos de gestão e de instruções escritas

Gerir um projecto tem como premissas a correcta noção do rumo a seguir e a definição duma estratégia apropriada. A definição prévia de um plano exaustivo e abrangente é elementar, pois este guia todas as partes envolvidas na execução das suas actividades e permite acompanhar e controlar a execução global. Por maioria de razão, o plano de gestão para a construção do metro ligeiro, enquanto conjunto de regras de funcionamento pelas quais todos participantes se orientam, devia estar definido desde logo, porque, assim, cada um dos participantes ficaria claro das regras a observar e como desenvolver as actividades seguintes, evitando consequentemente quaisquer desacertos resultantes duma gestão definida à pressa, depois de os mesmos terem iniciado os trabalhos.

Todavia, os 13 planos de gestão da construção do metro ligeiro continuam há mais de um ano em processo de elaboração e revisão (ver 3.2.1.1.5 (ii)), não passando da fase de projecto. A situação revela que o GIT não tem desempenhado adequadamente a função de fiscalização e controlo que lhe compete. Tendo ainda em conta que a revisão de um plano de gestão implica necessariamente a revisão de outros, enquanto os planos não estiverem todos concluídos, e com a qualidade esperada, a gestão de todo o empreendimento permanece sem critérios. Ao mesmo tempo, importa não esquecer que a revisão constante dos planos de gestão implica custos continuados ao Governo da RAEM, a nível humano, administrativo e de tempo.

Por outro lado, o GIT ainda não dispõe de qualquer “plano de contingência” para enfrentar alterações de grande gravidade, como a eventual exoneração do Consórcio A da prestação dos serviços contratados e o atraso global do empreendimento. O procedimento pensado pelo GIT para as eventualidades atrás referidas padece das seguintes dificuldades:

- Se o GIT contratou a empresa de consultadoria para tomar conta da construção do metro porque o seu pessoal não era experiente nessa área (ver 3.2.1.3.5), o mesmo pessoal dificilmente poderá assumir de imediato os trabalhos caso aquela eventualidade venha a concretizar-se; a solução pensada pelo GIT é de viabilidade duvidosa.
- Não havendo instruções ou acordos expressos, o fornecedor do material circulante e respectivos sistemas ou outras empresas construtoras da mesma fase poderão não prestar os apoios necessários de modo incondicional, tão-pouco,

iriam definir, por iniciativa própria, os procedimentos e as formalidades para a passagem de trabalhos. Na eventualidade duma crise, dado que não estão definidos os procedimentos, a passagem dos trabalhos poderá sofrer atrasos; ou, dado o fraco domínio sobre as informações necessárias, a passagem poderá sofrer de dificuldades, que poderão conduzir à suspensão de obras, ao atraso de todo o empreendimento ou, inclusivamente, à interposição de processos judiciais e indemnizações evitáveis, aumentando consequentemente os custos da construção (ver 3.2.1.3.5).

- A revisão do processo do concurso público para o “material circulante e sistemas” permite concluir que o adiamento do lançamento do mesmo de 7 de Agosto, previsto originalmente, para 2 de Dezembro de 2009, se deveu principalmente a problemas de qualidade dos documentos técnicos, sendo que a decisão política de apresentar o empreendimento à Assembleia Legislativa, que não era competente no processo, também contribuiu para o atraso. Posteriormente, pela complexidade do projecto, foi ainda decidido prorrogar o prazo de entrega de propostas por mais 31 dias. Assim, cumulativamente, o processo sofreu um atraso de 5 meses, o que constitui uma pressão no aspecto financeiro e no tempo relativamente ao objectivo de concluir as obras e iniciar a exploração em 2014 (ver 3.2.1.1.5 (iii)).
- Entretanto, as obras poderão vir ainda a sofrer mais atrasos devido a outros factos e factores imprevistos, conduzindo a um atraso sério e global do empreendimento e ao risco duma grande subida dos custos.

O CA entende que quanto mais se atrasa na execução maior é a pressão de subida dos preços das matérias-primas e da taxa de câmbio. Assim, para reduzir o impacto do atraso, é urgente tomar medidas de contingência e examinar os motivos que afectem o andamento da execução, procurando assim evitar que os problemas se repitam.

Num ambiente de boas práticas de gestão, os dirigentes e os gestores dos diversos níveis devem estabelecer planos de contingência para fazer frente às eventuais grandes mudanças e definir procedimentos e metodologias de trabalho para que trabalhadores de diferentes níveis possam estar neles rotinados o mais cedo possível. Arranjos no momento das ocorrências não fazem parte desse ambiente.

Na gestão de tempo, não se deve tentar recuperar o tempo perdido sem olhar a custos e definir planos de trabalho irrealistas e irrazoáveis.

Relativamente aos projectos de investimento executados pelo próprio GIT, o contrato de aquisição dos serviços de “gestão de projecto e assistência técnica” evidencia que o

mesmo aplicava a noção de controlo de custos. No entanto, a forma oral adoptada torna pouco eficazes as medidas transmitidas (ver 3.2.1.4.1 e 3.2.1.4.2), pois a via oral é propícia a omissões, interpretações erradas e conteúdos desestruturados e a outros vícios. Além do mais, a gestão de custos é uma matéria complexa, que não pode ser transmitida em duas palavras.

As obras adicionais da “Exposição do metro ligeiro — concepção e produção de peças de exposição” (ver 3.2.1.4.3 e 3.2.1.4.4) mostram que o GIT compensou os problemas de concepção do projecto resultantes da ponderação e do conhecimento insuficientes com recursos a obras adicionais. As normas de supressão de barreiras arquitectónicas para regulamentar a concepção e montagem de instalações e equipamentos, tendo em conta o seu uso e usufruto por pessoas com necessidades especiais, foram aprovadas pela Lei n.º 9/83/M, publicada em 1983. Em resultado do desenvolvimento social, a preocupação com as comunidades mais vulneráveis tem vindo a ganhar cada vez mais apoio, o que explica que a supressão de barreiras arquitectónicas é, no momento hodierno, uma das considerações centrais na concepção de obras. Aliás, “a protecção ambiental, a poupança de energia e a supressão de barreiras arquitectónicas” constituem as primeiras e as principais considerações do empreendimento do metro ligeiro e, ao mesmo tempo, os principais motivos que presidiram ao seu projecto de construção. Assim, mesmo que o GIT não tivesse conhecimento prévio dos projectos de interiores do CCM, a supressão de barreiras arquitectónicas devia ter constituído uma das considerações prioritárias na concepção e produção das peças de exposição, nomeadamente na instalação do simulador do metro ligeiro. As insuficiências revelam que as instruções orais sobre o controlo de custos não eram aplicadas de forma constante e coerente nos projectos responsabilizados pelo GIT.

O GIT não definiu instruções escritas explícitas sobre o controlo de custos, pelo que se tornava difícil transmitir, de forma clara, os objectivos que se pretendia atingir, regulamentar os trabalhos e definir indicadores de referência. Da mesma maneira, os trabalhadores tinham dificuldades em seguir os procedimentos de actuação e atingir os objectivos estabelecidos pela administração.

Além do mais, quando ocorrem mudanças no pessoal, o recurso exclusivo à transmissão oral dos objectivos e procedimentos para o controlo de custos amplia a probabilidade e o grau de erros de transmissão ou transmissão incompleta dos pontos fundamentais de cada procedimento. Além disso, o GIT deve controlar os custos através de critérios uniformes, não devendo os mesmos variar conforme os destinatários. Concluindo, as insuficiências inerentes à transmissão oral devem ser sanadas através da adopção de instruções escritas, as quais evitam também os efeitos negativos na execução dos projectos resultantes da movimentação do pessoal.

3.2.3 Sugestões de auditoria

O GIT deve:

- Reforçar o controlo e explicitar ao Consórcio A as responsabilidades de ambas as partes, nomeadamente:
 - o Consórcio A deve apresentar documentos técnicos de qualidade nos prazos determinados;
 - compete ao próprio Consórcio A assegurar o controlo de qualidade, suprir e rectificar os erros e omissões, bem como suprir as insuficiências.
- criar rapidamente um mecanismo de avaliação periódica e global do desempenho do Consórcio A e acordar com o mesmo os respectivos critérios de avaliação e as consequentes acções e medidas de melhoramento e de acompanhamento; todas as notificações, sugestões de melhoramento, advertências e sanções aplicadas devem constar detalhadamente em documentos, geridos de forma apropriada para futura referência;
- aperfeiçoar a gestão dos documentos técnicos de forma a assegurar o controlo sobre a quantidade exacta dos documentos recebidos, da sua tipologia, do resultado do exame e da data de apresentação, com vista a fiscalizar e controlar o trabalho do Consórcio A;
- observar de forma rigorosa as disposições regulamentares legais da abertura de concurso público e garantir aos concorrentes igualdade de tratamento;
- sem prejuízo da independência do processo de avaliação de propostas, definir instruções mais detalhadas de modo a aclarar o âmbito mais vasto das matérias sobre as quais a comissão de avaliação de propostas deve incidir a sua avaliação;
- confirmar os recursos necessários à construção do metro ligeiro e reunir com os serviços responsáveis pela gestão e coordenação dos recursos financeiros, com vista à criação duma provisão no PIDDA para acorrer a qualquer acção de investimento imprevista;
- concluir com celeridade os planos de gestão necessários e as instruções aplicáveis para que as entidades participantes na preparação e construção do metro ligeiro possam seguir no desempenho de funções e na execução de trabalhos;

- preparar com antecedência planos de contingência viáveis para assegurar que os trabalhos possam desenvolver-se de forma ininterrupta e ordenada com vista à conclusão da 1.^a fase do metro ligeiro no prazo previsto, abrangendo os quais: prever potenciais riscos resultantes das limitações das competências do seu pessoal de forma a diminuir a sua dependência da empresa adjudicatária; assegurar que o seu pessoal possa assumir os trabalhos em situações de contingência conforme procedimentos determinados; arranjar e distribuir os recursos disponibilizados; coordenar as instituições envolvidas no sentido de assegurar que cada uma delas realize os trabalhos de que é responsável; e, emitir e fazer circular as informações internas pelas partes envolvidas.

Parte IV: Resposta do Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes



**Resposta e acompanhamento das sugestões da
“1.ª Fase do Relatório de Auditoria Específica sobre o Sistema de Metro Ligeiro”
do Commissariado da Auditoria**

Introdução

Em Junho de 2010, o Commissariado da Auditoria da Região Administrativa Especial de Macau iniciou os trabalhos de auditoria específica por fases sobre o “Projecto de Metro Ligeiro”, com a adopção do modelo de auditoria concomitante, cuja examinação compreende duas áreas, a da “gestão financeira” e a do “controlo dos custos e supervisão de qualidade” do Sistema de Metro Ligeiro, para avaliar aspectos no decurso da construção passíveis de serem melhorados. Durante o processo de examinação, o Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes (adiante designado por “GIT”) colaborou, activamente, através do processo de análise, no sentido de aperfeiçoar os trabalhos de construção do Projecto do Sistema de Metro Ligeiro. Em Março de 2011, o Commissariado da Auditoria concluiu a 1.ª Fase do Relatório de Auditoria, tendo-o submetido ao GIT para efeitos de emissão de uma resposta por escrito.

O GIT agradece os trabalhos de auditoria desenvolvidos, ao longo destes meses, pelo Commissariado da Auditoria sobre o Projecto do Sistema de Metro Ligeiro. O GIT dá grande importância às opiniões e situações identificadas no processo da 1.ª fase de auditoria, tendo vindo a envidar esforços para aperfeiçoar as diversas etapas dos próprios trabalhos de construção do Projecto do Sistema de Metro Ligeiro. Relativamente às opiniões e sugestões apontadas no Relatório de Auditoria, o GIT procedeu, em momento oportuno, à discussão interna, bem como à revisão dos aspectos passíveis de serem melhorados, efectuando análise e estudo profundos, e sob o pressuposto de assegurar o planeamento e a qualidade da construção do Sistema de Metro Ligeiro, por forma a fazer uma síntese da situação real do Sistema de Metro Ligeiro, e otimizar e melhorar os próprios trabalhos, a fim de alcançar os objectivos de aumentar a eficácia dos trabalhos e utilizar racionalmente o erário público.

O Projecto do Sistema de Metro Ligeiro é uma obra sistemática, que abrange



várias áreas especializadas inter-relacionadas do campo da engenharia e de considerável complexidade técnica, pelo que no processo de construção torna-se necessário proceder à sua coordenação tendo em conta o ambiente social e a implementação das políticas do Governo. Relativamente às opiniões e sugestões apontadas no Relatório de Auditoria, cumpre-nos prestar os seguintes esclarecimentos e respostas.

O conteúdo dos trabalhos e as disposições gerais do Projecto do Sistema de Metro Ligeiro

O Sistema de Metro Ligeiro é o futuro principal sistema de transporte público da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), tem por objectivo proporcionar um ambiente de mobilidade pública “rápido e cómodo, amigo do ambiente e sem barreiras arquitectónicas” à população de Macau e aos visitantes. O Governo da RAEM deu início, em 2002, a um estudo preliminar sobre a introdução de um sistema de transporte ferroviário e, desde então, com base nos dados de análise obtidos nos Estudos de Viabilidade e no Estudo Aprofundado realizados, respectivamente, em 2003, 2005 e 2006, bem como nas opiniões dos cidadãos recolhidas nas respectivas consultas públicas, estabeleceu, gradualmente e com clareza, o objectivo de construir o Sistema de Metro Ligeiro em viaduto. Em Outubro de 2007, o Governo da RAEM anunciou a concretização do Projecto da 1.^a Fase do Sistema de Metro Ligeiro, tendo como base o Projecto de Optimização do Sistema de Metro Ligeiro.

Em Novembro de 2007, o Chefe do Executivo criou oficialmente, pelo Despacho n.º 289/2007, o Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes. Refere o número 2 deste despacho que: *“O GIT tem por objectivo promover a modernização e o aperfeiçoamento das infra-estruturas de transportes viários, bem como a implementação do sistema de metro ligeiro na Região Administrativa Especial de Macau, abreviadamente designada por RAEM, incumbindo-lhe, designadamente: 1) Desenvolver projectos relacionados com grandes infra-estruturas de transportes viários; 2) Desenvolver o sistema de metro ligeiro como meio de transporte fundamental para a solução dos problemas de mobilidade interna da RAEM, a médio e a longo prazo; 3) Proporcionar um meio de transporte confortável e eficiente que possa servir tanto os residentes como os visitantes e contribua para a modernização da RAEM.”*. Assim, verifica-se que a preparação da construção do Sistema de Metro Ligeiro constitui um



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
運輸基建辦公室
Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes

(Tradução)

dos principais trabalhos a desenvolver pelo GIT.

O GIT, desde a sua criação, tem vindo a envidar esforços para preparar, coordenar e acompanhar todos os trabalhos de implementação do Sistema de Metro Ligeiro, bem como acompanhar e controlar, activamente, a execução da estimativa de custos referentes a cada fase de implementação do Sistema de Metro Ligeiro. Em Março de 2009, depois de o GIT e o Consórcio A terem celebrado o Contrato para a “Prestação de Serviços de Gestão de Projecto e Assistência Técnica”, o GIT disponibilizou, imediatamente, ao Consórcio A, o Relatório do Estudo Prévio de Viabilidade do Sistema de Metro Ligeiro e os respectivos dados, exigindo ao Consórcio que procedesse à análise, optimização e definição do traçado e localização das estações da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro, bem como à actualização da estimativa do custo global do traçado definido.

Segundo as informações divulgadas sobre o “Projecto de Optimização do Sistema de Metro Ligeiro de Macau” e o “Custo Global da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro”, anunciadas em Julho de 2007, os custos de implementação do Sistema de Metro Ligeiro incluíam: “custo do Sistema e Material Circulante” e “custo das Infra-estruturas”, com o custo global estimado em 4,2 mil milhões de patacas (calculados com base nos índices de preços de 2006). O GIT, após a sua criação em Novembro de 2007, deu continuidade ao desenvolvimento dos trabalhos, tendo como base o projecto de optimização e da respectiva estimativa de custos. Depois de o Consórcio A ter definido a “Solução de Implementação da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro de Macau de 2009”, com base nas mesmas áreas da estimativa acima referida, ou seja as duas partes: “Sistema e Material Circulante” e “Obras Principais de Construção Civil”, procedeu à actualização da estimativa de custos do Sistema de Metro Ligeiro de que resultou o valor de 7,5 mil milhões de patacas, calculados com base nos índices de preços de 2009. Foram tidos em conta o aumento dos preços das matérias-primas, a variação da taxa de câmbio, exigências ambientais na execução das obras, o aumento da capacidade de transporte do sistema de forma a adaptar às exigências do desenvolvimento regional, entre outros factores, bem como as obras de melhoramento da Ponte de Sai Van e os ajustes feitos ao traçado e à localização das estações, os quais incluíram um segmento anteriormente em viaduto que foi transformado em túnel. Neste método de estimativa de custos, foram tomados como referência os modelos de estimativa de custos de projectos de infra-estruturas de igual



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
運輸基建辦公室
Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes

(Tradução)

natureza de diferentes países ou regiões em diversas partes do mundo, e ainda a experiência concreta dos trabalhos de preparação da construção dos sistemas de transporte ferroviários.¹

Sendo o Sistema de Metro Ligeiro um dos maiores projectos de infra-estruturas de transportes na história de Macau, cujo período da preparação à construção se prolonga por um prazo considerável, no decorrer dos preparativos deste projecto, muitas vezes à estimativa do custo de investimento é feita uma “actualização” com base nos dados da variação de preços nos diversos períodos e assim, tendo como referência e comparação os orçamentos dos diferentes períodos, é efectuada uma avaliação das variações do orçamento da obra. Durante o desenvolvimento do Projecto de Metro Ligeiro, o GIT tem vindo a adoptar uma atitude aberta e altamente transparente, divulgando activamente à sociedade e ao público as informações sobre a estimativa de custos do Projecto de Metro Ligeiro, bem como anunciando, em algumas fases cruciais dos trabalhos da construção de Metro Ligeiro, tais como a concretização da Proposta de Implementação em finais de 2009, o acto público de concurso do Sistema e Material Circulante no 2º semestre do ano de 2010, e a adjudicação do Sistema e Material Circulante em finais de 2010, entre outros, os dados quantitativos das estimativas de preços referentes ao “Sistema e Material Circulante” e às “Obras Principais de Construção Civil” do Projecto de Metro Ligeiro, o valor de adjudicação ou das propostas ao concurso, entre outros, através da organização de diversos tipos de actividades, nomeadamente conferências de imprensa, exposições públicas, panfletos, apresentações temáticas, ou até a assistência, por iniciativa própria, às reuniões da Assembleia Legislativa, por forma a que a sociedade e o público possam tomar conhecimento, em momento oportuno, das informações relativas à implementação do Sistema de Metro Ligeiro.

Por outro lado, com o objectivo de se articular com as necessidades do planeamento geral do tráfego de Macau, o Governo deu início aos trabalhos referentes aos estudos de planeamento e de construção dos equipamentos de apoio aos transportes públicos, como por exemplo o centro modal de transportes, destinado à inter-modalidade dos transportes públicos, ao estacionamento para automóveis privados

¹ Vide “Critérios de Construção dos Projectos de Obras de Transportes Urbanos Ferroviários” (critérios de construção 104-2008) publicados e aprovados pelo Ministério de Construção do Estado, Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento, e as instruções (TCRP Report 78) sobre os investimentos das principais infra-estruturas do sistema de metro ligeiro (capital cost) definidas pela Administração Federal de Trânsito dos EUA (Federal Transit Administration).



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
運輸基建辦公室
Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes

(Tradução)

e camionetas de turismo, e ainda a instalações comunitárias e culturais. Esses equipamentos, através de uma estreita articulação com o Sistema de Metro Ligeiro, poderão activar e aumentar a eficácia de todo o sistema de transportes públicos, não sendo, porém, elementos indispensáveis ao funcionamento do Sistema de Metro Ligeiro. Tendo como referência a experiência de outras regiões, esses equipamentos normalmente não são incluídos na estimativa de custos do projecto de um sistema ferroviário (*vide* Nota 1).

Para os trabalhos de estudo de planeamento sobre os centros modais de transportes, durante a sua concepção e apresentação pública, torna-se necessário ter em consideração global as diversas opiniões da sociedade, bem como as necessidades referentes à coordenação e política das zonas envolventes e de atravessamento das fronteiras, entre outros factores, cujo acompanhamento, em regra geral, é feito através da constituição de um órgão de coordenação. Em Outubro de 2009, aquando da publicação da Proposta da Implementação do Metro Ligeiro de 2009, os centros modais de transportes encontravam-se ainda numa fase inicial de concepção, não estando portanto em condições de serem anunciados como projectos independentes do Metro Ligeiro. Na medida em que o Governo da RAEM formou uma equipa de coordenação constituída por membros originários de diferentes Serviços, o Governo, em condições suficientes, tem anunciado em momento oportuno as estimativas de custo e as propostas de concepção respeitantes a estes projectos. A título de exemplo, as informações sobre os centros modais de transportes da Estrada do Governador Albano de Oliveira, na Taipa, e da Barra, em Macau, foram já publicadas, respectivamente, em Setembro de 2010 e em Março de 2010.

De acordo com a sua função e o conteúdo do projecto que está concretamente a acompanhar, o GIT, nos seus trabalhos regulares, para além da implementação do Projecto de Metro Ligeiro, participa ainda nos trabalhos de coordenação dos estudos de planeamento e construção dos equipamentos de apoio aos transportes públicos. Pelo que, os recursos alocados pelo GIT para estes trabalhos, incluindo as despesas regulares do Gabinete, não foram inseridos no orçamento do Projecto de Metro Ligeiro.

O Sistema de Metro Ligeiro, sendo o primeiro projecto de infra-estruturas de transportes de grande envergadura da história de Macau, consiste num projecto de obras de alta tecnologia e de elevada complexidade, não se tratando de simples projectos do



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
運輸基建辦公室
Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes

(Tradução)

campo das engenharias civil e electromecânica. Dado que o Projecto se prolonga por vários anos - desde o início do estudo de viabilidade, incluindo: estudo prévio, optimização do traçado, até o posterior lançamento das principais obras de construção civil do Sistema de Metro Ligeiro, do fornecimento do Sistema e Material Circulante, e abrange trabalhos com conteúdos complexos, inter-relacionados, em que quando uma determinada área de actividade é afectada traz consequências para todas as outras áreas - torna-se necessário acompanhar as políticas do Governo de diferentes períodos, bem como considerar os impactos sociais nas diversas fases. Além disso, no processo de promoção do Projecto, há situações imprevisíveis, pelo que se torna difícil a realização de um orçamento integral e exacto. Por exemplo, o tempo gasto com recursos e processos judiciais da Consulta de consultadoria do Projecto e do Concurso do Fornecimento do Sistema e Material Circulante provocaram atrasos no andamento do Projecto, e as obras de construção civil só podem ser concretizadas após a realização dos projectos de execução, os quais, por sua vez, apenas são possíveis após a escolha e definição do modelo do Material Circulante, o que leva à necessidade de ajustar, em momento oportuno, o planeamento do Projecto, antecipando ou adiando os trabalhos, no sentido de assegurar o andamento integral dos mesmos; por outro lado, para coordenar as disposições de transição financeira na mudança do Governo, nos inícios de 2010 foi apenas aprovado 4,9% do orçamento solicitado pelo GIT, e só até Julho é que foi autorizada uma parte do reforço orçamental, e para lançar os trabalhos do Metro Ligeiro, o GIT teve de proceder ao ajustamento do orçamento para coordenar com as necessidades de trabalho.

Relativamente à situação de execução das despesas, antes de submeter a proposta de adjudicação às instâncias superiores, o GIT segue o documento interno intitulado "Procedimento de cabimentação do PIDDA", para proceder à execução dos respectivos procedimentos de Cabimentação ou movimentação financeira, no sentido de assegurar a existência de verbas suficientes para suportar o projecto de adjudicação. O GIT através do documento interno intitulado "Ficha de Controlo do PIDDA", procede ao registo dos procedimentos de cabimentação ou das eventuais movimentações financeiras, só que o remanescente do orçamento não vem indicado directamente nos respectivos registos. Tomando como referência as situações identificadas no processo de auditoria, após revisão efectuada pelo GIT à respectiva ficha de controlo, foi considerada a necessidade de optimização da concepção da ficha, tendo o GIT procedido nos inícios de 2011 à optimização da ficha de controlo, a fim de reflectir com maior clareza a situação da



respectiva cabimentação ou movimentação financeira, reduzindo os eventuais equívocos no futuro. Por outro lado, o GIT irá considerar as sugestões do Comissariado da Auditoria, procedendo à discussão com os serviços competentes responsáveis pela organização e coordenação dos recursos financeiros, sobre a viabilidade da criação de um fundo de reserva para a construção do Sistema de Metro Ligeiro no PIDDA.

Realização dos trabalhos de aquisição em cumprimento da lei

Ao longo da execução dos trabalhos de aquisição e adjudicação relativamente a obras, bens e serviços, o GIT tem vindo a agir, com rigor, em estrito cumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 122/84/M.

Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 7º, e do n.º 4 do artigo 8º do diploma acima referido, quando os serviços ou entidades públicas procedam à aquisição, poderá ser dispensada a realização de concurso ou de consulta e autorizada a adjudicação por ajuste directo, incluindo-se casos de obtenção de estudos, projectos, serviços de consultoria técnica e de fiscalização de empreitadas, entre outros.

O Relatório da Auditoria, através de um “método simplista”, indica que, numa análise quantitativa dos 31 projectos da 1ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro que foram adjudicados entre 2008 e Junho de 2010, cerca de 90% dos projectos do GIT foram efectuados por ajuste directo, o que faz com que o GIT tenha perdido a oportunidade de optar por uma solução melhor, um prazo mais reduzido para os trabalhos e um custo mais baixo.

Através de uma análise profunda quanto à natureza e ao conteúdo dos projectos adjudicados, verifica-se que desses 31 projectos, 8 deles, devido à especificidade da sua natureza, só podiam ser realizados por determinada entidade especializada ou sociedade detentora de exclusivo local, como por exemplo o Laboratório de Engenharia Civil de Macau, o Centro de Investigação e Ensaios em Engenharia da Universidade de Macau, a Companhia de Electricidade de Macau, ou a Sociedade de Abastecimento de Águas de Macau, projectos esses que perfazem 25,82% da totalidade dos projectos adjudicados. Ademais, são 10 os projectos que têm um carácter de estudo, os quais por sua vez perfazem 32,26% da totalidade dos projectos adjudicados, sendo que a maioria desses



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
運輸基建辦公室
Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes

(Tradução)

projectos são estudos que se debruçam sobre a área especializada dos transportes. Face à ausência, em Macau, de empresas de consultoria semelhantes e com experiência suficiente, tornou-se necessário proceder à adjudicação a entidades especializadas estrangeiras.

Considerando que os serviços de estudo dizem respeito a uma área profissional muito específica, em regra geral torna-se relativamente difícil a avaliação da qualidade de trabalho simplesmente através dos preços, que são incapazes de reflectir este aspecto; e ao mesmo tempo, não bastará estabelecer-se um critério concreto de avaliação para seleccionar fornecedores adequados. Pelo que, só depois da recolha de determinados dados e cenários poderemos pedir propostas de preços a entidades especializadas. Aliás, alguns projectos implicam uma estreita ligação com os trabalhos anteriormente realizados, pelo que adjudicar à mesma entidade torna-se particularmente vantajoso para o Governo da RAEM no que diz respeito ao investimento de recursos, à redução do tempo necessário, bem como à garantia da coerência dos resultados dos estudos. Portanto, adoptar a forma de ajuste directo estará em conformidade com os casos previstos e permitidos na legislação de aquisição de bens e serviços em vigor.

Como, em regra geral, estão em causa trabalhos com carácter de estudo na fase inicial da construção de um sistema ferroviário, a respectiva adjudicação é normalmente feita por ajuste directo. Contudo, acompanhando o desenvolvimento constante dos projectos, o GIT tem adoptado diversas formas de aquisição de acordo com as diferentes naturezas dos projectos, tendo em conta os requisitos técnicos de área ferroviária e a participação local, entre outros. É de exemplificar que, para os Projectos de Execução dos Trabalhos de Construção Civil, que tiveram início na segunda metade do ano de 2010, o GIT lançou consultas a pelo menos três empresas; por outro lado, pretende-se realizar por concurso público a adjudicação dos Trabalhos de Construção Civil do Sistema de Metro Ligeiro a desenvolver no futuro. Em conformidade com o andamento de cada projecto, o GIT irá seleccionar fornecedores adequados seguindo um processo de aquisição em cumprimento da lei, obedecendo os princípios de equidade, justiça e abertura.

No que toca à gestão da avaliação das Propostas, com vista a melhorar a eficácia e qualidade dos trabalhos da Comissão de Avaliação, o Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas introduziu as “Regras de Trabalho da Comissão de



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
運輸基建辦公室
Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes

(Tradução)

Avaliação” aprovadas pelo Despacho n.º 15/SOPT/2009, com base nas existentes “Instruções para a Realização de Despesas com Obras e aquisição de Bens e Serviços” aprovadas pelo Despacho n.º 11/SOPT/2008, após uma recolha feita aos Serviços afectos ao SOPT dos problemas e imperfeições com que se depararam em trabalhos de avaliação de propostas, os quais já abarcavam o que vem referido no parecer da Auditoria: “(...) a Comissão de Avaliação, para além de agir de acordo com os critérios pré-definidos, deve também avaliar todos os problemas que tenha descoberto ou conhecido, bem como verificar se existem conflitos entre as Propostas dos Concorrentes e o respectivo Programa de Concurso, ou quaisquer circunstâncias que possam implicar a não aceitação dos Concorrentes, com vista a assegurar que não exista qualquer problema pendente quando a Comissão de Avaliação tome a decisão definitiva sobre a adjudicação. (...)”.

O despacho acima mencionado aplica-se aos Serviços e Instituições afectos ao SOPT. Portanto, para além de proceder ao processo de concurso para aquisição de bens, serviços e obras nos termos da lei, o GIT efectua ainda os trabalhos de abertura e avaliação das Propostas, em cumprimento rigoroso do disposto no Despacho n.º 15/SOPT/2009 e nas “Instruções sobre o Procedimento de Aquisição de Bens e Serviços” emitidas pelo Comissariado contra a Corrupção.

Quanto à garantia de independência e objectividade dos trabalhos de avaliação, o GIT, para além de evitar que a Comissão de Avaliação das Propostas e a Comissão de Abertura das Propostas sejam constituídas pelos mesmos membros, ainda procede de forma a que estes sejam originários de diferentes Serviços (ou Instituições), dos quais os membros do GIT nunca constituem maioria. Durante todo o processo de avaliação, os membros, para além de realizarem, com independência, a avaliação de todos os problemas que tenham descoberto ou conhecido com base nos requisitos dos projectos em causa e na complexidade das Propostas, verificam, também, se existem conflitos entre as Propostas e o respectivo Programa de Concurso, ou quaisquer circunstâncias que possam implicar a não aceitação dos Concorrentes, e efectuem, ainda, a pontuação em conformidade com os critérios de avaliação pré-definidos, por forma a obter assim os resultados.

Embora as regras para os trabalhos de avaliação forneçam à Comissão de Avaliação uma orientação geral, nas situações concretas, a descoberta e a resolução dos



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
運輸基建辦公室
Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes

(Tradução)

problemas dependem das decisões profissionais dos membros da Comissão de Avaliação, do reconhecimento dos problemas, bem como dos resultados das deliberações. Sendo uma entidade promotora de concursos, o GIT não poderá em caso algum interferir no processo de avaliação, pelo que só depois de concluído e submetido o relatório pela Comissão de Avaliação é que faz uma revisão, assumindo o papel de um terceiro ou convidando uma equipa técnica para tal verificação, evitando assim qualquer falta ou omissão durante o processo de avaliação e assegurando que a adjudicação seja feita de uma forma altamente transparente e conforme os princípios de “legalidade, equidade e justiça”. Pelo que, uma revisão feita pela entidade promotora relativamente ao resultado de avaliação, não só apresenta a independência da Comissão de Avaliação, mas também reflecte a exigência rigorosa que a entidade promotora atribui ao resultado da avaliação.

O Relatório de Auditoria refere que, na Empreitada de Execução dos Trabalhos de Preparação da Plataforma de Trabalho do Parque de Materiais e Oficinas da 1ª Fase do Metro Ligeiro, a minuta do contrato só foi remetida ao Concorrente depois da respectiva adjudicação para que este se pronunciasse quanto ao seu conteúdo e que, por isso, o GIT não cumpriu rigorosamente o disposto na legislação de concurso relativamente à disposição da minuta do contrato na fase de adjudicação, facto esse que, na opinião de Auditoria, seria um acto equivalente a “queimar a largada”. Considerando que para os projectos de construção civil em geral o conteúdo da minuta do contrato é normalmente elaborado com base nas cláusulas previstas no respectivo caderno de encargos e no conteúdo da proposta do concorrente preferido, e considerando também que o n.º1 do artigo 98º do Decreto-Lei n.º 74/99/M também estipula claramente que, o concorrente preferido só pode apresentar reclamações contra a minuta do contrato sempre que dela resultem obrigações que contrariem ou não se contenham nos elementos que servem de base ao concurso, com vista a aumentar a eficácia dos trabalhos para se articular com o andamento de toda a obra, o GIT, ao enviar ao Concorrente Preferido o ofício de adjudicação e, simultaneamente, a minuta do contrato, não o fez com a intenção de “queimar a largada”. Se se verificasse após a adjudicação casos em que a reclamação fosse permitida pela legislação, o GIT garantiria ao Concorrente o direito de reclamar contra a minuta do contrato, em conformidade com o princípio de equidade. Tendo em vista o Relatório de Auditoria, o GIT irá ter em conta este assunto com seriedade.



Optimização da Gestão de Projecto do Sistema de Metro Ligeiro

O Sistema de Metro Ligeiro, sendo um projecto de grande envergadura de Macau nos últimos anos, para além de envolver um montante e uma complexidade técnica consideráveis, irá também gerar obras com implicações sociais. Este Projecto desempenha a função de promover, de forma activa, a elevação do nível profissional dos respectivos sectores de trabalho ou dos sectores complementares locais, e criação de oportunidades de emprego e de formação para a população local. Pelo que, no processo de execução do Projecto, não só se tem de garantir, rigorosamente, a qualidade da construção do sistema, mas também será necessário introduzir medidas e estratégias adequadas de aquisição, no sentido de reforçar a participação local no processo de construção, proporcionando mais oportunidades de emprego ao mercado local, sobretudo no sector da construção civil. Desta forma, será melhorado o ambiente geral de emprego dos trabalhadores locais, bem como poderá elevar-se a capacidade e a experiência dos técnicos locais na participação em projectos de grande envergadura; ao mesmo tempo, a participação local permite também formar um grupo de quadros locais qualificados que dominam bem o Sistema de Metro Ligeiro, no sentido de se construir fortes bases para o processo de localização da futura operação comercial e manutenção deste Sistema.

Para que a construção do Sistema de Metro Ligeiro possa acompanhar as Linhas de Acção Governativa da RAEM, para além de se exigir um firme contexto profissional, ricos conhecimentos profissionais e experiência na gestão de projecto, torna-se necessário auscultar amplamente as opiniões dos diversos sectores sociais, considerar o desenvolvimento e as mudanças internas e externas de Macau, as condições reais e as exigências sociais para se proceder aos devidos ajustes em momento oportuno, integrando-os no Projecto tendo em conta a situação concreta.

Considerando a falta de experiência local anterior na implementação de projectos ferroviários, e a escassez de quadros qualificados nessa área especializada, com o intuito de lançar os trabalhos de implementação do Sistema de Metro Ligeiro, foi necessário introduzir uma empresa de consultadoria de projecto com rica experiência no âmbito da construção de transportes ferroviários, para a prestação de serviços de gestão de projecto e assistência técnica para a implementação da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro de Macau. No entanto, com base apenas na experiência profissional da empresa



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
運輸基建辦公室
Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes

(Tradução)

de consultadoria do Projecto (Consórcio A) no exterior, referente a transportes ferroviários, torna-se difícil proceder, integralmente, à análise e propostas das questões relativas às especificidades locais, para atingir os objectivos de corresponder integralmente às exigências locais.

Pelo que, no processo de execução do projecto, o GIT, para além de assegurar que a assistência técnica prestada pela empresa de consultadoria do projecto possa satisfazer as exigências normalizadas relativas a transportes ferroviários, ao mesmo tempo, apresentar sugestões e propostas sobre a questão da coordenação das técnicas com o contexto real local e do Sistema de Metro Ligeiro com o mundo exterior, nomeadamente a recolha de opiniões das diversas camadas sociais, tendo em conta as necessidades, os assuntos de coordenação com os órgãos do Governo, bem como a ligação no âmbito da integração regional, entre outras questões, no sentido de garantir que no processo de construção do Sistema de Metro Ligeiro, sejam tomadas, suficientemente e oportunamente, em consideração, a fim do projecto e a implementação do Sistema de Metro Ligeiro possa corresponder às necessidades de utilização da população. Por outro lado, o GIT desempenha o papel de introdução dos elementos de promoção da coordenação das políticas no processo de construção do Sistema de Metro Ligeiro, no sentido de prestar apoio na definição das respectivas estratégias de aquisição, melhorar o ambiente de emprego do sector da construção local, bem como promover o processo de localização dos respectivos serviços e técnicas; e, ao mesmo tempo, proceder, oportunamente, ao acompanhamento e aos devidos ajustes da estratégia de aquisição, tendo em conta as mudanças, tanto internas, como externas, do contexto social.

Para atingir os objectivos acima referidos, no processo de execução do Projecto, o GIT tem vindo a exigir, rigorosamente, à empresa de consultadoria do projecto o cumprimento das suas obrigações contratuais, e tem adoptado medidas adequadas para proceder à sua supervisão. Caso os serviços prestados pela empresa de consultadoria não correspondam aos requisitos do contrato, encontram-se também aí definidas cláusulas para a aplicação de penalidades, para que esta cumpre, rigorosamente, as respectivas obrigações contratuais. Simultaneamente, o GIT dá grande importância ao fortalecimento da sua própria gestão e da capacidade da equipa técnica. Por um lado, irá coordenar a situação dos trabalhos e do andamento do projecto, através do plano de recrutamento de pessoal, no sentido de fortalecer a gestão e a composição da equipa



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
運輸基建辦公室
Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes

(Tradução)

técnica e, por outro lado, irá prestar atenção à cooperação com o exterior. A título de exemplo, em Maio de 2010, através do Memorando de Cooperação no âmbito da Assistência Técnica do Projecto do Sistema de Metro Ligeiro entre Macau e Interior da China, celebrado com o Serviço de Urbanização do Ministério de Habitação e do Desenvolvimento Urbano e Rural do Estado, podem ser introduzidos quadros qualificados da área dos projectos de construção de transportes ferroviários do Interior da China, tendo então, em Março de 2011, ingressado na equipa de trabalho do GIT, dois especialistas da área da construção de transportes ferroviários provenientes do Interior da China.

Tendo em consideração a dimensão do Projecto do Sistema de Metro Ligeiro, que abrange várias entidades participantes na construção, no sentido de prestar apoio no tratamento e gestão da grande quantidade de documentos internos, o GIT introduziu um sistema electrónico de gestão de documentos. Este sistema foi adjudicado em Março de 2010 e, após a realização de ensaios, entrou em utilização efectiva em Dezembro de 2010. Com este sistema será possível proceder de forma eficaz à gestão do expediente diário do GIT, incluindo a distribuição, classificação, estatística e pesquisa de documentos.

Na elaboração do Processo de Concurso para o Fornecimento do Sistema e Material Circulante para a 1.^a Fase do Sistema de Metro Ligeiro, foi tomada em consideração a dimensão do Projecto, o número de empreiteiros envolvidos, bem como uma grande quantidade de desenhos e documentos de obras relacionados com o processo de execução do Projecto. Assim, o GIT exigiu ao fornecedor do Sistema e Material Circulante que proporcionasse para o Projecto da 1.^a Fase do Sistema de Metro Ligeiro, um sistema de gestão de documentos para obras de grande envergadura, para uso exclusivo das entidades participantes na construção. Este sistema permite uma gestão concentrada dos documentos de cada entidade participante na construção da 1.^a Fase do Sistema de Metro Ligeiro, permitindo articular uma série de tipos, numerações, procedimentos e situações de documentos produzidos para efeitos da gestão do Projecto, bem como definir as competências e funções de cada entidade em correspondência com a orgânica do Projecto. Está prevista a entrada em funcionamento do referido sistema em meados do corrente ano.

Simultaneamente, o GIT também procurou métodos modernos para aperfeiçoar a



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
運輸基建辦公室
Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes

(Tradução)

gestão do Projecto, por exemplo a introdução de *softwares* no âmbito da gestão e planeamento de projecto, bem como com o apoio do Consórcio A e através dos respectivos *softwares*, proceder à integração do andamento do planeamento das entidades de cada área de actividade da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro, bem como à respectiva fiscalização e gestão.

Por outro lado, o GIT concorda com o Relatório de Auditoria no que diz respeito à importância de criação de um mecanismo de avaliação do desempenho da empresa de consultadoria, pelo que foi estabelecido o respectivo mecanismo nos inícios de 2011, e foi ainda criada uma comissão interna para proceder, periodicamente, à avaliação do desempenho da empresa de consultadoria.

Conclusão

O Sistema de Metro Ligeiro é um dos projectos de infra-estruturas de transportes públicos de maior envergadura de Macau, assume a importante missão de promover a “prioridade dos transportes públicos”, e proporciona um meio de transporte “rápido, cómodo, amigo do ambiente e sem barreiras arquitectónicas”. Com a celebração do contrato de Fornecimento do “Sistema e Material Circulante para a 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro” entre o Governo da RAEM e o fornecedor, assinala-se o lançamento oficial e integral das principais obras de construção civil do Sistema de Metro Ligeiro, bem como do fabrico do Sistema e do Material Circulante.

Através dos presentes trabalhos da 1.ª fase de auditoria do “Sistema de Metro Ligeiro”, foram aprofundados o entendimento e a comunicação entre o GIT e o Comissariado da Auditoria, consolidando boas bases para a continuação, no futuro, da realização dos trabalhos de auditoria concomitante. Os presentes trabalhos de auditoria produziram um efeito positivo de promoção da gestão financeira do Projecto do Sistema de Metro Ligeiro, bem como aprofundaram as considerações sobre a gestão do Projecto do Sistema de Metro Ligeiro, a fim de alcançar os objectivos do aumento da eficácia dos trabalhos e da utilização racional do erário público, no sentido de aperfeiçoar, ainda mais, os trabalhos de construção do Sistema de Metro Ligeiro.

Pelo que, o GIT adoptou, activamente, uma série de medidas de acompanhamento



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
運輸基建辦公室
Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes

(Tradução)

e optimização, nomeadamente:

- ✓ Revisão e aperfeiçoamento da situação de execução da cabimentação e do modelo da ficha de controlo, ambos do PIDDA;
- ✓ Reforço da organização do programa orçamental, tendo em conta a crucial concretização da adjudicação do Fornecimento do Sistema e Material Circulante;
- ✓ Tomar como referência as opiniões do Comissariado da Auditoria, e discutir com os serviços competentes responsáveis pela organização e coordenação dos recursos financeiros, sobre a viabilidade de criação de um fundo de reserva para a construção do Sistema de Metro Ligeiro no PIDDA;
- ✓ Ter em conta, com seriedade, a forma de tratamento da minuta de contrato na fase de adjudicação dos concursos públicos;
- ✓ Através da introdução de um “sistema electrónico de gestão de documentos” em 2010, bem como da introdução de *softwares* destinados à gestão e planeamento de projectos e entre outras medidas, reforçar a optimização da gestão;
- ✓ Acompanhar a avaliação periódica da empresa de consultadoria, e proceder, em momento oportuno, à revisão e aperfeiçoamento dos respectivos mecanismos.
- ✓ Através do estabelecimento de um mecanismo de fiscalização interna e da criação de um grupo de acompanhamento permanente, aperfeiçoar, continuamente, a gestão financeira do projecto, o controlo dos custos e a supervisão de qualidade, a fim de coordenar eficazmente os posteriores trabalhos de auditoria concomitante.

Anexos

Anexo 1: Despacho do Chefe do Executivo n.º 289/2007

A Região Administrativa Especial de Macau atravessa um período de desenvolvimento económico desencadeado pelo aumento das actividades relacionadas com o turismo e o jogo.

A crescente actividade turística e hoteleira, dinamizadas tanto pela disponibilização de novos empreendimentos do sector de entretenimento como pela existência de actividades e eventos de igual importância, reflecte-se no aumento do número de turistas, no aumento da população residente e no número de veículos em circulação.

Este desenvolvimento, exigindo dos residentes maior agilidade e destreza de movimentos, fez realçar as carências da Região Administrativa Especial de Macau na oferta de uma mais ampla e diversificada rede de transportes públicos de passageiros e de aperfeiçoamento das infra-estruturas de transportes viários.

Urge pois introduzir medidas que procurem resolver os problemas de mobilidade interna da Região Administrativa Especial de Macau de forma a não comprometer a qualidade do desenvolvimento turístico e a qualidade de vida que fazem desta região administrativa um local aprazível tanto para residentes como para visitantes.

Usando da faculdade conferida pelo artigo 50.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e nos termos do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 85/84/M, de 11 de Agosto, o Chefe do Executivo manda:

1. É criado o Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes, abreviadamente designado por GIT, com a natureza de equipa de projecto.
2. O GIT tem por objectivo promover a modernização e o aperfeiçoamento das infra-estruturas de transportes viários, bem como a implementação do sistema de metro ligeiro na Região Administrativa Especial de Macau, abreviadamente designada por RAEM, incumbindo-lhe, designadamente:
 - 1) Desenvolver projectos relacionados com grandes infra-estruturas de transportes viários;
 - 2) Desenvolver o sistema de metro ligeiro como meio de transporte fundamental para a solução dos problemas de mobilidade interna da RAEM, a médio e a longo prazo;
 - 3) Proporcionar um meio de transporte confortável e eficiente que possa servir tanto os residentes como os visitantes e contribua para a modernização da RAEM.

3. Para a prossecução dos objectivos referidos no número anterior, compete ao GIT:

- 1) Realizar estudos, coordenar e executar os projectos de desenvolvimento de grandes infra-estruturas de transportes viários na RAEM;
- 2) Promover e coordenar as medidas necessárias à implementação da infra-estrutura da rede do metro ligeiro da RAEM;
- 3) Preparar e acompanhar os trabalhos de escolha do material circulante e sistemas;
- 4) Acompanhar e fiscalizar os actos e contratos necessários à execução da infra-estrutura da rede do metro ligeiro;
- 5) Acompanhar e controlar a execução dos custos estimados relativos a cada fase de implementação do sistema de metro ligeiro;
- 6) Recolher, analisar e encaminhar toda a informação económica, social e ambiental resultante da gradual efectivação do sistema de metro ligeiro;
- 7) Estudar e propor modelos de gestão e exploração do metro ligeiro;
- 8) Apoiar o Governo na formulação integrada das políticas a prosseguir no âmbito dos transportes públicos.

4. O GIT, enquanto equipa de projecto, tem a duração previsível de cinco anos, eventualmente prorrogável.

5. O GIT é orientado por um coordenador, coadjuvado por dois coordenadores-adjuntos, nomeados por despacho do Chefe do Executivo em comissão de serviço, equiparados para efeitos remuneratórios a director e a subdirector da coluna 2 do Mapa 1 anexo ao Decreto-Lei n.º 85/89/M, de 21 de Dezembro.

6. O GIT é integrado pelo pessoal que se revele necessário à prossecução dos seus objectivos, o qual pode ser destacado ou requisitado aos serviços a que esteja vinculado, podendo ainda ser contratado nas formas previstas no artigo 21.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, ou admitido por contrato de tarefa ou mediante celebração de contrato individual de trabalho, sob proposta fundamentada do coordenador.

7. O GIT pode recorrer aos serviços e apoio técnico de instituições académicas, de consultores especializados, bem como de outras entidades públicas ou privadas, na RAEM ou no exterior, mediante a celebração de acordos ou com recurso ao regime legal de aquisição de serviços, sob proposta fundamentada do coordenador.

8. A prestação de serviços a contratar pelo GIT com entidades privadas deve clausular a especial salvaguarda, quando for o caso, da confidencialidade das matérias, dos documentos de suporte e dos demais elementos entregues ou revelados.

9. O GIT pode criar grupos de trabalho ou núcleos funcionais para a realização de tarefas específicas no âmbito das suas competências.

10. O GIT funciona na dependência e sob a orientação do Secretário para os Transportes e Obras Públicas.

11. Os encargos decorrentes da instalação e funcionamento do GIT, para o corrente ano económico, são suportados pelas dotações para o efeito inscritas no Orçamento da RAEM, na rubrica «Gabinetes Coordenadores de Empreendimentos», bem como, na medida do necessário, pelas dotações que a Direcção dos Serviços de Finanças mobilize para o efeito.

12. Os encargos decorrentes do funcionamento do GIT, nos anos económicos seguintes, são suportados pelas dotações que hão-de ser inscritas no Orçamento da RAEM, em rubrica a criar para o efeito.

13. O GIT pode constituir um fundo permanente adequado à prossecução das suas actividades.

14. O GIT submete anualmente ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas uma proposta de orçamento adequada à prossecução das suas actividades, por forma a que a mesma possa ser considerada no Orçamento da RAEM.

15. O presente despacho entra em vigor em 1 de Novembro de 2007.

15 de Outubro de 2007.

O Chefe do Executivo, Ho Hau Wah.

Anexo 2: Decreto-Lei n.º 122/84/M

de 15 de Dezembro

Regime das despesas com obras e aquisição de bens e serviços

(.....)

Artigo 7.º

(Concurso)

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

a) As obras tiverem um preço estimado superior a 2 500 000 patacas;

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) 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.

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 9.º

(Trâmites processuais do concurso e do ajuste directo)

1. O processo de concurso deverá respeitar os trâmites estabelecidos na legislação em vigor aplicável, devendo ser obrigatoriamente seguido, no caso de empreitadas de obras públicas, o regime previsto no Decreto-Lei n.º 48 871, de 19 de Fevereiro de 1969, mandado aplicar em Macau pela Portaria n.º 555/71, de 12 de Outubro.

2. O processo de concurso e ajuste directo, precedido ou não de consulta, correrá pelo Serviço interessado na obra ou na aquisição de bens e serviços, salvo quando por circunstâncias especiais for determinado, por despacho do Governador, que o mesmo corra pela Direcção dos Serviços de Finanças.

(.....)