REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO
DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

URGENTE

Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete de
Sua Excelência o
Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares
Engº Nuno Araújo
Palácio de São Bento (AR),
1249-068 Lisboa

| SUA REFERÊNCIA | SUA COMUNICAÇÃO DE | NOSSA REFERÊNCIA | DATA |
|---|---|---|---|
| 3164 | 19-10-2017 | Nº: 10062/2017<br>ENT.: 14113/2017<br>PROC. Nº: 869.124 | 17-11-2017 |

**ASSUNTO:** Resposta ao requerimento nº 15/XIII 3ª, de 19 de outubro de 2017

Na sequência do ofício supra identificado, e em satisfação ao Requerimento n.º 15/XIII 3.ª, de 19 de outubro de 2017, apresentado pelos Senhores Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, encarrega-me Sua Excelência, o Ministro da Administração Interna, de remeter o parecer do Instituto das Telecomunicações sobre o Caderno de Encargos.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

José Luís Barão

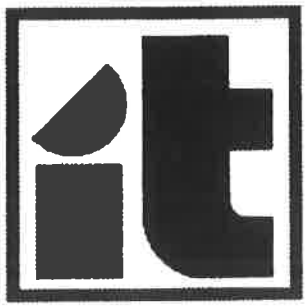
Anexo: o referido
MC/FS

**Gabinete do MINISTRO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA**
Praça do Comércio, Ala Oriental 1149-018 Lisboa, Portugal
**TEL** + 351 213233000 **FAX** +351 213232035 **EMAIL** gabinete.mai@mai.gov.pt - **www.portugal.gov.pt**

Copia [illegible] a

SSEAP

09.05-05.



| | |
|---|---|
| Título | Parecer sobre o Caderno de Encargos do Projecto SIRESP |
| Editor | Carlos Salema |
| Autores | António Cruz Serra, Carlos Salema e Luís M. Correia |
| Data | 2005/05/02 |
| Versão | 3 |
| Distribuição | Ministro da Ciência Tecnologia e Ensino Superior |
| Documento | SIRESP_rel_1 |
| Sumário | Análise do Caderno de Encargos do concurso para adjudicação do Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança (SIRESP). Este parece conclui pela não existência no Caderno de Encargos de disposições que impeçam a concorrência e limitem o número de propostas apresentadas, e que tudo parece apontar no sentido de ter sido o prazo muito curto dado para a apresentação de propostas a razão determinante para a existência de uma única proposta. |

**Historial do documento**

| Data | Versão | Comentário | Editor da versão |
|---|---|---|---|
| 2005-04-28 | 01 | Primeira versão | Carlos Salema |
| 2005/04/29 | 02 | Correcções | Carlos Salema |
| 2005/05/02 | 03 | Correcções | Luis M. Correia |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |

## RESUMO

O Senhor Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior solicitou [1] ao Instituto de Telecomunicações parecer sobre o Programa de Procedimento e o Caderno de Encargos para a concepção, projecto, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção de um Sistema Integrado de Tecnologia *trunking* digital para as Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP).

O parecer que aqui se apresenta, inicia-se com uma introdução em que se referem alguns dados e datas relativos ao SIRESP, nomeadamente as decisões do Conselho de Ministros, o convite aos potenciais proponentes, a existência de uma proposta única e os despachos ministeriais do XVI Governo Constitucional sobre o assunto.

Faz-se em seguida uma análise do Processo de Procedimento e do Caderno de Encargos, com ênfase nos aspectos gerais, em que se sublinha a falta de um projecto ou pelo menos de um estudo prévio de suporte ao Caderno de Encargos, os aspectos de gestão e organização do SIRESP e os aspectos técnicos.

Este parece conclui pela não existência no Caderno de Encargos de disposições que impeçam a concorrência e limitem o número de propostas apresentadas e que tudo parece apontar no sentido de ter sido o prazo muito curto dado para a apresentação de propostas a razão determinante para a existência de uma única proposta.



## PALAVRAS CHAVE

Redes de Comunicações. *Trunking*. Emergência. Segurança. Caderno de Encargos.

# ÍNDICE

**Resumo** ..... i

**Índice** ..... ii

**1. Introdução** ..... 1

**2. Análise do Caderno de Encargos** ..... 3

2.1 Introdução ..... 3

2.2 Aspectos gerais ..... 4

2.3 Aspectos de Organização e Gestão do SIRESP ..... 6

2.4 Aspectos técnicos ..... 7

**3. Conclusões** ..... 9

**Referências** ..... 10

# 1. INTRODUÇÃO

Na sequência da decisão do Conselho de Ministros 56/2003, de 19 de Março de 2003, em 10 de Julho de 2003 foram enviados convites para elaboração de propostas para a concepção, projecto, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção de um Sistema Integrado de Tecnologia *trunking* digital para as Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP) às seguintes empresas, que são fabricantes de equipamentos:

1. Siemens
2. EADS
3. OTE (Marconi)
4. Nokia
5. Motorola

O prazo para apresentação de propostas, que terminava a 1 de Setembro de 2003, foi prorrogado a solicitação dos interessados até 15 de Setembro de 2003.

Dos cinco convites resultou uma única proposta, de um agrupamento de empresas que incluía a Motorola.

Em 23 de Fevereiro de 2005, o ex-ministro da Administração Interna Daniel Sanches e o ex-ministro das Finanças assinaram um despacho conjunto, publicado em Diário da República a 9 de Março de 2005, adjudicando (provisoriamente) o SIRESP à (única) proposta, apresentada pelo consórcio liderado pela Sociedade Lusa de Negócios.

A 29 de Março de 2005, é publicado no Diário da República, novo despacho do ex-ministro da Administração Interna, assinado no dia 2 de Março, dando à Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna o estatuto provisório de "entidade gestora" do processo, de forma a ter poderes para "a celebração do contrato com a sociedade operadora", isto é, a Sociedade Lusa de Negócios.

Poucos dias depois de tomar posse o XVII Governo Constitucional, o Senhor Ministro de Estado e da Administração Interna determinou um conjunto de diligências incidindo sobre o processo de adjudicação do SIRESP, com vista a esclarecer cabalmente a questões levantadas a este respeito.

Entre estas questões "importa confirmar a adequação técnica da solução proposta, mas também aclarar as dúvidas suscitadas quanto à elaboração do próprio caderno de encargos que (...) tem sido referido como pré-condicionando a selecção de um e um só dos potenciais concorrentes".

Neste contexto o Senhor Ministro de Estado e da Administração Interna solicitou ao Senhor Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior a obtenção de parecer técnico de entidade científica independente, qualificada no domínio das telecomunicações, sobre a matéria em apreço.

Este parecer deve apreciar a neutralidade do Caderno de Encargos face aos potenciais concorrentes aos concurso de fornecimento do SIRESP bem como a adequação técnica da solução retida na decisão de adjudicação provisória.

É este parecer que aqui se apresenta.

# 2. ANÁLISE DO CADERNO DE ENCARGOS

## 2.1 INTRODUÇÃO

O Sistema Integrado para as Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP) é uma necessidade indiscutível. Pretende-se com este sistema cobrir todo o território nacional e integrar as redes das seguintes entidades:

- Polícia de Segurança Pública (PSP)
- Guarda Nacional Republicana (GNR)
- Polícia Judiciária (PJ)
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)
- Serviço de Informações e Segurança (SIS)
- Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil (SNBPC)
- Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM)

O SIRESP é um sistema de telecomunicações muito complexo, por várias razões:

- Extensão e qualidade da cobertura, relativa a todo o território nacional;
- Integração de muitos sistemas, sub-sistemas, ligações e equipamentos existentes (o Caderno de Encargos enumera 255 locais com infra-estruturas utilizáveis pelo SIRESP, bem como 9 ligações por fibra óptica e 32 ligações por feixes hertzianos;
- Fiabilidade;
- Segurança e confidencialidade dada a natureza da informação que nele é veiculada.

O Caderno de Encargos prevê que, para cumprimentos das obrigações contratuais, seja estabelecida uma empresa — a Operadora — com a forma de uma sociedade comercial anónima. O contrato será celebrado entre a Operadora e uma instituição pública a designar — a Gestora —. Os pagamentos à Operadora estendem-se por toda a vida do projecto (15 anos).

Os aspectos financeiros do Caderno de Encargos, bastante complexos, tal como os aspectos jurídicos não são objecto de análise neste parecer.

## 2.2 ASPECTOS GERAIS

O primeiro aspecto que ressalta do Caderno de Encargos é a inexistência de um projecto, ou pelo menos de um estudo prévio, que estabelecesse a configuração básica da rede, indicasse as principais ligações e equipamentos a instalar e a integrar, e apresentasse uma estimativa de custos.

A inexistência do projecto (ou estudo prévio) e da obrigação dos concorrentes configurarem as suas propostas à configuração básica da rede nele definida, sem prejuízo de possíveis variantes, não permite comparar com rigor propostas distintas, nem sequer no caso (vertente) de uma proposta única, ajuizar da razoabilidade dos custos.

Um segundo aspecto, relacionado com o primeiro, é a ausência de pré-estudos de cobertura e, o que ainda é mais grave, da identificação no território nacional de apenas dois tipos de cobertura (zonas urbanas, sub-urbanas, auto-estradas e itinerários principais, por um lado, e zonas rurais e outras vias de comunicação, por outro) o que, face aos graus de cobertura propostos (respectivamente 95% e 90%), permite que fiquem sem cobertura áreas de grande importância, como centros de comando e controlo ou hospitais centrais. Este facto pode vir a revelar-se de consequências imprevisíveis no caso de uma catástrofe.

Um terceiro e último aspecto, igualmente relacionado com o primeiro, diz respeito a todas as operações de adaptação e integração das instalações, ligações e redes existentes, quer ao nível da construção civil, do equipamento e do suporte lógico, que não estão minimamente descritas (para além do indicação do local) o que implica que qualquer concorrente que as queira integrar seja obrigado ou a executar um levantamento cuidadoso da situação (que normalmente faria parte do projecto inexistente) ou, em alternativa, a indicar um custo muito elevado que cobrisse todas as eventualidades. A possível utilização destas redes, que faz todo o sentido, tem implicações nos custos de exploração, não quantificadas no Caderno de Encargos, e afecta a fiabilidade da rede de uma forma não controlável pelo proponente .

Todas as razões apontadas, e outras que adiante se apresentam, militam a favor de que o prazo de entrega das propostas fosse no mínimo de 90 a 120 dias. Acontece que este prazo foi de 50 dias [2], que incluem o mês de Agosto, tradicionalmente o mês de férias em Portugal, depois alongado para 65 dias. A decisão de não prorrogar o prazo de entrega das propostas, apesar do mesmo ter sido solicitado pelo menos por um dos concorrentes foi justificada com a necessidade do sistema estar em funcionamento no Euro 2004 (Junho de 2004) e portanto da

adjudicação definitiva dever ter tido lugar em 31 de Outubro de 2003, o que acabou por não ser o caso, invalidando assim os motivos subjacentes à não prorrogação do prazo de entrega das propostas.

A adopção de um prazo muito curto e manifestamente insuficiente para a elaboração e entrega da proposta favorece o(s) concorrente(s) que tenham acesso a informação privilegiada, ou *inside information* e muitas vezes impede o aparecimento de mais do que uma proposta. É possível, embora não possa provar-se, que tenha sido este um dos motivos de ter existido neste caso apenas uma proposta.

Uma vez que o Caderno de Encargos impõe ao adjudicatário a elaboração do projecto, não se entende que não se refira à necessidade, a nosso ver imperiosa, de que este venha a ser aprovado pela entidade gestora. Este facto é particularmente grave numa rede de segurança e emergência tão complexa com a do SIRESP porque existem várias soluções teoricamente capazes de responder às exigências do caderno de encargos mas nem todas terão igual desempenho ou serão igualmente seguras e resilientes do ponto de vista operacional. Estas razões militam a favor da necessidade do projecto ser apreciado pelos futuros utilizadores e aprovado pela entidade gestora.

## 2.3 ASPECTOS DE ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DO SIRESP

O Caderno de Encargos (baseado na decisão do Conselho de Ministros 56/2003, de 19 de Março de 2003) especifica que o contrato que titula concepção, projecto, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção de um Sistema Integrado de Tecnologia *trunking* digital para as Redes de Emergência e Segurança de Portugal seja estabelecido com uma empresa, sob a forma de sociedade comercial anónima, com sede em Portugal, tendo como objectivo exclusivo a prossecução das actividades compreendidas no contrato, a constituir pelas entidades componentes do agrupamento ou à empresa à qual for adjudicado o sistema.

Por outras palavras, não só a concepção, projecto, fornecimento, montagem e construção deverão ser entregues, nos termos do Caderno de Encargos, a uma sociedade anónima mas ainda a gestão e a manutenção, o que levanta questões de segurança e confidencialidade da informação que é particularmente sensível numa rede deste tipo, atendendo a que envolve não só serviços de emergência, (INEM ou SNBPC) onde o problema da confidencialidade pode não se colocar de modo tão agudo, mas também forças de segurança (por exemplo, PJ ou SIS), onde esse problema é da maior importância.

Uma disposição pouco habitual do Caderno de Encargo, que pode limitar seriamente uma desejável concorrência entre fornecedores de equipamento, é a que impede uma entidade de fazer parte de mais do que um agrupamento proponente ou de concorrer individualmente e integrada num agrupamento. Parece pois carecer de sentido o ponto 24.2 do Caderno de Encargos que prevê que a Operadora contrate o fornecimento de equipamento.

Não se entende como poderá ser aplicada a cláusula de substituição automática (ponto 11.6 do Programa de Procedimento) nos aspectos técnicos. Por exemplo, se um equipamento tiver uma sensibilidade inferior à desejada, não faz sentido assumir de modo automático que o equipamento passa a ter a sensibilidade estipulada no Caderno de Encargos.

A constituição de uma sociedade comercial anónima, com capital suficiente para assegurar as obrigações contratuais (que prevêem um pagamento anual ao longo dos 15 anos de vida do projecto) é seguramente um factor capaz de, por si só, implicar que o prazo concedido para apresentação das propostas fosse superior ao concedido. Cita-se a título de mera informação que o valor do contrato, correspondente à única proposta recebida, excede os quinhentos milhões de Euros.

## 2.4 ASPECTOS TÉCNICOS

A norma TETRA adoptada para a rede SIRESP no Caderno de Encargo, é uma norma aberta e não de um sistema proprietário, isto é, existem vários fabricantes quer para os equipamentos de rede quer para os terminais, à semelhança do que acontece com o GSM, por exemplo. É assim possível interligar equipamentos de vários fabricantes, o que se pode revelar uma enorme vantagem, por permitir que se possa mudar de fabricante quando desejado, nomeadamente para baixar o custo de aquisição de novos equipamentos. Esta vantagem perde-se com a formulação de exclusividade, pois o consórcio fica "agarrado" a um único fabricante.

Embora o Caderno de Encargos se baseie na norma TETRA é admitida a possibilidade de serem propostos equipamentos baseados em normas diferentes. Na medida porém em que já existem redes (Coimbra e Porto) baseadas na norma TETRA que devem ser integradas na SIRESP parece difícil que venha a ser adoptada outra norma.

A existência de redundância é fundamental em qualquer sistemas de comunicações. No caso em apreço, tratando-se se um sistema de comunicações para forças de emergência e segurança, a redundância é ainda mais importante, para aumentar a probabilidade do sistema se manter operacional em condições excepcionais. Mais uma razão para não se concordar com o facto de ter sido deixado ao cuidado dos proponentes a especificação do grau de redundância da rede, nos vários sub-sistemas e coberturas, por exemplo. O Caderno de Encargos deveria ser claro nestes aspectos, estabelecendo mínimos a cumprir.

O dimensionamento do sistema para acomodar picos de tráfego decorrentes de eventos excepcionais não se afigura como o mais correcto. Deveria ter sido previsto que o sistema pudesse incluir estações base transportáveis, à semelhança do que é praticado pelos operadores das redes existe no GSM, de modo a cobrir as áreas de eventos excepcionais e temporários. Acrescente-se que o valor máximo especificado GoS de 5 % se afigura demasiado elevado, face aos valores habituais (1 %).

O Caderno de Encargos contém algumas opções e/ou erros técnicos de menor importância, que não constituíram certamente óbice à apresentação de mais propostas, e que aqui se referem apenas a título indicativo:

- Os canais por portadora (ponto 3.1 b do Caderno de Encargos) são *canais físicos* e não *canais lógicos*;
- A intensidade de campo de 18 dBμV/m (ponto 1.3 do Caderno de Encargos) refere-se ao *campo eléctrico* e não ao *campo electromagnético*;
- As duas definições para a eficiência espectral (ponto 1.3.e do Caderno de Encargos) ao contrário do que se afirma não são iguais;
- Atendendo à mobilidade dos utilizadores, não faz sentido exigir taxas de cobertura em termos temporais;
- A referência ao sistema operativo Windows 2000 está datada e é de certo modo estranha num Caderno de Encargos que preconiza uma norma aberta para a rede de comunicações.

## 3. CONCLUSÕES

Face ao que ficou anteriormente expresso, não pode concluir-se de forma segura e inequívoca que o Caderno de Encargos tenha disposições que impeçam a concorrência e limitem o número de propostas apresentadas. No entanto, e embora tenham sido convidadas cinco empresas, todas em princípio susceptíveis de ter interesse no concurso, apenas uma apresentou proposta. O prazo muito curto dado para a apresentação de propostas, num concurso tão complexo com o da SIRESP, parece ter sido a razão determinante para a existência de uma única proposta.

A inexistência de um pré-projecto, ou pelo menos de um estudo prévio, com uma estimativa de custos, que servisse de base à configuração proposta torna difícil, ou mesmo impossível, uma avaliação correcta da proposta quer a nível do desempenho quer sobretudo a nível dos custos envolvidos.

Uma vez que o motivo mais frequentemente referido [3], [4] para a urgência na implementação do SIRESP foi a realização do Euro 2004, que teve lugar em Junho de 2004, julga-se que não existem razões para adoptar uma solução sem uma cuidada ponderação de possíveis alternativas.

## REFERÊNCIAS


[1] Ofício 002032 de 4 de Abril de 2005 do Gabinete do Senhor Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, solicitando ao Instituto de Telecomunicações a elaboração deste parecer.

[2] Mensagem de correio electrónico do Chefe de Gabinete do Senhor Ministro de Estado e da Administração Interna dirigida ao Chefe de Gabinete do Senhor Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, informando sobre os prazos concedidos aos concorrentes para apresentação de proposta.

[3] Programa de Procedimento, enviado pelo Chefe de Gabinete do Senhor Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

[4] Caderno de Encargos, enviado pelo Chefe de Gabinete do Senhor Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.