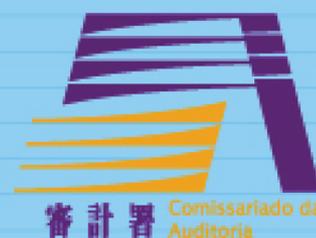




Região Administrativa Especial de Macau
Comissariado da Auditoria



R elatório de Auditoria Específica

4. ^{os} Jogos da Ásia Oriental

Relatório de auditoria específica

4.º Jogos da Ásia Oriental

Outubro de 2006

Índice

Nota prévia.....	3
Enquadramento	
Breve caracterização dos 4.ºs Jogos da Ásia Oriental	5
Resumo das receitas e despesas dos 4.ºs Jogos da Ásia Oriental	13
Relatório de auditoria	
Elaboração do orçamento	35
Constituição da sociedade anónima.....	43
Construção das infra-estruturas	51
Anexo	
Resposta dada pelo “Comité Organizador dos 4.os Jogos da Ásia Oriental – Macau” em cumprimento do despacho do Exmo. Senhor Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura.....	65

Nota prévia

Os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental decorreram, com êxito, de 29 de Outubro a 6 de Novembro de 2005.

Para que os Jogos da Ásia Oriental pudessem ser realizados sem sobressaltos, o Governo da RAEM investiu avultados recursos públicos. Para além de financiar a constituição do Comité Organizador dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, em Macau (MEAGOC), investiu ainda fortemente na construção e reconstrução de 14 recintos desportivos e outras instalações associadas. Paralelamente, deu total apoio nos recursos humanos necessários para as actividades de divulgação e promoção, de embelezamento da cidade, de saúde e de segurança, o que constituiu a rectaguarda segura para a realização dos Jogos. Este apoio envolveu também encargos financeiros públicos bastante elevados.

Dada a sua magnitude, os recursos investidos na realização dos Jogos da Ásia Oriental foram desde cedo o centro de atenção da população em geral e dos deputados da Assembleia Legislativa. O Comissariado da Auditoria constituiu o processo sobre os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental quando estes ainda estavam na fase inicial dos trabalhos preparatórios e começou a proceder à recolha alargada de informações pertinentes e necessárias à condução dos trabalhos preliminares. Nos princípios de Abril deste ano, o Comissariado da Auditoria recebeu as contas da MEAGOC e, de acordo com o plano de trabalho estabelecido, deu imediatamente início aos procedimentos de auditoria de contas, de auditoria de resultados e de auditoria específica.

Conforme o plano de trabalho estabelecido, o Comissariado já concluiu o primeiro relatório de auditoria sobre os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental — “Relatório de auditoria das contas do Comité Organizador dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental – Macau, S.A.”. Seguindo a metodologia para a auditoria anual da Conta Geral do Governo, o Comissariado examinou a conta final da MEAGOC e os respectivos dados financeiros e emitiu opinião sobre a representação fidedigna, a plenitude, a relevância e a exactidão na divulgação das contas.

O presente relatório de auditoria específica, que faz parte duma série de relatórios de auditoria sobre os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, tem por objectivo principal fazer uma análise retrospectiva, e conseqüentemente apresentar opiniões e sugestões, do desempenho do Governo da RAEM na “constituição da sociedade anónima”, na “elaboração do orçamento” para a candidatura e para a preparação dos Jogos e, ainda, na coordenação geral da “construção das infra-estruturas” para os Jogos da Ásia Oriental.

Ao planear a presente auditoria específica, o Comissariado da Auditoria considerou as várias experiências e soluções absolutamente inéditas do Governo da RAEM: pela primeira

vez, com dinheiros públicos, criou uma sociedade anónima para realizar uma actividade de grande envergadura; pela primeira vez, realizou um grande evento desportivo regional; e, pela primeira vez, mandou construir, num curto espaço de tempo, um grande número de recintos desportivos e instalações para um fim específico. Por serem todas experiências e soluções inéditas, o Comissariado da Auditoria, numa perspectiva global, pretendeu examinar o desempenho do Governo da RAEM, no âmbito da organização e gestão e da aplicação de recursos, e sobre o qual emitir sugestões e opiniões.

Para que os leitores possam com maior facilidade compreender os aspectos básicos dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, o presente relatório integra uma “Breve caracterização dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental” e um “Resumo sobre as receitas e despesas dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental”, organizado segundo dados recolhidos e tratados pelo Comissariado da Auditoria.

A auditoria dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental compreende ainda várias auditorias de resultados que examinam especialmente o desempenho das entidades executantes de vários projectos concretos. Neste âmbito, o Comissariado auditou, principalmente, o desempenho da MEAGOC na execução das políticas fixadas, como por exemplo, a gestão do orçamento, os arranjos de bilheteira e os arranjos de recepção; foi também examinado o desempenho dos serviços públicos que participaram na construção de 6 recintos desportivos e instalações, escolhidos aleatoriamente. As auditorias de resultados avaliam o nível de eficiência, de eficácia e de rentabilidade desses serviços através dos processos utilizados na gestão de dinheiros públicos. A elaboração dos respectivos relatórios de auditoria está a decorrer, seguindo metodicamente os procedimentos legais de auditoria.

Por último, o Comissariado da Auditoria quer aqui manifestar os seus sinceros agradecimentos a todas as entidades e trabalhadores que deram o seu valioso contributo para a realização da presente auditoria.

Breve caracterização dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental

Os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental tiveram lugar entre 29 de Outubro e 6 de Novembro de 2005, em Macau. Os Jogos da Ásia Oriental são um evento desportivo organizado sob a égide da Associação dos Jogos da Ásia Oriental (EAGA), destinado a países e regiões de Leste da Ásia e realizado de quatro em quatro por um país ou região membro da Associação.

Os Jogos da Ásia Oriental têm origem na primeira Assembleia dos Comitês Olímpicos Nacionais da Ásia Oriental, realizada a 15 de Setembro de 1991. Com o intuito de incrementar o intercâmbio desportivo e cultural entre os comitês olímpicos da Ásia Oriental, os respectivos representantes apresentaram, nessa reunião, a primeira proposta de realização dos Jogos da Ásia Oriental, a qual viria a ser formalmente aprovada na segunda reunião de coordenação dos comitês olímpicos nacionais da região da Ásia Oriental, realizada dois meses depois. Foi ainda decidido que os jogos se realizariam de quatro em quatro anos e que a edição inaugural seria na China, em 1993.

Os comitês olímpicos nacionais da Ásia Oriental, na sua terceira reunião de coordenação, realizada a 27 de Janeiro de 1992, deliberaram criar o Comité Coordenador dos Comitês Olímpicos Nacionais da Ásia Oriental (EANOC), aprovaram os respectivos estatutos e decidiram ainda que os 1.^{os} Jogos da Ásia Oriental seriam realizados entre 9 e 18 de Maio de 1993, na cidade de Xangai. Por deliberação tomada na sua sexta reunião de coordenação, realizada aos 17 de Maio de 1993, em Xangai, o Comité Coordenador dos Comitês Olímpicos Nacionais da Ásia Oriental passou a denominar-se Associação dos Jogos da Ásia Oriental (EAGA).

São membros da EAGA os comitês olímpicos nacionais da Ásia Oriental do Comité Olímpico Asiático, que incluem: a República Popular da China, Hong Kong – China, o Japão, a República da Coreia, Macau – China, a Mongólia, a República Democrática Popular da Coreia e Taipei - China.

A possibilidade de Macau se candidatar à realização dos Jogos da Ásia Oriental foi levantada numa reunião, ocorrida em Fevereiro de 1995, entre o então secretário-geral do Comité Olímpico da República Popular da China e representantes do Comité Olímpico de Macau, aquando da visita daquele a Macau. A candidatura, para além de ser prova da plena confiança da República Popular da China neste evento realizado depois de 1999, traduziria também a posse de condições e a capacidade organizativa de Macau para realizar jogos desportivos de grande envergadura. Por outro lado, a realização dum evento desta grandiosidade permitiria a Macau afirmar a sua autonomia desportiva no contexto asiático bem como a sua imagem de cidade internacional. Na altura, o Comité Olímpico da China

afirmou que iria dar todo o apoio necessário à candidatura de Macau à organização dos Jogos.

Com efeito, em 2001, o presidente do Comité de Coordenação dos Jogos da Ásia Oriental, em Macau, para o ano de 2005, em resposta à interpelação escrita apresentada por um deputado à Assembleia Legislativa, referiu o seguinte: “Sendo os Jogos da Ásia Oriental de 2005 um certame desportivo internacional de grande dimensão, a sua realização é um acontecimento sem precedentes na história desportiva de Macau. (.....) A realização dos Jogos da Ásia Oriental de 2005 impulsiona o desenvolvimento global da Região, trazendo grandes benefícios e rendimentos aos seus diversos sectores sociais, como o desporto, o turismo, a cultura, a educação, o desenvolvimento urbanístico, o embelezamento do meio ambiente, a economia, entre outros.”

Dado que os momentos de preparação e de realização dos Jogos da Ásia Oriental ultrapassavam o ano de 1999, ano de transferência de administração, a candidatura desenvolveu-se da seguinte maneira: o Comité Olímpico de Macau manifesta a intenção de organizar os Jogos da Ásia Oriental e apresenta a proposta; a Administração Portuguesa pronuncia-se sobre a proposta e entrega-a no Grupo de Ligação Conjunto Luso-Chinês; por fim, colhida a concordância das partes chinesa e portuguesa, é formalizada a candidatura.

Na décima reunião da EAGA, realizada em Março de 1995, em Pusan, os representantes do Comité Olímpico de Macau apresentaram a candidatura de Macau para a realização dos 3.^{os} Jogos da Ásia Oriental, programados para 2001.

O Comité Olímpico de Macau participou na décima primeira reunião da EAGA, que decorreu entre 19 e 21 de Fevereiro de 1996, em Guam, cuja ordem de trabalhos incluía a escolha das cidades anfitriãs dos 3.^{os} e 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental. Concluído o processo de selecção, a cidade japonesa de Osaka, considerada reunir na altura condições melhores, foi designada para acolher a terceira edição dos Jogos, em 2001, cabendo, provisoriamente, a realização da quarta edição, em 2005, a Macau. A atribuição da quarta edição a Macau foi formalmente confirmada na décima segunda reunião da EAGA, que teve lugar em 1997, em Pusan, Coreia do Sul.

Assegurada a realização dos Jogos em Macau, a Administração Portuguesa não iniciou, porém, nenhuma acção preparatória, tendo o então governador até dito ao presidente do Instituto de Desportos de Macau que era preciso deixar algum trabalho para o novo governo, não havendo então necessidade de concluir todos os trabalhos em curso. Por sua vez, o Instituto de Desportos de Macau, responsável pelo sector desportivo, também não elaborou nenhum plano de actuação. Durante os quatro anos entre 1996 e 1999, a Administração Portuguesa não contribuiu em nada para os Jogos da Ásia Oriental.

Diferentemente, os apoios dados pelo Governo da RAEM, portanto após a transferência de administração, foram empenhados, tanto a nível político assim como em termos de acções concretas, por forma a garantir que a realização dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental fosse coroada de êxito.

Considerando a responsabilidade inerente à realização dos Jogos da Ásia Oriental e o apuro organizativo e técnico que se pretendia atingir; que, embora independente na matéria, o Comité Olímpico de Macau não dispunha de meios suficientes; que era preciso haver uma estrutura organizativa, sob a forma de equipa de projecto, para, com autonomia e ao mesmo tempo na mais estreita cooperação com o Instituto do Desporto e com o Comité Olímpico de Macau, assegurar a continuidade dos trabalhos já iniciados por aquele Instituto, o Governo da RAEM, ouvido o Conselho do Desporto e o Comité Olímpico de Macau, através do Despacho do Chefe do Executivo n.º 144/2000, criou, em 1 de Agosto de 2000, o Gabinete de Coordenação dos Jogos da Ásia Oriental, em Macau, para o ano 2005 (GCJAOM-2005), com a responsabilidade específica de preparar os Jogos da Ásia Oriental.

O GCJAOM-2005 funcionava na dependência do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura e tinha a responsabilidade de organizar, promover e coordenar todas as acções relacionadas com a quarta edição dos Jogos da Ásia Oriental, em estreita colaboração com o Instituto do Desporto, com o Comité Olímpico de Macau, com a EAGA e com outras entidades desportivas. As instalações com obras em curso bem como as novas instalações projectadas relacionadas com os Jogos da Ásia Oriental que estavam a cargo do Instituto de Desporto, incluindo a Carreira de Tiro, o Centro de Ténis, a Piscina Olímpica, o Complexo Desportivo COTAI e o Centro de Imprensa, passaram para a gestão do GCJAOM-2005.

O GCJAOM-2005 era coordenado, em regime de acumulação, pelo presidente do Instituto do Desporto e integrava um representante do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, um representante da Direcção dos Serviços de Turismo e um representante do Comité Olímpico de Macau, designados pelas próprias entidades, cujas funções eram desempenhadas a tempo parcial. Enquanto equipa de projecto, o GCJAOM-2005 tinha duração até 31 de Dezembro de 2001.

Nos termos do Despacho do Chefe do Executivo n.º 144/2000, as despesas com a criação e o funcionamento do GCJAOM-2005 eram suportadas por dotação a atribuir por despacho do Chefe do Executivo. Enquanto em fase de instalação, o Instituto do Desporto fornecia todo o apoio logístico e humano e o Fundo de Desenvolvimento Desportivo providenciaria os meios financeiros, em caso de necessidade.

Para determinar qual o melhor modelo e forma para realizar os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, o Governo da RAEM, em 2001 e através do GCJAOM-2005, levou a cabo uma

série de consultas junto de diversos sectores da sociedade, incluindo o sector desportivo, e ouviu ainda a Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça, a Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública e a Direcção dos Serviços de Finanças. Em causa era saber se a realização dos Jogos da Ásia Oriental devia ser cometida a uma estrutura da Administração Pública ou a uma estrutura comercial privada criada para o efeito, o que seria uma solução inovadora. Ouvidas as sugestões dos diversos sectores da sociedade e ouvido também o Conselho Consultivo, o Governo da RAEM, através do Regulamento Administrativo n.º 33/2001, criou o Comité Organizador dos 4.ºs Jogos da Ásia Oriental – Macau, S.A., com entrada em funcionamento a partir 1 de Janeiro de 2002, extinguindo-se simultaneamente o GCJAOM-2005.

A MEAGOC era legalmente uma sociedade anónima, em que a RAEM detinha 90% das acções e Fundo de Desenvolvimento Desportivo os restantes 10%. Por ser uma companhia privada, a MEAGOC dispunha de flexibilidade e eficiência que a distinguia das entidades públicas.

Enquadrada no âmbito do direito privado, a MEAGOC organizava e executava todas as tarefas necessárias à realização dos 4.ºs Jogos da Ásia Oriental, nomeadamente melhorar as infra-estruturas desportivas, preparar e organizar provas das diversas modalidades, realizar acções de formação dirigidas aos seus trabalhadores, desenvolver estratégias promocionais e procurar obter possíveis receitas através de investimentos, patrocínios, etc. Todos os trabalhos, projectos e outras actividades iniciados pelo GCJAOM-2005 passaram para a responsabilidade da MEAGOC, cuja flexibilidade de funcionamento compensava as restrições do Instituto do Desporto na organização de competições internacionais de grande envergadura, impostas pelo seu próprio diploma orgânico.

Nos termos dos seus estatutos, o Comité Organizador dos 4.ºs Jogos da Ásia Oriental – Macau, S.A. dispunha dos seguintes 4 órgãos sociais:

(1) A assembleia geral: órgão decisório mais importante, cujos membros incluíam representantes do Governo da RAEM e do Fundo de Desenvolvimento Desportivo.

(2) O conselho de administração: núcleo de toda a gestão, responsável pelo planeamento e pela execução de todos os trabalhos relacionados com os 4.ºs Jogos da Ásia Oriental. O conselho de administração era composto por um presidente e seis administradores. O presidente do conselho de administração era designado por despacho do chefe do executivo e os administradores nomeados pela assembleia geral, a proposta do presidente do conselho de administração.

(3) O secretário da sociedade: a MEAGOC dispunha dum secretário, designado e

destituído pelo conselho de administração.

(4) O conselho fiscal: o conselho fiscal era composto por um presidente e dois vogais, todos eleitos em assembleia geral, devendo um dos vogais ser auditor de contas ou uma sociedade de auditores de contas. Além das competências fixadas no Código Comercial, ao conselho fiscal competia a fiscalização de todas as actividades desenvolvidas pela MEAGOC, incluindo emitir parecer acerca do orçamento anual, avaliar a situação das contas da MEAGOC, proceder a análise do relatório financeiro mensal da MEAGOC e emitir parecer orientador, quando necessário.

O capital social inicial da MEAGOC era de 50 milhões de patacas, representado por 100 acções ordinárias no valor de 500 mil patacas cada. Posteriormente, o capital social foi aumentado para 330 milhões de patacas e 630 milhões de patacas em 2003 e 2005, respectivamente.

Nos termos dos seus estatutos, a MEAGOC durava até 30 de Junho de 2006, devendo a liquidação estar encerrada, o mais tardar, até 31 de Dezembro de 2006. Em 14 de Dezembro de 2005, a MEAGOC, através do Boletim Oficial da RAEM n.º 50, anunciou uma alteração aos estatutos da sociedade, segundo a qual a duração da MEAGOC era encurtada para 31 de Dezembro de 2005 e o prazo máximo para a liquidação antecipado para 31 de Março de 2006.

Havia cinco estruturas de coordenação e de consultadoria que colaboravam com a MEAGOC para, em conjunto, desenvolver os trabalhos de organização dos Jogos da Ásia Oriental. As cinco organizações eram:

(1) Conselho Consultivo dos Jogos da Ásia Oriental, em Macau, para o ano 2005

O Governo da RAEM, ouvidos o Conselho do Desporto e o Comité Olímpico de Macau, através do Despacho do Chefe do Executivo n.º 213/2000, criou o Conselho Consultivo dos Jogos da Ásia Oriental, em Macau, para o ano 2005 (adiante designado por Conselho) para emitir pareceres e sugestões sobre a política e as acções a desenvolver durante as fases de preparação e de realização dos Jogos da Ásia Oriental. O Conselho tinha como presidente o Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura e como membros o coordenador do GCJAOM-2005, os representantes que integravam o GCJAOM-2005 referidos no n.º 16 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 144/2000 e até doze personalidades, designadas por despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura. O apoio administrativo e financeiro necessário ao regular funcionamento do Conselho era assegurado pelo GCJAOM-2005. O Conselho era extinto um mês após o termo dos Jogos da Ásia Oriental.

(2) Grupo de trabalho de planeamento, concepção e construção de instalações desportivas

A fim de garantir a existência das instalações desportivas necessárias aos Jogos da Ásia Oriental, o Governo da RAEM, através do Despacho do Chefe do Executivo n.º 17/2001, criou o Grupo trabalho de planeamento, concepção e construção de instalações desportivas (adiante designado por Grupo de Trabalho) para coordenar os trabalhos de planeamento, concepção e construção das instalações desportivas dos Jogos da Ásia Oriental 2005. O Grupo de Trabalho era composto por representantes da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transporte, do Instituto do Desporto, do GCJAOM-2005, da Câmara Municipal de Macau Provisória e da Câmara Municipal das Ilhas Provisória (os representantes do GCJAOM-2005 e das duas câmaras foram posteriormente substituídos, respectivamente, por representantes da MEAGOC e do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais). O Grupo de Trabalho podia envolver a participação de outros serviços públicos e entidades, caso necessário. O Grupo de Trabalho funcionava sob a orientação do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, a quem reportava sobre a execução dos trabalhos.

Por Despacho do Chefe do Executivo n.º 314/2005, de 10 de Outubro, o Grupo de Trabalho passou a designar-se por Grupo de Trabalho para as Instalações Desportivas, Sociais e de Interesse Público, tendo como atribuição a elevação da operacionalidade das instalações desportivas e a coordenação dos trabalhos de planeamento, concepção e construção de equipamentos sociais e instalações de interesse público da RAEM .

(3) Grupo de Segurança

O Grupo de Segurança era responsável por todos os assuntos relacionados com a segurança e protecção, coordenado por um assessor do Gabinete do Secretário para a Segurança, integrando ainda um representante dos Serviços de Polícia Unitários, um da Polícia de Segurança Pública, um das Forças de Segurança de Macau, um do Gabinete de Apoio ao Comando, um dos Serviços de Alfândega e um da Polícia Judiciária.

(4) Conselho para os trabalhos de transmissão televisiva dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental

O Conselho tratava de todos os assuntos relacionados com a transmissão televisiva dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, nomeadamente, pronunciar-se sobre a política e a comercialização das transmissões, bem como sobre questões técnicas. O Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura presidia ao Conselho, o qual incluía ainda dez representantes de organismos governamentais e entidades, nacionais e locais, relacionados com a transmissão

televisiva.

(5) Grupo de Serviços Médicos dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental

O Grupo de Serviços Médicos tratava de todos os assuntos médico-sanitários. Coordenado por um representante dos Serviços de Saúde, o Grupo integrava ainda os seguintes membros: um representante dos Serviços de Saúde, um representante do Hospital Conde S. Januário, um representante do Laboratório de Saúde Pública dos Serviços de Saúde, um representante das instituições médicas privadas e, ainda, o presidente do grupo de cuidados médicos da Associação dos Jogos da Ásia Oriental.

Resumo das receitas e despesas dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental

A preparação dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental estendeu-se por mais de oito anos, atravessou grandes transformações históricas e experimentou dois governos com visões totalmente diferentes sobre os Jogos. Após o seu estabelecimento, o Governo da RAEM afectou avultados recursos financeiros em vários aspectos da organização, por forma a assegurar o sucesso dos Jogos.

Concluída a realização, com êxito, dos Jogos pelo Governo da RAEM, é tempo de efectuar uma revisão ao plano financeiro geral, com vista a contribuir para a análise e síntese de experiências pela Administração. Para o efeito, o Comissariado da Auditoria analisou as contas apresentadas nos vários anos pelo Comité Organizador dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental de Macau, S.A. e, através da identificação e exame de todos recursos afectados pelos serviços públicos, procedeu a nova agregação das receitas e dos investimentos registados ao longo dos 6 anos nos diversos projectos que permitiram a realização sem sobressaltos dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, proporcionando assim elementos fundamentais à realização de estudos e discussões sistemáticos em diversas áreas.

Parte I: Financiamento do capital social

O Governo da RAEM e o Fundo de Desenvolvimento Desportivo, como accionistas, injectaram várias vezes capital na MEAGOC, pessoa colectiva de utilidade pública, primeiro para a criar e depois para assegurar o seu normal funcionamento e para a preparação sem dificuldades dos Jogos. Durante todo o seu exercício, a MEAGOC não conheceu outros accionistas, pelo que todo o seu capital social foi financiado por erário público.

Quadro 1 Financiamento da MEAGOC pelo Governo da RAEM

(Mop)

Entidades financiadoras	2002	2003	2005	Valor do capital
RAEM	45.000.000,00	252.000.000,00	270.000.000,00	567.000.000,00
Fundo de Desenvolvimento Desportivo	5.000.000,00	28.000.000,00	30.000.000,00	63.000.000,00
Total	50.000.000,00	280.000.000,00	300.000.000,00	630.000.000,00

Parte II: Receitas e despesas gerais

Todos os trabalhos fundamentais dos Jogos, desde a preparação até a realização, foram conduzidos pela MEAGOC. Em relação aos arranjos financeiros, a MEAGOC utilizou o capital social suportado pelo Governo da RAEM, no valor de 630 milhões de patacas, para cobrir as despesas de exploração. As receitas e as despesas da MEAGOC divulgadas no presente relatório são os resultados de aplicação do capital social.

Por outro lado, também os serviços públicos da RAEM dispensaram grandes investimentos em vários aspectos da organização, com o objectivo de contribuir para o êxito dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental. Esses investimentos são elencados aquando da apresentação das despesas. Para facilitar a compreensão sobre a natureza das despesas e o seu grau de associação aos Jogos, elas são agrupadas, no presente relatório, em dois grandes agregados: despesas directas e despesas indirectas. São despesas directas com os Jogos da Ásia Oriental as que tenham como causa directa os Jogos, como por exemplo, as despesas de funcionamento da MEAGOC, de pessoal, de promoção e publicidade, de aquisição de bilhetes de entrada, de segurança e de serviço médico. São despesas indirectas com os Jogos da Ásia Oriental as que, embora relacionadas com os Jogos, possam ser consideradas independentes, como as despesas havidas com a construção de infra-estruturas e com prémios de competição.

Quadro 2 Receitas e despesas relativas aos Jogos da Ásia Oriental

(Mop)

Designações	Importâncias
Receitas	
Receitas de exploração da MEAGOC	108.917.870,08
Subtotal	108.917.870,08
Despesas	
Despesas directas com os Jogos	627.036.693,27
Despesas indirectas com os Jogos	3.778.244.167,29
Subtotal	4.405.280.860,56

Parte III: Receitas

3.1 Receitas de exploração da MEAGOC

As contas demonstram que o exercício de mais de 4 anos da MEAGOC resultou em receitas superiores a 108 milhões patacas, provenientes das receitas de exploração dos Jogos e doutras de funcionamento.

Quadro 3: Receitas inscritas em contas do 1.º grau da demonstração de resultados (Mop)

Designações	2002-2003	2004	2005	2006	Total
Receitas de exploração dos Jogos	--	555.276,40	26.596.929,59	713.620,30	27.865.826,29
Subsídios destinados à exploração	2.409.349,80	1.117.459,80	46.451.447,04	2.201.290,00	52.179.546,64
Receitas suplementares	995.046,58	5.283.097,30	15.791.417,67	19.020,00	22.088.581,55
Proveitos e ganhos financeiros	753.838,77	181.869,32	4.703.579,79	1.144.627,72	6.783.915,60
Total	4.158.235,15	7.137.702,82	93.543.374,09	4.078.558,02	108.917.870,08

De entre todas as receitas, os “subsídios destinados à exploração” têm o maior peso, ocupando cerca de 50%, seguindo-se as “receitas de exploração dos Jogos” (25%) e as “receitas suplementares”, que incluem rendas e alugueres de instalações desportivas (20%).

Conforme a conta “Proveitos e Ganhos” constante da demonstração de resultados, apuram-se as seguintes receitas:

Quadro 4 Receitas inscritas em contas do 2.º grau da demonstração de resultados

(Mop)

Contas do 1.º grau	Contas do 2.º grau	2002-2003	2004	2005	2006	Importâncias
Receitas de exploração dos Jogos da Ásia Oriental	Aquisição de bilhetes de entrada	--	--	12.863.283,30	--	12.863.283,30
	Receitas provenientes do direito da transmissão por televisão	--	--	2.136.041,20	713.380,30	2.849.421,50
	Receitas provenientes das delegações desportivas	--	--	9.002.953,00	--	9.002.953,00
	Receitas provenientes dos direitos de propriedade industrial e de autor	--	555.276,40	379.120,69	240,00	934.637,09
	Receitas de acomodação das delegações dos media e outras receitas no período dos Jogos	--	--	2.215.531,40	--	2.215.531,40
Subsídios destinados à exploração	Subsídios e patrocínios de outras entidades	2.409.349,80	1.117.459,80	46.451.447,04	2.201.290,00	52.179.546,64
Receitas suplementares	Instalações desportivas – rendas e alugueres	430.200,00	4.784.676,70	7.539.391,30	3.500,00	12.757.768,00
	Receitas – loja de lembranças	28.004,58	105.943,13	975.462,84	60,00	1.109.470,55
	Receitas – consulta pública	104.014,00	--	151.400,00	--	255.414,00
	Venda de bilhetes de entrada	432.828,00	164.700,00	6.162.899,00	--	6.760.427,00
	Receitas de restaurante e de outros	--	227.777,47	962.264,53	15.460,00	1.205.502,00
Proveitos e ganhos financeiros	Juros de depósitos à ordem e de depósitos a prazo	753.838,77	181.869,32	4.703.579,79	1.144.627,72	6.783.915,60
Total		4.158.235,15	7.137.702,82	93.543.374,09	4.078.558,02	108.917.870,08

Os “subsídios e patrocínios de outras entidades” apresentados no quadro provêm fundamentalmente de patrocínios a actividades organizadas pela MEAGOC ao longo dos anos e são fundamentalmente patrocínios comerciais. Os patrocínios de serviços públicos são referidos pormenorizadamente em “4.1.6 - subsídios e patrocínios de serviços públicos à MEAGOC”.

Dentre as “receitas de exploração dos Jogos da Ásia Oriental”, os rendimentos de “aquisição de bilhetes de entrada” e as “receitas provenientes das delegações desportivas” são as duas receitas mais importantes, correspondendo a 46% e a 32% do total das receitas, respectivamente. As receitas de “aquisição de bilhetes de entrada” incluem as aquisições por serviços públicos usando o erário público, cujos pormenores são revelados em “4.1.4 – despesas com aquisição de bilhetes de entrada”. O valor de 450 mil patacas nas “receitas provenientes dos direitos de propriedade industrial e de autor” resulta da venda de direito de propriedade a serviços públicos para o efeito de emissão de moedas de ouro e de selos comemorativos, conforme elencados em “4.1.8 – despesas com direitos de propriedade”.

As “rendas e alugueres das instalações desportivas”, outra receita importante da MEAGOC, emergem da cedência dos recintos a entidades diversas durante o período em que a gestão dos recintos estava temporariamente atribuída à MEAGOC.

Parte IV: Despesas

4.1 Despesas directas com os Jogos da Ásia Oriental

Este grande conjunto de despesas pode desagregar-se, entre outras, em: despesas gerais da MEAGOC, despesas de pessoal, de promoção e publicidade, de aquisição bilhetes de entrada, patrocínios dos serviços públicos à MEAGOC, direitos de propriedade e despesas de segurança e serviços médicos.

Quadro 5 Desagregação das despesas directas com os Jogos da Ásia Oriental (Mop)

Despesas	Importâncias
Despesas gerais da MEAGOC	564.631.152,96
Despesas do GCJAOM-2005	13.528.821,90
Despesas de pessoal	10.467.978,95
Despesas de promoção	16.383.040,50
Aquisição de bilhetes de entrada	8.552.190,00
Subsídios e patrocínios dos serviços públicos à MEAGOC	6.710.581,54
Segurança e espaços verdes	3.490.542,32
Direitos de propriedade	450.000,00
Outras	2.822.385,10
Total	627.036.693,27

4.1.1 Despesas gerais da MEAGOC

As despesas gerais da MEAGOC podem subdividir-se em três tipos: despesas de realização dos Jogos da Ásia Oriental (despesas ocorridas no período da realização dos Jogos), despesas de funcionamento da MEAGOC (despesas de funcionamento da MEAGOC dos anos findos) e despesas com infra-estruturas e equipamentos (despesas de construção de infra-estruturas e aquisição de equipamentos). De acordo com os critérios de agregação de despesas adoptados no presente capítulo, as despesas com infra-estruturas e equipamentos que fazem parte das despesas gerais da MEAGOC são analisadas no âmbito das “despesas indirectas com os Jogos da Ásia Oriental”.

Quadro 6 Despesas gerais da MEAGOC

(Mop)

Despesas	Importâncias	
	Despesas directas	Despesas indirectas
Despesas de realização dos Jogos da Ásia Oriental		
Cerimónias de inauguração e encerramento *	67.558023,95	
Transmissão televisiva, media, centro de dados e comunicações	28.190.275,13	
Refeições	23.423.906,16	
Acomodação das delegações desportivas *	23.191.069,07	
Competições, medalhas e lembranças	19.243.233,90	
Outras despesas ocorridas na realização dos Jogos	16.150.744,66	
Serviços de hospitalidade com convidados de honra	15.565.678,97	
Transportes	14.004.900,30	
Segurança	12.532.447,90	
Promoção e voluntariado	10.262.518,50	
Subtotal	230.122.798,54	
Despesas de funcionamento da MEAGOC		
Despesas de pessoal *	125.179.752,82	
Outras despesas de funcionamento *	55.187.433,57	
Promoção e actividades *	47.087.476,03	
Transportes e comunicações *	25.739.907,20	
Rendas e alugueres *	25.502.265,80	
Energia	23.082.983,50	
Serviço de consultoria	23.071.862,20	
Obras de decoração do Centro de Actividades Temáticas para a Juventude dos Jogos da Ásia Oriental	9.656.673,30	
Subtotal	334.508.354,42	
Despesas com infra-estruturas e equipamentos		
Sede da MEAGOC		28.158.130,60
Infra-estruturas de energia e água da Academia de Ténis e do Centro de Bowling		1.684.245,00
Equipamento informático		4.359.031,00
Mobiliário e equipamento de escritório		3.892.947,25
Outros equipamentos		1.470.792,00
Subtotal		39.565.145,85
Total	564.631.152,96	39.565.145,85

(*) As importâncias do presente quadro relativas a “cerimónias de inauguração e encerramento”, “acomodação das delegações desportivas”, “despesas de pessoal”, “outras despesas de funcionamento”, “promoção e actividades”, “transportes e comunicações”, “rendas e alugueres” diferem das constantes da demonstração de resultados fornecida pela MEAGOC. A situação deve-se à constatação pelo pessoal de auditoria de despesas mal classificadas e inscritas, o qual, após confirmação junto da MEAGOC, procedeu às respectivas rectificações, apresentando agora os valores efectivos.

As remunerações aos trabalhadores com a função exclusiva de organizar os Jogos ocupam a maior parte das despesas realizadas, totalizando o encargo acumulado dos vários anos um valor superior a 120 milhões de patacas. Quanto às despesas incorridas durante o período da realização dos Jogos, a maior respeita às cerimónias de inauguração e de encerramento, com o valor aproximado de 68 milhões de patacas. Dentre outras despesas, as havidas com a promoção, com os serviços de consultoria ao longo dos vários anos, com a transmissão televisiva e as realizadas com refeições e acomodação de delegações desportivas durante a realização dos Jogos ultrapassaram todas elas o valor de 20 milhões de patacas. Embora sendo uma infra-estrutura, o Centro de Actividades Temáticas para a Juventude dos Jogos da Ásia Oriental foi encerrado a seguir à conclusão dos Jogos, e terminado o seu contrato de arrendamento, pelo que as despesas havidas com as “Obras de Decoração do Centro de Actividades Temáticas para a Juventude dos Jogos da Ásia Oriental” são classificadas e contabilizadas como despesas directas com os Jogos da Ásia Oriental.

4.1.2 Despesas do GCJAOM-2005

Estrutura de serviço público antecessora da MEAGOC, o GCJAOM-2005 foi criado pelo Governo da RAEM para realizar e coordenar os trabalhos preparatórios dos Jogos, tendo-lhe afectado os seguintes recursos públicos:

Quadro 7 Desagregação das despesas havidas com GCJAOM-2005 (Mop)

Despesas	Importâncias
Despesas de pessoal	8.249.825,20
Despesas de promoção	2.083.608,70
Mobiliário e equipamento de escritório	1.279.067,00
Despesas de funcionamento	1.916.321,00
Total	13.528.821,90

4.1.3 Despesas de pessoal

As despesas deste âmbito não foram suportadas pela MEAGOC, mas sim pelos próprios orçamentos dos diferentes serviços públicos, sob formas mais adequadas às situações concretas. O pessoal envolvido abrangeu trabalhadores da Administração Pública que, em regime de acumulação, apoiaram na execução de trabalhos durante o período de realização dos Jogos, à excepção de um número extremamente reduzido de trabalhadores que, por necessidade, foram colocados na MEAGOC, em termos permanentes. De acordo com as informações prestadas pelos diferentes serviços públicos, as despesas realizadas ascenderam a cerca de 10 milhões de patacas.

Quadro 8 Despesas de pessoal, distribuídas por serviços públicos

(Mop)

Serviços públicos	Importâncias
Instituto do Desporto	7.514.022,05
Direcção dos Serviços de Turismo	1.016.417,70
Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais	351.820,00
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude	286.903,75
Instituto Politécnico de Macau	210.266,90
Serviços de Saúde	133.642,90
Capitania dos Portos	115.351,30
Instituto Cultural	102.217,60
Direcção dos Serviços de Estatística e Censos	76.072,70
Universidade de Macau	66.552,70
Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro	63.822,50
Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	48.737,50
Polícia Judiciária	48.142,50
Instituto de Acção Social	44.765,00
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública	42.805,00
Fundo de Turismo	39.435,60
Instituto de Formação Turística	38.578,80
Direcção dos Serviços de Economia	37.266,30
Direcção dos Serviços de Finanças	27.860,00
Estabelecimento Prisional de Macau	27.615,10
Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos	24.955,00
Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais	22.522,50
Instituto de Habitação	21.063,00
Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau	20.858,80
Gabinete para o Desenvolvimento das Telecomunicações e Tecnologias da Informação	19.075,00
Corpo de Polícia de Segurança Pública	15.207,50
Direcção dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos	13.072,50
Corpo de Bombeiros	11.305,00
Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça	7.875,00
Autoridade Monetária de Macau	5.775,00
Fundo de Segurança Social	4.803,75
Fundo de Pensões	3.657,50
Gabinete para a Reforma Jurídica	2.887,50
Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas	2.625,00
Total	10.467.978,95

O Instituto do Desporto foi o principal suporte de recursos humanos dos Jogos, suportando 70% das despesas de pessoal, o que reflecte claramente as relações estreitas entre o Instituto e a MEAGOC.

As despesas incorreram essencialmente no período de realização dos Jogos. Os 270 trabalhadores dos 34 serviços públicos mencionados no quadro foram dispensados de comparecer nos respectivos serviços para prestar apoio nos Jogos.

O Instituto do Desporto disponibilizou ainda à MEAGOC 24 dos seus trabalhadores para assegurarem trabalhos nos períodos anterior e posterior aos Jogos.

4.1.4 Despesas com aquisição de bilhetes de entrada

7 serviços públicos adquiriram bilhetes de ingresso para, com o apoio de entidades relevantes, promover a assistência aos Jogos por escolas, associações e entidades desportivas da RAEM.

Quadro 9 Bilhetes de ingresso adquiridos por serviços públicos

Serviços	Importância despendida (Mop)	Número de bilhetes/cadernetas		
		Cerimónia de inauguração	Cerimónia de encerramento	Provas
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude	5.587.560,00	1.739	1.011	59.363
Fundo de Desenvolvimento Desportivo	2.263.770,00	353	320	20.239
Instituto de Acção Social	386.260,00	140	5	4.883
Fundo de Turismo	134.600,00	54	38	--
Fundo de Cultura	100.000,00	50	--	--
Serviços de Saúde	52.000,00	26	--	--
Instituto Politécnico de Macau	28.000,00	14	--	--
Total	8.552.190,00	2.376	1.374	84.485

Os bilhetes adquiridos pelos serviços públicos ocupam 66% das receitas de bilheteira obtidas pela MEAGOC, constituindo sem dúvida a maior fonte de receitas provenientes da venda de bilhetes. A Direcção dos Serviços de Educação e Juventude despendeu mais de

5,5 milhões de patacas para promover a participação de alunos de todas as escolas primárias e secundárias de Macau. Também, o Fundo de Desenvolvimento Desportivo adquiriu bilhetes no valor total superior a 2,2 milhões de patacas para oferecer a 55 associações desportivas, à razão de até 100 bilhetes por associação, por cada dia de provas. Por sua vez, o Instituto de Acção Social comprou bilhetes para grupos sociais desfavorecidos e instituições de solidariedade social, despendendo para o efeito mais de 370 mil patacas.

4.1.5 Despesas de promoção

Estas despesas são as realizadas por serviços públicos, e não a MEAGOC, em actividades de promoção dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental ao longo de vários anos, quer localmente quer no exterior, e compreendem despesas com a publicidade nos vários media, produção de material de publicidade, actividades de promoção e, ainda, despesas inerentes à deslocação de pessoal para o efeito.

Quadro 10 Despesas de promoção, por serviços públicos

(Mop)

Serviços	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
<i>Despesas com actividades</i>							
Fundo de Desenvolvimento Desportivo	--	8.320.713,48	1.347.902,12	3.832.043,34	400.000,00	--	13.900.658,94
Instituto de Acção Social	--	--	--	--	--	191.726,90	191.726,90
Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais	--	--	--	68.000,00	--	--	68.000,00
Fundação Macau	--	--	20.000,00	--	--	--	20.000,00
Subtotal	--	8.320.713,48	1.367.902,12	3.900.043,34	400.000,00	191.726,90	14.180.385,84
<i>Despesas com deslocações</i>							
Conta Geral (despesas comuns)	119.414,00	243.082,00	198.618,00	34.392,00	42.380,00	373.177,00	1.011.063,00
Fundo de Desenvolvimento Desportivo	--	756.562,60	--	106.342,36	--	--	862.904,96
Instituto do Desporto	--	--	236.492,40	92.194,30	--	--	328.686,70
Subtotal	119.414,00	999.644,60	435.110,40	232.928,66	42.380,00	373.177,00	2.202.654,66
Total	119.414,00	9.320.358,08	1.803.012,52	4.132.972,00	442.380,00	564.903,90	16.383.040,50

Até 2002, antes da constituição da MEAGOC, as despesas com a promoção eram suportadas pelo Fundo de Desenvolvimento Desportivo. A partir de 2002, a maioria destas despesas passou a ser suportada pelo orçamento da MEAGOC. De acordo com informações do Fundo de Desenvolvimento Desportivo, a promoção e publicidade era maioritariamente realizada através da inserção de spots e anúncios na televisão, na rádio e em jornais e

através da colocação de *banners* e cartazes publicitários em espaços públicos, autocarros e aviões, recorrendo-se ainda à organização de grandes actividades, à distribuição de material publicitário e ao patrocínio a actividades de associações.

As despesas com deslocações respeitam principalmente a despesas com transportes e com o pagamento de ajudas de custo diárias aos indivíduos que se deslocavam ao exterior para realizar as actividades de promoção. Dada a dispersão de serviços públicos e de associações a que os indivíduos pertenciam, a maior parte das despesas foi suportada por verbas da Conta Geral do Governo da RAEM, gerida pela Direcção de Serviços de Finanças. Até o estabelecimento da MEAGOC, essas despesas eram suportadas pelo Instituto do Desporto e pelo Fundo de Desenvolvimento Desportivo.

4.1.6 Subsídios e patrocínios de serviços públicos à MEAGOC

A conta “proveitos e ganhos” da MEAGOC, ao longo dos vários anos de exercício, contabiliza receitas provenientes de subsídios e patrocínios concedidos por diversas entidades, conforme discriminados no quadro seguinte.

Quadro 11 Subsídios e patrocínios de serviços públicos à MEAGOC

(Mop)

Serviços concedentes	2003	2004	2005	Total
Fundo de Desenvolvimento Desportivo	1.600.000,00	457.810,00	2.662.771,54	4.720.581,54
Direcção dos Serviços de Turismo	--	--	1.000.000,00	1.000.000,00
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude	--	--	650.000,00	650.000,00
Instituto Politécnico de Macau	200.000,00	--	--	200.000,00
Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais	--	--	140.000,00	140.000,00
Total	1.800.000,00	457.810,00	4.452.771,54	6.710.581,54

O patrocínio concedido pelo Fundo de Desenvolvimento Desportivo em 2003 foi de 1,6 milhões de patacas, mas a demonstração de resultados da MEAGOC apresenta o valor de 1,6947 milhões de patacas. A diferença de 94,7 mil patacas corresponde ao patrocínio concedido pelo Fundo para cobrir as despesas com a “Cerimónia de Assinatura do Contrato de Cidade Organizadora dos 2.^{os} Jogos Asiáticos em Recinto Coberto” e não para os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, pelo que não deveria ter sido inscrito como patrocínio à MEAGOC. Dentre os patrocínios do Fundo, os concedidos em 2003 destinaram-se essencialmente à colocação duma pintura alusiva aos Jogos na fuselagem dum avião, enquanto os concedidos

em 2005 foram para cobrir as despesas de substituição e manutenção do relvado do Estádio de Macau. Importa salientar que, em 2001, ainda a MEAGOC não era constituída, o Fundo, através do seu orçamento próprio, pagou outra pintura de desenhos alusivos aos Jogos num avião. Essa despesa foi contabilizada como despesa de “publicidade e propaganda”, procedimento que o presente relatório mantém.

Os subsídios e patrocínios de outros serviços públicos à MEAGOC serviram essencialmente para a realização de cerimónias de inauguração de recintos e provas desportivas, como a cerimónia de inauguração do Pavilhão Polidesportivo do Instituto Politécnico de Macau e a cerimónia de abertura do renovado Estádio de Macau, com o intuito de testar a organização dos Jogos da Ásia Oriental.

4.1.7 Despesas com segurança e espaços verdes

São despesas incorridas por serviços públicos, e não pela MEAGOC, para manter a segurança e para a realização de trabalhos de espaços verdes.

Integram essas despesas, por exemplo, o aluguer e transporte de equipamento de rastreio suportado pelo Corpo de Polícia de Segurança Pública, no valor aproximado de 960 mil patacas, e os serviços de recepção de convidados, que implicaram cerca de 300 mil patacas.

Por outro lado, o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, cumprindo a sua responsabilidade de embelezar os espaços envolventes, realizou, entre outras, despesas com a aquisição de serviços de consultoria, com o tratamento de plantas à imagem do mascote dos Jogos e com a colocação de grandes quantidades de flores e de outras plantas durante o período dos Jogos. Os arranjos de espaços verdes anteriores à realização dos Jogos foram considerados trabalhos normais do Instituto, pelo que as respectivas despesas não foram consideradas como despesas dos Jogos da Ásia Oriental.

Quadro 12 Despesas com segurança e espaços verdes suportadas por serviços públicos

(Mop)

Serviços	2003	2005	Total
Corpo de Polícia de Segurança Pública	--	1.314.412,10	1.314.412,10
Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais	13.660,72	2.162.469,50	2.176.130,22
Total	13.660,72	3.476.881,60	3.490.542,32

4.1.8 Despesas com direitos de propriedade

A Autoridade Monetária de Macau e a Direcção dos Serviços de Correios emitiram, respectivamente, moedas e selos comemorativos dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, exercícios que obrigaram ao pagamento de direitos à MEAGOC. Os pagamentos foram contabilizados como receitas de exploração da MEAGOC.

Quadro 13 Despesas com direitos de propriedade (Mop)

Serviços	2004	2005	Total
Autoridade Monetária de Macau	350.000,00	--	350.000,00
Direcção dos Serviços de Correios	--	100.000,00	100.000,00
Total	350.000,00	100.000,00	450.000,00

4.1.9 Outras despesas

Este grupo inclui uma série de pequenas despesas relativas aos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental.

Quadro 14 Pequenas despesas — distribuição por serviços públicos (Mop)

Serviços	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Instituto do Desporto	1.113.000,00	--	--	--	--	1.113.000,00
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude	--	--	--	47.800,00	767.455,60	815.255,60
Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	-	--	--	--	746.373,00	746.373,00
Instituto de Acção Social	--	--	--	--	105.241,00	105.241,00
Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais	--	--	--	--	19.550,00	19.550,00
Fundo de Desenvolvimento Desportivo	860,00	4.500,00	13.380,00	--	--	18.740,00
Instituto Politécnico de Macau	--	--	--	--	2.102,50	2.102,50
Instituto de Formação Turística	--	--	--	--	1.123,00	1.123,00
Direcção dos Serviços de Correios	--	--	--	--	1.000,00	1.000,00
Total	1.113.860,00	4.500,00	13.380,00	47.800,00	1.642.845,10	2.822.385,10

A despesa mais importante do Instituto do Desporto em 2001 foi o pagamento de um estudo. A principal despesa da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e

Transportes em 2005 foi com a manutenção da Piscina Olímpica de Macau e a marcação dos lugares do respectivo parque de estacionamento. As despesas realizadas pela Direcção dos Serviços de Educação e Juventude e pelo Instituto de Acção Social destinaram-se essencialmente para subsidiar o pagamento do transporte utilizado pelas escolas e associações para a assistência às provas.

4.2 Despesas indirectas com os Jogos da Ásia Oriental

Este agregado de despesas pode ser subdividido conforme consta do quadro seguinte.

Quadro 15 Desagregação das despesas indirectas com os Jogos da Ásia Oriental (Mop)

Despesas	Importâncias
Construção de infra-estruturas	3.443.387.233,80
Equipamento informático	249.731.782,15
Mobiliário e equipamento de escritório	21.350.309,05
Esculturas e bandeiras	16.431.333,00
Despesas de pessoal	13.126.202,79
Prémios de competições	12.820.000,00
Equipamentos desportivos	10.707.874,00
Equipamentos de segurança e outros	10.689.432,50
Total	3.778.244.167,29

Todos os equipamentos mencionados no quadro foram adquiridos com base em propostas independentes, mas integram-se nos equipamentos das diferentes infra-estruturas desportivas (como os painéis de informação de vários recintos desportivos) e, de facto, estavam incluídos nos correspondentes contratos de construção. Assim, as despesas havidas com a sua aquisição são integradas nas despesas com a “construção de infra-estruturas”.

4.2.1 Construção das infra-estruturas

Este âmbito compreende todas as infra-estruturas envolvidas na realização dos Jogos de Ásia Oriental, pelo que, para além dos 10 recintos destinados a provas, abrange ainda três construções não destinadas à realização de competições, a saber, a “Residência da Ásia Oriental” (alojamento para atletas), o edifício da MEAGOC e as instalações do GCJAOM-2005.

Com base em análise efectuada, concluiu-se que o Centro de Actividades Temáticas para a Juventude dos Jogos da Ásia Oriental se destinava unicamente a apoiar a realização dos Jogos. Aliás, após a conclusão dos Jogos, o Centro foi repostado, em termos de obras, na situação inicial do arrendamento. Por este motivo, as despesas de remodelação do Centro, no valor de MOP\$9 656 673,30, foram contabilizadas nas despesas directas.

Quadro 16 Custos totais das infra-estruturas

(Mop)

Projectos	Custos totais
Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau	1.293.292.287,00
Estádio de Macau e Centro de Hóquei de Macau	535.557.314,50
Centro Internacional de Tiro de Macau	381.322.643,80
Academia de Ténis e Centro de Bowling	218.582.368,80
Pavilhão Polidesportivo Tap Seac	216.063.180,40
Piscina Olímpica de Macau	186.856.387,90
Pavilhão Polidesportivo do IPM	165.717.709,70
Pavilhão Polidesportivo da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau	127.391.255,30
Residência da Ásia Oriental	124.442.255,90
Centro Náutico da Praia Grande	99.503.717,70
Forum de Macau	56.957.433,80
Obras de decoração da MEAGOC	28.158.130,60
Instalações do GCJAOM (obras de remodelação do Hotel de Matsuya)	9.542.548,40
Total	3.443.387.233,80

As despesas relativas à construção destas 13 infra-estruturas foram separadamente suportadas por 5 serviços públicos e pela MEAGOC.

Saliente-se, de novo, que as despesas de infra-estruturas compreendem não só as relativas à construção do corpo principal dos edifícios e projectos associados, prospecções, aterros e fundações, mas ainda as despesas com equipamentos instalados nos recintos, previstos nas respectivas propostas. Por razões de ordem vária, equipamentos congéneres instalados em várias infra-estruturas podem ter sido adquiridos ou instalados de forma diferente. Por exemplo, e relativamente a painéis electrónicos dos recintos desportivos, o da Piscina Olímpica de Macau, como fazia parte da proposta ao concurso, foi integrado nas

despesas de infra-estruturas, enquanto o do Estádio de Macau, por ser considerado equipamento independente, foi integrado nas despesas de equipamento informático.

Quadro 17 Despesas de infra-estruturas suportadas pelas diversas entidades (Mop)

Entidades	Importâncias
Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas	2.067.384.935,20
Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	703.253.518,30
Gabinete do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura	377.964.368,50
Instituto do Desporto	140.499.780,30
Universidade de Macau	124.442.255,90
MEAGOC	2.9842.375,60
Total	3.443.387.233,80

3,4 mil milhões de patacas das despesas de construção das infra-estruturas foram repartidos por 5 entidades públicas, recorrendo a orçamentos a elas afectos no Plano de Investimentos e de Despesas de Desenvolvimento da Administração, destacando-se o Gabinete do Secretário para Transportes e Obras Públicas que suportou 60% das despesas. A Residência da Ásia Oriental, integrada na Universidade de Macau, por ter servido de residência temporária dos atletas, foi incluída também nas infra-estruturas, bem como as suas despesas, que foram suportadas por verbas do PIDDA, afectas à Universidade.

Quadro 18 Orçamentos iniciais e preços finais das infra-estruturas

(Mop)

Infra-estruturas	Orçamentos iniciais *	Preços finais*	Desvio entre os orçamentos iniciais e preços finais	
			Importância	Varição
			(3) = (2) - (1)	(4) = (3) / (1)
	(1)	(2)		
Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau	711.993.886,60	1.293.292.287,00	581.298.400,40	81,6%
Pavilhão Polidesportivo Tap Seac	131.153.711,60	216.063.180,40	84.909.468,80	64,7%
Piscina Olímpica de Macau	125.449.297,10	186.856.387,90	61.407.090,80	48,9%
Estádio de Macau e Centro de Hóquei de Macau	364.199.129,90	535.557.314,50	171.358.184,60	47,1%
Centro Internacional de Tiro de Macau	272.225.435,00	381.322.643,80	109.097.208,80	40,1%
Forum de Macau	41.915.499,80	56.957.433,80	15.041.934,00	35,9%
Pavilhão Polidesportivo do IPM	126.413.889,00	165.717.709,70	39.303.820,70	31,1%
Centro Náutico da Praia Grande	77.048.000,00	99.503.717,70	22.455.717,70	29,1%
Academia de Ténis e Centro de Bowling	173.812.044,20	218.582.368,80	44.770.324,60	25,8%
Residência da Ásia Oriental	106.244.485,10	124.442.255,90	18.197.770,80	17,1%
Obras de decoração da MEAGOC	25.332.367,90	28.158.130,60	2.825.762,70	11,2%
Campo Desportivo da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau	121.391.448,50	127.391.255,30	5.999.806,80	4,9%
Instalações do GCJAOM (obras de remodelação do Hotel de Matsuya)	9.342.430,20	9.542.548,40	200.118,20	2,1%
Totais	2.286.521.624,90	3.443.387.233,80	1.156.865.608,90	50,6%

* Informações organizadas pelo Comissariado da Auditoria

O pessoal de auditoria verificou os originais dos documentos de despesa e das propostas para abertura de concurso relativos à maioria das obras. Nas restantes obras, o pessoal de auditoria substituiu o confronto com documentos originais pelo exame das descrições constantes das contas de controlo interno das respectivas entidades.

As despesas com projectos, prospecção geotécnica, aterro, controlo de qualidade, construção, fiscalização, instalação de equipamento electrónico e informático e montagem das redes eléctrica e de água foram consideradas como despesas de infra-estruturas e

incluídas nos orçamentos iniciais e preços finais.

As importâncias inscritas na coluna “orçamentos iniciais” do quadro anterior são as vigentes no momento da adjudicação das respectivas empreitadas. São consideradas despesas com obras adicionais as despesas com obras identificadas claramente nas propostas como trabalhos adicionais bem como as despesas com obras consideradas por este Comissariado como resultantes de alteração, expansão ou corte no projecto ou nos equipamentos (i.e. pouco têm a ver com motivos de força maior). A soma entre o valor total das obras adicionais e as importâncias vigentes aquando da adjudicação constitui o preço final de cada empreitada. Como o quadro mostra, o total dos preços finais das 13 empreitadas excede em 50% do total dos orçamentos iniciais. As despesas com a construção da Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau foram realizadas em 4 fases. Analisado o processo, este Comissariado entende, porém, que as obras das 2.^a, 3.^a e 4.^a fases devem ser consideradas como obras adicionais, o que implica que o acréscimo atinja os 80% em relação ao orçamento inicial.

4.2.2 Equipamentos

Quadro 19 Despesas com equipamento, distribuídas por tipo e entidade pagadora

(Mop)

Equipamentos	Entidades pagadoras				Total
	Gabinete do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura	Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	MEAGOC	Instituto do Desporto	
Equipamento informático	221.948.467,85	23.424.283,30	4.359.031,00	--	249.731.782,15
Mobiliário e equipamento de escritório	16.816.886,80	--	3.892.947,25	640.475,00	21.350.309,05
Esculturas e bandeiras	16.431.333,00	--	--	--	16.431.333,00
Equipamento de desporto	10.612.558,00	--	--	95.316,00	10.707.874,00
Equipamento de segurança e outro	9.218.640,50	--	1.470.792,00	--	10.689.432,50
Total	275.027.886,15	23.424.283,30	9.722.770,25	735.791,00	308.910.730,70

Dos mais de 300 milhões de patacas de despesas, 90% foram suportados pelo orçamento do PIDDA afecto ao Gabinete do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura.

Nas despesas totais havidas com equipamentos, a quota maior foi para o equipamento informático, mais de 80%, incluindo a aquisição e instalação de *hardware* e o desenvolvimento do sistema operativo. O quadro seguinte apresenta a desagregação das despesas com o equipamento informático.

Quadro 20 Despesas com equipamento informático (Mop)

Equipamento	Importâncias
Equipamento electrónico para as competições	58.680.000,00
Painéis de informação gigantes	53.169.760,00
Equipamento informático e software para o Centro de Dados	43.423.872,75
Sistema aplicado para as provas	30.000.000,00
Sistema informático dos recintos do IPM e de Tap Seac	23.424.283,30
Sistema de rádio digital de longa distância	16.862.211,63
Instalação de redes WAN e LAN	14.401.506,47

A rubrica “painéis de informação gigantes” do quadro inclui apenas os dois instalados no Estádio de Macau (MOP\$22 753 680,00) e dois outros montados na Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau (MOP\$30 416 080,00). Os painéis instalados na Piscina Olímpica de Macau e no Pavilhão Polidesportivo do IPM integram os cadernos de encargos das respectivas empreitadas, custando respectivamente MOP\$24 678 620,28 e MOP\$7 031 473,90.

Nas despesas com “mobiliário e equipamento de escritório” inclui-se uma, superior a 10 milhões de patacas, efectuada com a aquisição de mobiliário para a Residência da Ásia Oriental.

Nas despesas com “esculturas e bandeiras”, a principal respeita à grande escultura colocada no exterior da Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau, com o preço de 13,8 milhões de patacas.

As despesas com “equipamento de segurança e outros” consubstanciam-se principalmente na aquisição de veículos de diversas tipologias, incluindo auto-bombas para serviços contra incêndios e carros e motociclos pesados necessários ao serviço de segurança, num valor total superior a 7 milhões de patacas. Concluídos os Jogos, todos estes veículos foram distribuídos pelos serviços competentes para a sua gestão.

4.2.3 Despesas de pessoal

Estas despesas resultam essencialmente da admissão (no regime de contrato individual de trabalho) de 14 indivíduos para apoio no Gabinete Coordenador de Empreendimentos, ao longo do período de preparação e execução das infra-estruturas associadas aos Jogos da Ásia Oriental (do início de 2002 a meados de 2006). As despesas totalizam MOP\$13 126 202,79.

4.2.4 Prémios de competição

Os prémios foram atribuídos para distinguir os atletas e treinadores que obtiveram bons resultados nos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental. Foram atribuídos pelo Fundo de Desenvolvimento Desportivo, de acordo com os termos do Despacho n.º 9/SAAEJ/98 e do Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 87/2002 — “Regulamento dos Prémios do Desporto de Alta Competição”. Os encargos resultantes destes prémios totalizaram 12,82 milhões de patacas.

Elaboração do orçamento

Parte I: Introdução

Contexto

- 1.1 Os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental constituíram um acontecimento desportivo sem precedentes em Macau, quer antes quer depois do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau.
- 1.2 A consecução da organização dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental traduziu a capacidade de Macau para organizar grandes eventos desportivos, reconhecida, pelo menos, na região asiática.
- 1.3 Sendo uma organização inédita, o Governo, tanto o anterior assim como o da RAEM, possuía pouca experiência, nomeadamente nas vertentes de controlo orçamental e de planeamento e execução.
- 1.4 A organização dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental foi atribuída a Macau em 1997, portanto em período anterior ao estabelecimento da RAEM, e o então serviço responsável não deixou qualquer documentação sobre o orçamento de candidatura.
- 1.5 Em meados de 2000, o Governo da RAEM criou a primeira estrutura exclusivamente responsável pelos trabalhos preparatórios dos Jogos — o Gabinete de Coordenação dos Jogos da Ásia Oriental, em Macau, para o ano de 2005, sob a forma de equipa de projecto no âmbito da estrutura da administração pública. O GCJAOM-2005, desde a criação até à sua extinção, em finais de 2001, não estabeleceu nenhum plano financeiro detalhado para os Jogos da Ásia Oriental.
- 1.6 Em Janeiro de 2002, o Governo da RAEM, em substituição do GCJAOM-2005, criou uma outra estrutura responsável pelos trabalhos preparatórios dos Jogos — o Comité Organizador dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental de Macau, S.A., sob a forma de sociedade anónima, de capitais exclusivamente públicos. Durante o seu período de existência de mais de 4 anos, o Governo da RAEM procedeu a três dotações, totalizando 630 milhões de patacas. Assim que foi criada, a MEAGOC começou a proceder aos arranjos financeiros dos Jogos, tendo chegado ao valor final apenas no início de 2005.

Exame das contas

- 1.7 A gestão orçamental é um meio eficaz normalmente utilizada na aplicação de recursos financeiros públicos. Só um arranjo orçamental adequado permitirá haver uma coordenação concertada na distribuição dos recursos globais da administração pública, promovendo a consecução dos objectivos previstos e o desenvolvimento sustentado.
- 1.8 Os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental foram a primeira actividade internacional de grande envergadura organizada por Macau, pelo que o processo de elaboração do seu orçamento deve ser estudado, como uma referência para o futuro. O exame do Comissariado da Auditoria incidiu sobre a elaboração do orçamento de candidatura à organização dos Jogos e do orçamento global de preparação e realização dos mesmos.

Parte II: Elaboração do orçamento financeiro para a candidatura à organização dos Jogos

- 2.1 A organização de uma competição desportiva de grande envergadura tem por objectivo divulgar junto da comunidade internacional a capacidade de organização, o poder económico, o nível dos cidadãos e os costumes e tradições do país anfitrião, pelo que se torna inevitável o investimento de avultados recursos. Em consequência, antes de se candidatar, o país deve avaliar bem as suas capacidades, nos seus múltiplos aspectos, os encargos financeiros prováveis de acordo com um plano preliminar, bem como identificar os arranjos financeiros viáveis.
- 2.2 Para a organização de grandes eventos desportivos internacionais, o processo de selecção do país anfitrião passa normalmente pela análise cuidadosa das propostas de candidatura, na qual o plano e o orçamento financeiros integram os factores de maior importância. Tomando como referência o “Relatório de Auditoria n.º 2002/06”, relativo aos Jogos Olímpicos de Inverno de 2010, em Vancouver, publicado em 2003 pelo departamento de auditoria da província de British Columbia, Canadá, o orçamento e o programa de execução financeira, apresentados na candidatura, contêm os seguintes itens principais:
- o orçamento global das despesas, incluindo despesas de organização, de realização e das infra-estruturas;
 - estimativa da taxa de cobertura das despesas pelas receitas, por forma a garantir as fontes financeiras para a cobertura de eventuais défices (geralmente cobertos pelo Governo);

- avaliação do impacto de acontecimentos imprevistos sobre as receitas e despesas (inflação, alteração da taxa de juro, intempéries, alteração da ordem social, conjuntura económica, etc.) e dos planos de contingência a adoptar, nomeadamente o cancelamento de jogos programados e a criação de reservas financeiras, incluindo regras para a sua utilização bem como respectivos mecanismos de fiscalização;
- designação de uma pessoa exclusivamente responsável pela gestão das despesas de organização, de realização dos jogos e das infra-estruturas, que coordena a utilização global dos recursos financeiros e por cuja eficácia assume responsabilidade.

2.3 Examinada a documentação de candidatura à organização dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, produzida ao tempo da administração portuguesa, e entrevistado o pessoal envolvido, não se encontrou nenhum estudo sobre os arranjos financeiros. De acordo com a mesma documentação, pôde-se apenas concluir que foram adoptados os princípios de prudência e de economia para a projecção dos recursos financeiros necessários aos Jogos.

2.4 Todo o processo de candidatura, especialmente quanto à elaboração do orçamento de despesas, foi instruído sem um plano pormenorizado e sem dados sólidos, tão-pouco incorporou os requisitos essenciais mencionadas em 2.2., pelo que se pode concluir que o arranjo financeiro dos Jogos da Ásia Oriental foi deficiente no seu todo.

Parte III: Elaboração do orçamento geral de preparação dos Jogos

3.1 A candidatura e a preparação dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental atravessaram duas realidades históricas e foram sucessivamente guiadas por dois governos com visões totalmente diferentes sobre os Jogos.

- Conforme o relatório sobre os 3.^{os} Jogos da Ásia Oriental, realizados em 2001, em Osaka, Japão, o respectivo município aproveitou os recintos desportivos comunitários e escolares existentes para neles realizar as competições e poucos dos atletas participantes eram de renome internacional. Assim, a projecção dessa terceira edição foi relativamente reduzida. Segundo consta do “Memorando de candidatura de Macau à organização 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental”, submetido, em 1996, à apreciação do Grupo de Ligação Conjunto Sino-Português, tencionava-se igualmente usar as instalações existentes, nomeadamente através da renovação de instalações desportivas escolares, o que denotava claramente a continuação da

abordagem tradicional para a quarta edição dos Jogos da Ásia Oriental.

- Efectuada a transferência da Administração, o Governo da RAEM decidiu-se nitidamente pela transformação dos Jogos da Ásia Oriental num grande acontecimento desportivo regional. O Chefe do Executivo, no *Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2002*, referiu como segue: “... tem vindo a ser internacionalmente reconhecida a importância de grandes eventos desportivos na elevação da força geral duma sociedade.” e “... para o Governo, este grande evento internacional é tido como impulso relevante para o desenvolvimento da causa desportiva de Macau.”

3.2 Como referido na segunda parte do presente capítulo, antes do estabelecimento do Governo da RAEM, o arranjo financeiro era o mais fraco dentre todos os trabalhos preparatórios dos Jogos da Ásia Oriental. Depois da transferência, face à fundamental alteração da visão relativa aos Jogos, devia ter-se imediatamente procedido a nova e exaustiva estimação de todos os possíveis encargos financeiros com os Jogos.

3.3 A aplicação do regime de orçamento financeiro tem por objectivo, entre outros, conhecer com a antecedência possível as despesas indispensáveis, permitindo que os serviços responsáveis pela gestão das finanças públicas sejam capazes de afectar os recursos públicos limitados aonde eles sejam indispensáveis, tendo em conta as condições socio-económicas vigentes. Dado que os Jogos da Ásia Oriental necessitavam de enormes recursos financeiros, quanto mais cedo se fizesse o seu orçamento tanto mais cedo o Governo da RAEM poderia corresponder com um planeamento global.

3.4 A fase final de preparação dos Jogos da Ásia Oriental coincidiu com o início do período de rápido desenvolvimento económico de Macau, resultante do forte apoio da Pátria e da concretização das importantes políticas do Governo. Mas esta situação não era a que imperava quando a RAEM começou a dar os seus primeiros passos, período inegavelmente de dificuldades económicas, principalmente em 2002 quando o sector do jogo ainda não era liberalizado e em 2003 sob o manto negro do SARS.

3.5 A existência de fundos suficientes é garantia de sucesso para qualquer actividade. Assim, a dotação de verbas necessárias torna-se especialmente importante para a organização de um grande evento desportivo em período de instabilidade económica.

3.6 Durante o funcionamento do GCJAOM-2005, o estudo e planeamento orçamental não constituiu uma das tarefas essenciais da preparação dos Jogos da Ásia Oriental.

- 3.7 Aquando da criação da MEAGOC, em 2002, o seu capital social era de 50 milhões de patacas. Em três anos de funcionamento, o Governo e o Fundo de Desenvolvimento Desportivo reforçaram-no por duas vezes, injectando no conjunto a quantia de 580 milhões de patacas, elevando o capital social para 630 milhões de patacas, representando os reforços 92% do valor final.
- 3.8 Em Agosto de 2003, a MEAGOC procedeu à primeira proposta de reforço do capital social, no valor de 280 milhões de patacas, para fazer face às despesas, estimadas em 273 358 746,00 patacas, com trabalhos e actividades nas infra-estruturas (cerimónia de inauguração, remunerações dos trabalhadores e despesas de gestão e manutenção geral das instalações, entre outras), formação de pessoal, promoção e transmissão televisiva, realização de testes de organização, consultoria, bem como com a remodelação, decoração e apetrechamento dos centros operacionais e de apoio. Segundo apuramento com referência a Julho de 2003, do capital inicial de 50 milhões de patacas já só restavam 29 588 362,69 patacas, pelo que, para fazer face a essas despesas, foi pedido aos accionistas da MEAGOC o reforço de 280 milhões de patacas, o qual, conforme então realçado, não cobriria as despesas de operação dos Jogos, estimadas em 165 641 419,67 patacas.
- 3.9 Apesar de ter elencado as despesas constituintes do reforço solicitado, bem como as respectivas estimativas, a proposta era omissa na avaliação do orçamento geral da sociedade, tão-pouco justificou o montante de 165 641 419,67 patacas para os “custos operacionais de realização dos Jogos”.
- 3.10 A MEAGOC apenas divulgou, pela primeira vez, a estimativa total das suas despesas, no valor de 793 469 000,00 patacas, em Dezembro de 2004, aquando da apresentação da segunda proposta de reforço financeiro, no valor de 300 milhões de patacas. A estimativa contemplava, entre outras, as “despesas de gestão operativa” relativas à remuneração de pessoal, exploração de 16 instalações e recintos desportivos, promoção e educação, cerimónias protocolares e actividades culturais (incluindo as cerimónias de inauguração de 13 instalações), testes de organização, aquisição de serviços indispensáveis, investimentos e amortizações de exercício, totalizando o valor de 446 967 000,00 patacas; por outro lado, as “despesas de organização dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental”, incluindo as cerimónias protocolares e actividades culturais, promoção e voluntariado, transmissão televisiva/media/centro de dados/comunicações, competições, medalhas, lembranças, uniformes, apoio comunitário, acomodação das delegações desportivas, transportes, refeições, serviços de hospitalidade aos convidados de honra, reuniões, seguros, segurança, serviços médicos, litígios e indemnizações, orçavam em 346 502 000,00 patacas.

- 3.11 Segundo a MEAGOC, os “custos operacionais de realização dos Jogos” integram-se nas “despesas de organização dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental”, que, por sua vez, são normalmente designadas pelo pessoal da sociedade como “despesas de execução”.
- 3.12 Comparando as duas propostas de reforço, as “despesas de execução” foram aumentadas das iniciais 165 641 419,67 patacas para as 346 502 000,00 patacas, um aumento superior a 100%. Em relação ao facto, a MEAGOC explicou que a estimação correcta dos factores influenciadores das “despesas de execução” só era possível com a aproximação do início dos Jogos, como por exemplo, a envergadura das cerimónias de inauguração e de encerramento e o número de membros das delegações desportivas, conforme referido na segunda proposta de reforço: “A menos de um ano dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental é possível estimar agora com um maior grau de precisão as despesas de operação e as despesas de organização dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, ...”
- 3.13 Na segunda proposta de reforço, a previsão da MEAGOC das “despesas de gestão operativa” para 2005 era de 250 300 752,00 patacas, mas, logo na elaboração do orçamento para 2005 (aprovado pelo Conselho de Administração em reunião de 23 de Fevereiro de 2005), o valor passou para 259 670 000,00 patacas, um desvio superior a 9 milhões de patacas. Em justificação, a MEAGOC referiu que os trabalhos preparatórios para a segunda proposta de reforço de capital foram iniciados nos meses de Agosto e Setembro de 2004, pelo que a estimativa das “despesas de gestão operativa” para 2005 teria que ser reajustada conforme a confirmação ou alteração dos trabalhos previstos ao longo de 2005 e, daí, a diferença no orçamento definitivo para 2005.
- 3.14 Com a aplicação do regime de orçamento, pretende-se que os serviços públicos façam uma estimação cautelosa e exaustiva das suas receitas e despesas, por forma a que o Governo, ao planear as acções a implementar, possa afectar de forma apropriada e antecipada os recursos financeiros limitados, evitando os riscos de instabilidade de execução das acções governativas resultantes duma eventual redistribuição orçamental.
- 3.15 Num período de 3 anos, desde a sua criação no início de 2002, com um capital social de 50 milhões de patacas, até final de 2004, a MEAGOC propôs por duas vezes aumentar o seu capital social, num valor total de 580 milhões de patacas, visando os reforços suportar essencialmente as “despesas de gestão operativa” e as “despesas de organização” dos Jogos. Pelos processos dos dois pedidos de reforço conclui-se que faltaram à MEAGOC prudência, avaliação aprofundada e capacidade de previsão na elaboração orçamental e, ao mesmo tempo, todo o planeamento financeiro dava a sensação de negligência, inconstância e de à vontade.

Parte IV: Conclusões

- 4.1 Como referido em 1.7 do presente capítulo, só com um arranjo financeiro adequado se pode haver uma distribuição adequada e coordenada de recursos públicos, em benefício dum desenvolvimento sustentado. Em caso de realização de um grande evento desportivo, como os Jogos da Ásia Oriental, para que é preciso um investimento público avultado, um bom planeamento e controlo financeiro torna-se ainda mais importante.
- 4.2 A falta de um estudo aprofundado sobre os arranjos financeiros aquando do processo de candidatura aos Jogos da Ásia Oriental tornou deficiente a elaboração do respectivo orçamento logo à partida. No entanto, caso os responsáveis tivessem oportunamente lançado mão às experiências de outros países na realização de eventos desportivos semelhantes e conjugando-as com as condições específicas locais com vista a um planeamento financeiro global e antecipado, com certeza, a gestão financeira dos Jogos teria sido mais metódica.
- 4.3 Conseguida a organização dos Jogos, não se aproveitou a oportunidade que a criação da RAEM representava para, imediatamente, rever e se proceder a um novo planeamento financeiro, o que impossibilitou o Governo da RAEM de elaborar, a tempo e de modo transparente, um projecto de investimento e de distribuição de recursos de quão gigantesca envergadura.
- 4.4 Aquando da decisão de criar o Comité Organizador dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental de Macau, S.A, era necessário considerar seriamente o estabelecimento de um limite no investimento, visando a programação dos recursos financeiros a curto e médio prazo. Para o efeito, o orçamento geral da Sociedade era, sem dúvida, um elemento privilegiado de referência. Contudo, a MEAGOC não elaborou em tempo útil um orçamento fundamentado, onde se enlencariam clara e rigorosamente todas as despesas e receitas previsíveis.
- 4.5 O Governo da RAEM reforçou sucessivamente duas vezes o capital social da Sociedade, num período de funcionamento de apenas três anos, elevando o seu montante final para 12 vezes mais do inicial, evidenciando assim a falta de abrangência e de capacidade de previsão em toda a actividade de orçamentação.

Parte V: Sugestões

- 5.1 Para a realização de grandes eventos, a estimação dos encargos é o primeiro trabalho a ser feito. Todos os encargos financeiros possíveis devem ser equacionados na fase inicial do planeamento. Os arranjos financeiros para as modalidades desportivas a incluir devem ser especialmente equacionados e estimados antes da apresentação da candidatura.
- 5.2 O orçamento deve ser elaborado de forma séria, pormenorizada, viável e racional. Uma vez aprovado, deve constituir o plano enformador do controlo de realização financeira ao longo de todo projecto. Salvo situações de força maior, não se deve proceder a alterações substantivas e o acréscimo de grandes despesas deve ser especialmente evitado.
- 5.3 No orçamento de candidatura e no orçamento de organização, deve ser incluído um “orçamento de contingências” para acorrer a desvios de despesas e receitas provocados por motivos imprevistos. Deve ser definido o respectivo mecanismo de movimentação, por forma a que o “orçamento de contingências” possa assumir-se como uma reserva eficaz para qualquer eventualidade.
- 5.4 Deve ser designado um responsável pela gestão global dos recursos orçamentais, com autoridade para dispor de todos os recursos financeiros e, ao mesmo tempo, responsabilizado pela eficiência, eficácia e economia de aplicação desses mesmos recursos sob o seu domínio.

Constituição da sociedade anónima

Parte I: Introdução

Contexto

- 1.1 Em 21 de Setembro de 2001, o Governo da RAEM convocou personalidades de vários sectores para uma consulta sobre a constituição duma entidade responsável pela organização dos Jogos da Ásia Oriental e seu modo de funcionamento.
- 1.2 Na apresentação do projecto de criação da sociedade anónima, o GCJAOM-2005 argumentava que uma sociedade anónima poderia simplificar os procedimentos e facilitar o financiamento.
- 1.3 O GCJAOM-2005 referia que a substituição duma estrutura de serviços públicos por uma sociedade anónima permitiria, por um lado, a simplificação de procedimentos e a economia de recursos humanos e materiais e, por outro, aumentaria a eficiência na execução, a capacidade e rapidez de resposta, tornaria a gestão mais transparente e agilizaria a gestão de assuntos relacionados com os Jogos.
- 1.4 Apesar de um funcionamento de direito privado poder com flexibilidade permitir a entrada de outros accionistas ou captar capitais de empresas internacionais, o GCJAOM-2005 admitiu, contudo, que não iria conseguir captar capitais privados devido à restrita cobertura geográfica e projecção dos Jogos da Ásia Oriental.
- 1.5 Não obstante, chegou-se a consenso de que uma sociedade anónima ainda seria a solução que mais se coadunaria com as especificidades dos Jogos e visto que outros países que realizaram jogos da mesma natureza tinham optado por idêntica solução, pelo que, finalmente, deliberaram criar uma sociedade anónima para se responsabilizar pela realização do projecto.
- 1.6 O Governo da RAEM, através do Regulamento Administrativo n.º 33/2001 e respectivo anexo, criou o Comité Organizador dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental – Macau, S.A. (MEAGOC), que tinha por atribuição e objectivo a concepção, preparação, planeamento, promoção e realização dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental. A MEAGOC começou a funcionar a partir de 1 de Janeiro de 2002.
- 1.7 Os accionistas da MEAGOC eram o Governo da RAEM e o Fundo de Desenvolvimento Desportivo, detendo, respectivamente, 90% e 10% do capital social.

Auditoria

- 1.8 Criar uma sociedade anónima com o fim específico de, através dela, realizar uma actividade de grande envergadura é uma experiência inédita do Governo da RAEM. Assim, saber se a realização tirou partido das vantagens duma sociedade anónima constitui um dos aspectos relevantes no exame pelo Governo da RAEM sobre o valor desta experiência.
- 1.9 Com efeito, a criação duma sociedade anónima evita a aplicação das relevantes normas legais que regulam a Administração Pública, mas isto apenas elimina os obstáculos a um mecanismo de funcionamento empresarial adequado e não dispensa a consecução da rentabilidade económica na aplicação de recursos públicos. A captação de capitais privados, a introdução do modelo de funcionamento empresarial e a lógica comercial de maximizar o lucro (ou diminuir os prejuízos) são aspectos importantes a ponderar na avaliação dos resultados da sociedade anónima.
- 1.10 Pelo exposto, a auditoria conduzida por este Comissariado debruça-se sobre os resultados do financiamento, da agilização dos procedimentos administrativos, do modelo de funcionamento empresarial e da lógica comercial para analisar os resultados obtidos pelo Governo da RAEM com a criação duma sociedade anónima para organizar projectos de grande envergadura.

Parte II: Financiamento

- 2.1 Uma das vantagens da criação duma sociedade anónima é poder atrair capitais de todas as proveniências através da emissão e transacção de acções. E, para que tal suceda, os lucros tangíveis ou a marca a gerar pela sociedade são considerações fundamentais.
- 2.2 Comparativamente com os Jogos Olímpicos e com o Campeonato Mundial de Futebol, que são acontecimentos internacionais, os Jogos da Ásia Oriental são apenas uma competição regional, pelo que não se pode tratá-los todos ao mesmo nível no respeitante à atracção de empresas internacionais. Admitir que a organização dos Jogos da Ásia Oriental poderia alcançar um equilíbrio entre as despesas e receitas ou até obter lucros seria pura fantasia. Já em 2001, aquando da consulta sobre a criação da sociedade anónima, o Governo da RAEM discutiu exaustivamente sobre esta questão e concluiu que a sociedade teria que ser apoiada integralmente por recursos públicos. Assim, a vantagem de financiamento inerente a uma sociedade anónima deixou logo à partida de existir como com um dos fundamentos da MEAGOC.

- 2.3 Por interesses económicos e outros, administradores representantes de accionistas privados promoveriam a introdução do modelo de funcionamento empresarial e da lógica comercial porquanto esses dois factores contribuiriam para a rentabilidade económica da sociedade. Ainda que não houvesse accionistas privados, a MEAGOC podia ter admitido para os seus cargos médios e superiores mais indivíduos com experiência de negócios por forma a elevar a sua cultura empresarial.
- 2.4 Na circunstância de não haver investidores privados, não era possível haver administradores representantes de investidores privados na administração da MEAGOC. Efectivamente, o conselho de administração da MEAGOC era formado por um conjunto de funcionários públicos com longos anos de serviço, os quais geriam a sociedade anónima recorrendo à sua larga experiência na Administração Pública.

Parte III: Agilização do procedimento administrativo

- 3.1 Comparativamente a uma empresa privada, as normas reguladoras dos procedimentos numa estrutura pública de grande dimensão seriam necessariamente mais complexas e morosas, prejudicando a introdução do modelo de funcionamento empresarial.
- 3.2 A aquisição de serviços no exterior é exemplo flagrante desta canga legislativa. De acordo com a legislação em vigor, havendo fornecedores locais para os serviços pretendidos, a aquisição deve, em regra geral, ser feita localmente. Só poderá haver lugar a procedimento diverso caso os preços locais sejam muito superiores aos praticados noutros locais ou que a tecnologia, qualidade ou prazo de execução dos serviços fornecidos localmente sejam de nível inferior e, cumulativamente, colhida a autorização do Chefe do Executivo, que é concedida caso a caso. Nenhum desses procedimentos se aplica a uma sociedade anónima. E a MEAGOC, enquanto sociedade anónima, fez convenientemente uso desta agilidade, adjudicando bastantes projectos directamente a fornecedores do exterior.
- 3.3 Por ter deixado a estrutura da Administração Pública, a MEAGOC ganhou maior autonomia na sua reestruturação e no recrutamento de pessoal. Devido a esta condição, a MEAGOC foi capaz de, tempestivamente, reforçar ou reduzir a sua estrutura orgânica conforme as necessidades e para melhor se adaptar às alterações conjunturais. Neste contexto, a MEAGOC aproveitou integralmente a flexibilidade que detinha.

Parte IV: A introdução do modelo de funcionamento empresarial e da lógica comercial

- 4.1 A criação da sociedade anónima resolveu os impedimentos provenientes dos procedimentos administrativos que foram discutidos na parte anterior. No entanto, a introdução eficaz do modelo de funcionamento empresarial e a lógica comercial são também aspectos relevantes para avaliar o sucesso ou não da criação da sociedade anónima.
- 4.2 A criação duma sociedade anónima para concretizar um projecto envolvendo dinheiros públicos oferece ainda outra vantagem, que é facilitar a introdução do modelo de funcionamento empresarial e a lógica de exploração comercial, cujo objectivo é obter lucro (pelo menos reduzir os prejuízos).
- 4.3 Dado que o funcionamento empresarial, a lógica comercial e o objectivo de obtenção do lucro (ou redução de prejuízos) se consubstanciam no funcionamento e no processo de decisão dum organismo, torna-se necessário efectuar uma análise e avaliação global e, ao mesmo tempo, específica sobre o funcionamento e o processo decisório no âmbito da MEAGOC.
- 4.4 O presente capítulo centra-se sobre a organização geral dos Jogos da Ásia Oriental, por isso a análise adoptada é de natureza globalizante. Quanto à análise aos aspectos particulares do mecanismo de funcionamento, ela é feita pormenorizadamente em relatórios posteriores.
- 4.5 A gestão empresarial compreende vários domínios, contudo o “planeamento e controlo” constitui a sua base fundamental e indispensável.
- 4.6 Planear é estabelecer os objectivos a atingir, definir a metodologia a seguir, fixar o calendário de execução e afectar recursos. Controlar é supervisionar a implementação do planeado, garantindo que o executante, com os recursos que lhe são disponibilizados, cumpra a metodologia, os prazos e os objectivos fixados e que alcance os resultados previstos.
- 4.7 Uma boa empresa estabelece logo de início o seu plano, definindo os objectivos gerais, os objectivos específicos, a metodologia razoável e viável, o cronograma de execução e a distribuição de recursos; calcula as receitas e as despesas globais, os fluxos de caixa necessários nas diferentes fases de execução; prevê as situações de contingência e avalia os respectivos impactos financeiros, de modo a estimar os recursos globais a investir. Embora um plano não possa prever todas as situações e com exactidão, um bom plano não deve sujeitar-se a constantes ou a grandes alterações, salvo em

situações imprevistas.

- 4.8 Especialmente para companhias criadas para um projecto específico e extinguindo-se assim que este seja cumprido, como o caso da MEAGOC, o programa financeiro, cobrindo desde a criação até a sua extinção, é a base de todo o planeamento, constituindo, portanto, o meio melhor para reflectir o nível de funcionamento empresarial da companhia.
- 4.9 O capital social era a principal fonte financeira da MEAGOC. Em 2002, aquando da sua criação, o respectivo capital social era de 50 milhões de patacas. Porém, em 2003, sem ter havido qualquer situação imprevista ou de força maior, o capital social foi aumentado para 330 milhões de patacas, por via de alteração dos seus estatutos. Em 2005, novamente através da alteração aos estatutos, o capital social foi aumentado para 630 milhões de patacas. No cômputo final das alterações efectuadas, o capital social aumentou 1260% relativamente ao valor inicial.
- 4.10 Quando a MEAGOC procedeu ao primeiro reforço, em 2003, previa que iria necessitar de mais 160 milhões de patacas. Porém, no final do ano de 2004, segundo estimativas actualizadas, a MEAGOC propôs um reforço de 300 milhões de patacas.
- 4.11 Os documentos consultados revelam que o GCJAOM-2005 não chegou a apresentar ao Governo da RAEM dados detalhados, tão-pouco uma análise sobre o investimento global necessário para a criação e funcionamento da MEAGOC. Após a sua criação, a MEAGOC também não procedeu de imediato ao planeamento global nem à estimação das necessidades financeiras. Mesmo as estimativas efectuadas em 2003, aquando do reforço do capital social, divergiam substancialmente do capital social final, o que revela um deficiente planeamento e erro de estimação.
- 4.12 Normalmente, os accionistas duma empresa comercial privada jamais adquiririam acções ou efectuariam investimentos quando não disponham de dados básicos como o valor total de capitais necessários a cobrir; em situação de reforço de capital, não permitiriam longas demoras na apresentação da estimativa, nem tão pouco aceitariam uma estimativa com desvio de mais 130 milhões de patacas no curto espaço de um ano.
- 4.13 Pela análise efectuada na parte II do presente capítulo, pode concluir-se que a falta de planeamento e de programação financeira globais pode impossibilitar o financiamento de determinado projecto, mesmo que lucrativo, porquanto não se consegue informar os investidores interessados do total dos fundos a investir.

4.14 Dado que a MEAGOC nunca dispôs de um plano financeiro básico, faltavam referências para qualquer mecanismo que se pretendesse estabelecer para controlar a economia de recursos ou para elevar a eficácia. “Planeamento e controlo” são dois elementos interdependentes. Assim, não havendo um bom planeamento de financeiro, não haverá lugar a um controlo apropriado sobre a afectação e aplicação de recursos.

Parte V: Conclusões

5.1 Conforme análise feita nas partes II a IV do presente capítulo, a substituição de um estrutura da Administração Pública por uma sociedade anónima oferece vantagens no financiamento, na agilização dos procedimentos administrativos e na introdução do modelo de funcionamento empresarial e da lógica comercial. Também, bastantes países adoptaram este modelo para realizar competições desportivas internacionais de grande envergadura, algumas das quais com grande êxito. A criação do Comité Organizador dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental – Macau, S.A. foi uma nova experiência para o Governo da RAEM.

5.2 Relativamente à captação de capitais privados, a MEAGOC não é um bom exemplo. Tendo em consideração as condições concretas de cobertura e de projecção dos Jogos, o registo de grandes prejuízos era inevitável e, obviamente, nenhum agente económico privado estaria interessado em investir num negócio com prejuízos certos. Concluindo, a atracção de capitais privados — uma das razões apresentadas para justificar a criação da sociedade — não era mais do que um desejo do proponente.

5.3 Ao deixar o espartilho normativo imanente da Administração Pública, a MEAGOC fez cabal uso da flexibilidade de procedimentos que passou a dispôr e conseguiu ser célere e directa nas decisões estratégicas respeitantes à estruturação da sociedade, à afectação do pessoal e à aquisição de serviços, o que não conseguiria atingir na moldura da Administração Pública.

5.4 O sistema burocrático da Administração Pública é um modelo de gestão normalizada. Para a aplicação de dinheiros públicos este sistema define um conjunto de procedimentos claros com vista à implementação da fiscalização. Mas, quando se afasta do âmbito normativo da Administração Pública, é necessário estabelecer um mecanismo que promova a aplicação eficiente e eficaz de recursos por parte das sociedades anónimas de capitais públicos. A introdução do modelo de funcionamento empresarial e da lógica comercial é uma das componentes deste mecanismo, pois se todo o funcionamento tem por objectivo os interesses dos accionistas, procurando

alargar as fontes de receitas e diminuir as despesas para maximizar o lucro (ou seja minimizar o mais possível os prejuízos), cria-se naturalmente um mecanismo de auto-controlo, optimizando os resultados.

- 5.5 Os fundamentos apresentados pelo GCJAOM-2005 na proposta de criação da sociedade anónima consubstanciam-se nas possibilidades de financiamento e na flexibilidade que iria ganhar. No entanto, durante o processo de consulta não se dedicou a devida atenção sobre a substituição do modelo de funcionamento Administração Pública pelo modelo de funcionamento empresarial e pela lógica comercial, que são fundamentos de gestão, com vista a promover uma eficaz aplicação de recursos.
- 5.6 Quase todos os principais membros do conselho de administração da MEAGOC, cérebro da sociedade, são funcionários públicos com largos anos de serviço, não havendo nenhum profissional com longa experiência de gestão em empresas comerciais privadas. Assim, seria pouco realista esperar da MEAGOC uma gestão segundo a lógica comercial.
- 5.7 Não se pretende que a MEAGOC tenha conseguido desenvolver totalmente as potencialidades duma gestão empresarial, mas é legítimo esperar que tenha aplicado o “planeamento e controlo”, como base de funcionamento e de raciocínio. Todavia, para além de não ter um planeamento global que permitisse um controlo global dos Jogos, a MEAGOC não conseguiu cumprir uma exigência mínima para o evento — apresentar o plano de financiamento do projecto, de três anos apenas, tão-pouco conseguiu estimá-lo dentro duma margem de razoabilidade. Nestas circunstâncias, é de duvidar da relação custo-benefício de todo o exercício da MEAGOC e, por outro lado, é de crer que a aplicação e gestão dos fundos enfermava de grandes riscos.

Parte VI: Sugestões

- 6.1 O financiamento duma sociedade anónima, criada para executar um projecto de grande envergadura, deve ter como objectivo absorver capitais privados, de modo a incrementar o funcionamento empresarial e a lógica comercial.
- 6.2 Para garantir a concretização das vantagens oferecidas por uma sociedade de acções é indispensável a participação de accionistas privados. Assim, caso se preveja a improbabilidade de lucros, deve-se considerar proceder a arranjos especiais de capital ou de funcionamento por forma a atrair a entrada do sector comercial, como accionista.

- 6.3 Como objecto de futuros estudos: o Governo poderá adjudicar a organização de jogos desportivos mediante um valor fixo, a fim de que as companhias concessionárias formadas entre o governo e entidades privadas consigam (mas não necessariamente) obter lucro. A selecção das empresas privadas para, com o governo, formar companhias concessionárias deve ser feita mediante concurso público, sendo critérios de selecção a experiência, a capacidade financeira e a razoabilidade de preço.
- 6.4 Mesmo que não se consiga a participação de capitais privados, obrigando-se assim o Governo da RAEM a subscrever todas as acções, é de seguir rigorosamente o modelo de funcionamento empresarial, cujo objectivo principal é a obtenção de lucros (redução de prejuízos), estabelecendo o plano global de investimento, controlando a aplicação dos fundos e melhorando a relação custo/benefício.

Construção das infra-estruturas

Parte I: Introdução

Contexto

- 1.1 Os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental constituíram não só o primeiro evento desportivo de grande envergadura realizado com êxito pela Região Administrativa Especial de Macau, mas também a oportunidade para que a sua população pudesse passar a dispor, num curto espaço de tempo, dum conjunto diversificado de recintos e instalações desportivos.
- 1.2 Após o seu estabelecimento, o Governo da RAEM procedeu, sucessivamente, à construção, remodelação e renovação de 14 infra-estruturas diferentes no âmbito da organização dos Jogos da Ásia Oriental.
- 1.3 Há que reconhecer que, para além de terem permitido a realização sem sobressaltos dos Jogos da Ásia Oriental, as infra-estruturas construídas contribuíram também para consolidar a imagem e a posição de Macau junto da comunidade internacional e funcionaram, ainda, como catalisador no desenvolvimento global e sustentado do sector de turismo da RAEM. As infra-estruturas de alto nível agora disponibilizadas constituem um forte apoio às diversas associações desportivas na formação de atletas com potencialidades. Por outro lado, com uma política de disponibilização das infra-estruturas favorável ao público, a prática desportiva será melhorada e incrementada, promovendo assim a condição física e a qualidade de vida dos cidadãos.
- 1.4 Constituindo um dos maiores investimentos em infra-estruturas realizados pelo Governo da RAEM, a construção das infra-estruturas prolongou-se por vários anos e obrigou a despesas superiores a 3,4 mil milhões de patacas, ou seja, 3,4% do valor total dos 6 primeiros orçamentos da RAEM.

Auditoria de contas

- 1.5 Infra-estruturas implicam sempre investimentos avultados e para investimentos avultados deve haver um plano global prudente e exaustivo, um plano financeiro racional, um orçamento viável e uma coordenação responsabilizada.
- 1.6 Os encargos financeiros relativos às 14 infra-estruturas para os Jogos foram suportados por 5 serviços públicos diferentes e pela MEAGOC, não havendo uma estrutura única

responsável pela distribuição e pela fiscalização das despesas. Perante a situação, o Commissariado da Auditoria viu-se obrigado a constituir o Governo da RAEM como o “sujeito” da presente auditoria à eficiência, eficácia e economia da construção das infra-estruturas dos Jogos da Ásia Oriental.

Parte II: Plano global

2.1 O plano global dum projecto é importante porque define claramente o âmbito e os objectivos do projecto e fixa a estratégia global para os alcançar. O plano geral estabelece também os planos dos vários níveis e sistematiza e coordena as acções concretas com vista à consecução dos objectivos determinados. Por outras palavras, um bom plano global explicita a orientação do projecto, permitindo que os seus agentes executores saibam, claramente e desde o início, os objectivos e a metodologia a seguir; contém uma estratégia global para todos os passos a seguir, reduzindo tarefas sobrepostas e inúteis e, assim, elevando a eficiência; compreende soluções para possíveis situações de contingência, reduzindo assim os efeitos das alterações conjunturais. A existência do plano geral possibilita um controlo fundamentado, pois sem as referências do plano geral não é possível haver controlo.

2.2 Uma consulta ao “Plano de Acção dos Jogos Olímpicos de Pequim”, elaborado pelo Comité Organizador dos Jogos Olímpicos de Pequim, permite tomar consciência da importância de um plano global:

- Em Julho de 2001, após a atribuição da organização dos Jogos Olímpicos de Pequim, o Comité Organizador dos Jogos Olímpicos de Pequim divulgou, para recolha de opiniões, o “Plano de Acção dos Jogos Olímpicos de Pequim”, elaborado em conjunto com o Governo Municipal de Pequim, composto por um plano global e um conjunto de planos específicos.
- O “Plano de Acção dos Jogos Olímpicos de Pequim”, sendo um documento programático para todos os trabalhos preparatórios dos Jogos Olímpicos de Pequim 2008, possui valor de unidade, estratégico e orientador, enquanto os planos específicos são a tradução para o concreto dos objectivos e das medidas do plano geral. Os planos específicos, num total de 7, versam sobre a protecção ecológica, sistema e estrutura energética, tecnologias utilizadas nos Jogos Olímpicos, “Jogos Olímpicos digitais”, ambiente cultural, transportes e gestão de tráfego e sobre recintos dos Jogos Olímpicos.

2.3 Em retrospectiva, a construção das infra-estruturas foi o aspecto crucial de toda a preparação dos Jogos da Ásia Oriental, pois a maioria das competições era realizada em recintos novos, pelo que qualquer contratempo nas construções afectaria necessariamente a sua realização. Com efeito, o Governo da RAEM empenhou-se a fundo na construção das infra-estruturas e afectou-lhes, de forma prioritária, avultados recursos, permitindo, finalmente, que todas as obras fossem concluídas sem dificuldades.

2.4 Contudo, examinada toda a documentação facultada, cobrindo desde a fase da candidatura até a preparação dos Jogos, desde o tempo da Administração Portuguesa até ao Governo da RAEM, não se conseguiu a partir da qual reconstituir qualquer plano global completo e coerente ou qualquer estratégia que eventualmente tivessem sido definidos para a construção das infra-estruturas. Com efeito, elementos disponíveis eram só os seguintes:

- Um memorando (“Memorando sobre a candidatura aos Jogos da Ásia Oriental de 2005”), com data de 1996, redigido pelo então Secretário-Adjunto para a Administração, Educação e Juventude e submetido para a apreciação do Grupo de Ligação Conjunto Sino-Português, segundo o qual, as instalações desportivas pensadas para servir os Jogos eram na sua maioria instalações já existentes, incluindo o campo de futebol do Complexo Desportivo de Macau, o Complexo Desportivo de Tap Seac, o Complexo Desportivo do Colégio D. Bosco, o Forum e os recintos desportivos de algumas escolas secundárias e universidades, enquanto instalações novas compreendiam apenas o estádio na Taipa, a Piscina Olímpica de Macau e os Lagos de Nam Van.
- Um ponto de situação sobre os preparativos dos Jogos da Ásia Oriental (“Os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, Macau – 2005”) facultado pela MEAGOC, com data anterior a 2000, em que se referia o uso maioritário de instalações existentes (realizando-se nelas obras de expansão, caso necessário) e que instalações a construir incluíam as já projectadas e outras em fase de construção, como a Piscina Olímpica, a Carreira de Tiro, o campo de voleibol de praia, o centro de ténis e o centro de formação contíguos ao Estádio de Macau. Constava ainda do documento uma referência a uma proposta de construção dum complexo desportivo sito na Zona Norte e de recintos para provas de canoagem nos Lagos de Nam Van e, ainda, à possibilidade de o recinto para bowling ser construído por entidades privadas.
- Uma acta de reunião do Conselho Consultivo dos Jogos da Ásia Oriental, elaborada em Setembro de 2001, referindo que o GCJAOM-2005 considerava

usar para a realização dos Jogos da Ásia Oriental o Estádio de Macau e o seu campo de apoio (utilizado para hóquei em campo), o Forum, os Lagos de Nam Van, a Piscina Olímpica, o complexo desportivo de Hó-Tung, o pavilhão polidesportivo do Instituto Politécnico de Macau e a Carreira de Tiro.

- Um relatório de execução apresentado em Julho de 2003 ao Comité Técnico e de Regulamentos da Associação dos Jogos da Ásia Oriental, na parte em que era examinada uma proposta sobre provas e regulamentos de recintos, referia que as instalações já concluídas e as em fase de construção incluíam a Piscina Olímpica de Macau, a Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau, o Pavilhão Polidesportivo de Tap Seac, o Pavilhão Polidesportivo do Instituto Politécnico de Macau, o Centro Náutico da Praia Grande e a Carreira de Tiro; as instalações prestes a terem os seus equipamentos renovados eram o Estádio de Macau, o Forum, o Pavilhão de Mong-Há e o Complexo Desportivo dos Operários (cujas pistas temporárias de bowling foram declaradas aptas pela Associação Asiática de Bowling e tendo a mesma proposto utilizá-las para as provas dos Jogos); o recinto com equipamentos conforme as regras aplicáveis era o Centro de Hóquei. O relatório incluía ainda, como recintos desportivos a renovar, o Complexo Desportivo de Macau (campo do canídrómo) e um conjunto de recintos desportivos em escolas secundárias e universidades. O ténis em campo não era ainda na altura declarada como uma das modalidades dos Jogos.
- Em Novembro de 2003, a Associação dos Jogos da Ásia Oriental (EAGA), na sua 19.^a reunião plenária, aprovou o programa desportivo definitivo dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental e manteve o conjunto dos recintos desportivos constantes do relatório de execução apresentado em Julho basicamente inalterado. Foram entretanto acrescentadas as modalidades de ténis e soft-ténis, com provas a serem realizadas no Centro de Ténis do Estádio de Macau, e de halterofilia, com provas no Pavilhão Desportivo da Universidade de Macau.

2.5 À excepção do Estádio de Macau e do Forum, os recintos desportivos utilizados pelas provas das 17 modalidades desportivas dos Jogos, decorridas em Outubro de 2005, eram novos.

2.6 Os elementos atrás apresentados evidenciam que a decisão sobre a construção das infra-estruturas dependia muito da escolha dos recintos pela entidade organizadora dos Jogos, a qual muito dificilmente consegue convencer o público que a escolha foi em obediência a um plano global, com objectivos claros.

- A relação entre os recintos desportivos e as modalidades desportivas nunca foi

clara — eram os recintos desportivos que serviam de base para a definição das modalidades desportivas ou eram estas que determinavam a identificação ou até a construção de novos recintos desportivos? Tomando o caso do futebol. Já em Fevereiro de 2003, a empresa consultora “China Sports Industry C^o Ltd.” apresentou um relatório (“Normas das Instalações dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental”, adiante designado por “Relatório da China Sports”) em que afirmava que a largura do campo do canídromo era insuficiente. Não obstante o facto, a MEAGOC incluiu-o na lista preliminar das instalações seleccionadas e submeteu-a para apreciação em assembleia geral plenária da EAGA, em que viria a ser aprovada. Quando o futebol foi confirmado como modalidade dos Jogos, foi, em Dezembro de 2004, posta em concurso a construção do Campo Desportivo e Pavilhão da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau, pois era preciso assegurar instalações para os encontros. Por outro lado, o “Relatório da China Sports” não indicava normas para as modalidades de ténis e soft-ténis, as quais só foram propostas e aprovadas como modalidades desportivas dos Jogos em 2003. Aquando da proposta, estava previsto utilizar o Centro de Ténis do Estádio de Macau. Porém, em Novembro de 2004, foi lançado o concurso público para a construção da Academia de Ténis para albergar as respectivas provas oficiais.

- Alterações materiais ao plano definido, tomadas rapidamente. Até à apresentação da proposta para o bowling integrar os Jogos e a sua aprovação pela EAGA, em 2003, o Complexo Desportivo dos Operários foi sempre o recinto indicado para as provas da modalidade. Mas, no fim, em Outubro de 2004, foi aberto concurso público para a construção do Centro de Bowling.

2.7 Em grandes infra-estruturas, a qualidade, o prazo e o preço são concomitantes e condicionam-se reciprocamente. Mantendo a qualidade, quanto mais curto é o prazo de construção tanto mais alto é o preço a pagar. A decisão sobre os vários projectos acima referidos foi extremamente rápida e as respectivas obras foram também concluídas muito rapidamente, todas elas em Outubro de 2005. Caso a relação entre os recintos desportivos e as modalidades desportivas pudesse ter sido definida logo no início, muito naturalmente, o tempo para as construções teria sido muito mais dilatado e os preços mais baixos.

2.8 A organização e preparação é a base do sucesso. Um grande empreendimento sem plano global resulta sempre em grande desperdício. Todo e qualquer investimento numa infra-estrutura de grande envergadura deve necessariamente ter um plano global prudente, com objectivos claramente definidos, com um plano de acção bem estruturado e com medidas de contingência preparadas. É preciso reconhecer que os

recursos públicos são limitados e que o erário público deve ser aplicado de forma adequada e o mais eficiente possível.

Parte III: Planeamento e orçamento financeiro

- 3.1 O Governo, tendo em conta a situação económica da RAEM a curto e médio prazo, analisa e avalia o plano global dum grande empreendimento e procede a ajustamentos numa perspectiva global e conforme a sua capacidade financeira. Elaborado o plano global, procede-se à elaboração do plano financeiro que permita alcançar os objectivos definidos. O objectivo do plano financeiro é afectar anualmente os recursos limitados aonde eles são precisos, assegurando que a contrapartida da realização do grande empreendimento não seja a redução de outros investimentos necessários ou urgentes. Saliente-se que os recursos assegurados pelo plano financeiro permitem que a realização do grande empreendimento seja mais ordenada e de acordo com o planeado.
- 3.2 Havendo o plano global e pormenorizado e asseguradas as disponibilidades financeiras, estão lançadas as bases para um orçamento capaz de afectar e coordenar a execução financeira de acordo com as prioridades do empreendimento, um orçamento que permite a concretização do modelo normalizado de operação financeira pública — “gestão orçamental compreensiva”. Este modelo oferece a vantagem de poder dominar total e eficazmente a movimentação e afectação dos recursos financeiros e de alcançar o objectivo de elevar globalmente a rentabilidade dos investimentos, através da criação do centro ou pessoa responsável, da definição de objectivos específicos, da concretização, da execução, da prevenção e do reajustamento.
- 3.3 O exposto na segunda parte deste capítulo evidencia que faltou um plano global para fundamentar as decisões sobre a construção das infra-estruturas dos Jogos da Ásia Oriental e, conseqüentemente, faltaram também um plano e um orçamento financeiros coerentes para as mesmas. Relembre-se que as infra-estruturas estavam sob a responsabilidade da MEAGOC e de outros 5 serviços públicos, os quais, separadamente, suportavam os respectivos encargos financeiros, através das dotações do “Plano de Investimentos e de Despesas de Desenvolvimento da Administração” (PIDDA).
- 3.4 De acordo com as regras de elaboração do orçamento anual do Governo da RAEM, a Direcção dos Serviços de Finanças aprecia as propostas de investimento de médio e longo prazos apresentados pelos diversos serviços públicos e decide sobre a sua inclusão no PIDDA. Visto que os projectos de investimento normalmente abarcam

mais do que um ano e revestem-se de carácter continuado, a estimação dos respectivos orçamentos compreende também os encargos previstos para os dois anos seguintes, com vista a tornar o planeamento orçamental mais rigoroso e previdente.

- 3.5 Bastantes projectos de infra-estruturas para os Jogos foram criados a meio do ano e, como eram considerados urgentes, foram feitas várias alterações orçamentais imediatas com contrapartidas noutros projectos, provocando assim adiamento desses mesmos projectos.
- 3.6 As acções “instalação de ecrãs vídeos largos *«full colour» (LED)* – trabalhos adicionais” e “sistemas de ar condicionado – trabalhos adicionais”, relativas à Piscina Olímpica de Macau, foram criadas em Novembro de 2001, implicando a despesa total de 30 922 313,48 patacas, a qual, de acordo com as respectivas propostas, foi coberta por contrapartidas nas dotações iniciais dos projectos do GCJAOM-2005. Mais. As “obras de melhoramento da Piscina Olímpica de Macau” foram inscritas em Julho de 2003, com o encargo, no valor de 1 471 372,50 patacas, satisfeito através da redução da dotação para as obras de embelezamento da Zona NAPE, a cargo da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes.
- 3.7 Os efeitos negativos desta maneira de decidir eram óbvios: obstrução do princípio de utilização eficaz e eficiente do erário público; projectos programados por outros serviços públicos obrigados a ceder caminho, prejudicando indirectamente o cumprimento das suas atribuições orgânicas; projectos de infra-estruturas aprovados e executados sem nenhum plano pormenorizado, originando uma fiscalização sem referências, quer em termos de calendarização quer em termos financeiros.
- 3.8 A concepção e a decisão relativa às infra-estruturas eram cometidas à MEAGOC, mas o suporte financeiro das mesmas era repartido por entre o orçamento próprio da MEAGOC e as dotações no PIDDA afectas a 5 serviços públicos.
- 3.9 Numa perspectiva global, os encargos financeiros necessários a todas as infra-estruturas são suportados pelo orçamento geral do Governo da RAEM. O Governo tem um processo calendarizado e normalizado para a elaboração de orçamento, seguido por todos serviços públicos. As propostas para o orçamento do PIDDA, por exemplo, são elaboradas e entregues nos meses de Junho e Julho de cada ano. Diferentemente, não foi aplicada qualquer calendarização específica para a elaboração do plano de actividades e orçamento da MEAGOC. Neste contexto, era possível acontecer que quando a MEAGOC propunha novas despesas com instalações ou com aumento do seu capital social já a proposta de orçamento geral tinha sido aprovada, obrigando a que fosse necessário, e era a única solução, reduzir as dotações

dos projectos já aprovados de outros serviços públicos, com prejuízos para a execução do orçamento geral.

Parte IV: Coordenação única

- 4.1 Elaborados o plano global e pormenorizado, o plano financeiro racional e o orçamento viável, é necessário proceder à designação dum responsável para assegurar a coordenação global dos trabalhos, com vista à implementação do projecto. O responsável coordena a afectação dos recursos, supervisiona a implementação do plano e a execução do orçamento, procurando assim elevar o mais possível a eficácia e a eficiência na aplicação do erário público. A existência de um responsável único torna clara a relação entre poderes e responsabilidades, faz com que a responsabilização seja directa e assegura, em termos de sistema, a execução do projecto.
- 4.2 No entanto, a matéria examinada, i.e. as infra-estruturas para os Jogos da Ásia Oriental, não é fundamentada em nenhum plano global nem plano financeiro, o que fragiliza a base do processo de responsabilização.
- 4.3 As infra-estruturas referidas eram acima de tudo destinadas aos Jogos da Ásia Oriental, pelo que a MEAGOC tinha toda a legitimidade em exigir que elas obedecessem aos requisitos impostos pelas diferentes modalidades desportivas. Contudo, o facto de a MEAGOC poder definir os requisitos das infra-estruturas mas, ao mesmo tempo, sem ser responsabilizada pelo plano financeiro global, fez com que, com facilidade, surgissem exigências elevadas sem consideração pelos custos.
- 4.4 Quando se afere o grau de eficácia dos investimentos públicos, é frequente invocar-se o *princípio 80/20* do economista italiano Pareto. O princípio 80/20 afirma que, frequentemente, existe um desequilíbrio entre causas e efeitos ou entre esforços feitos e resultados obtidos, ou seja, 20% de causas produzem 80% de efeitos ou 80% de resultados provêm de 20% de esforços. Este princípio pretende demonstrar que investir mais 80% de recursos em perseguição dos restantes 20% de resultados, que se pode não concretizar, produz apenas desperdício de recursos.
- 4.5 A opção pelo painel a cores para a Piscina de Olímpica de Macau, uma das infra-estruturas dos Jogos da Ásia Oriental, é ilustração perfeita deste princípio. Em Novembro de 2001, a fim de acompanhar a alteração das normas internacionais, o GCJAOM-2005 decidiu substituir o painel instalado conforme o projecto inicial. Na proposta de preços, o fornecedor apresentou a solução de um painel a duas cores, custando cerca de 4 milhões de patacas. Porém, a opção final do GCJAOM-2005

recaiu num painel *full colour*, de qualidade quase perfeita, mas custando cerca de 20 milhões de patacas. Analisada documentação, concluiu-se que ambas as soluções satisfaziam as novas normas internacionais. Portanto, o GCJAOM-2005 preferiu pagar mais 16 milhões de patacas (80%), em preterição da solução de 4 milhões de patacas (20%), apenas pela simples característica de *full colour*.

- 4.6 Sem dúvida que o painel *full colour* era um meio para apresentar informações aos espectadores no recinto numa forma mais apelativa e agradável e, ao mesmo tempo, uma via para projectar a imagem do elevado nível das infra-estruturas da RAEM para competições internacionais. Porém, na óptica de gestão de recursos públicos, um organismo que se não preocupe com o planeamento financeiro e se vanglorie e persiga o perfeccionismo e o formalismo em todos os aspectos, negligenciando assim a distribuição equilibrada de recursos e a efectiva relação de custo/benefício e incorrendo em despesas supérfluas, acaba necessariamente por cair numa inflação irracional das suas despesas, conduzir ao desperdício e à dissipação dos recursos públicos e introduzir instabilidade e riscos adicionais na execução do orçamento geral da RAEM.
- 4.7 A coordenação global, ao reunir o poder de decisão final sobre a qualidade dos resultados, a fiscalização da execução do orçamento e a responsabilidade pelo uso apropriado de erário público numa única pessoa, torna-a simultaneamente decisora e responsável pelos resultados e resolve, a nível de sistema, os conflitos, os desequilíbrios e outros problemas como a relação custo/benefício e encargo financeiro/qualidade.

Parte V: Conclusões

- 5.1 A preparação dos Jogos da Ásia Oriental percorreu um período de muitos anos e só a construção das infra-estruturas absorveu recursos colossais. Na ausência dum plano global, as infra-estruturas sofreram alterações e adiamentos sem conta, resultando em arranjos financeiros confusos, ineficientes e ineficazes.
- 5.2 Os recintos desportivos são cruciais na realização de um grande evento desportivo. Todo o processo de preparação dos Jogos da Ásia Oriental evidencia a ausência dum avaliação aprofundada, completa e antecipativa quer dos recintos existentes quer dos novos que viriam a ser projectados. Todo o processo denota que os responsáveis principais não seleccionaram as modalidades desportivas em função dos recintos existentes, mas sim, o contrário, fizeram a projecção de novos recintos depender das

modalidades a incluir, obrigando à reconstrução de recintos existentes e até remodelações profundas de recintos recém-construídos, pois só a meio e na fase posterior da preparação se reconheceu que os recintos existentes não eram adequados. A avaliação insuficiente sobre as instalações não só tornou inúteis os recursos já investidos, como obrigou a investimentos ainda maiores para recuperar o tempo perdido.

5.3 O orçamento anual do Governo da RAEM é elaborado com base nos recursos financeiros totais necessários aos programas de actividades das diversas áreas de governação. O aumento de recursos financeiros para as infra-estruturas dos Jogos da Ásia Oriental só pôde ter sido concretizado através da redução dos destinados a outras áreas de governação, prejudicando assim o cumprimento do programa governativo fixado.

5.4 As infra-estruturas serviam um grande evento desportivo, com efeitos profundos e de grande alcance. Contudo, na falta de um responsável para assumir a coordenação geral, desde o planeamento global à aplicação dos recursos, passando pelo controlo do andamento do projecto, não se conseguiu que todos os recursos fossem afectados com os melhores resultados. Com efeito, o grande número de intervenientes no processo tornou difícil a responsabilização.

Parte VI: Sugestões

6.1 Havendo vários subprojectos da mesma natureza para um mesmo objectivo (como a situação detalhadamente analisada neste capítulo, em que todas as instalações construídas se destinavam, sem excepção, aos Jogos da Ásia Oriental) e implicando no conjunto um investimento total avultado, os mesmos devem ser juntos num projecto único e colocado sob uma única estrutura dotada de poderes e responsabilidades para assumir a coordenação geral da organização e da operação, pois só assim se consegue estabelecer um sistema de responsabilização e permitir a elaboração dum plano global prudente e pormenorizado e dum orçamento racional e viável.

6.2 O plano global desempenha o papel fundamental de orientação dos trabalhos. Logo no início do plano, devem ser definidos os recursos financeiros a aplicar, bem como os objectivos finais e as metas a atingir em cada fase do projecto como, por exemplo, quanto às matérias de aluguer, renovação e construção de infra-estruturas e de aquisição e manutenção de equipamentos, examinadas neste capítulo. O plano global permite, por um lado, dar uma direcção clara aos executantes para concluírem

ordenadamente os trabalhos e, por outro, que os decisores possam tomar consciência das prioridades e, assim, definirem as medidas de contingência para reduzir os riscos latentes.

- 6.3 O plano global deve ser elaborado o mais cedo possível, porquanto concede tempo suficiente aos intervenientes para se prepararem e ao Governo da RAEM para, com conhecimento do investimento total e avaliadas as necessidades das várias áreas de governação, assegurar a implementação ordenada do respectivo projecto, dando maior aproveitamento aos limitados recursos financeiros.
- 6.4 Deve ser designado um responsável pela coordenação geral, dotado de poderes e deveres claramente definidos, para controlar a execução dos trabalhos, gerir a reafecção de recursos financeiros e garantir a consecução dos objectivos, de forma mais eficiente.

Anexo

Resposta dada pelo “Comité Organizador dos 4.os Jogos da Ásia Oriental – Macau” em cumprimento do despacho do Exmo. Senhor Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura

Parecer sobre o
Relatório de auditoria específica dos 4.^{os} Jogos da Ásia
Oriental do Comissariado de Auditoria

1. Capital Social

O Comité Organizador dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental de Macau, S.A. (doravante designado por MEAGOC) foi constituído em Janeiro de 2002. O número 1 do artigo 2 do Regulamento Administrativo nº 33/2001 preceitua que “*A MEAGOC tem por objecto social a concepção, preparação, planeamento, promoção e realização dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental.*”, e o número 2 do artigo 3 da mesma legislação preceitua que “*A MEAGOC é constituída com um capital social de \$50,000,000.00 (cinquenta milhões) de patacas, correspondendo 90% ao accionista RAEM e 10% ao accionista FDD.*”; e por seu lado o artigo 14º da secção II dos Estatutos da MEAGOC anexo ao referido Regulamento Administrativo determina quanto a competências do Conselho de Administração, o seguinte: “*Compete ao Conselho de Administração assegurar a gestão das actividades da “MEAGOC, a qual representa exclusivamente, sendo-lhe atribuídos os mais amplos poderes e*

cabendo-lhe deliberar sobre qualquer assunto de administração da Sociedade, nomeadamente, aprovar o orçamento e acompanhar a sua execução, entre outras”. Conforme a resposta de 21 de Novembro de 2003, remetida à Assembleia Legislativa pela MEAGOC, as despesas dos preparativos dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental foram orçamentadas em \$165,641,419.67, e envolviam diferentes despesas, nomeadamente, cerimónias de abertura e encerramento, actividades específicas (incluindo cerimónia da inauguração das instalações desportivas, eventos-teste, eventos culturais, etc.), promoção e voluntariado, transmissão televisiva, competições, seguros, acomodação, transporte, refeições, uniformes, segurança, formação, litigância e indemnização, entre outras. Foi efectuada uma rectificação ao referido orçamento, que passou a ser o orçamento dos trabalhos da primeira fase implementado pela MEAGOC. Atendendo ao desenvolvimento e à mudança verificados na Sociedade de Macau entre o período de 1996 e 2002, os diversos quadrantes sociais manifestaram novas visões e expectativas quanto aos Jogos. Desta forma, e considerando o princípio de administração rigorosa dos recursos financeiros, a análise cuidada das necessidades fundamentais da organização dos Jogos na nova conjuntura passou a ser a missão mais relevante da MEAGOC na

primeira fase dos trabalhos. As despesas dos preparativos orçamentadas na referida fase permitiram apenas traçar um plano provisório para os Jogos. No processo de definição do referido orçamento em \$165,641,419.67, os departamentos da MEAGOC tomaram em consideração a previsão então efectuada face às diversas vertentes, para além de ter em conta a experiência acumulada em outros eventos desportivos e os pareceres das empresas de consultadoria, os quais conduziram à rectificação do respectivo valor.

Em Dezembro de 2004, a MEAGOC efectuou a rectificação do orçamento de acordo com a situação. Conforme a resposta, de 5 de Janeiro de 2005, remetida à Assembleia Legislativa pela MEAGOC, o orçamento para a organização dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental foi revisto para o montante de \$346,502,000.00, tendo esta rectificação sido efectuada com base no orçamento de despesas inicialmente elaborado, tendo sido introduzidas novas rúbricas, nomeadamente, apoio comunitário, hospitalidade para convidados de honra, despesas de recepção e serviços médicos. Salientamos que o supracitado orçamento constitui as despesas da última fase de trabalhos do evento, e as rectificações introduzidas derivaram de vários

estudos e ponderações realizados pelos departamentos envolvidos, sendo um dos factores relevantes da rectificação a imprevisibilidade do número de participantes inscritos dos diversos países e regiões participantes. Na elaboração do orçamento inicial da cerimónia de abertura, a proposta apresentada pela empresa produtora carecia de elementos suficientemente atractivos. Desta forma, tendo em consideração que um evento multidesportivo, sem precedentes em Macau, deveria deixar uma imagem marcante no seio dos espectadores dos quatro cantos do mundo, foi aumentado o número de figurinos, reforçado o efeito do fogo de artifício, assim como foi acrescentada a elogiada exibição de grou (ave pnalta migradora). Considerando o benefício a longo prazo proporcionado pelos Jogos, na área de transmissão televisiva, foi decidido alargar a sua cobertura e o nível de transmissão até aos padrões olímpicos, o que permite garantir a posição internacional de Macau através da sua capacidade organizativa de grandes eventos, bem como alcançar ainda o efeito de promover Macau junto das comunidades internacionais. Foi transmitido um total de 450.5 horas, com uma audiência potencial de 528,819,000 de lares, sendo inestimável o efeito de promoção de Macau. Tais exemplos demonstram que aquando da rectificação orçamental, a

MEAGOC cumpriu o princípio de utilização apropriada dos recursos, e de acordo com o resultado da liquidação da MEAGOC, evidencia que o referido orçamento permitiu alcançar com sucesso os objectivos dos Jogos.

A alínea 3 do artigo 6º do capítulo III do Regulamento Administrativo nº 33/2001 preceitua que “*O capital social poderá ser reduzido ou aumentado por deliberação da Assembleia Geral da MEAGOC.*”. Tal capital social era fiscalizado pelo Conselho Fiscal nos termos do artigo 19º secção IV do capítulo IV da mesma legislação que preceitua que “*ao Conselho Fiscal compete a fiscalização de todas as actividades desenvolvidas pela MEAGOC e em especial: 1) Emitir parecer acerca do orçamento; e 3) Enviar semestralmente aos membros do Executivo da RAEM responsáveis pelas áreas das finanças e do desporto um relatório sucinto do qual constem os controlos efectuados, as anomalias detectadas e os principais desvios em relação às previsões, se os houver;*”. Sob este regime de fiscalização, a rectificação do orçamento da MEAGOC foi efectuada de acordo com os procedimentos administrativos estabelecidos, tendo sido feita a divulgação adequada, sem embargo da existência de mecanismos de fiscalização e de um

alto nível de transparência.

Sendo os Jogos da Ásia Oriental o maior evento internacional jamais realizado em Macau, não existiam exemplos precedentes que permitissem a respectiva consulta. Desta forma, o seu orçamento seria sempre susceptível de rectificação adequada, nas diferentes fases de trabalhos o que constituindo uma necessidade pragmática, permitiu, claramente, garantir o sucesso na organização do evento.

2. Financiamento e cooperação interdepartamental

A MEAGOC adoptou a forma de uma sociedade anónima para o seu funcionamento, a fim de minimizar a pressão de expansão da equipa de funcionários da Administração Portuguesa e do Governo da RAEM. O motivo principal desta opção deveu-se a facto de os Jogos serem um projecto de trabalhos que possuía um prazo fixo e que implicava várias áreas, pelo que, caso se optasse pela forma de um organismo público, poderiam não só verificar-se os mais diversos impedimentos no âmbito dos procedimentos administrativos, como ser posta em causa a maior eficiência da contratação avulsa de pessoal e o mecanismo da aquisição de serviços. Como uma sociedade

anónima, no ponto de vista comercial, cabe à MEAGOC obter o financiamento de outras empresas para aliviar os encargos do Governo, mas, o objectivo fundamental da constituição da MEAGOC consistia na organização, com sucesso, do evento. Entre 2001 e 2005, a promoção dos Jogos pode ser considerado como a obra de estabelecimento da imagem de Macau, tendo os órgãos de comunicação social estrangeiros divulgado amplamente os preparativos dos Jogos, sendo que, por seu lado, os amigos das regiões vizinhas ficaram cientes de que Macau era a cidade anfitriã do evento e sentiram o novo ambiente de Macau proporcionado pela organização dos Jogos da Ásia Oriental. Ao longo destes anos, a MEAGOC tem planeado e lançado iniciativas significativas no âmbito do desenvolvimento social, nomeadamente, através da organização de cerimónias de inauguração de novas instalações desportivas e de exposições culturais e desportivas de elevado nível; organização do Jogo de Futebol entre as Selecções Nacionais da China e de Portugal; organização da travessia a pé a nova Ponte de Sai Van por 50 mil cidadãos locais; organização do Jogo de Futebol com a participação do FC Barcelona por ocasião da reabertura do Estádio de Macau. Caso estas actividades, de nítido cariz social, também no aspecto do reforço da coesão social, fossem

exploradas comercialmente, poderiam suscitar-se contradições e impedimentos no interior da MEAGOC. De facto, este tipo de iniciativas, que não é demais repetir, têm inegável impacto no desenvolvimento e coesão social de Macau, não parecem proporcionar contrapartida financeira aos potenciais financiadores privados, como resultou das consultas que o Conselho Consultivo dos Jogos da Ásia Oriental Macau-2005 efectuou junto dos sectores comercial, turístico, desportivo, cultural, entre outros.

Assim, sendo claramente indispensável que a MEAGOC, cujo capital é integralmente subscrito pelo erário público, optasse por uma visão estritamente comercial da sua actividade, foi decidido pela concentração no reforço da imagem de Macau, para que o capital social fosse investido com eficácia em prol do bem-estar da população.

Os preparativos dos Jogos da Ásia Oriental implicaram ainda a cooperação interdepartamental dos diversos serviços públicos, bem como o apoio de inúmeros organismos cívicos desta forma e de acordo com a experiência acumulada dos Jogos, reforçar-se o entendimento de que uma perspectiva estritamente

comercial não proporciona a resolução de grande volume de questões suscitadas no funcionamento interno do Governo e dos assuntos financeiros no âmbito de cooperação interdepartamental. Uma perspectiva unicamente comercial, não seria adequada para Macau a coordenação dos trabalhos que contassem com a participação dos organismos cívicos. Sendo o capital social da MEAGOC proveniente do Governo, mesmo que se optasse pelo funcionamento de uma sociedade anónima, ao longo destes anos, a MEAGOC cumpriu com rigor o princípio de aquisição dos serviços públicos, assegurando que a utilização do capital fosse de acordo com a legislação. Para alcançar esse objectivo, o Conselho de Administração da MEAGOC era constituído, fundamentalmente, por funcionários com larga experiência, uma vez que a gestão de dinheiros públicos exige indivíduos experientes na área de Administração Pública, bem como detentores de capacidade de coordenação com outros serviços públicos.

3. Investimento dos recursos nas infra-estruturas

A Administração Portuguesa não deixou instalações desportivas adequadas a Macau, nem considerou a questão do

planeamento urbanístico, tendo em vista o investimento de recursos na área desportiva. Assim, na altura da criação da RAEM foram iniciados, por um lado, preparativos para a realização dos Jogos da Ásia Oriental e, por outro, o referido projecto foi aproveitado para promover obras de construção e de ampliação de um conjunto de instalações polidesportivas. O Presidente da MEAGOC, responsável pelo projecto de concepção das instalações desportivas, teve necessidade de concluir, num curto espaço de tempo, o planeamento urbanístico desportivo naquelas três zonas, obedecendo às exigências internacionais das competições, permitindo assim poupar recursos financeiros e garantir que o Governo da RAEM no futuro pusesse à disposição da população de Macau instalações adequadas à prática desportiva. Deste modo, numa só acção foi alcançado um duplo objectivo: poupar recursos financeiros e satisfazer as necessidades futuras da população de Macau. Nos termos do Despacho do Chefe do Executivo n.º 17/2001, referiu-se explicitamente que os Jogos da Ásia Oriental, que se realizavam de quatro em quatro anos, teriam lugar em Macau no ano 2005. Para que o evento pudesse ser um êxito era necessário proceder, desde já e progressivamente, ao planeamento, concepção e construção das

adequadas instalações desportivas. Durante a execução dos trabalhos devia, por um lado, garantir-se a existência de diversas instalações desportivas para a realização dos Jogos e, por outro, garantir-se que o seu planeamento e construção correspondessem ao planeamento do desenvolvimento urbanístico da RAEM. Face ao acima exposto, o Governo da RAEM criou um Grupo de Trabalho composto por representantes dos departamentos de obras, desportivos e ex-municipais para a coordenação dos respectivos trabalhos. Era óbvio que as novas instalações desportivas dos Jogos da Ásia Oriental deveriam possuir uma estreita ligação com o planeamento urbanístico de Macau, e a sua rentabilidade pode ser verificada nos recursos de planeamento de um evento desportivo que assumiram uma grande parte das funções do planeamento urbanístico.

Nos termos da análise efectuada da distribuição das instalações desportivas, na Península de Macau, o Pavilhão Polidesportivo do Instituto Politécnico de Macau e o Pavilhão Polidesportivo Tap Seac estão localizados no centro da cidade e próximos de estabelecimentos de ensino, beneficiando o desenvolvimento das suas actividades desportivas. Por seu lado, a concepção polivalente das instalações proporciona ainda a

organização de actividades culturais ou, até, exposições. Muitos organismos e empresas comerciais locais aproveitaram estas duas instalações desportivas, apetrechadas de parque de estacionamento, para a organização das suas actividades. As instalações em causa proporcionam constante benefício à Sociedade de Macau. A construção do Centro Náutico da Praia Grande permitiu suprir a carência de instalações de actividades náuticas verificada em Macau nestes últimos tempos e resolver a questão da qualidade de água do Lago Nam Van, sendo que a zona de lazer localizada à beira do lago constitui um local favorito da população, proporcionando um benefício a longo prazo. Desta forma, podemos afirmar que as instalações desportivas da Península de Macau respeitam na íntegra o planeamento urbanístico e contribuem para o desejável desenvolvimento harmonioso de Macau.

Na Ilha da Taipa, as obras de construção e de remodelação das instalações desportivas, nomeadamente do Estádio de Macau e Pavilhão Desportivo, da Piscina Olímpica de Macau, do Centro de Hóquei de Macau, entre outras, permitem proporcionar locais de formação para várias modalidades desportivas, criando excelentes condições de desenvolvimento do desporto de

competição local.

Na Zona de Cotai, a Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau é uma instalação com elevada representatividade. Com capacidade para organizar diversas actividades, nomeadamente, de desporto, de cultura, de exposição, entre outras, proporciona condições para a organização de eventos de grande envergadura em Macau. Nos próximos anos, a Zona de Cotai será o local onde concentram hotéis e *resorts*, e a Academia de Ténis e o Centro de Bowling, localizados na mesma zona, passarão a ser as principais instalações tendentes a propiciar actividades de lazer.

Face à análise efectuada, as instalações desportivas dos Jogos da Ásia Oriental tiveram a atenção e o cuidado suficientes na articulação com o bem-estar colectivo da Sociedade de Macau, tendo podido verificar-se sucessivamente, a sua rentabilidade antes da abertura dos Jogos da Ásia Oriental e após da inauguração das respectivas instalações, para além de ter ficado demonstrado a sua capacidade diversificada para apoio ao desenvolvimento de Macau.

Além disso e no âmbito de construção das instalações dos Jogos da Ásia Oriental, o Grupo de Trabalho das Infra-estruturas responsabilizou-se pela negociação e pelo investimento dos recursos, cabendo apenas à MEAGOC a apresentação do planeamento das mesmas, de acordo com as necessidades dos Jogos, bem como com as regras internacionais das respectivas competições. De salientar, que o orçamento de todas as infra-estruturas é suportado pelo orçamento do Governo da RAEM do respectivo ano económico e aprovado pela Assembleia Legislativa, não sendo competência da MEAGOC a definição de prioridades em matéria de investimento e coordenação de projectos de infra-estruturas.