



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

Relatório de Auditoria de Resultados

**Construção da Nave Desportiva dos
Jogos da Ásia Oriental de Macau**

Novembro de 2007



審計署 Comissariado da
Auditoria

Índice

Parte I: Sumário	1
Parte II: Introdução	10
2.1 Construção da Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau	10
2.2 Trabalhos e despesas	11
2.3 Âmbito da auditoria.....	13
2.4 Cronologia dos factos principais na construção da Nave Desportiva	13
Parte III: Entidades participantes nas obras de construção e a divisão de trabalho entre elas	20
3.1 Principais entidades participantes	20
3.2 Mecanismos de coordenação e divisão de tarefas	22
3.3 Esclarecimentos complementares prestados pelos sujeitos a auditoria.....	23
Parte IV: Localização da Nave Desportiva e os trabalhos de aterro	30
4.1 Localização inicial e o ordenamento do COTAI	30
4.2 Alteração da localização, sondagens geológicas e trabalhos de aterros.....	33
4.3 Esclarecimentos complementares prestados pelos sujeitos a auditoria.....	35
Parte V: Elaboração do projecto e programação dos trabalhos	41
5.1 Estudos preliminares e elaboração do projecto	41
5.2 Programação dos trabalhos.....	47
5.3 Esclarecimentos complementares prestados pelos sujeitos a auditoria.....	50
Parte VI: Trabalhos adicionais.....	58
6.1 Realização de aquisições adicionais sem a devida ponderação das necessidades efectivas do recinto	58
6.2 Trabalhos adicionais resultantes de acompanhamento não atempado e ineficaz do projecto	66
Parte VII: Planeamento financeiro da empreitada.....	69

Parte VIII: Outras matérias verificadas na auditoria 81

- 8.1 Aumento e substituição de instalações e equipamentos 81
- 8.2 Legislação aplicável aos trabalhos da empreitada..... 85
- 8.3 Mecanismo para divulgar os preços de construção dos recintos..... 88

Anexos..... 91

- Anexo I: Resposta dos Departamentos Desportivos 93
- Anexo II: Resposta do Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas ... 125
- Anexo III: Resposta da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes..... 129
- Anexo IV: Diploma Orgânico do Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas Despacho do Chefe do Executivo n.º 68/2000 133
- Anexo V: Diploma orgânico da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transporte Decreto-Lei n.º 29/97/M..... 135
- Anexo VI: Diploma orgânico do Gabinete de Coordenação dos Jogos da Ásia Oriental, em Macau, para o ano de 2005 Despacho do Chefe do Executivo n.º 144/2000 137
- Anexo VII: Constituição do Comité Organizador dos 4.os Jogos da Ásia Oriental - Macau, S.A. Regulamento Administrativo n.º 33/2001 139
- Anexo VIII: Estatutos do Comité Organizador dos 4.os Jogos da Ásia Oriental - Macau, S.A. 140
- Anexo IX (A):Regime das despesas com obras e aquisição de bens e serviços Decreto-Lei n.º 122/84/M 141
- Anexo IX (B):Regime Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas Decreto-Lei n.º 74/99/M 142

Parte I: Sumário

O Comissariado da Auditoria realizou uma série de auditorias de resultados tendo como objecto os recintos desportivos, e outras instalações, construídos para os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental. A auditoria de que o presente relatório dá conta teve como objectivo principal verificar se houve falhas no planeamento e na fiscalização da construção da Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau (Nave Desportiva).

Resultados e opiniões da auditoria

1. Na preparação da construção da Nave Desportiva, o extinto Comité Organizador dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, Macau, S.A. (adiante designada por MEAGOC e, para os efeitos do presente relatório, inclui também a sua estrutura antecessora, o Gabinete Coordenador dos Jogos da Ásia Oriental, em Macau, 2005, doravante designado por GCJAOM-2005) e o Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas (GDI) não cooperaram suficiente e eficazmente com a entidade coordenadora, o “Grupo de trabalho para coordenar os trabalhos de planeamento, concepção e construção das instalações desportivas dos Jogos da Ásia Oriental para o ano de 2005” (Grupo de Trabalho), a fim de criarem, em conjunto, uma entidade que planeasse e coordenasse globalmente o projecto, impedindo, assim, a implementação de um controlo eficaz sobre os vários trabalhos do empreendimento. (v. págs. 26-27)
2. As principais entidades intervenientes na obra não assumiram as responsabilidades que lhes competiam e não estabeleceram entre si um mecanismo de cooperação eficaz, remetendo-se cada uma ao simples papel de executante, de colaboradora ou de emitente de pareceres quando solicitada. Por outro lado, à falta de uma estrutura adequada responsável pelo planeamento, os poderes e as responsabilidades, o interrelacionamento, a intercomunicação e a cooperação mútua entre as entidades participantes não puderam ser clarificados, levando a que cada uma se preocupasse apenas com os trabalhos da própria área de intervenção. O Comissariado da Auditoria entende que a MEAGOC, enquanto entidade legalmente constituída para assegurar a conclusão sem sobressaltos da Nave Desportiva, devia ter adoptado uma atitude responsável no desempenho das suas atribuições e, através dum mecanismo eficaz de cooperação, ter procurado elevar a eficiência do seu trabalho para, em conjunto com os serviços de obras públicas, assumir o cumprimento da missão. (v. págs. 27-28)
3. O processo de localização da Nave Desportiva sofreu duas alterações, com implicações a nível do planeamento urbanístico. A MEAGOC e o GDI não cooperaram de modo eficaz e não procederam a consultas alargadas e a análises de opiniões com vista ao planeamento racional e apropriado da localização, tendo assim

prejudicado a execução das obras, bem como desperdícios nos recursos administrativos. (v. págs. 37-39)

4. Com a preocupação de concluir o recinto desportivo a tempo para ser utilizado pelos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, foi lançado o concurso público para a construção da Nave Desportiva sem uma planificação global, sem um plano concreto e sem um projecto completo, acabando por ser necessário proceder a fases sucessivas de obras (mais três fases) e a vários trabalhos adicionais para o completamento da obra. Desde a proposta para a elaboração do projecto às propostas de realização da 2.^a, 3.^a e 4.^a fases de trabalhos, passando pela proposta de abertura do concurso público de construção, não havia nenhuma referência de que as obras iriam ser realizadas por fases sucessivas nem informações detalhadas dum plano global de desenvolvimento do empreendimento. Além disso, a MEAGOC e o GDI foram pouco activos no acompanhamento aos trabalhos de qualificação paisagística e de espaços verdes, pois deixaram passar 14 meses sobre a conclusão do respectivo projecto preliminar para depois virem a invocar a circunstância de urgência para justificar a adjudicação directa dos trabalhos. O Comissariado da Auditoria entende que as situações urgentes devem ser encaradas com o aumento da eficiência na elaboração do plano e do projecto, em que as diferentes fases de trabalhos, os seus conteúdos e o respectivo programa de trabalho sejam definidos com ponderação, de modo a garantir a conclusão dos trabalhos de cada fase dentro dos prazos fixados. (v. págs. 52-54 e 55-56)
5. Na fase da elaboração do projecto, a MEAGOC não ponderou suficientemente sobre as necessidades da Nave Desportiva. Depois, para o lançamento do concurso público, o GDI e a MEAGOC não cooperaram de modo a assegurar que as instalações e os equipamentos desportivos postos a concurso público correspondessem às necessidades efectivas. Durante a execução da obra, a MEAGOC promoveu várias alterações aos equipamentos, nomeadamente, a introdução duma pista coberta de atletismo e duma pista de gelo, o acrescento de equipamentos desportivos, a instalação de ecrãs largos e duma escultura de grandes dimensões. Essas alterações causaram encargos adicionais e introduziram factores de incerteza quanto à segurança das obras concluídas. (v. págs. 54-55, 63-65 e 83-84)
6. Iniciadas as obras da Nave Desportiva, foi mandado reexaminar o respectivo projecto, tendo-se verificado várias deficiências, cuja rectificação exigiu a revisão do projecto e a realização de trabalhos adicionais. O regime de adjudicação do projecto separada da execução da obra desresponsabiliza o projectista pelos erros do empreiteiro e vice-versa. O Comissariado da Auditoria entende que deve ser exercida uma supervisão prudente durante a fase de elaboração do projecto e definidos os conteúdos concretos de cada uma das suas componentes. Paralelamente, devem ser introduzidos,

em momentos oportunos, serviços técnicos especializados e pareceres de consultores técnicos para apoiar a avaliação e rectificação do projecto, garantindo desta forma que o projecto satisfaça as reais necessidades e a melhor relação de custo-benefício e, ao mesmo tempo, seja minimizada a probabilidade de futuras operações rectificativas, evitando assim a escalada de despesas. (v. pág. 67)

7. Dada a inexistência de um plano global, 47,57% das despesas com a construção da Nave Desportiva (incluindo as fases dois, três e quatro) não foram inscritas no orçamento do Plano de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração (PIDDA) dos respectivos anos de realização e tiveram que ser cobertas por contrapartidas em verbas afectas a acções de outros projectos. Em cumprimento duma boa e prudente administração financeira, todas as despesas a suportar desde o planeamento até à fase do projecto devem ser identificadas, avaliadas e programadas, cabimentando para as previsíveis, mas também constituindo dotações provisionais adequadas para evitar o recurso a avultadas contrapartidas em verbas afectas a outros projectos públicos, o que prejudicaria a execução do PIDDA. (v. págs. 76-78)
8. Na construção da Nave Desportiva, os serviços de obras públicas e os serviços desportivos não aplicaram as mesmas normas regulamentares e adoptaram procedimentos diferentes, dando origem a uma miríade de designações, como: trabalhos adicionais, trabalhos de melhoramento, trabalhos complementares e obras de 2.^a fase. Além disso, os critérios para a inclusão de obras no âmbito de trabalhos adicionais também não eram claros, dando cada serviço executante o tratamento e a divulgação conforme o seu modelo de gestão. O Comissariado entende que as entidades competentes devem elaborar instruções para disciplinar as actividades administrativas em causa, a fim de permitir que as instituições fiscalizadoras e o público, com base num procedimento determinado, possam conhecer o andamento das obras. (v. pág. 88)
9. A MEAGOC não divulgava oportunamente e com exactidão as despesas com a construção da Nave Desportiva, as informações eram desactualizadas e não incluíam as despesas por pagar. O Comissariado entende que a sociedade hodierna se preocupa com os custos dos grandes empreendimentos públicos e com a gestão dos avultados fundos públicos. Assim, aumentar a transparência das obras públicas e actualizar as informações sobre as despesas e a programação orçamental das obras não só constitui um bom modelo de gestão pública, como também permite que a sociedade exerça a sua função fiscalizadora com eficácia. (v. págs. 88-89)

Sugestões do Comissariado da Auditoria

1. Deve ser criado um grupo de gestão de projecto composto pelas entidades envolvidas na coordenação, na execução da obra e na programação financeira, presidido por um responsável único pela coordenação de todo o programa, que coordena a afectação dos recursos, fiscaliza o andamento do projecto e executa o orçamento. O grupo, com competências e responsabilidades próprias, coordena e gere globalmente o projecto, definindo um plano global adequado e prospectivo e um orçamento razoável e viável. (v. págs. 28-29)
2. Ao iniciar o projecto, garantir que esteja clarificado sobre a estrutura e a inserção dos intervenientes nela, sobre as responsabilidades e os poderes de cada interveniente e sobre o mecanismo de comunicação e o relacionamento entre as mesmas, procedendo-se, quando necessário, à elaboração de regulamentos, orientações escritas ou acordos de cooperação, sendo ainda necessário divulgar a estrutura e as atribuições das entidades de gestão e de execução. (v. pág. 29)
3. Examinar periodicamente o andamento dos trabalhos e a situação da cooperação, a fim de assegurar a eficácia da comunicação e o estado fluído da cooperação, devendo ainda, de acordo com a grandeza das obras, informar oportunamente as respectivas entidades fiscalizadoras e o público geral sobre as obras e sua gestão. (v. pág. 29)
4. Quando o projecto de uma obra pública depende da obtenção de terreno e do planeamento urbanístico, procurar integrar nele os serviços de planeamento urbanístico ou, conforme as condições concretas, convidá-los a assistir periodicamente às reuniões de trabalho a fim de se poder conhecer o ponto de situação quanto à disponibilização do terreno e aos trabalhos relacionados (nomeadamente os aterros). Há ainda a necessidade de definir medidas de contingência para se precaver de qualquer contratempo quanto à localização. (v. pág. 39)
5. A entidade coordenadora, a entidade utilizadora, a entidade executante e as federações desportivas relevantes, em conjunto, realizam o estudo de viabilidade e, quando necessário, devem incorporar opiniões de serviços relevantes (por exemplo, do serviço de planeamento urbano) e recolher informações técnicas, incidindo sobre: (1) nível de impacto da obra sobre o ambiente e os residentes; (2) comunicação com os serviços públicos da área da construção para confirmar a inexistência de obras similares em curso ou a iniciar; (3) obtenção tempestiva de informações junto das associações desportivas relevantes sobre as normas de instalações/equipamentos dos recintos a construir. Através de mecanismos de consulta e de informação (nomeadamente inquéritos, exposições, sessões de esclarecimento, debates, *workshops*, sessões de auscultação pública, etc.), recolher opiniões do público sobre o ordenamento, o aproveitamento e a alteração de finalidade dos solos. (v. págs. 40 e 56-57)

6. Tendo em conta o investimento e a complexidade da obra, deve ser adoptado o regime de avaliação por consultores técnicos especializados, por forma a garantir que o projecto, nos seus múltiplos aspectos e pormenores, atinja os parâmetros técnicos exigidos. A entidade utente deve definir, o mais cedo possível, a envergadura do projecto e as exigências dos equipamentos necessários de acordo com as funções do recinto desportivo, as modalidades desportivas nele praticadas, as normas e as exigências fixadas pelas federações desportivas internacionais para o recinto desportivo e seus equipamentos, o desenrolar das provas, os custos-benefícios e o impacto ambiental, e, depois, transmitir pormenorizadamente todas essas informações ao projectista. (v. págs. 57 e 65)
7. Caso a escassez de tempo exija a que a elaboração do projecto se prolongue para dentro do período de execução das obras, correndo, portanto, a elaboração do projecto e a execução das obras em paralelo, deve-se definir claramente os objectivos e os trabalhos de cada fase, e com isto definir o plano e o orçamento gerais, reduzindo-se as “situações de urgência”. É de utilizar instrumentos normalizados para a feitura de propostas e apresentação de informações ao superior hierárquico, devendo os respectivos teores compreender o plano e a organização globais. Deve-se estabelecer um mecanismo para a divulgação periódica sobre o desenvolvimento do plano e o andamento das obras, aumentando assim a transparência das obras públicas. (v. pág. 57)
8. Elevar a qualidade do exame aos projectos de execução e respectivas listas de quantidades das obras públicas e garantir que os documentos do concurso contendam a apresentação dos objectivos gerais da obra, os requisitos do concurso, os factores de apreciação, o plano e as especificações arquitecturais, estruturais e de equipamentos, entre outros. Para além da conformidade dos projectos com os regulamentos aplicáveis, a verificação deve incidir também sobre a razoabilidade dos projectos de arquitectura e de execução bem como das respectivas listas de quantidades. (v. pág. 68)
9. Na fase do planeamento, estimar com prudência todas despesas necessárias das instalações e constituir provisões adequadas para as despesas imprevistas; programar os recursos financeiros necessários de acordo com o cronograma de execução do projecto e divulgar, oportunamente, a situação de execução do orçamento. (v. págs. 79-80)
10. Fiscalizar o movimento das dotações provisionais, verificar periodicamente os seus saldos e avaliar o recurso das obras às dotações provisionais. (v. pág. 79)
11. Conforme as necessidades de gestão de obras públicas, devem ser elaboradas instruções concretas para clarificar quais as normas legais devam ser aplicadas aos trabalhos adicionais e quais os critérios a adoptar nas divulgações. (v. pág. 88)

12. O grupo de gestão de projecto deve estabelecer mecanismos adequados para a divulgação de informações, nomeadamente: fixar os momentos de divulgação informativa de cada uma das principais fases da obra; elaborar um plano de comunicação, de auscultação e de divulgação destinado a dar conta de situações ou questões que poderiam produzir impactos significativos nos preços e prazos de construção. (v. pág. 90)

Respostas dos sujeitos a auditoria

1. Resposta dos serviços desportivos (Anexo I)

Na sua resposta, os serviços desportivos (o Instituto do Desporto e a MEAGOC) começaram por afirmar que os resultados apurados pelo Comissariado da Auditoria tinham valor referencial e seriam tidos em consideração. Em seguida, teceram esclarecimentos sobre partes do relatório, após o que, em jeito de conclusão, afirmaram que iriam considerar as opiniões constantes do relatório sempre que voltassem a participar em grandes empreendimentos públicos, procurando exercer bem as competências de participante, bem como fazer com que o público pudesse conhecer a situação das obras. (v. págs. 95 e 123). Seguem-se os esclarecimentos prestados:

- ◆ Os serviços desportivos não participaram em todas as tarefas distribuídas no seio do Grupo de Trabalho, pois a eles competiam apenas emitir opiniões, em função da realização das provas desportivas de acordo com os padrões das organizações desportivas internacionais, cabendo a condução, o exame e a aprovação da construção aos serviços de obras públicas. A MEAGOC não participou nos trabalhos de avaliação e nunca analisou detalhadamente a documentação do concurso durante as fases de consulta, de concurso público e de construção. A MEAGOC afirmou que acompanhou tempestivamente os trabalhos que os serviços desportivos podiam fazer, já que a execução e a fiscalização do empreendimento da Nave Desportiva estavam fora do âmbito das competências e responsabilidades estabelecidas para os serviços desportivos no Grupo de Trabalho. (v. págs. 95-96 e 99-100)
- ◆ O projecto de construção da Nave Desportiva era anterior ao estabelecimento da RAEM. O “Pavilhão Polidesportivo de COTAI” referido no relatório situar-se-ia no lote reservado para o Parque Central do plano director inicial (v. págs. 31-32) e que era designado como “Complexo Desportivo de COTAI (Parque Central)”. (v. págs. 96-98)

- ◆ A “Documentação referente à elaboração do projecto e ao concurso público da empreitada” da Nave Desportiva que o GCJAOM-2005 ficou de elaborar respeitava apenas aos trabalhos a nível de procedimento administrativo, pelo que não se podia atribuir-lhe a qualidade de entidade de “coordenação da empreitada”. Os serviços desportivos não participaram no concurso público de adjudicação nem na execução das obras e desconheciam os pormenores do projecto e os custos envolvidos (v. págs. 98-99). Dado que os serviços desportivos eram apenas um dos membros do Grupo de Trabalho, não estavam em posição de supervisionar as actividades e o planeamento de projecto dos serviços de obras públicas. Competia à MEAGOC apresentar as exigências básicas do recinto para serem estudadas no Grupo de Trabalho, ao longo de que ia dando pareceres. Depois da intervenção do Grupo de Trabalho, a MEAGOC submetia o trabalho para aprovação dos serviços de obras públicas. A resposta salientou que, por razões de urgência e de complexidade da empreitada, era imperativo introduzir melhoramentos ao longo da execução do projecto, de acordo com as situações concretas que iam surgindo e com esses melhoramentos responder às solicitações da comunidade. (v. págs. 109-111)
- ◆ Quanto aos aterros e à localização, os serviços desportivos foram sempre a parte passiva e apenas recebiam informações, sem poder de escolha. Quando souberam que as obras de aterro iriam sofrer contratempos, entenderam que era proactivo, na perspectiva dum procedimento de contingência, realizarem sondagens geológicas na Baía de Nossa Senhora da Esperança, não devendo o facto ser visto como uma responsabilidade directa na construção da Nave Desportiva. Aliás, os serviços desportivos também apresentaram, no seio do Grupo de Trabalho, propostas alternativas para solucionar e definir, o mais rapidamente possível, a localização do recinto. (v. págs. 100-107). A MEAGOC manifestou a sua concordância com as opiniões de auditoria constantes do relatório (v. pág. 37), salientando, contudo, que nem o GCJAOM-2005 nem a MEAGOC tinha poderes para decidir a localização e, também, nem todas as opiniões apresentadas pelos serviços desportivos eram aceites pelos serviços de obras públicas. (v. págs. 108-109)
- ◆ A adição da pista coberta de atletismo e do centro de dados foi um ajustamento para responder às exigências de desenvolvimento do desporto e das tecnologias. A concordância que a MEAGOC deu, em Agosto de 2003, aos novos trabalhos a acrescentar ao projecto, relevada no relatório, foi apenas resultado da consideração que a empresa projectista teve para com o futuro utente, pois, efectivamente, foram os serviços de obras públicas que adquiriram o projecto junto da empresa projectista. Os serviços desportivos voltaram a salientar que os serviços de obras

públicas eram os condutores da construção, responsáveis também pelo acompanhamento e supervisão da elaboração do projecto. (v. págs. 111-114)

- ◆ Sobre “as aquisições adicionais” relevadas no relatório (v. pág. 58), que incluíam a instalação do ringue de patinagem no gelo e respectivos equipamentos (v. págs. 61-62), a resposta clamava que não se devia confundir as “aquisições de equipamentos” efectuadas pela entidade gestora com os “trabalhos adicionais” realizados pela entidade executante. Os equipamentos foram adquiridos pela utente (MEAGOC) após a recepção do recinto, de forma apropriada e legal. Foi discutida a instalação dum ringue de patinagem em 2003, porque os serviços desportivos entenderam que na altura as condições para a sua instalação eram mais propícias. A adjudicação, em Maio de 2005, foi, contudo, um conjunto completo de equipamentos de ringue de patinagem, não envolvendo obras. (v. págs. 114-119)
- ◆ Em relação a outras questões relevadas no relatório, como a substituição dos ecrãs largos de LED a cores e a aquisição da escultura, foi afirmado que o facto resultou da falta de pedido de parecer dos serviços desportivos pelo serviços de obras públicas aquando da elaboração do caderno de encargos para o concurso de adjudicação. Quanto ao mecanismo para divulgar os preços de construção do recinto, a MEAGOC referiu que as informações obtidas durante as obras eram escassas e sua actualização dependia fundamentalmente das informações que ia recebendo dos serviços executantes. A MEAGOC referiu ainda que caso tivesse havido tempo suficiente para o planeamento e para a elaboração do projecto, o número de alterações a efectuar durante as obras poderia ter sido menor. (v. págs. 119-123)

2. Resposta do Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas (Anexo II)

O Gabinete não prestou esclarecimentos complementares.

3. Resposta da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transporte (Anexo III)

Na resposta, a DSSOPT afirmou que o relatório de auditoria apresentava sugestões construtivas e viáveis e que iria estudá-las com atenção com vista a implementá-las nos preparativos preliminares e na fiscalização da execução das obras futuras.

A resposta da DSSOPT referiu ainda que tanto o projecto geral assim como os pormenores foram da responsabilidade da MEAGOC, pelo que as infra-estruturas de

apoio ao pavilhão desportivo bem como o acréscimo do sistema de climatização no centro de dados e os ecrãs largos de LED a cores deviam ter sido também ponderados detalhadamente na fase de projecto. Por outro lado, a DSSOPT entendia que o quadro “Esclarecimentos sobre a divisão de tarefas prestados pelas entidades participantes na obra da Nave Desportiva” (v. págs. 25-26) devia ser aferido com os documentos arquivados no processo de obra.

Parte II: Introdução

2.1 Construção da Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau

Na primeira reunião do Conselho Consultivo dos Jogos da Ásia Oriental, em Macau, para o ano de 2005 (Conselho Consultivo), realizada em 11 de Janeiro de 2001, o GCJAOM-2005¹ apresentou o projecto de construção de um “pavilhão polidesportivo de grande dimensão nos Aterros de COTAI” (pavilhão polidesportivo). O projecto foi analisado em reunião do Grupo de Trabalho², realizada em Junho do mesmo ano, e foi aprovada a sua integração nas infra-estruturas dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental. A localização provisória recaiu num aterro junto à Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau.

Em 14 de Outubro de 2001, o GCJAOM-2005 sugeriu iniciar os trabalhos da elaboração do projecto. Devido ao andamento dos trabalhos de aterro e à política de aproveitamento de solos da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), o local de implantação foi alterado 2 vezes em 2002, para, no fim, fixar-se na actual localização (Figura 1). Consequentemente, o projecto sofreu também alterações. A grande dimensão e lotação da Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau³ tornava a construção mais complexa do que a dos recintos normais, pelo que, em Abril de 2003, o GDI entregou o respectivo projecto para ser reexaminado por uma empresa de consultadoria.

Figura 1: Localização da Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau



Fonte: Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro
(A sinalização dos locais é da autoria do CA)

A abertura do concurso público para adjudicação da empreitada de construção da Nave Desportiva teve lugar em Setembro de 2002 e a consequente adjudicação autorizada pelo Chefe do Executivo no dia 27 de Dezembro do mesmo ano, pelo preço de MOP640 070 750,00 e com o prazo de execução de 660 dias. A construção foi iniciada no

¹ O Chefe do Executivo criou, através do Despacho n.º 144/2000, o Gabinete de Coordenação dos Jogos da Ásia Oriental, em Macau, para o ano de 2005, que, como equipa de projecto, tinha por objectivo organizar, promover e coordenar todas as acções relacionadas com os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental e cuja duração era até 31 de Dezembro de 2001.

² A constituição e as funções do Grupo de Trabalho constam do número 3.1.3 da Parte III.

³ A denominação oficial de “Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau” foi atribuída pelo Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura (SASC), em 25 de Novembro de 2002, sob proposta do Instituto do Desporto (ID).

dia 20 de Janeiro de 2003 e a inauguração teve lugar no dia 5 de Julho de 2005. A 17 de Outubro do mesmo ano, os trabalhos foram dados por basicamente concluídos.

Com uma área de implantação de 139 960 m², a Nave Desportiva é, actualmente, o maior recinto desportivo coberto em Macau, compreendendo 4 instalações autónomas: um pavilhão desportivo, um recinto polivalente de espectáculos, um centro de exposições e um centro para conferências internacionais. Como instalações de apoio, a Nave Desportiva dispõe de um centro de dados e dum centro logístico.

Concluídas as obras, a Nave Desportiva serviu de palco não só para as provas e actividades dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental (ginástica, dança desportiva e a cerimónia de encerramento), como também para diversas actividades de grande escala, nomeadamente exposições, conferências, concertos, saraus culturais, banquetes, espectáculos de patinagem e provas de atletismo em pista coberta.

2.2 Trabalhos e despesas

Os trabalhos e as despesas do projecto da Nave Desportiva foram os seguintes:

Quadro 1: Despesas com a construção da Nave Desportiva*

(Pataca)

	Adjudicação inicial	Trabalhos adicionais	Totais
Elaboração do projecto	19.500.000,00	12.080.000,00	31.580.000,00
Revisão do projecto de obra	2.450.000,00	--	2.450.000,00
Sondagem geológica	478.736,00	376.312,90	855.048,90
Execução da empreitada**	632.101.250,00	541.778.532,50	1.173.879.782,50
Consultoria e fiscalização	15.526.000,00	2.154.000,00	17.680.000,00
Controlo de qualidade	6.080.800,00	1.382.000,00	7.462.800,00
Instalações eléctricas e de água	25.190.432,50	--	25.190.432,50
Totais	701.327.218,50	557.770.845,40	1.259.098.063,90

* Informações sobre os preços dos trabalhos provêm das propostas de despesas fornecidas pelo GDI, pelo ID e pelo GSASC. As importâncias com a construção da Nave Desportiva não abrangem os aterros nem a qualificação paisagística das vias circundantes, porque se trata de obras comuns da zona desportiva do COTAI, que compreende a Nave Desportiva, o Centro Internacional de Tiro de Macau, a Academia de Ténis e o Centro de Bowling. De acordo com os elementos fornecidos pelo GDI, as despesas com os aterros e com a qualificação paisagística das ruas circundantes somaram MOP81 840 140,52, sendo MOP34 194 223,10 atribuídos ao aterro da Nave Desportiva.

** A empreitada da Nave Desportiva foi adjudicada pela cifra de MOP640 070 750,00. Depois, entendendo que o painel de informação da adjudicação inicial não satisfazia as reais necessidades do recinto, foi promovida a sua substituição por via de um concurso público independente, anulando-se a importância de MOP7 969 500,00 do contrato inicial de construção. A substituição do painel de informação fez subir a respectiva despesa de MOP7 969 500,00 para MOP22 753 680,00, um aumento de MOP14 784 180,00.

A Nave Desportiva teve 4 alterações ao projecto e 14 trabalhos adicionais ou suplementares, pelos quais o ID, o Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas (GSOPT) e o GSASC⁴ tiveram que pagar à empresa projectista, à companhia de sondagem geológica, ao empreiteiro, à companhia de fiscalização⁵ e à empresa de controlo de qualidade a importância total de MOP557 770 845,40 (79,53% da adjudicação inicial), conforme a seguir se discrimina:

- (a) o ID pagou a importância de MOP5 600 000,00 pelas alterações ao projecto e pela sondagem geológica resultantes das mudanças do local de construção e do acréscimo de instalações (ver 5.1.2 da Parte V);
- (b) o GSOPT pagou a importância de MOP600 000,00 pela alteração do projecto de electricidade, pois, na revisão do projecto de execução inicial, foram detectadas deficiências nos circuitos (ver 5.1.3 da Parte V);
- (c) o GSOPT pagou a importância de MOP5 880 000,00 por trabalhos não previstos no projecto inicial, incluindo: a concepção dos interiores do pavilhão, a iluminação e o projecto de zonas verdes no âmbito dos arranjos paisagísticos, o sistema de segurança dos espaços exteriores, a elaboração dos projectos de execução para a zona VIP e para a plataforma de aterragem de helicópteros, os projectos do parque de estacionamento ao redor do pavilhão e da qualificação paisagística dos espaços exteriores (ver 5.1.4. e 5.1.5 da Parte V);
- (d) o GSOPT pagou a importância de MOP374 498 678,10 por instalações não previstas no contrato da empreitada, tais como: os edifícios do centro de dados, do centro de apoio e de recolha do lixo, o reservatório de água e novas galerias técnicas. Os trabalhos de interiores da Nave Desportiva e de qualificação paisagística dos seus espaços exteriores só puderam ser concluídos recorrendo-se às 2.^a, 3.^a e 4.^a fases da empreitada (ver 5.2 da Parte V);
- (e) o GSOPT e o GSASC pagaram a importância de MOP109 520 895,40 pelos trabalhos adicionais no âmbito da adjudicação inicial e das 2.^a, 3.^a e 4.^a fases da empreitada, incluindo: trabalhos suplementares de fundações e de estruturas de betão; trabalhos suplementares de reforço da estrutura metálica e de construção dum cais de descarga e acessos; trabalhos de melhoramento da estrutura metálica

⁴ Os encargos com os trabalhos propostos pelo GDI eram suportados por dotações orçamentais do PIDDA afectas ao GSOPT. De 2002 a 2003, as propostas iniciadas pela MEAGOC eram suportadas por dotações orçamentais do PIDDA afectas ao ID, passando depois, em 2004 e 2005, a ser suportadas por dotações orçamentais do PIDDA afectas ao GSASC.

⁵ Como representante do dono da obra, compete à companhia fiscalizar os trabalhos de construção durante as diversas fases da execução, as quantidades dos materiais utilizados, a duração de trabalho dos operários e relatar ao empregador (GDI) periodicamente sobre o andamento da obra.

do centro de apoio, do ringue de patinagem, da passagem envidraçada, da pista de atletismo coberta e outros trabalhos de melhoramento (ver Parte VI);

- (f) o GSOPT pagou a importância de MOP57 758 959,00 pelo ajustamento do preço da adjudicação solicitado pelo empreiteiro, ao abrigo do caderno de encargos e do regulamento das empreitadas públicas, por a execução se ter estendido por mais de 2 anos. Ao abrigo da legislação, o empreiteiro, fundamentando-se em elementos relativos à subida dos custos de construção durante o período entre o primeiro trimestre de 2003 e o trimestre homólogo em 2005, o empreiteiro solicitou que fosse ressarcido naquele montante (ver *iii* da Parte VII);
- (g) o ID pagou a importância de MOP376 312,90 pelas sondagens geológicas resultantes da mudança do local de construção referida em (a), enquanto o GSOPT pagou a importância de MOP3 536 000,00 à companhia de fiscalização e à empresa de controlo de qualidade pelos trabalhos adicionais referidos em (d) e (e).

2.3 Âmbito da auditoria

O Comissariado da Auditoria auditou o MEAGOC, o ID, a DSSOPT e o GDI, enquanto serviços/entidades intervenientes na construção da Nave Desportiva, incidindo a auditoria sobre:

- (a) se o planeamento da construção da Nave Desportiva e dos equipamentos associados foi deficiente, obrigando a despesas acrescidas;
- (b) se há ensinamentos e experiências a retirar com vista a melhorar o planeamento e a execução de futuras obras.

2.4 Cronologia dos factos principais na construção da Nave Desportiva

<u>Datas</u>	<u>Factos principais</u>
1. 2001.01	Primeira reunião do Conselho Consultivo: apresentado o estudo preliminar sobre a construção do pavilhão polidesportivo.
2. 2001.03	Primeira reunião do Grupo de Trabalho: apresentada a proposta de construção dum pavilhão polidesportivo num terreno junto à Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau. Para ganhar tempo e para melhor preparar a realização do projecto, em Junho do mesmo ano, o Grupo de Trabalho deliberou no sentido de o GCJAOM-2005 iniciar imediatamente os trabalhos conducentes à elaboração do projecto.

<u>Datas</u>	<u>Factos principais</u>
3. 2001.10	O GCJAOM-2005 propôs consultar 3 empresas projectistas para a elaboração do projecto, estimando-se a despesa em 20 milhões de patacas. Proposta autorizada pelo Chefe do Executivo.
4. 2001.11	Em reunião do Grupo de Trabalho, o ID referiu que, segundo informação do GDI, o lote para a construção do Pavilhão Polidesportivo já começou a ser aterrado, prevendo-se a conclusão dos trabalhos para o fim de 2002.
5. 2001.12	O Chefe do Executivo autorizou a adjudicação da elaboração do projecto e assistência técnica a uma empresa projectista, pelo preço de MOP19 500 000,00 e com o prazo de execução de 150 dias.
6. 2002.01	Em reunião do Grupo de Trabalho, a MEAGOC referiu que os trabalhos de aterro do lote anteriormente indicado para a implantação do pavilhão polidesportivo estavam atrasados, tendo o GDI notificado que a nova localização seria num terreno junto ao Estádio de Macau, na Baía de Nossa Senhora da Esperança.
7. 2002.01	O GDI propôs a abertura do concurso público para a adjudicação da “Construção do Aterro para o Pavilhão Polidesportivo”, localizado num lote junto ao Estádio de Macau, na Baía de Nossa Senhora da Esperança.
8. 2002.03	O ID propôs a adjudicação de sondagens geológicas do lote da Baía de Nossa Senhora da Esperança, pelo preço de MOP416 664,00 e com o prazo de execução de 30 dias. Proposta autorizada pelo SASC.
9. 2002.06	O SASC ratificou o acréscimo de despesas com as sondagens geológicas, no valor de MOP62 072,00, apurado na liquidação final .
10. 2002.07	Em reunião do Grupo de Trabalho, a MEAGOC referiu que, segundo notificação do GDI, o local de implantação passou para a parte norte do terreno onde estavam a ser feitas as obras de aterro do Centro Internacional de Tiro (Centro de Tiro), ou seja, a localização definitiva do centro de tiro.
11. 2002.07	Em 24 de Julho, o GDI e o empreiteiro da “Construção do Aterro para o Pavilhão Polidesportivo” assinaram o auto de consignação do lote junto ao Estádio de Macau, na Baía de Nossa Senhora da Esperança.
12. 2002.07	Em 12 de Julho, a DSSOPT propôs superiormente a abertura do concurso público para a empreitada de construção da Nave Desportiva, que, segundo a estimativa da empresa projectista, custaria 594 milhões de patacas. Proposta autorizada pelo Chefe do Executivo, a 2 de Agosto.
13. 2002.08	Devido à alteração do local de implantação, o ID propôs realizar novas sondagens geológicas, ao preço de MOP306 020,00, no terreno em que Nave Desportiva viria a fixar-se definitivamente. Proposta autorizada pelo SASC.
14. 2002.09	25 de Setembro - publicado no Boletim Oficial da RAEM o anúncio do concurso público da empreitada.

<u>Datas</u>	<u>Factos principais</u>
15. 2002.10	A empresa projectista apresentou ao ID nova proposta de honorários, no valor de MOP5 600 000,00, resultante das alterações do local da implantação e do acréscimo de instalações.
16. 2002.11	O SASC ratificou o acréscimo de despesas com a segunda sondagem geológica, no valor de MOP70 292,90, apurado na liquidação final.
17. 2002.11	12 de Novembro - a DSSOPT procedeu ao acto público do concurso, a que foram presentes 13 propostas, com preços entre MOP588 591 699,00 e MOP718 598 673,00.
18. 2002.12	Autorizada, pelo SOPT, a mudança do local da “Construção do Aterro para o Pavilhão Polidesportivo”, da Baía de Nossa Senhora de Esperança para o lote demarcado para a carreira de tiro e para a zona desportiva a leste dos aterros de COTAI. O empreiteiro do aterro anterior passou a cumprir o contrato no novo local, mantendo-se inalterado o valor contratado.
19. 2002.12	Autorizada, pelo Chefe do Executivo, a adjudicação da construção da Nave Desportiva ao concorrente com pontuação mais elevada no concurso: preço - MOP640 070 750,00 e prazo de execução - 660 dias.
20. 2003.01	Assinado, em 20 de Janeiro, o auto de consignação da empreitada da Nave Desportiva entre o GDI e o empreiteiro. Execução em 660 dias, contados a partir da data do auto.
21. 2003.01	Autorizada, pelo Chefe do Executivo, a consulta para a aquisição de serviços de coordenação e de fiscalização para a empreitada de construção da Nave Desportiva.
22. 2003.02	O ID propôs a adjudicação da “alteração do projecto da Nave Desportiva devido à mudança do local de implantação e ao acréscimo de instalações” à empresa projectista inicial, pelo preço de MOP5 600 000,00. Proposta autorizada pelo Chefe do Executivo.
23. 2003.03	Autorizada, pelo Chefe do Executivo, a adjudicação da aquisição dos serviços de coordenação e de fiscalização da Nave Desportiva. Preço - MOP15 526 000,00 e prazo de execução - 22 meses.
24. 2003.03	Autorizada, pelo Chefe do Executivo, a adjudicação da aquisição dos serviços de assistência técnica e de controlo de qualidade para as obras da Nave Desportiva. Preço - MOP6 080 800,00 e prazo de execução - 22 meses.
25. 2003.04	O GDI propôs proceder à revisão do projecto de execução, pelo preço de MOP2 450 000,00 e com o prazo de execução de 3 meses. Proposta autorizada pelo SOPT.
26. 2003.07	O GDI propôs refazer o projecto de electricidade da Nave Desportiva, pelo preço de MOP600 000,00. Proposta autorizada pelo SOPT.

<u>Datas</u>	<u>Factos principais</u>
27. 2003.07	Em reunião do Grupo de Trabalho, o representante do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM) referiu que já estava criado um “grupo de trabalho de espaços verdes dos Jogos da Ásia Oriental” e apresentou o respectivo plano geral de trabalhos. O plano incluía espaços verdes para a Nave Desportiva, embora ainda sem projecto concreto.
28. 2003.07	A empresa projectista apresentou o projecto dos trabalhos de interiores da Nave Desportiva e os estudos prévios da iluminação e dos trabalhos de plantação nos espaços verdes previstos no projecto de arranjo paisagístico, referindo ainda que iria coordenar com o IACM e facultar-lhe os projectos de construção.
29. 2003.07	O GDI propôs adjudicar os trabalhos suplementares de “reforço das fundações e da estrutura de betão, redes de drenagem e impermeabilizações” ao empreiteiro da construção da Nave Desportiva, pelo preço de MOP34 408 320,80. Proposta autorizada pelo Chefe do Executivo.
30. 2003.08	O GDI propôs adjudicar o prolongamento do aterro a norte do terreno da Nave Desportiva ao empreiteiro da construção da mesma. Proposta autorizada pelo SOPT.
31. 2003.08	Uma empresa de consultadoria ecológica apresentou ao GSASC um estudo prévio sobre a qualificação paisagística e os arranjos dos espaços verdes da Nave Desportiva. Aquele gabinete reencaminhou o estudo à MEAGOC para análise.
32. 2003.09	O GDI propôs adjudicar a obra de construção do “Complexo da Nave Desportiva – abastecimento de água, montagem das canalizações do sistema de combate a incêndios e de abastecimento de água” à concessionária do sector, pelo preço de MOP2 010 652,50. Proposta autorizada pelo SOPT.
33. 2003.09	O GDI propôs adjudicar o fornecimento e montagem de equipamentos da “rede de média tensão” à concessionária do sector, pelo preço de MOP7 040 000,00. Proposta autorizada pelo Chefe do Executivo.
34. 2003.09	O GDI propôs adjudicar “a execução dos interiores da Nave Desportiva, iluminação e plantação dos espaços verdes no âmbito dos arranjos paisagísticos, incluindo as obras do sistema de segurança das zonas exteriores, a elaboração dos projectos de execução da zona VVIP e da plataforma de aterragem de helicópteros” à empresa projectista inicial, pelo preço de MOP5 380 000,00, e com o prazo de execução até 30 de Dezembro de 2003. Proposta autorizada pelo Chefe do Executivo.
35. 2003.09	O GDI propôs adjudicar os trabalhos da “2.ª fase de construção da Nave Desportiva, incluindo os edifícios do centro de apoio, de recolha de lixo e técnico, o reservatório de água, bem como as instalações eléctricas e mecânicas inerentes a cada um deles, a instalação de painéis de insonorização, a construção de galerias técnicas e a execução de um sistema sifonado de drenagem” ao empreiteiro inicial, pelo preço de MOP79 451 692,00. Proposta autorizada pelo Chefe do Executivo.

<u>Datas</u>	<u>Factos principais</u>
36. 2003.10	O GDI propôs adjudicar o nivelamento do prolongamento do aterro a norte da Nave Desportiva ao empreiteiro inicial. Proposta autorizada pelo SOPT.
37. 2003.11	O GDI propôs adjudicar o “reforço da estrutura metálica da Nave Desportiva, da construção dum cais de descarga e acessos, incluindo a execução do aterro parcial” ao empreiteiro inicial, pelo preço de MOP44 492 367,20. Proposta autorizada pelo Chefe do Executivo.
38. 2003.12	Em 5 de Dezembro, o GDI e o empreiteiro assinaram o auto de recepção provisória do “prolongamento do aterro na zona norte da Nave Desportiva” e, em 8 de Dezembro, assinaram o auto de recepção provisória do “nivelamento do prolongamento do aterro a norte da Nave Desportiva”.
39. 2003.12	O GDI propôs adjudicar a “comparticipação relativa ao abastecimento da energia da Nave Desportiva” à Companhia de Electricidade de Macau, S.A.R.L. (CEM), pelo preço de MOP15 770 000,00. Proposta autorizada pelo Chefe do Executivo.
40. 2004.02	A MEAGOC propôs abrir concurso para fornecimento e instalação de dois ecrãs LED largos, <i>full colour</i> , na Nave Desportiva. Proposta autorizada pelo Chefe do Executivo.
41. 2004.05	O GDI propôs adjudicar ao empreiteiro inicial “os arranjos e a decoração interiores da Nave Desportiva, que incluem estruturas, decoração, rede de esgotos, instalações eléctricas e mecânicas e mobiliário – 3. ^a fase de construção”. Preço pelos trabalhos previstos - MOP262 389 246,00 e prazo de execução - até 31 de Dezembro de 2004. Proposta autorizada no dia 18 de Maio pelo Chefe do Executivo.
42. 2004.06	Autorizada, pelo Chefe do Executivo, a adjudicação do “fornecimento e instalação de ecrãs LED na Nave Desportiva”, pelo preço de MOP22 753 680,00.
43. 2004.07	Autorizada, pelo Chefe do Executivo, a adjudicação dos trabalhos adicionais relativos a equipamentos desportivos para a Nave Desportiva ao empreiteiro inicial, pelo preço de MOP4 648 845,80.
44. 2004.08	O GDI propôs adjudicar ao empreiteiro inicial os trabalhos de “reforço e ampliação do aterro da zona entre o centro logístico na plataforma da Nave Desportiva e o pavilhão desportivo”. Proposta autorizada pelo Chefe do Executivo.
45. 2004.09	O GDI propôs adjudicar o “projecto de qualificação paisagística e de criação de espaços verdes na Nave Desportiva ” a uma empresa de consultadoria ecológica, pelo preço de MOP500 000,00 e com o prazo de execução de 15 dias. Proposta autorizada pelo SOPT.
46. 2004.10	Autorizada, pelo Chefe do Executivo, a abertura do concurso público para o “fornecimento, instalação e desmontagem duma pista de atletismo em recinto coberto e de equipamentos desportivos associados”, estimando-se as despesas em menos de 13 milhões de patacas.

<u>Datas</u>	<u>Factos principais</u>
47. 2004.11	Em 2 de Novembro, o GDI e o empreiteiro assinaram o auto de recepção provisória do “aterro do pavilhão polidesportivo”.
48. 2004.11	O GDI propôs adjudicar ao empreiteiro inicial a execução da “4.ª fase de construção da Nave Desportiva, incluindo todos os trabalhos de exteriores de qualificação dos espaços verdes, especialmente a plantação, a fonte cibernética e a sua iluminação”, pelo preço de MOP32 657 740,10. Proposta autorizada pelo Chefe do Executivo.
49. 2004.11	O GDI propôs adjudicar a obra das “peças da estrutura metálica de armazenagem do centro de apoio da Nave Desportiva” ao empreiteiro inicial, pelo preço de MOP6 258 840,00. Proposta autorizada pelo Chefe do Executivo.
50. 2004.11	O GDI propôs adjudicar ao empreiteiro inicial os “restantes trabalhos adicionais da Nave Desportiva, incluindo a instalação de distribuidores de ar frio, de silenciadores, do sistema especial de ar condicionado para o centro de dados e dos sistemas de exaustão e de ventilação das cozinhas; trabalhos de construção civil para colocação de tecto artificial nas zonas públicas”, pelo preço de MOP15 605 468,80. Proposta autorizada pelo Chefe do Executivo.
51. 2004.12	Autorizada, pelo Chefe do Executivo, a adjudicação do “fornecimento, instalação e desmontagem duma pista de atletismo em recinto coberto e de equipamentos desportivos associados”, pelo preço de MOP15 781 663,00.
52. 2004.12	Autorizada, pelo SOPT, a prorrogação dos prazos de execução das 1.ª, 2.ª e 3.ª fases de construção até 31 de Março de 2005.
53. 2005.02	Aberto o concurso público de adjudicação da “empreitada de construção do ringue de patinagem na Nave Desportiva e fornecimento de equipamentos desportivos associados”, com despesas estimadas em 11 milhões de patacas.
54. 2005.03	Autorizada, pelo SOPT, a prorrogação do período de prestação dos serviços de coordenação e fiscalização até 31 de Março de 2005. Preço - MOP2 154 000,00.
55. 2005.04	Autorizada, pelo SOPT, a prorrogação do período de prestação dos serviços de assistência técnica e de controlo de qualidade até fim de Abril de 2005. Preço - MOP1 382 000,00.
56. 2005.06	Autorizada, pelo Chefe do Executivo, a adjudicação da “construção do ringue de patinagem da Nave Desportiva e do fornecimento de equipamentos desportivos associados”, pelo preço de MOP18 247 982,00 e com o prazo de execução de 90 dias, contados a partir da data de consignação.
57. 2005.06	O GDI, a MEAGOC, a companhia de fiscalização e o empreiteiro assinaram em 20 de Junho os autos de recepção provisória da empreitada de construção da Nave Desportiva e da 4.ª fase de trabalhos.

<u>Datas</u>	<u>Factos principais</u>
58. 2005.07	O GDI propôs adjudicar a empreitada de “construção da Nave Desportiva – 2.ª fase – depósitos de fuel e vedação amovível” ao empreiteiro inicial, pelo preço de MOP1 397 712,30. Proposta autorizada pelo SOPT.
59. 2005.07	O GDI propôs adjudicar os “trabalhos de melhoria de qualidade da 3.ª fase de construção ” ao empreiteiro inicial, pelo preço de MOP5 557 081,70. Proposta autorizada pelo SOPT.
60. 2005.07	O GDI propôs reajustar o preço da “empreitada de construção da Nave Desportiva”, no valor de MOP57 758 959,00. Proposta autorizada pelo Chefe do Executivo.
61. 2005.07	Assinado pelo GDI e pelo empreiteiro, em 27 de Julho, o auto de recepção provisória dos trabalhos de “reforço e ampliação do aterro da zona entre o centro logístico na plataforma da Nave Desportiva [1.ª fase] e o pavilhão desportivo”. A MEAGOC, a companhia de fiscalização e o empreiteiro assinaram, no dia 28, o auto de recepção provisória dos trabalhos de construção da Nave Desportiva – 2.ª e 3.ª fases.
62. 2005.09	O GDI propôs adjudicar ao empreiteiro inicial a construção da “base para a escultura junto à Nave Desportiva”, pelo preço de MOP1 594 385,00, com o prazo de execução de 20 dias. Proposta autorizada pelo SOPT.
63. 2005.09	O GDI propôs adjudicar ao empreiteiro inicial a construção duma “passagem envidraçada no 2.º andar da zona BC da Nave Desportiva”, pelo preço de MOP786 060,00 e com o prazo de execução até 15 de Outubro de 2005. Proposta autorizada pelo SOPT.
64. 2005.10	O GDI e o empreiteiro assinaram, em 14 de Outubro, o auto de recepção provisória da “construção da passagem envidraçada entre as zonas B e C da Nave Desportiva” e, a 17 do mesmo mês, assinaram o auto de recepção provisória da “base para a escultura da Nave Desportiva”.

Parte III: Entidades participantes nas obras de construção e a divisão de trabalho entre elas

Esta parte debruça-se sobre os serviços e entidades públicos participantes no projecto e construção do empreendimento e a divisão de tarefas e responsabilidades entre eles. Devido à complexidade e urgência do empreendimento, nomeadamente no tocante à escolha do terreno de implantação, à realização de trabalhos de aterro e à própria construção, a sua realização envolveu, para além da MEAGOC, vários serviços públicos. Os resultados da auditoria realizada revelam que as diversas entidades envolvidas tinham noções diferentes acerca das responsabilidades e tarefas que a cada uma cabiam, o que fez com que os resultados da coordenação e execução do empreendimento fossem aquém do desejado.

3.1 Principais entidades participantes

3.1.1 GDI e DSSOPT

Ao GDI, um dos organismos legalmente constituídos para o domínio de transportes e obras públicas, competia, de acordo com o próprio diploma orgânico, promover e coordenar todas as actividades relacionadas com a manutenção, modernização e desenvolvimento do sistema de infra-estruturas da RAEM. Ao GDI competia nomeadamente apoiar o desenvolvimento dos projectos em curso e outros grandes empreendimentos públicos ou privados incluídos no plano de desenvolvimento de COTAI, bem como exercer a fiscalização técnica, com especial incidência sobre o ordenamento ambiental e paisagístico, sobre o ordenamento geral das grandes construções e transportes e ainda sobre a acessibilidade ferroviária (Anexo IV). No empreendimento vertente, competia ao GDI realizar os trabalhos de aterro para a formação do terreno onde iria ser edificada a Nave Desportiva e acompanhar a execução das obras de construção do pavilhão desportivo, de modo a assegurar que o empreendimento pudesse ser concluído no prazo fixado.

Por outro lado, à DSSOPT competia propor políticas de ordenamento físico da Região, incidindo sobre a gestão e utilização de solos, o planeamento urbano, os transportes, as infra-estruturas, os serviços básicos e os transportes terrestres; apoiar no estudo e análise de propostas de empreendimentos públicos e privados que envolvessem vários serviços públicos, com vista à definição e aplicação de métodos que permitissem fundamentar a formação de decisões sobre os mesmos (Anexo V). No projecto em apreço, à DSSOPT competia realizar os trabalhos conducentes ao lançamento do concurso público para a adjudicação da empreitada, bem como coordenar e analisar as propostas.

3.1.2 MEAGOC (GCJAOM-2005)

Entidade participante, legalmente constituída, do sector desportivo. O GCJAOM-2005 foi criado pelo Despacho n.º 144/2000 como equipa de projecto e tinha por objectivo organizar, promover e coordenar todas as acções relacionadas com os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental. O despacho dispunha que todas as novas instalações projectadas, ou a projectar, destinadas aos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, bem como as obras já projectadas e a cargo do ID passariam para a responsabilidade do GCJAOM-2005, destacando-se, nomeadamente, o complexo desportivo de COTAI, ou seja, a Nave Desportiva (Anexo VI). Por outro lado, constituída nos termos do Regulamento n.º33/2001, a MEAGOC era uma sociedade anónima de capitais públicos, e tinha como objecto social a concepção, preparação, planeamento, promoção e realização dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental. O Regulamento estipulava ainda que, após a extinção da GCJAOM-2005, todas as construções por ela geridas passariam para a gestão da MEAGOC (Anexo VII).

Conforme o número 2 do artigo 5.º do “Estatuto do Comité Organizador dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental – Macau, S. A.”, a MEAGOC tinha por atribuições, nomeadamente: “Aprovar o programa de construção, reconstrução e requalificação das infra-estruturas desportivas em que se realizarão as competições desportivas, bem como de todas as infra-estruturas e equipamentos de apoio, tendo ainda os poderes necessários para propor o que entenda como necessário para assegurar o cumprimento das regras e exigências estabelecidas pelas Federações Internacionais Desportivas e outros organismos afins.” (Anexo VIII)

3.1.3 Grupo de Trabalho

O Grupo de Trabalho foi criado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 17/2001, de 7 de Fevereiro, com o objectivo de assegurar a existência de recintos desportivos e outras instalações necessárias à realização dos Jogos da Ásia Oriental e, ao mesmo tempo, de harmonizar a concepção e construção dessas infra-estruturas com o programa de desenvolvimento urbanístico de Macau. O Grupo de Trabalho era composto por representantes da DSSOPT, do ID, do GCJAOM-2005 e das câmaras municipais provisórias de Macau e das Ilhas; os representantes do GCJAOM-2005 e das câmaras foram, mais tarde, substituídos pelos da MEAGOC e do IACM, respectivamente. Ao Grupo de Trabalho competia coordenar os trabalhos de planeamento, concepção e construção das instalações desportivas dos Jogos da Ásia Oriental para o ano de 2005.

Durante o período entre 7 de Março de 2001, data da primeira reunião, e 22 de Abril de 2004, o Grupo de Trabalho reuniu 11 vezes para, fundamentalmente, coordenar os trabalhos a cargo das diversas entidades participantes e para acelerar os procedimentos

administrativos necessários. Quando as necessidades justificassem, eram convidados a participar nas reuniões do Grupo de Trabalho os serviços relevantes ou as entidades participantes nas construções para darem conta do andamento das obras, de forma a que os membros do Grupo de Trabalho pudessem debater questões ligadas às construções, na própria reunião. Pessoas convidadas para estarem presentes em reuniões incluíram: representantes do ID, engenheiros da MEAGOC responsáveis pela concepção dos recintos desportivos, consultores jurídicos da MEAGOC, representantes do Grupo de Trabalho de Espaços Verdes, representantes da empresa de consultadoria e representantes do GDI.

3.2 Mecanismos de coordenação e divisão de tarefas

Participaram na construção da Nave Desportiva a MEAGOC e vários serviços. A forma e a matéria de intervenção diferiam entre os serviços e entidades participantes, respeitando a divisão das tarefas às seguintes três áreas:

- área de obras públicas: os principais intervenientes eram o GDI e a DSSOPT, assegurando essencialmente os trabalhos de planeamento e de projecto, bem como a abertura de concurso público de arrematação e a execução da obra;
- área desportiva: a MEAGOC (GCJAOM-2005), competindo-lhe acompanhar os projectos inicialmente geridos pelo ID e participar na coordenação dos trabalhos de construção da Nave Desportiva;
- estrutura de coordenação: criado o Grupo de Trabalho para coordenar as entidades e serviços das áreas de obras públicas, de desporto, de assuntos municipais e outras, com vista a apoiar a realização dos trabalhos relacionados com a construção.

Na primeira reunião do Grupo de Trabalho, os membros presentes deliberaram sobre as bases da divisão de tarefas⁶:

“A adjudicação de novas empreitadas deve seguir o regime de concepção/construção. Quanto à elaboração dos documentos relativos às exigências das instalações, compete ao GCJAOM-2005, devendo posteriormente ser apreciados pelo Grupo de Trabalho que se responsabilizará pela elaboração do caderno de encargos. No que diz respeito à fiscalização e coordenação das obras, esta tarefa é da competência da DSSOPT. Os elementos do Grupo de Trabalho tomarão parte do júri para selecção do adjudicatário e a DSSOPT responsabilizar-se-á pela análise das propostas.”

⁶ Fonte: Acta da primeira reunião do Grupo de Trabalho (fornecida pela DSSOPT).

Não obstante o facto de a divisão de tarefas estar fixada logo na primeira reunião do Grupo de Trabalho, na prática, as obras de construção realizadas posteriormente foram organizadas de forma casuística pelas respectivas entidades participantes. Por exemplo, a MEAGOC chamou a si todas as tarefas da construção do Centro Náutico da Praia Grande; no caso do Centro de Tiro, a MEAGOC coordenou e planeou, enquanto a DSSOPT se responsabilizou pela execução da obra. Para a construção da Nave Desportiva, em que a elaboração do projecto e a execução da obra foram objecto de concursos independentes⁷, a MEAGOC e o GDI intervieram essencialmente a nível do projecto, a DSSOPT assumiu a parte relativa ao concurso público e o GDI responsabilizou-se pela execução e fiscalização.

3.3 Esclarecimentos complementares prestados pelos sujeitos a auditoria

O responsável do Grupo de Trabalho (o representante da DSSOPT) referiu que a coordenação do Grupo incidia só sobre as infra-estruturas dos Jogos da Ásia Oriental, isto é, coordenava os trabalhos das entidades envolvidas na construção. Porém, quanto aos recintos desportivos ou às infra-estruturas de apoio necessários aos Jogos, em princípio, a coordenação cabia à MEAGOC. Uma vez fixado o projecto da obra, este era encaminhado para a respectiva entidade executante para acompanhamento, por exemplo, a DSSOPT, o ID, o GDI ou a Universidade de Macau. O âmbito de intervenção abarcava fundamentalmente os recintos a construir ou a remodelar definidos no período inicial de funcionamento do Grupo de Trabalho, em 2001, nomeadamente o Pavilhão Polidesportivo do Instituto Politécnico de Macau, o Pavilhão Polidesportivo Tap Seac, a ampliação do Estádio de Macau, a Piscina Olímpica de Macau, a Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental e o Carreira de Tiro. Em relação às obras realizadas após 2004, como o Centro Náutico da Praia Grande, o Centro de Bowling e a Academia de Ténis, dado que as obras acima mencionadas tinham sido executadas sem grandes sobressaltos e dentro dos prazos fixados, tendo ainda em conta que as equipas de trabalho subordinadas ao Grupo de Trabalho começaram a registar falta de pessoal, a divisão de trabalho adoptada inicialmente veio a ser abandonada, passando a MEAGOC a assumir a coordenação, em nome do Grupo de Trabalho.

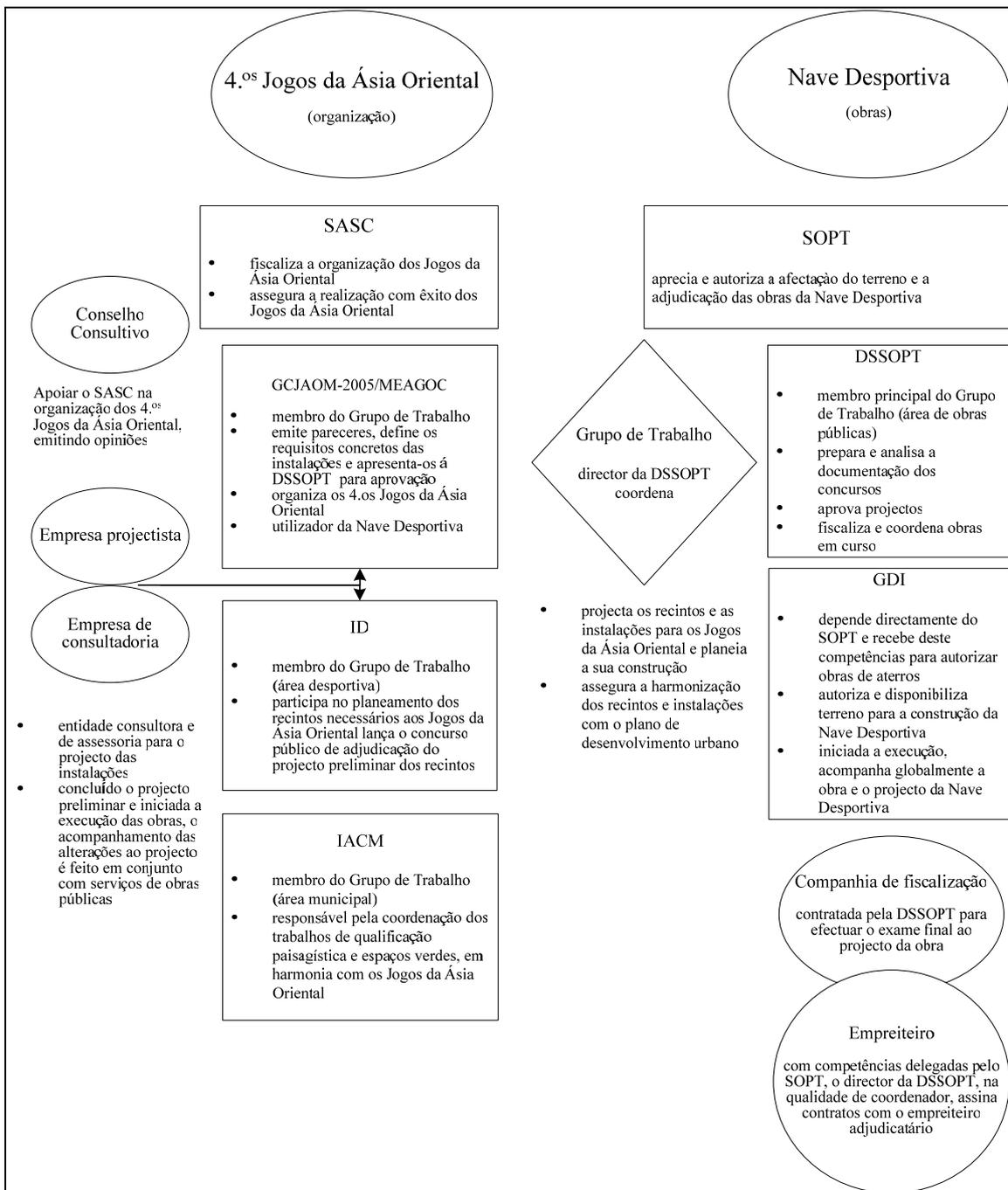
Relativamente à construção da Nave Desportiva, os serviços desportivos⁸ referiram que, apesar da divisão de tarefas acordada no Grupo de Trabalho, a efectiva execução demonstrou, porém, que as entidades da área de obras públicas tiveram um papel de liderança na avaliação e decisão no projecto, na fiscalização, bem como na execução, e, em

⁷ O regime de adjudicação do projecto independente da execução da obra foi aplicado a todas as infra-estruturas dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental.

⁸ Através de ofício datado de 16/2/2007, o Comissariado da Auditoria solicitou à MEAGOC e ao ID comentários complementares sobre o documento de trabalho. Os comentários foram entregues em 21/08/2007, mas em nome do ID.

termos de poderes e de gestão, aos serviços desportivos não foram dadas as condições necessárias a uma participação ampla. Os serviços desportivos referiram que a sua acção se resumiu na organização dos Jogos e apresentaram o seguinte esquema sobre a divisão de tarefas efectivamente verificada.

Figura 2: Diagrama de relacionamento funcional entre as entidades participantes na construção da Nave Desportiva (fornecido pelos serviços desportivos)



Fonte: Elementos suplementares entregues, em 21.08.2007, pelos serviços desportivos.

O responsável do GDI afirmou que a construção da Nave Desportiva era condicionada pela premissa de que as obras tinham que estar prontas antes do início dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental. Difícil, complexo e urgente, o empreendimento, porém, nunca teve um plano global e um projecto completo por que os trabalhos de construção pudessem seguir. Por outro lado, o GDI não integrava Grupo de Trabalho⁹, sendo a MEAGOC a única fonte de informações para a sua actuação.

O Commissariado da Auditoria apresenta no quadro seguinte os pontos essenciais relativos à divisão de tarefas entre as entidades intervenientes na construção, extraídos dos esclarecimentos adicionais prestados pelas mesmas entidades. Assim:

Quadro II: Esclarecimentos sobre a divisão de tarefas, prestados pelas entidades participantes na obra de Nave Desportiva

Divisão de tarefas/trabalhos	Serviços desportivos	GDI	Grupo de Trabalho
Planeamento e escolha do local de implantação	<ul style="list-style-type: none"> - conforme indicação superior, os serviços desportivos certificavam os espaços e os recintos disponibilizados e informavam os membros do Conselho Consultivo. - a Nave Desportiva era uma instalação polivalente e de concepção prospectiva, não podendo por isso ser da autoria dos serviços desportivos. - no processo de localização, a MEAGOC teve sempre um papel passivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - a MEAGOC participou no processo de localização. - as alterações à localização foram decididas pelo Governo, tendo em conta as necessidades de desenvolvimento da RAEM. - o pavilhão desportivo era de natureza multifuncional, sendo a MEAGOC responsável pelo projecto. 	<ul style="list-style-type: none"> - coordena os trabalhos de construção e acelera o cumprimento dos procedimentos administrativos. - a divisão de tarefas dependia das circunstâncias concretas; na fase final, a MEAGOC assumiu a coordenação em nome do Grupo de Trabalho.
Trabalhos relacionados com o projecto	<ul style="list-style-type: none"> - definição do projecto inicial pelos serviços desportivos, devendo a execução seguir a divisão de tarefas estabelecida na 1.^a reunião do Grupo de Trabalho. Posteriormente, a área de obras públicas indicou o GDI para acompanhar o projecto, sem a participação da área desportiva. - no desenvolvimento dos trabalhos subsequentes, a empresa projectista não respondia perante os serviços desportivos, pelo que estes não puderam oportunamente acompanhar, fiscalizar e coordenar os trabalhos. 	<ul style="list-style-type: none"> - o projecto foi conduzido pelo Governo da RAEM e pela MEAGOC. O GDI não participou nesse trabalho, limitando-se apenas a executar a obra conforme o projecto fornecido pela MEAGOC. - o GDI teve que insistir sempre com a MEAGOC e com a empresa projectista para entregarem os projectos; da parte do GDI, o início dos trabalhos era imediato. - o GDI chegou a receber novos projectos incompatíveis com os anteriores, obrigando-se a proceder a ajustamentos. 	<ul style="list-style-type: none"> - embora sem reuniões formais, os membros do Grupo de Trabalho sabiam do andamento das obras e dos trabalhos a coordenar.

⁹ O GDI só esteve presente na oitava (05.05.2003) e na décima primeira reunião (22.04.2004, última reunião) do Grupo de Trabalho.

Divisão de tarefas/trabalhos	Serviços desportivos	GDI	Grupo de Trabalho
Execução da obra	<ul style="list-style-type: none"> - a área de obras públicas abre o concurso público de adjudicação das obras. - iniciada a execução das obras, os serviços desportivos nunca emitiram opiniões que pudessem prejudicar o andamento ou o conteúdo da obra. - a fiscalização da obra estava fora das competências dos serviços desportivos no âmbito do Grupo de Trabalho, bem como fora das atribuições cometidas pelo Governo da RAEM à MEAGOC; nos processos de concurso e de aquisição de serviços, a MEAGOC não tinha poderes de escolha nem de decisão final. 	<ul style="list-style-type: none"> - a MEAGOC tinha que atender às necessidades de diferentes funcionalidades; cada nova exigência que a MEAGOC apresentasse implicava não só alterações ao projecto, mas também ajustamento das obras. - durante a execução da obra, o GDI e a MEAGOC mantinham contactos frequentes, incluindo reuniões no local da obra. 	

Opiniões do Comissariado da Auditoria

A Nave Desportiva tinha um valor crucial e de longo alcance para o desenvolvimento da RAEM, porquanto a sua construção requeria investimentos avultados e oferecia, quando concluída, múltiplas funcionalidades. Era indubitável que a construção da Nave Desportiva era um projecto fundamental do Governo da RAEM, pois durante anos seguidos, as Linhas de Acção Governativa salientavam a necessidade de, entre outros, aperfeiçoar as infra-estruturas desportivas, de internacionalizar o sector desportivo, de desenvolver o sector de exposições e convenções, bem como elevar os resultados na aplicação dos recursos desportivos. Ao mesmo tempo, a realização com sucesso dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental sempre ocupou um lugar de relevo dentre as acções centrais do Governo após a transferência de Administração. Neste contexto, os serviços de obras públicas, os serviços desportivos e a MEAGOC deviam ter estabelecido uma boa cooperação e fixado uma divisão racional de tarefas entre si e, durante a execução, deviam ter demonstrado espírito de entreajuda e uma atitude de responsabilidade, com vista a cumprir a sua missão que era atingir os objectivos estratégicos definidos. Em termos gerais, foram identificadas as seguintes questões no planeamento e na divisão de tarefas:

a) não foi criada uma entidade de planeamento para fiscalizar globalmente o empreendimento

A Nave Desportiva era uma infra-estrutura que exigia vultuosos investimentos, que exigia a formação do terreno de implantação através de aterros, que proporcionaria

múltiplas funcionalidades, que produziria impactos profundos no desenvolvimento da Região, mas tinha que estar concluída e em funcionamento antes do início de um grande evento (os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, em Outubro de 2005). Neste sentido, já na fase inicial da organização dos Jogos que foi cometida ao GCJAOM-2005, entre outras, a atribuição de participar no planeamento da construção da Nave Desportiva. Importa referir que já na altura esse trabalho apresentava-se como muito premente, urgia a distribuição racional dos vários trabalhos assim como a constituição duma entidade com a responsabilidade de garantir o desenvolvimento metódico da construção. No entanto, a elencagem feita pelas entidades intervenientes das suas próprias funções e dos trabalhos a elas afectos não permitia descortinar a estrutura responsável pelo planeamento.

Os serviços desportivos afirmavam que ao Grupo de Trabalho “competia elaborar os projectos e o plano de construção das instalações dos Jogos da Ásia Oriental” (Figura 2, do número 3.3 da presente Parte), o que divergia, porém, do teor das disposições orgânicas do Grupo de Trabalho (v. 3.1.3 da presente Parte) bem como das funções que o seu responsável entendia serem próprias do Grupo. Por outro lado, o GDI afirmava que a MEAGOC participou na coordenação da construção da Nave Desportiva, mas os serviços desportivos diziam que a MEAGOC não foi a entidade que elaborou o plano geral nem tão pouco o seu executante. A situação gerada revela que a falta duma estrutura responsável pelo plano tornava difícil reconhecer claramente os poderes e as responsabilidades dentro da equipa e, ao mesmo tempo, impedia-a de exercer uma fiscalização eficaz. As manifestações concretas da situação serão explicitadas mais adiante.

O Comissariado da Auditoria entende que para todas as grandes obras públicas, de grande importância para o desenvolvimento da Região, que envolvam múltiplos sectores e que, ao mesmo tempo, sejam de grande dificuldade e complexidade e, ainda, tenham que ser concluídas num curto período de tempo, deve ser, obrigatoriamente, criado um gestor exclusivo (ou uma entidade) para a sua coordenação geral, dotado de poderes e responsabilidades próprios. Todas as entidades participantes devem empenhar-se na criação dessa entidade e verificar periodicamente a eficácia do mecanismo de cooperação.

b) não foram definidas de forma clara os poderes e responsabilidades das entidades participantes, a divisão de tarefas e o mecanismo de cooperação entre elas

Relativamente à entidade responsável pelo planeamento e aos trabalhos que a cada interveniente competiam (Quadro II, do número 3.3 da presente Parte), as entidades intervenientes afirmaram que tiveram apenas o papel de executantes, de colaboradores, ou de serviços consultados, revelando que o planeamento, o projecto, a execução e a gestão orçamental não foram enquadrados e sujeitos a uma fiscalização e a um controlo adequados.

Com base nas funções e responsabilidades das entidades participantes, conclui-se que ao GDI competia a responsabilidade de execução e fiscalização e, ainda, de apoiar o desenvolvimento dos grandes empreendimentos privados ou públicos abrangidos no plano de COTAI; à DSSOPT competia a execução dos procedimentos e a abertura dos concursos públicos de adjudicação; e, à MEAGOC competia, para além de dar continuidade aos trabalhos de construções geridas pelo GCJAOM-2005, a responsabilidade de aprovar o programa de construção, reconstrução e requalificação das infra-estruturas para as competições desportivas, bem como de todas as infra-estruturas e equipamentos de apoio, nos termos das atribuições dos estatutos da sociedade. Assim, em termos de atribuições orgânicas dos serviços e entidades intervenientes, estavam cobertos todos os trabalhos inerentes à construção do recinto desportivo. Com vista a uma boa gestão de programa de obras, devia ter-se procedido, entre outros, à criação duma estrutura adequada de direcção, à divisão de atribuições e responsabilidades por serviços e níveis, à normalização e à criação de um sistema de gestão de informações, de forma a clarificar as responsabilidades e os poderes, a divisão de trabalho, a comunicação e a cooperação mútua entre as entidades intervenientes.

O modo de divisão de tarefas foi estabelecido na primeira reunião do Grupo de Trabalho. Porém, o Comissariado da Auditoria entende que, para que a coordenação pudesse ser efectivamente implementada e ajustada conforme as circunstâncias reais, as entidades participantes, com base na deliberação tomada no Grupo de Trabalho, deveriam ter estabelecido um mecanismo adequado, elaborado um regulamento claro e emanado instruções escritas ou celebrado acordos de cooperação, no sentido de explicitar as responsabilidades e os poderes, a divisão de tarefas, a comunicação e a cooperação entre as várias entidades participantes e, assim, constituírem uma base racional, clara e responsabilizada para a realização dos trabalhos posteriores. Paralelamente, devia ter-se procurado reforçar o espírito de trabalho em equipa e elevado o sentido de responsabilidade dos respectivos membros quanto ao ritmo da execução, à qualidade, aos custos e benefícios, à segurança e ao impacto ambiental das obras.

Sugestões do Comissariado da Auditoria

- a) Formar um grupo de gestão de projecto¹⁰ composto pelas entidades participantes na coordenação, na execução e nos arranjos financeiros e nomear um gestor (uma

¹⁰ As “Instruções de Planeamento de Projectos” referentes ao Programa de Investimentos de Capital (*Capital Program*) emitidas pelos Serviços de Construções Públicas da Administração de Serviços Gerais (*The Public Buildings Service, General Services Administration*) do Governo Federal dos Estados Unidos da América dispõem que os organismos responsáveis por obras públicas devem constituir grupos de gestão integrada já na fase de estudos preliminares, como instrumento crucial duma boa gestão de projectos.

entidade) específico com poderes e responsabilidades para coordenar, globalmente, a distribuição de recursos, fiscalizar o andamento e executar o orçamento do projecto.

- b) Ao iniciar um projecto, garantir que esteja clarificado sobre a estrutura e a constituição organizacional, as responsabilidades e os poderes de cada entidade interveniente e sobre o mecanismo de comunicação e o relacionamento entre as mesmas, procedendo-se à elaboração de regulamentos, instruções escritas ou acordos de cooperação, quando necessário, e à divulgação da estrutura e das atribuições das entidades de gestão e execução.
- c) A entidade coordenadora deve, periodicamente, examinar o andamento dos trabalhos e a situação de cooperação, a fim de assegurar a eficácia da comunicação e o estado fluído da cooperação, devendo ainda oportunamente, de acordo com a grandeza das obras, dar a conhecer às diversas entidades fiscalizadoras e ao público geral elementos sobre as obras e sua gestão.
- d) Realizar workshops específicos para reforçar a cooperação e a base de comunicação entre os elementos dos diversos serviços, por forma a incrementar o seu domínio sobre as técnicas de gestão de projecto, de custos, de tempo e de gestão de crise.

Parte IV: Localização da Nave Desportiva e os trabalhos de aterro

Esta parte debruça-se sobre como as entidades coordenadoras do projecto (GCJAOM-2005 e MEAGOC/GDI) planearam e conduziram o processo de escolha do terreno para a construção da Nave Desportiva e os trabalhos de aterro necessários. A alteração por duas vezes do local de implantação implicou o atraso da construção do recinto. Os resultados de auditoria revelam que as entidades coordenadoras não chegaram a estabelecer um plano geral apropriado nem um programa de execução concreto para o empreendimento, o que impediu a existência duma fiscalização e dum orçamento adequados para os trabalhos posteriormente realizados.

4.1 Localização inicial e o ordenamento do COTAI

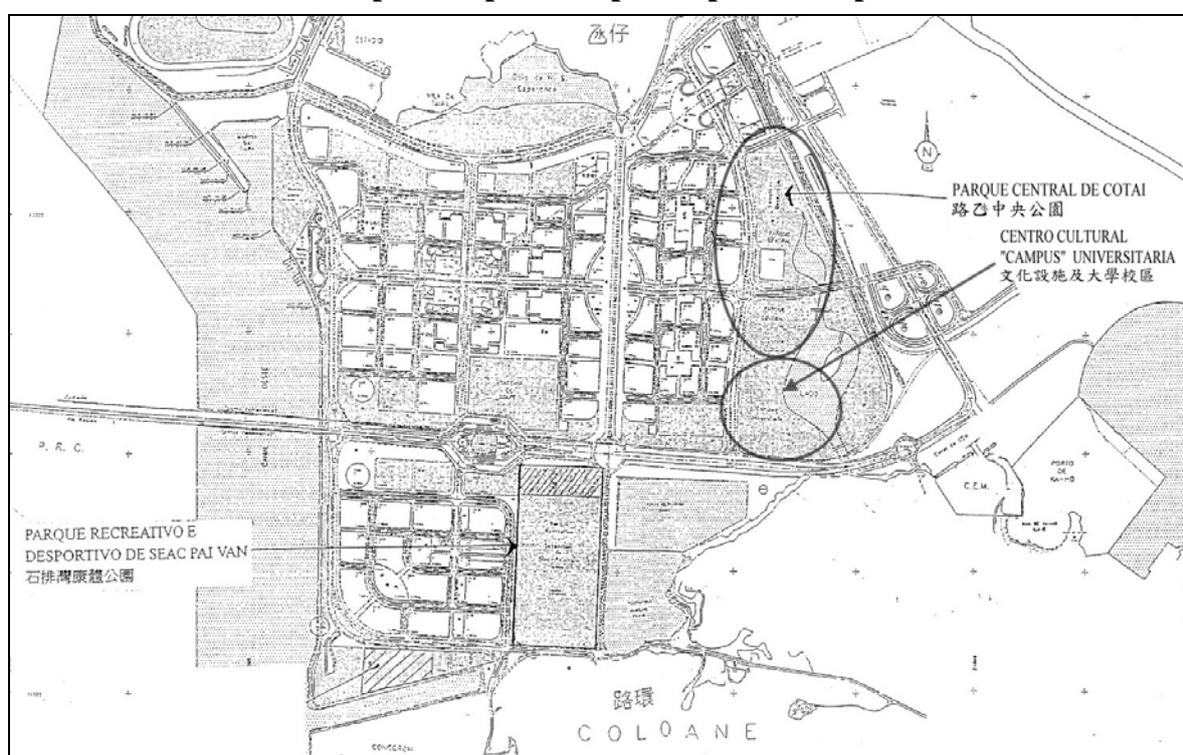
A construção de um “pavilhão polidesportivo de grande dimensão” foi discutida na primeira reunião do Grupo de Trabalho, realizada em 7 de Março de 2001, e durante a qual o GCJAOM-2005 apresentou o respectivo plano de construção, já autorizado superiormente, com localização provisória num terreno junto à Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau. O plano indicava que o empreendimento seria composto de um pavilhão polidesportivo de grande dimensão (com lotação para cerca de 10 mil espectadores) e de um complexo cultural, prevendo que o pavilhão polidesportivo pudesse, posteriormente, funcionar como uma instalação de apoio àquela Universidade e servindo, ao mesmo tempo, o público em geral. O projecto foi caracterizado, durante a reunião, como não sendo urgente mas também não era adiável, sendo certo que só poderia começar depois da conclusão dos aterros promovidos pelo GDI. O Grupo de Trabalho deliberou que o GCJAOM-2005 deveria solicitar as plantas de alinhamento oficial ao GDI e dar início imediato à elaboração do projecto do pavilhão polidesportivo, com vista a que as instalações principais pudessem estar concluídas e operacionais antes de 2003.

Em 14 de Maio do mesmo ano, o GCJAOM-2005 oficiou o GDI pedindo para disponibilizar terrenos necessários à construção da carreira de tiro e do pavilhão polidesportivo de grande dimensão¹¹. O GCJAOM-2005 propôs para a carreira de tiro um terreno situado na zona então reservada para a instalação de instituições de ensino superior e, para o pavilhão polidesportivo, um lote que estava na altura a ser aterrado, na zona leste

¹¹ De acordo com a planta geral dos “Futuros Aterros Inter-ilhas Taipa-Coloane” do GDI, estavam já previstos equipamentos para a parte leste do COTAI, incluindo o Parque Central, instalações culturais, zona universitária, linha férrea, entre outros (Figura 3A). De acordo com informações complementares posteriormente prestadas pelo GDI, o ordenamento atrás referido tinha a ver com o plano director para o COTAI elaborado em Março de 1994 pelo próprio gabinete. A planta foi fornecida pela MEAGOC.

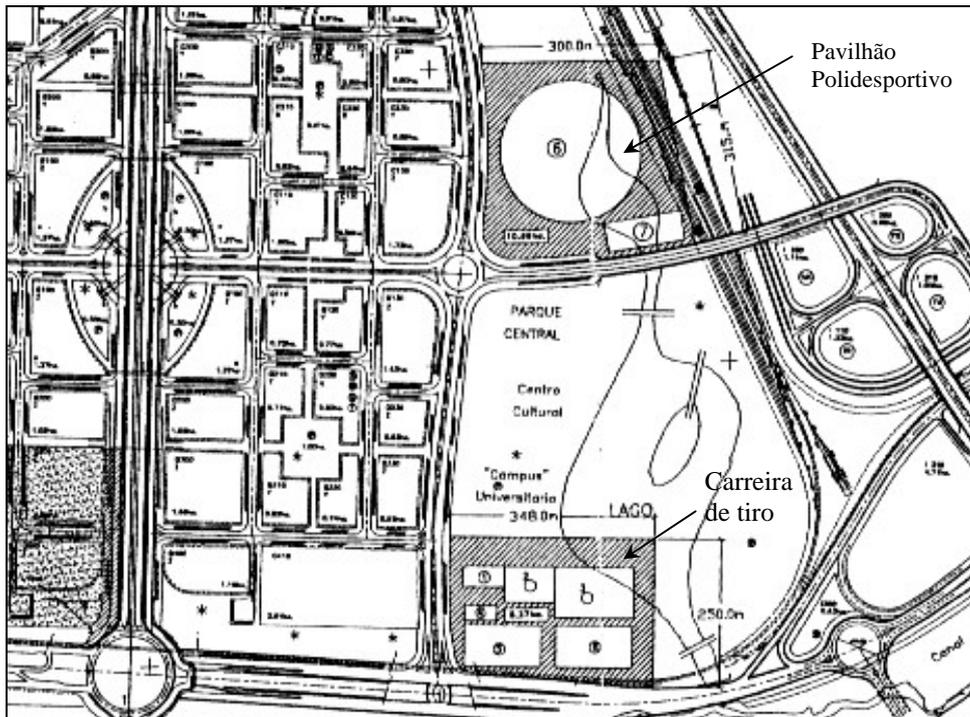
do COTAI, junto à Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau (com cerca de 10 hectares de área; Figura 3B). Em 23 de Maio, o GDI respondeu ao GCJAOM-2005 informando que o local proposto para o pavilhão polidesportivo tinha que ser alterado porque se sobrepunha parcialmente ao lote demarcado para a linha férrea. Considerando o ordenamento vigente, o terreno para o pavilhão polidesportivo teria que se estreitar e alongar em direcção a norte, passando de 315m para 450m (Figura 4). O lote assim delimitado passou a constituir a primeira localização do pavilhão polidesportivo e foi a que constou da documentação da consulta escrita para a aquisição do respectivo projecto (v. 5.1.1 da Parte V).

Figura 3 (A): Planta de ordenamento do COTAI, em Março de 2001, sem os lotes demarcados para o “pavilhão polidesportivo” e para a “carreira de tiro”



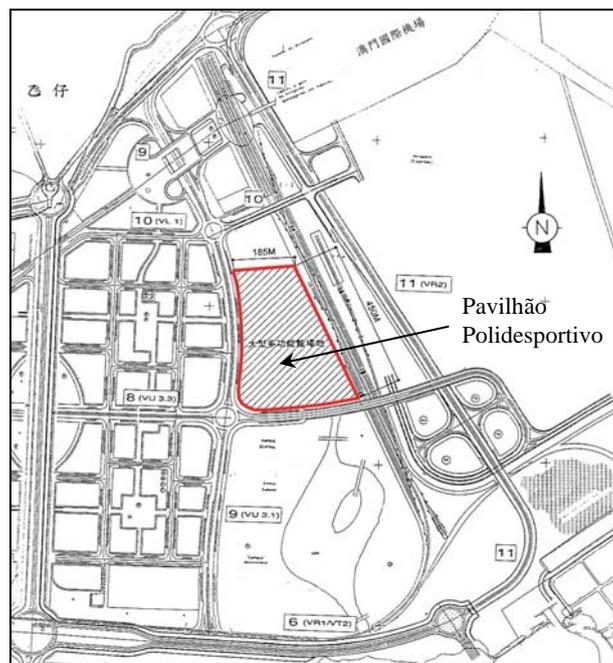
Fonte: Anexo à acta da 1.ª reunião do Grupo de Trabalho, realizada em Março de 2001 (a sinalização de alguns locais é da autoria do CA).

Figura 3(B): Localizações propostas pelo GCJAOM-2005, em Maio de 2001, para o “pavilhão polidesportivo” e para a “carreira de tiro”



Fonte: Planta elaborada pelo GDI e fornecida pela MEAGOC (a sinalização de alguns locais é da autoria do CA).

Figura 4: Nova localização do “pavilhão polidesportivo”, depois da alteração de Outubro de 2001

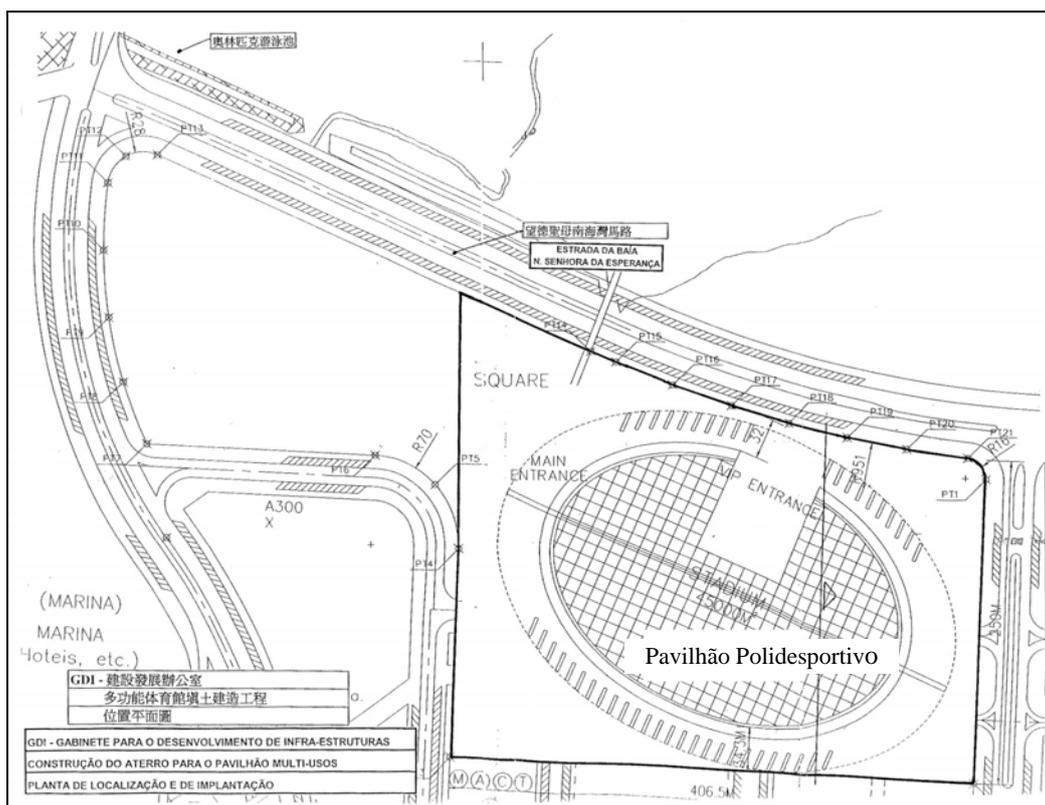


Fonte: Fornecida pelo ID (a sinalização do local é da autoria do CA).

4.2 Alteração da localização, sondagens geológicas e trabalhos de aterros

Em Novembro de 2001, o GDI começou a projectar as obras dos “diques, aterros e principais redes de drenagem da carreira de tiro no COTAI”. Na reunião do Grupo de Trabalho de 18 de Janeiro de 2002, a MEAGOC referiu que tinha sido notificada pelo GDI de que os aterros do lote escolhido para a localização do pavilhão polidesportivo estavam atrasados, estando então a ser estudada a sua substituição por um lote na Baía de Nossa Senhora da Esperança, que já tinha finalidade atribuída. Em 30 de Janeiro do mesmo ano, o GDI lançou o concurso público para a “Construção do Aterro para o Pavilhão Multi-Usos” (Figura 5), vindo a sua adjudicação a ocorrer em Maio, pelo preço de MOP10 666 668,05 e com o prazo de execução 7 meses. Paralelamente, para obter elementos necessários à elaboração do projecto, o ID, em Fevereiro de 2002, propôs para autorização superior a realização de sondagens geológicas no lote da Baía de Nossa Senhora de Esperança.

Figura 5: Localização do “pavilhão polidesportivo” depois da alteração no princípio de 2002

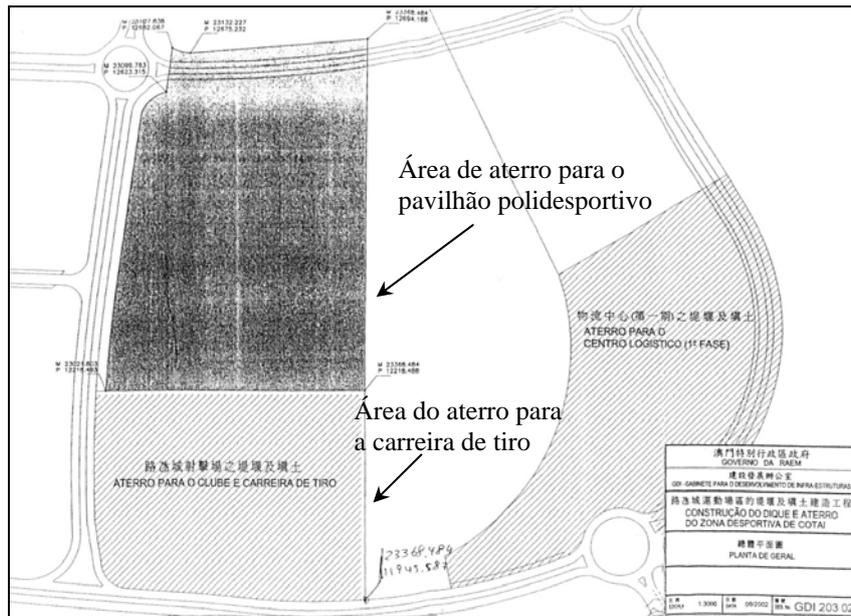


Fonte: Planta elaborada pelo GDI e fornecida pela MEAGOC (a sinalização de alguns locais é da autoria do CA)

Em Julho de 2002, porque o Governo da RAEM decidiu alterar o aproveitamento a dar ao lote da Baía de Nossa Senhora da Esperança, o GDI notificou a MEAGOC de que era disponibilizado para a localização do pavilhão polidesportivo um lote a norte do terreno

previsto para a carreira de tiro, na zona leste do COTAI, cujos trabalhos de aterro em curso deveriam concluir em Fevereiro de 2003 (o GDI designava essas obras de aterro como “Construção do dique e aterro da zona desportiva de COTAI” (Figura 6). Por causa da alteração para a zona a norte da carreira de tiro, novas sondagens geológicas tiveram que ser feitas, em Agosto de 2002, que, juntamente com as sondagens anteriores e outros trabalhos complementares, importaram na despesa de MOP855 048,90.

Figura 6: Obras de aterro em Agosto de 2002 após a alteração da localização



Fonte: Planta elaborada pelo GDI e fornecida pela MEAGOC (a sinalização de alguns locais é da autoria do CA)

Posteriormente, considerando que o terreno para a carreira de tiro já estava formado (actual localização da Nave Desportiva) e a urgência da obra do pavilhão polidesportivo, a MEAGOC propôs a troca de destino entre os dois lotes, passando o pavilhão para o lote da carreira de tiro (parte inferior esquerda da Figura 6, assinalada com linhas oblíquas) e a carreira de tiro para o lote norte, ainda em trabalhos de aterro. A MEAGOC referiu, em reunião do Grupo de Trabalho, que a área da nova localização permitia apenas albergar o pavilhão principal do pavilhão polidesportivo, sem espaço para as respectivas instalações de apoio, e, por isso, propôs aterrar também dois lotes contíguos.

Em Dezembro de 2002, o GDI pediu ao empreiteiro para que cessasse os trabalhos de aterro na Baía de Nossa Senhora da Esperança e passasse a realizar os remanescentes no novo lote. Relativamente à alteração, a companhia dos aterros solicitou, em Março de 2004, a actualização do preço da obra, ao que o GDI recusou alegando que o contrato celebrado não permitia a revisão de preços. No mesmo mês, as partes reuniram-se para estudar a situação, tendo por fim acordado resolver o contrato. Em Dezembro de 2004, o GDI

procedeu à liquidação final dos trabalhos de aterro e apurou a importância de MOP5 825 627,37.¹²

4.3 Esclarecimentos complementares prestados pelos sujeitos a auditoria

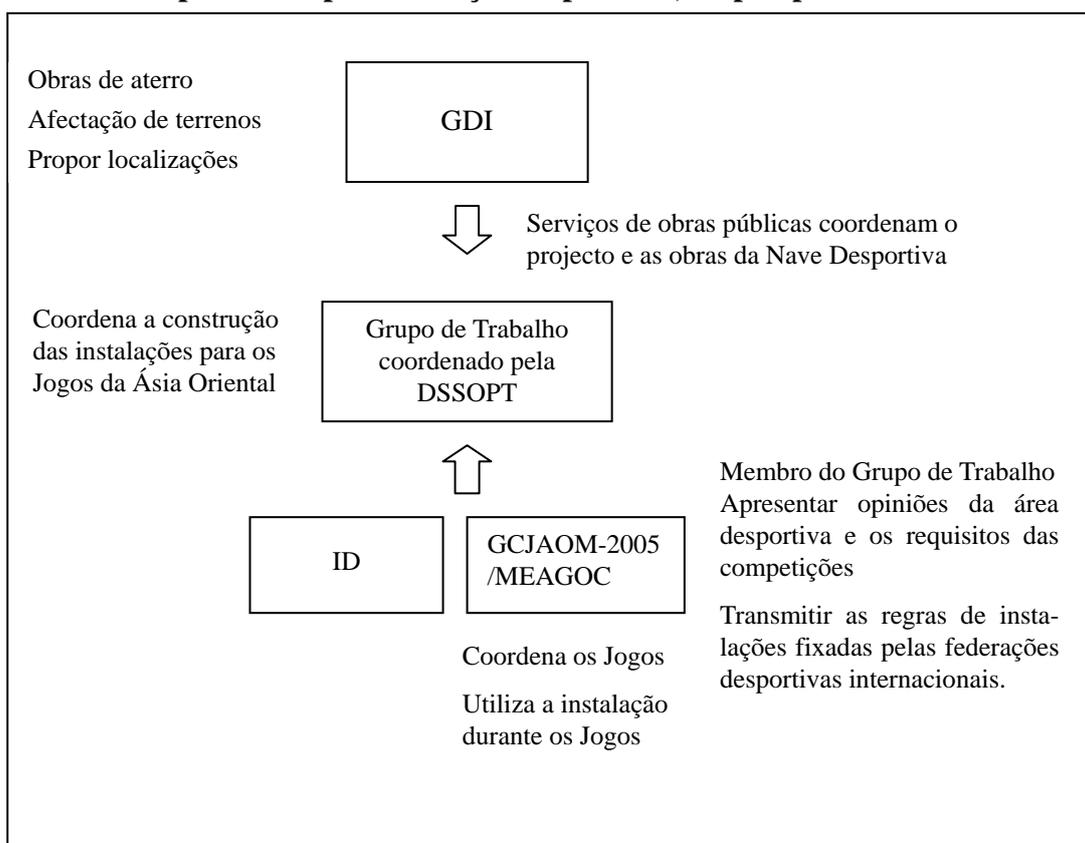
O representante do GDI afirmou que a MEAGOC também participou no processo de escolha do terreno para a construção da Nave Desportiva, para o que foi utilizado o plano director do COTAI, elaborado em Março de 1994, em que não estava previsto nenhum dos actuais grandes empreendimentos e mesmo a localização da Universidade era outra. Efectivamente, o ordenamento do COTAI dependia da política do Governo da RAEM tendo em conta as condições reais e não do GDI. Para a localização da Nave Desportiva foram inicialmente aventadas várias hipóteses, desde o lote contíguo à Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau à Baía da Praia Grande. A escolha final recaiu na Baía de Nossa Senhora da Esperança porque os trabalhos de aterro a realizar ofereciam menor dificuldade, permitindo a formação do terreno num período de tempo mais curto. Consequentemente, só houve uma alteração da localização — da Baía da Nossa Senhora de Esperança para a local actual. O lote contíguo à Universidade de Ciências e Tecnologias de Macau foi apenas uma das várias alternativas equacionadas, não se podendo considerar que houve alteração.

Os serviços desportivos afirmaram que a MEAGOC, como coordenadora da organização dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, opinava sobre as instalações desportivas apenas em questões relacionadas com a realização dos Jogos e, quanto às questões de construção, limitava-se apenas a ser consultada e informada (Figura 7). Os serviços desportivos não tinham poderes de decisão nem de autorização em matéria de ordenamento de solos, que competia aos serviços de obras públicas, pelo que pouco sabiam da afectação dos terrenos, do projecto inicial para o lote da Baía de Nossa Senhora da Esperança e dos trabalhos de aterros. Por outro lado, desde o início que o projecto da Nave Desportiva se assumia como uma infra-estrutura para múltiplas funções, abrangendo a realização de actividades culturais e artísticas, de exposições e convenções e de actividades desportivas, não sendo, por isso, um empreendimento para servir exclusivamente os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental. A MEAGOC apenas se limitou a informar os serviços de obras públicas, em cumprimento dos procedimentos administrativos normais, sobre o local concreto para a construção da Nave Desportiva. Também o Grupo de Trabalho só poderia começar a acompanhar os trabalhos de construção, após apreciação e demarcação do lote de construção pelo GDI.

¹² Os lotes na parte leste do COTAI junto à Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau e na Baía de Nossa Senhora da Esperança acabaram por receber novo aproveitamento, cujas despesas de aterros não foram imputadas nos encargos da Nave Desportiva nem de outros recintos.

Não tendo poderes decisórios sobre a localização da Nave Desportiva, os serviços desportivos, dentro do seu alcance e limite, chamavam a atenção dos serviços competentes sobre os potenciais problemas. As sugestões eram construtivas, relevantes e não prejudicavam o andamento da obra. A troca entre os lotes afectos à Nave Desportiva e à carreira de tiro não iria acabar com as indefinições resultantes dos trabalhos de aterros, porque, na altura, o lote reafectado à Nave Desportiva (actual localização do Centro de Tiro) ainda estava em obras de aterro. A MEAGOC propôs aos serviços de obras públicas a alteração porque a Nave Desportiva estava programada para albergar vários eventos do programa dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, enquanto que o Centro de Tiro iria acolher apenas uma modalidade, afigurando-se, portanto, a realização da primeira infra-estrutura muito mais prioritária. Os serviços da área desportiva não fizeram mais nada do que cumprir a sua obrigação de, no âmbito do Grupo de Trabalho, levantar as questões existentes por forma a que os serviços de obras públicas pudessem estudar as melhores soluções e formas de acompanhamento.

Figura 7: Diagrama sobre os trabalhos coordenados pelos serviços de obras públicas e pelos serviços desportivos, na perspectiva destes últimos



Fonte: Informações complementares prestadas pelos serviços desportivos, em 21 de Agosto de 2007.

Opiniões do Comissariado da Auditoria

Para todo e qualquer grande empreendimento público deve haver um plano global bem elaborado, com orientações de execução adequadas e com objectivos e métodos claros e sendo a sua realização metódica, com vista a minimizar a duplicação de trabalhos e desperdícios. Constituindo o recinto desportivo mais importante dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, a decisão da sua construção tomada pela Administração representava, a nível interno, um gigantesco investimento que tinha de ser realizado dentro dum determinado prazo e, a nível externo, o cumprimento de um compromisso assumido com instâncias desportivas internacionais em disponibilizar instalações necessárias à realização de competições desportivas à escala regional, bem como a elevação da imagem de Macau e um grande passo em frente das infra-estruturas desportivas de Macau. Dada a escassez de recursos de solos em Macau, a disponibilização do terreno necessário exigia a que as entidades envolvidas na coordenação desenvolvessem consultas alargadas e análises integradas, bem ainda, decidissem rapidamente sobre os trabalhos preparatórios necessários.

O Comissariado da Auditoria verificou que, durante o processo de identificação do terreno para a construção da Nave Desportiva, o GCJAOM-2005 (a MEAGOC) e o GDI não conseguiram estabelecer uma cooperação eficaz de forma a que o processo de localização pudesse ser desenvolvido adequadamente, causando assim atrasos na execução dos diversos trabalhos, assim como desperdícios em recursos administrativos, conforme a seguir se explicita:

(a) ausência dum planeamento integrado na identificação do terreno e falta de consulta alargada nas alterações ao plano urbanístico

De acordo com o ordenamento inicial, em 1994, a zona leste do COTAI previa uma zona universitária, uma linha férrea, o Parque Central e instalações culturais (Figura 3-A); ao mesmo tempo, estavam a ser iniciados projectos para os lotes fronteiros com a Baía de Nossa Senhora de Esperança. Após 2 alterações, o local para a construção da Nave Desportiva voltou ao terreno inicialmente escolhido, que era a zona reservada para o Parque Central e instalações culturais.

Face à escassez de solos, era muito importante para o desenvolvimento a médio e longo prazos de Macau haver um planeamento urbanístico prospectivo. Conforme o plano director inicial do COTAI, a construírem-se a Nave Desportiva e o Centro de Tiro, havia que alterar as finalidades anteriormente previstas para alguns lotes. O Comissariado da Auditoria entende que o plano urbanístico traduzia o desenvolvimento de Macau a médio e

longo prazo e qualquer alteração que se quisesse nele introduzir afectaria múltiplos aspectos. Não obstante, admitindo que o plano inicial já não respondesse ao desenvolvimento da RAEM, a sua alteração deveria obrigatoriamente ser precedida de consultas alargadas e análises científicas. A identificação do lote para aterrar era o trabalho preliminar mais importante da construção do pavilhão desportivo e as obras de aterro constituíam, por sua vez, parte importante da construção das infra-estruturas, pelo que esses dois trabalhos deviam ser realizados conforme o plano urbanístico e de forma programada. Assim, o GCJAOM-2005 (a MEAGOC), como entidade coordenadora e membro do Grupo de Trabalho, e o GDI, que, segundo as suas atribuições (Anexo IV), tinha a responsabilidade de apoiar os projectos em curso bem como os grandes empreendimentos privados e públicos, integrados no plano de desenvolvimento de COTAI, deviam ter procedido à recolha de opiniões representativas através de consultas alargadas e tê-las analisado de modo integrado, com vista a chegarem, o mais rapidamente possível, a uma solução efectiva para a localização do pavilhão polidesportivo e poderem assim iniciar a organização dos trabalhos de coordenação e construção.

A criação do Grupo de Trabalho visava assegurar a disponibilização de instalações desportivas necessárias à realização dos Jogos da Ásia Oriental e que a sua construção pudesse harmonizar-se com o desenvolvimento e plano urbanístico da RAEM. Contudo, relativamente às duas alterações à localização e mesmo quando a MEAGOC, em Julho de 2002, referiu que havia problemas com a zona leste do COTAI¹³, o motivo invocado tinha tão simplesmente a ver com o tempo necessário à formação do terreno, não tendo considerado nenhum aspecto de harmonização com o planeamento e desenvolvimento futuro de Macau, nem tão pouco com a complementaridade na utilização dos equipamentos.

(b) desperdício de recursos administrativos e atrasos

À falta dum plano e duma organização global, cada alteração da localização deitava abaixo todos os preparativos previstos a jusante. Em finais de 2001, o GCJAOM-2005 iniciou os trabalhos de elaboração do projecto baseado no terreno contíguo à Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau (Figura 4) e outros procedimentos administrativos. Posteriormente, a alteração da localização da Baía de Nossa Senhora de Esperança para a zona leste do COTAI (na altura, a norte da Carreira de Tiro) obrigou à alteração do projecto, no concernente a fundações, rede de drenagem, arruamentos internos e parque de estacionamento (Parte V). O ocorrido, para além de ter provocado atrasos, deu origem

¹³ Na reunião do Grupo de Trabalho de Julho de 2002, o representante da MEAGOC referiu que a localização na zona leste do COTAI apresentava, entre outras, as seguintes desvantagens: sem condições para o comércio devido ao afastamento da zona urbana; incerteza na conclusão do recinto antes de 2005, porque os aterros ainda não tinham começado; a área não estava dotada de infra-estruturas eléctricas, de água, de telefone, de esgotos, etc., o que também tornava a área menos ideal na protecção ambiental.

ainda a muitos e elevados custos administrativos. Os aterros realizados inicialmente na zona leste do COTAI e os aterros e trabalhos geotécnicos realizados na Baía de Nossa Senhora de Esperança não iriam acrescentar nenhuma mais-valia verificável à futura operação da Nave Desportiva. Admitindo que os aterros e a prospecção geotécnica pudessem ter efeitos mais duradouros, mas todo o tempo bem como os custos administrativos havidos com a realização do concurso público (para as obras de aterro), com a consignação e cessação da obra, com a resolução do contrato por mútuo acordo, com a recepção provisória e bem como com a liquidação final foram desperdiçados. Concluindo, o Comissariado da Auditoria entende que é de sublinhar que o plano devia ter-se baseado em estudos cuidadosos e nas necessidades reais e, uma vez definido, devia ter sido integralmente cumprido por todos os serviços envolvidos. Tivesse isto acontecido, as despesas extraordinárias e as alterações orçamentais teriam tido uma menor expressão no orçamento global, o que teria significado uma optimização do procedimento administrativo e uma redução dos custos administrativos.

Sugestões do Comissariado da Auditoria

- (a) Quando o projecto de uma obra pública depende da obtenção de terreno e do planeamento urbanístico:
 - i) as entidades envolvidas na coordenação, execução da obra e programação financeira devem formar um grupo de gestão de projecto, devendo ainda procurar integrar nele os serviços de planeamento urbanístico ou, conforme as condições concretas, convidarem-nos para assistir periodicamente às reuniões de trabalho a fim de poderem conhecer o ponto de situação quanto à disponibilização do terreno e aos trabalhos relacionados (nomeadamente os aterros)¹⁴;
 - ii) havendo factores que tornem indefinida a afectação do terreno ou que prejudiquem os trabalhos associados, devem ser estabelecidas medidas de contingência eficazes.

¹⁴ No organograma administrativo de Taiwan é estabelecida uma Comissão de Obras Públicas para apoiar a implementação das obras públicas. Em Dezembro de 2001 foram elaboradas as “Instruções para a realização de construções públicas pelos organismos”, no qual constava que os organismos antes de iniciarem as obras públicas, teriam de preencher o “Mapa geral sobre o orçamento necessário para as obras e construções públicas”, devendo especificar se o plano de construção já dispunha de terreno e se necessitava de efectuar alterações ao planeamento urbanístico. Por outro lado, ao efectuarem os cálculos sobre os custos necessários para a realização do plano e para efeitos de apreciação pela Comissão, os organismos teriam de estimar os encargos com a obtenção do terreno, com o ajustamento do preço do terreno, com a compensação por motivo de demolição e realojamento e com outros ajustamentos e serviços prestados.

- (b) A entidade coordenadora do projecto deve realizar estudos de viabilidade aprofundados e pormenorizados que abranjam, nomeadamente:
- i) realização de consulta alargada quanto à localização e avaliação do impacto sobre o ambiente, a paisagem, os habitantes, o tráfego, etc., procurando minimizar os efeitos negativos provocados pelas obras e pelos edifícios, depois de concluídos, sobre os cidadãos e o ambiente natural;
 - ii) manutenção duma comunicação eficaz com os serviços competentes das obras públicas e do planeamento urbanístico, a fim de confirmar se o projecto vertente não duplica ou conflitua com projectos em curso ou em preparação;
- (c) Os serviços responsáveis pelo planeamento urbano (o GDI), quando procedem ao ordenamento, ao aproveitamento e à alteração de finalidade dos solos, devem recolher as opiniões do público¹⁵, através de mecanismos de consulta e de informação (nomeadamente inquéritos, exposições, sessões de esclarecimento, debates, *workshops*, sessões de auscultação pública, etc.).

¹⁵ A legislação de planeamento urbanístico no estrangeiro dispõe taxativamente que o processo de planeamento tem que contar com a participação do público; sem discussão e opiniões públicas prévias, nenhum plano pode ser aprovado pelos serviços competentes. Os “Procedimentos de Elaboração do Plano Urbanístico” do Governo Popular Central, vigentes desde 1 de Abril de 2006, através do seu artigo 5.º (Princípios Gerais), dispõem: “O planeamento urbanístico deve considerar as necessidades das massas, melhorar as condições de habitação, dar a devida atenção às camadas sociais médias e baixas, apoiar os grupos desfavorecidos, manter a estabilidade social e a segurança pública.”. O artigo 6.º dos “Procedimentos” dispõe ainda: “No planeamento urbanístico deve-se insistir no princípio de organização pelo Governo, direcção por técnicos especialistas, cooperação entre os serviços competentes, participação do público e estratégia científica”. O exposto evidencia a importância da participação do público no planeamento urbanístico.

Parte V: Elaboração do projecto e programação dos trabalhos

Esta parte incide sobre o plano preliminar, a elaboração do projecto e o programa dos trabalhos da construção da Nave Desportiva. Os resultados da auditoria revelam que a MEAGOC e o GDI não foram capazes de conceber um plano global apropriado nem um programa de execução concreto, pois, aquando da elaboração do projecto, não definiram as necessidades concretas do recinto, vendo-se posteriormente obrigados a realizar as 2.^a, 3.^a e 4.^a fases e um número considerável de trabalhos adicionais para integrar na empreitada trabalhos que não tinham sido previstos no concurso de adjudicação, bem como para suprir deficiências do projecto. Como resultado, as despesas de construção foram aumentadas em MOP541 778 532,50 e os honorários para a concepção e alteração ao projecto em MOP12 080 000,00.

5.1 Estudos preliminares e elaboração do projecto

Quadro 3: Os principais trabalhos na elaboração do projecto da Nave Desportiva

Datas das propostas	Trabalhos	Importâncias adjudicadas (Mop)	Prazos de execução
2001.10	Serviços de elaboração do projecto e assistência técnica da empreitada de construção	19.500.000,00	150 dias
2003.02	Alterações ao projecto	5.600.000,00	---
2003.04	Revisão do projecto	2.450.000,00	3 meses
2003.07	Reelaboração do projecto de electricidade	600.000,00	---
2003.09	Elaboração de projectos para obras de interiores e outras	5.380.000,00	Até 30 de Dezembro de 2003
2004.09	Projecto paisagístico e de espaços verdes	500.000,00	15 dias

No âmbito da elaboração do projecto da Nave Desportiva, houve 6 trabalhos principais, importando as despesas em MOP34 030 000,00, conforme se pormenoriza a seguir:

5.1.1 Elaboração do projecto e assistência técnica da empreitada de construção (adjudicação inicial)

Na reunião do Conselho Consultivo, de 11 de Janeiro de 2001, o GCJAOM-2005 apresentou o projecto do pavilhão polidesportivo. Em Março do mesmo ano, na primeira reunião do Grupo de Trabalho ficou decidido que o GCJAOM-2005 iria responsabilizar-se pela realização dos projectos de obra para a carreira de tiro e para o pavilhão polidesportivo, sendo certo que o andamento dos trabalhos de aterro dependia da resposta do GDI. Em 14 de Outubro, o GCJAOM-2005 solicitou a autorização

superior para iniciar o processo de consulta escrita para a elaboração do projecto, cujas despesas se estimavam em 20 milhões de patacas. Conforme o programa preliminar, a Nave Desportiva seria um recinto desportivo multidisciplinar, apto a albergar competições de ginástica, basquetebol, voleibol, badminton, andebol, ténis-de-mesa, ténis, esgrima, wushu, dança, taekwondo, judo, etc. A elaboração do projecto foi adjudicada, em 28 de Dezembro de 2001, a uma empresa projectista, pelo preço de MOP19 500 000,00¹⁶ e com o prazo de execução de 150 dias. O local de intervenção indicado era o lote na zona leste do COTAI, junto ao terreno da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau (Figura 4, da Parte III), com obras de aterro ainda em curso. Segundo a estimativa da empresa projectista, os encargos com a construção da Nave Desportiva rondariam os 550 milhões de patacas. O projecto compreendia os seguintes trabalhos:

Quadro 4: Conteúdo do projecto do “pavilhão polidesportivo de grande dimensão nos aterros de COTAI”

Componentes do projecto	Trabalhos desenvolvidos
➤ Pavilhão principal	➤ Projecto geral
➤ Pavilhão secundário - Este	➤ Projecto de fundações
➤ Pavilhão secundário - Norte	➤ Projecto de estruturas
➤ Salas administrativas	➤ Projecto de água e esgotos
➤ Lojas, restaurantes e estabelecimentos comerciais	➤ Projectos de redes de energia eléctrica, de telefone, de televisão, de rádio e de informática
➤ Centro de informação desportiva (com uma pequena biblioteca)	➤ Projecto de ar condicionado e de ventilação
➤ Centro de imprensa	➤ Projectos de sistemas de CCTV, de contra-intrusões e de controlo de saídas e entradas
➤ Parque de estacionamento	➤ Projecto de monitorização e combate ao incêndio
➤ Sala VIP	➤ Projecto de arranjos interiores

Fonte: Sumário a partir da proposta concorrente da empresa projectista fornecido pelo ID.

Segundo o responsável da MEAGOC, os serviços de elaboração do projecto e assistência técnica adjudicados inicialmente contemplavam já as exigências básicas dum pavilhão polidesportivo, sendo os posteriores trabalhos, nomeadamente as alterações ao projecto, os arranjos de interiores e os espaços verdes, trabalhos suplementares às funções básicas do equipamento desportivo. Contudo, é de salientar que a proposta de aquisição do projecto do pavilhão polidesportivo apresentada pelo GCJAOM-2005 para autorização superior não previa que a elaboração do projecto, tão-pouco a sua execução, fosse por fases sucessivas.

¹⁶ Encargo suportado por dotação do PIDDA afecta ao ID (ver nota de rodapé número 18).

5.1.2 Alterações ao projecto

No período entre Agosto e Setembro de 2002, foram introduzidas duas alterações ao projecto:

- (a) Em Agosto de 2002, enquanto decorria a elaboração do projecto, o Comité Olímpico de Macau, após estudos conjuntos com os serviços desportivos e ciente do apoio do Governo da RAEM, concluiu que Macau possuía as condições necessárias à realização dos Jogos Asiáticos em Recinto Coberto, pelo que deliberou candidatar-se à organização da sua primeira edição¹⁷, que seria realizada em 2004. A MEAGOC propôs, em Setembro de 2002, alguns trabalhos adicionais, nomeadamente uma pista de atletismo coberta, um centro de dados e a expansão do centro de apoio do projecto inicial, transformando-o em centro logístico, devido à introdução da referida pista.
- (b) Em Setembro de 2002, devido à alteração da localização da Nave Desportiva, a MEAGOC, a DSSOPT, o GDI e a empresa projectista reuniram-se para rever a distribuição de algumas instalações, como as redes de abastecimento e drenagem de águas, as ruas interiores, o parque de estacionamento, o sistema de bombagem de água, etc.

Em Fevereiro de 2003, o ID¹⁸ propôs para autorização superior a alteração do projecto e a sua adjudicação à empresa projectista inicial, pelo preço de MOP5 600 000,00 (Quadro 5). No entanto, as despesas orçamentadas constantes da proposta não contemplavam os trabalhos alterados nem os adicionais.

¹⁷ Considerando o grande número de modalidades desportivas candidatas aos Jogos Asiáticos, o Conselho Olímpico Asiático criou os Jogos Asiáticos em Recinto Coberto para contemplar as modalidades a aguardar selecção. Os Jogos Asiáticos em Recinto Coberto têm como objectivo reforçar o desenvolvimento e o intercâmbio desportivo asiático e estimular a realização de grandes eventos desportivos multidisciplinares internacionais na região asiática. A sua organização deve aproveitar, quanto possível, os recintos existentes, cobertos ou semi-cobertos, para realizar as competições desportivas não integradas nos Jogos Olímpicos e Asiáticos.

Em Janeiro de 2003, o Conselho Olímpico Asiático deliberou que os 2.^{os} Jogos Asiáticos em Recinto Coberto de 2007 se realizariam em Macau, cabendo à Tailândia a realização da edição inaugural, em 2005.

¹⁸ Assim que foi criada, a MEAGOC começou a acompanhar os projectos. Contudo, como a MEAGOC não tinha acesso às dotações do PIDDA, cabia ao ID promover as inscrições orçamentais no PIDDA e apresentar as respectivas propostas de despesas. Este arranjo estendeu-se de 2002 a 2003. Nos anos de 2004 e 2005, o ID foi substituído pelo GSASC para o efeito.

Quadro 5: Trabalhos abrangidos nas alterações ao projecto

Trabalhos alterados devido à nova localização	Trabalhos novos no projecto
<ul style="list-style-type: none">➤ Projecto de infra-estruturas➤ Redes de drenagem e de abastecimento de água➤ Rede eléctrica➤ Redes de comunicações➤ Rede viária interior e parque de estacionamento➤ Sistema de bombagem de água	<ul style="list-style-type: none">➤ Pista de atletismo em recinto coberto➤ Centro técnico de informações (centro de dados)➤ Armazém do centro de apoio (centro logístico)

Fonte: Sumário elaborado a partir das propostas de despesas fornecidas pelo ID

Os serviços desportivos referiram que as alterações foram introduzidas para corresponder ao desenvolvimento já considerável do atletismo local e, também, tendo em consideração que a adição da pista coberta de atletismo poderia contribuir para a diversificação do atletismo, em articulação com o atletismo internacional; por outro lado, a sua construção agora evitaria a ter que se construir novas instalações só quando as necessidades de desenvolvimento do atletismo se manifestarem prementes. A elevação dos requisitos do centro de dados foi para responder ao desenvolvimento acelerado da *internet*, podendo assim permitir que os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental pudessem atingir um nível técnico determinado. Conforme aqueles serviços, as condições para a introdução das funções proveitosas no projecto só emergiram com a alteração inevitável ao projecto provocada pela mudança da localização da infra-estrutura.

5.1.3 Revisão do projecto de execução e reelaboração do projecto de electricidade

A abertura do concurso público para adjudicação da empreitada de construção da Nave Desportiva teve lugar em Setembro de 2002 e as respectivas obras tiveram início em Janeiro de 2003. Iniciada a cravação de estacas, em 21 de Abril de 2003, o GDI propôs para autorização superior a revisão dos projectos de arquitectura e de execução¹⁹ apresentados pela empresa projectista, incidindo nomeadamente sobre as estruturas e fundações, as redes de drenagem e abastecimento de água e as instalações electromecânicas. Por uma questão de segurança, o GDI entendia que a verificação era necessária, pois a Nave Desportiva era uma construção de grandes dimensões e

¹⁹ Segundo o responsável do GDI, a verificação dos projectos de arquitectura e de execução era uma prática em grandes empreendimentos de obras públicas, com vista a identificar as deficiências que os projectos pudessem eventualmente conter.

utilizada por um elevado número de pessoas. O serviço de verificação foi adjudicado a uma companhia de consultadoria, pelo preço de MOP2 450 000,00 e com prazo de execução de 3 meses. Verificados os projectos, a companhia de consultadoria apresentou algumas sugestões, a saber:

- rectificar o projecto de electricidade para autonomizar a alimentação dos diferentes pisos e sectores;
- trabalhos adicionais de reforço das fundações, das estruturas de betão e referentes à rede de drenagem (despesas envolvidas - MOP34 408 320,80; ver 6.2, da Parte VI);
- trabalho adicional para reforçar a estrutura metálica da Nave Desportiva, devido aos ajustamentos do projecto de execução acima referidos (despesas envolvidas - MOP44 492 367,20, ver 6.2, da Parte VI).

O GDI propôs, em Julho de 2003, para autorização superior a reelaboração do projecto de electricidade, conforme a proposta da empresa de consultadoria, implicando uma despesa no valor de MOP600 000,00. O projecto de electricidade teve que ser reelaborado porque o projecto inicial não permitia autonomizar a alimentação dos diferentes pisos e sectores²⁰.

5.1.4 Projectos de execução de interiores e de outras obras

Na fase inicial da construção da Nave Desportiva, o GDI pediu à empresa projectista para proceder à projecção dos trabalhos não constantes do contrato firmado, nomeadamente quanto aos trabalhos de interiores, de iluminação e da plantação dos espaços verdes, no âmbito da qualificação paisagística. Em Julho de 2003, a empresa projectista apresentou à MEAGOC um estudo prévio, que, para além dos itens acima referidos, abrangia ainda o sistema de segurança dos espaços exteriores, a zona VVIP e o heliporto. Em Agosto, a MEAGOC manifestou ao GDI a sua concordância com o estudo prévio. Em 8 de Outubro do mesmo ano, os projectos de execução de interiores e de outras obras foram adjudicados à empresa projectista inicial, pelo preço MOP5 380 000,00, devendo os projectos ser apresentados até 30 de Dezembro de 2003. Segundo a estimativa da empresa projectista, os trabalhos complementares exigiriam o dispêndio de cerca de 100 milhões de patacas. O Quadro 6 seguinte destaca os trabalhos mais importantes.

²⁰ Segundo o relatório da empresa de consultadoria, o projecto de electricidade reelaborado obrigaria à feitura de obras estimadas em 28 milhões de patacas, incluindo a alteração de parte das instalações eléctricas e obras associadas. Porém, dado que as obras correspondentes ao projecto antigo ainda não tinham começado, as suas despesas foram absorvidas no novo projecto de execução de instalações eléctricas e obras associadas.

Quadro 6: Conteúdo dos projectos de interiores, de iluminação e de qualificação paisagística

Pavilhão principal	Pavilhão secundário	Centro de convenções e exposições	Diversos
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Projectos de organização dos espaços interiores, de melhoramento dos revestimentos e do mobiliário ➤ Projectos dos equipamentos das cabinas de vapor e sauna e sala de massagens ➤ Projectos dos balcões do refeitório e da copa bem como dos equipamentos e mobiliário da cozinha ➤ Projecto dos equipamentos do parque infantil ➤ Projectos de torniquetes, barreiras, cinzeiros e papeleiras ➤ Organização de cerimónias 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Design de interiores, incluindo os pavimentos, as paredes, o tecto falso e o mobiliário ➤ Projecto dos equipamentos e utensílios da cozinha ➤ Projecto do palco 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Projectos dos pavimentos, dos painéis de paredes, do tecto falso, da acústica, da insonorização, da porta principal, dos cortinados, do mobiliário, do sistema de difusão sonora, da instalação de equipamentos informáticos e dos equipamentos informáticos portáteis ➤ Projecto dos equipamentos de cozinha ➤ Equipamentos da lavandaria 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Projecto, em conjunto com o IACM, dos arranjos paisagísticos e da iluminação do sistema de rega ➤ Tratamento sonoro e visual dos exteriores ➤ Projecto de efeitos especiais de iluminação ➤ Melhoramento da disposição das hastes de bandeira ➤ Estudar ou conceber a escultura em conjunto com o IACM ➤ Projecto da praça central da entrada principal ➤ Design de <i>banners</i> ➤ Design de ícones das placas de sinalização ➤ Sinalizações horizontais para deficientes ➤ Equipamentos de segurança na zona de VVIP ➤ Equipamentos do heliporto ➤ Métodos de manutenção do pavilhão ➤ Organização das prateleiras do centro logístico

Fonte: Sumário a partir das propostas de despesas fornecidas pelo ID.

Segundo declarado pelo responsável da MEAGOC, porque a Nave Desportiva iria ser o maior pavilhão desportivo e complexo polivalente em Macau, o seu projecto de interiores, que era elementar, haveria que ser complementado. A empresa projectista, por consideração, solicitou opiniões da MEAGOC porque esta iria ser a utilizadora do recinto. A maior parte dos trabalhos do projecto, porém, não foi sugerida à empresa projectista pela MEAGOC, mas sim pelos serviços de obras públicas, pois, na prática, a MEAGOC deixou de participar directamente nessa fase do projecto.

5.1.5 Projectos de qualificação paisagística e de espaços verdes

Em Julho de 2003, a empresa projectista procedeu à entrega dos projectos dos trabalhos interiores, da iluminação e dos trabalhos de plantação nos espaços verdes no âmbito da qualificação paisagística. Ao mesmo tempo, o representante do IACM, em reunião do Grupo de Trabalho, referiu que o Instituto tinha acabado de criar um

“grupo de trabalho de arborização dos Jogos da Ásia Oriental”, cujos membros incluíam dirigentes e técnicos do IACM, tendo ainda, como consultores, o antigo subdirector da Administração Municipal de Jardins e Parques de Guangzhou e o coordenador geral do Projecto de Espaços Verdes dos 9.^{os} Jogos Nacionais, com lugar na mesma cidade. O representante do IACM apresentou também o plano de qualificação paisagística dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, que incluía as áreas adjacentes à Nave Desportiva, embora ainda sem projectos concretos. Os responsáveis do IACM e da empresa projectista afirmaram que iriam estudar mais aprofundadamente a colaboração entre as duas partes.

Em Setembro de 2004, o GDI propôs para autorização superior a aquisição, por ajuste directo, dos serviços duma companhia consultora de engenharia ecológica, para tratar dos arranjos paisagísticos e espaços verdes da Nave Desportiva, fundamentando a aquisição directa por motivo de urgência e da natureza especializada dos trabalhos. O encargo para a elaboração do projecto, que cobria 39 188 m² da Nave Desportiva, foi de MOP500 000,00, a ser concluído em 15 dias.

5.2 Programação dos trabalhos

5.2.1 Concurso da empreitada

Em 31 de Dezembro de 2001, o GCJAOM-2005 e a empresa projectista celebraram o contrato para a execução dos serviços de elaboração do projecto do “pavilhão polidesportivo” e assistência técnica. Em Julho de 2002, a empresa projectista apresentou o projecto à DSSOPT, que, após verificação, entendeu que reunia as condições básicas para ser aprovado, faltando embora a lista de quantidades²¹. A DSSOPT explicou que, devido à grande dimensão da obra, devendo a execução demorar cerca de 2 anos, havia toda a necessidade de preparar já o lançamento do concurso público, prevendo que a lista de quantidades deveria estar pronta ao momento da sua abertura. A empresa projectista estimava os custos de construção em 594 milhões de patacas. Devido à mudança da localização do recinto e também pela adição de novos trabalhos (nomeadamente, a pista de atletismo coberta e o centro logístico, ver 5.1.2 da presente Parte), a MEAGOC e o GDI promoveram, em Setembro de 2002, a alteração do projecto, e parte dos novos trabalhos foi integrada na

²¹ Lista de quantidades é o documento em que o projectista, de acordo com as exigências do dono da obra, detalha os requisitos e as quantidades de materiais/equipamentos de construção necessários para cada espécie de trabalho. A lista de quantidades integra os documentos do concurso público de obras, com base na qual os concorrentes apresentam as suas propostas de preços e orientam os trabalhos de execução. Assim, o empreiteiro pode solicitar ao dono da obra o pagamento das despesas com trabalhos não constantes da lista de quantidades ou com a aquisição e instalação de materiais/equipamentos resultantes de alterações à lista de quantidades, solicitados pelo mesmo.

documentação do concurso de adjudicação da empreitada. Em Dezembro do mesmo ano, a construção do “Pavilhão Polidesportivo – Macau Dome” foi adjudicada a um empreiteiro pelo preço de MOP640 070 750,00 e as obras iniciaram-se em Janeiro de 2003.

5.2.2 Segunda, terceira e quarta fases da empreitada

Quando o concurso público foi lançado, em Setembro de 2002, partes do edifício e das infra-estruturas de apoio, como o centro logístico, o edifício de recolha de lixos, o reservatório de água e várias novas galerias técnicas ainda não tinham projectos de execução, pelo que não fizeram parte da concurso de adjudicação, tão pouco esse facto foi relevado na proposta pela DSSOPT. Em Setembro de 2003, já com as obras em curso, o GDI propôs à consideração superior a realização da 2.^a fase de trabalhos, como complemento das obras anteriormente adjudicadas, pelo preço de MOP79 451 692,00. Em Maio de 2004, foi dado início à 3.^a fase de trabalhos, adjudicada por MOP262 389 246,00, que incluía, entre outros, a estrutura, a rede de esgotos, as instalações mecânicas, a iluminação e os trabalhos de interiores da Nave Desportiva, o sistema de segurança dos espaços exteriores, o mobiliário, a zona de VVIP e a plataforma de aterragem de helicópteros. Em Novembro de 2004, foi iniciada a 4.^a fase de trabalhos, adjudicada por MOP32 657 740,10, que compreendeu arranjos paisagísticos e trabalhos de zonas verdes.

Quadro 7: Trabalhos da adjudicação inicial e das diferentes fases da empreitada
(preparado com base nas listas de quantidades da adjudicação inicial e das diferentes fases da empreitada)

Adjudicação inicial	2. ^a fase	3. ^a fase	4. ^a fase
<u>Data de adjudicação e importâncias</u> 2002.12 MOP640 070 750,00	<u>Data de adjudicação e importâncias</u> 2003.10 MOP79 451 692,00	<u>Data de adjudicação e importâncias</u> 2004.05 MOP262 389 246,00	<u>Data de adjudicação e importâncias</u> 2004.11 MOP32 657 740,10
<u>Principais trabalhos</u> ➤ Infra-estruturas (cra- vação de estacas, fundações, etc.) ➤ Estruturas, vigas da cobertura ➤ Assentamento de tijolos ➤ Pavimentos, rodapés, paredes e tectos falsos ➤ Sistema de cobertura	<u>Principais trabalhos</u> ➤ Centro logístico ➤ Posto de recolha de lixos ➤ Sala de equipamentos ➤ Novas galerias – para o ringue de patinagem, para as condutas de condensação de água, etc. ➤ Sistema sifonado de drenagem na cobertura	<u>Principais trabalhos</u> ➤ Estrutura metálica exigida no projecto de interiores (estrutura de vigas) ➤ Fiscalização e testagem das medidas de contingência ➤ Passadiço na estrutura principal da cobertura ➤ Guarda da caleira na cobertura, reflectores de água e colectores de água em excesso	<u>Principais trabalhos</u> ➤ Plantação ➤ Arranjo de flores de lótus ➤ Iluminação dos espaços verdes exteriores ➤ Sistema do repuxo

Adjudicação inicial	2.ª fase	3.ª fase	4.ª fase
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Portas, janelas e janelas ➤ Utensílios de limpeza ➤ Equipamentos desportivos (incluindo pavimento desportivo) ➤ Assentos dos espectadores ➤ Cacifos ➤ Cabinas de sauna e de vapor ➤ Revestimentos de absorção de som nas paredes dos pavilhões ➤ Sistemas de abastecimento e de drenagem de água ➤ Instalação de aparelhos eléctricos (dispositivos de alimentação eléctrica e luzes) ➤ Sistema de ventilação mecânica e ar condicionado ➤ Sistema de combate a incêndios ➤ Elevadores/escadas rolantes ➤ Sistema audiovisual ➤ Sistema de televisão em circuito fechado ➤ Sistema de comunicações ➤ Sistema de gestão e controlo de equipamentos de edifícios ➤ Arruamentos nos espaços circundantes 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Painéis de insonorização – nas paredes dos pavilhões ➤ Trabalhos exteriores: aterros, arruamentos, lugares de estacionamento, arranjos paisagísticos e espaços verdes, rede de drenagem, guardas de passeios, vedações e sinalizações 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Alteração à estrutura para conjugar com as obras de decoração ➤ Modificações das paredes de alvenaria ➤ Substituição das paredes de tijolos exteriores por paredes de betão ➤ Divisórias ➤ Pavimentos, rodapés, paredes e tectos falsos ➤ Janelas e janelas ➤ Diversos: instalações sanitárias, assentos dos espectadores, mobiliário, cabinas de sauna e de vapor ➤ Melhoria da qualidade de todas as portas para se harmonizar com o novo projecto ➤ Equipamentos da cozinha ➤ Melhoramento da entrada principal/VIP da zona C ➤ Cobertura/casa de vidro para o restaurante de comida rápida ➤ Equipamentos para parque infantil ➤ Instalação de aparelhos eléctricos (dispositivos de alimentação eléctrica e luzes) ➤ Sistema de ventilação mecânica e ar condicionado ➤ Sistema de combate a incêndios ➤ Sistema de audiovisuais ➤ Sistema de comunicações ➤ Equipamentos mecânicos de palco ➤ Luzes de palco ➤ Iluminação exterior ➤ Sistema de televisão em circuito fechado ➤ Sistema de gestão e controlo de equipamentos de edifícios 	

Fonte: Listas de quantidades fornecidas pelo GDI.

As propostas de realização da 2.^a à 4.^a fases de trabalhos foram apresentadas para consideração superior pelo GDI, em que solicitava a adjudicação por ajuste directo, com dispensa de concurso e consulta, ao empreiteiro da adjudicação inicial, invocando invariavelmente situações especiais e urgentes, porque as obras em curso da Nave Desportiva e as das novas instalações de apoio eram fortemente relacionadas entre si, e que, por isso, seria altamente inconveniente existirem vários empreiteiros e estaleiros a operarem dentro do mesmo espaço. Os prazos de execução dos trabalhos coincidiam com o da empreitada inicial (20 de Novembro de 2004).

O responsável da MEAGOC afirmou que os trabalhos da 2.^a à 4.^a fases foram realizados como desenvolvimento dos adjudicados inicialmente, ajustando-os, pelo que deveriam ser considerados como trabalhos de um novo projecto, em resposta a novas funcionalidades atribuídas à Nave Desportiva. O responsável do GDI acrescentou ainda que os trabalhos obedeceram ao regime normal para grandes empreendimentos públicos, que era, em primeiro lugar, obter os projectos de arquitectura e de execução e, depois, adjudicar a execução. O GDI disse ainda que o concurso público inicial foi lançado sem todos os projectos da obra estarem elaborados devido ao tempo disponível e ao facto de o projecto inicial ter sofrido várias alterações, durante a execução.

5.3 Esclarecimentos complementares prestados pelos sujeitos a auditoria

O responsável do GDI referiu que a MEAGOC desempenhava o papel condutor no projecto da Nave Desportiva, limitando-se o Gabinete a dar execução aos projectos apresentados pela MEAGOC. Dada a grande complexidade de construção da Nave Desportiva, durante o período das obras, a MEAGOC e o GDI mantinham comunicação constante, no âmbito da qual os projectistas e engenheiros da MEAGOC participavam nas reuniões no local da obra, mantinham encontros com o GDI sob variadas formas e apresentaram muitas alterações, aparentemente para dar resposta às exigências das diferentes funcionalidades. Quanto ao projecto, ele nunca conseguiu ser global e sofria, ainda, de constantes alterações. Assim, tivesse havido tempo suficiente para os trabalhos de preparação, as alterações teriam sido em número menor e as obras de 2.^a, 3.^a e 4.^a fases teriam sido evitadas. Mas, a verdade era que a MEAGOC e a empresa projectista não conseguiram fornecer todos os projectos de obras de construção da Nave Desportiva, ao momento da abertura do concurso público de adjudicação.

Os serviços desportivos afirmaram que a MEAGOC não conduziram o projecto de obras da Nave Desportiva, porquanto os serviços desportivos só realizaram o programa

preliminar e só acompanharam o projecto até ao momento do lançamento do concurso de adjudicação. Após a conclusão do projecto do corpo principal e a sua entrega aos serviços de obras públicas no âmbito do Grupo de Trabalho, a fim de procederem a estudos e de lançarem o respectivo concurso público, os serviços desportivos, a menos que fossem especificamente solicitados pelos serviços de obras públicas para dar apoio a determinado trabalho, deixaram de ter uma participação directa, aliás, nem lhes assistia o direito de participar em qualquer trabalho relacionado com as obras. O Grupo de Trabalho era coordenado por um representante dos serviços de obras públicas, que coordenava e dirigia as obras de construção da Nave Desportiva. Os projectos de obras eram primeiramente verificados por entidades especializadas (companhia de consultadoria, Grupo de Trabalho e GDI) e só depois eram entregues para serem executados, sob a orientação dos serviços de obras públicas, que sempre acompanharam e fiscalizaram a elaboração dos projectos. Durante as reuniões do Grupo de Trabalho, a MEAGOC afirmava sempre que a premissa era concluir as obras da Nave Desportiva dentro do prazo fixado e qualquer solução que pudesse causar atrasos era de abandonar.

Opiniões do Comissariado da Auditoria

Em termos de escala e de localização, a Nave Desportiva era um empreendimento multifuncional de grande envergadura, apto para a realização de actividades culturais, lúdicas, desportivas e de convenções e exposições, representando, ao mesmo tempo, um dos mais importantes investimentos desde a criação da RAEM. Porém, a construção da Nave Desportiva tinha a condicionante temporal imediata que era servir de palco aos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental. Como já salientado no relatório de auditoria específica titulado “4.^{os} Jogos da Ásia Oriental”²², a qualidade, o tempo e o preço são factores correlacionados e imanentes a qualquer grande empreendimento. Assegurando a qualidade, qualquer encurtamento do período de execução implica maior investimento.

Quando se verificou que a definição do local de implantação ia inevitavelmente sofrer atrasos, era muito importante a existência de um plano detalhado e minucioso e duma fiscalização rigorosa, de forma a que as funções de gestão das obras públicas pudessem ser cumpridas. Efectivamente, as propostas de todos os serviços executantes foram uníssonas em referir que o empreendimento era “especial e de extrema urgência”, o que tornava ainda mais importante a necessidade dum plano global, prudente e rigoroso, caracterizado pela existência de objectivos claros e concretos, de um programa de acção claro e de medidas de contingência para fazer face às adversidades previsíveis, pois, só assim, seria possível

²² Ver número 2.7, pág. 55, da Parte “Construção das infra-estruturas” do relatório de auditoria específica “4.^{os} Jogos da Ásia Oriental”, divulgado em Outubro de 2006 pelo Comissariado da Auditoria.

alcançar os efeitos duma supervisão eficaz e duma boa aplicação do erário público. Relativamente ao planeamento do projecto de construção da Nave Desportiva e à sua execução, o Commissariado da Auditoria verificou que as entidades coordenadoras (MEAGOC e GDI) não cooperaram de forma cabal para poder elaborar um plano global e adequado para a construção e tão pouco exerceram uma supervisão adequada, como a seguir se pormenoriza:

(a) ausência de um plano global claro e concreto e o projecto e o programa de execução foram deficientes

Por falta dum plano global e dum bom entendimento, cada entidade limitou-se a realizar apenas os trabalhos da própria área de intervenção, dando assim origem a um plano deficiente e a uma descoordenação de acções, manifestados no seguinte:

- i) Em meados de 2002, deu-se a segunda mudança do local de construção, obrigando à alteração do projecto iniciado em Dezembro de 2001. Com um prazo de execução estimado em 2 anos, acrescido duma adequada margem de segurança, o procedimento para a execução teria que se iniciar no 2.º semestre de 2002. Em Julho de 2002, quando a DSSOPT propôs superiormente a realização do concurso público, ainda a lista de quantidades não estava disponível e foi preciso aguardar até a abertura do concurso público; mesmo assim, nem todos os projectos de execução dos trabalhos previstos no projecto inicial puderam ser concluídos a tempo e incluídos no concurso inicial.

O Commissariado da Auditoria entende que numa situação em que se desconhece o plano global da construção, a consecussão de um controlo e de uma gestão eficaz sobre a construção e a realização duma programação financeira atempada dependiam da resolução, prévia à abertura do concurso público, de questões como se os projectos de execução satisfaziam a qualidade exigida nas listas de quantidades e no projecto de arquitectura, se as quantidades eram razoáveis, se eram viáveis os projectos de execução e se a execução e as instalações estavam à altura das exigências das competições desportivas. Efectivamente, a resolução de todas essas questões antes da abertura do concurso era crucial para manter os eventuais trabalhos adicionais a um nível razoável e para gerir adequadamente os arranjos financeiros plurianuais. Importa reter que os concorrentes elaboram as suas propostas tendo em conta apenas os trabalhos postos a concurso e todos os riscos e consequências emergentes de deficiências e desarticulações latentes seriam assumidas unicamente pelas entidades executantes, i.e., no final das contas, o erário público era obrigado a suportar todo o tipo de despesas imprevistas.

Assim, a medida eficaz para assegurar uma fiscalização à altura seria que as entidades participantes na elaboração do plano geral, que se pretendia rigoroso, fossem coordenadas por uma entidade dotada de competências e responsabilidades.

- ii) Nenhuma das propostas apresentadas, desde a relativa à elaboração do projecto da Nave Desportiva, passando pela de abertura do concurso público da construção, até às de realização da 2.^a, 3.^a e 4.^a fases de trabalhos, referiu que a construção fosse por fases e tão pouco apresentou algum plano global dos trabalhos. Essas propostas apenas submetiam à aprovação superior os trabalhos a realizar no momento.

O Comissariado da Auditoria entende que a ausência de um projecto global dificultava o planeamento concreto dos trabalhos de cada fase e promovia o livre arbítrio nos trabalhos adicionais. Por outro lado, as informações e as propostas de despesas, que eram registos formais importantes, deviam registar detalhada e claramente todas as circunstâncias concretas sobre o andamento do projecto, o andamento da execução, as alterações ao orçamento e ao projecto, o plano futuro e os pagamentos efectuados. Este procedimento destinava-se a manter o superior hierárquico informado e, também, para permitir que as entidades de fiscalização pudessem posteriormente cumprir as suas funções com eficácia.

- iii) O responsável do GDI referiu que, antes de dar início aos grandes empreendimentos, costumava mandar reexaminar os projectos de arquitectura e de execução para confirmar a sua razoabilidade e viabilidade e rectificar atempadamente os problemas existentes. A revisão do projecto de execução da Nave Desportiva iniciou-se quando as obras da empreitada já estavam em curso. A proposta de alteração das instalações eléctricas do projecto inicial apresentada pela empresa consultora permitiu reajustar os trabalhos correspondentes, que envolvia o encargo de cerca de 28 milhões de patacas, pois esses trabalhos ainda não tinham começado. Contudo, relativamente aos problemas de estrutura (reforço das fundações, da estrutura de betão, da rede de drenagem e da estrutura metálica da Nave Desportiva, ver Parte VI), já as alterações tiveram que ser feitas através de trabalhos adicionais, no valor de MOP78 900 688,00, pois os trabalhos em causa já tinham sido iniciados.

O Comissariado da Auditoria entende que devido à complexidade da obra, à urgência da sua execução (o recinto tinha que servir os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental) e à falta de experiência na construção de instalações de grande dimensão, a

fiscalização era muito importante para assegurar que o projecto fosse razoável e viável e alcançasse os objectivos no prazo fixado. Neste sentido, as entidades intervenientes, para além de cada uma cumprir as suas próprias atribuições, deviam reforçar a cooperação e comunicação entre si. A MEAGOC e os serviços de obras públicas deviam ter procurado obter, já na fase do projecto, pareceres técnicos de especialistas e envolvê-los para uma fiscalização mais eficaz sobre o projecto, o que contribuiria para baixar a ocorrência de atrasos, para além de poder reduzir os trabalhos adicionais.

(b) incapacidade de estabelecer objectivos claros e firmes e falta de ponderação exaustiva na revisão do projecto

Conforme o projecto preliminar de Outubro de 2001, a Nave Desportiva destinava-se à prática de ginástica, basquetebol, voleibol, badminton, andebol, ténis-de-mesa, ténis, esgrima, wushu, dança, taekwondo e judo. Com o objectivo de se candidatar à organização dos Jogos Asiáticos em Recinto Coberto, aquando da revisão do projecto em Setembro de 2002, a MEAGOC propôs a introdução de uma pista de atletismo, aumentando assim as funcionalidades da Nave Desportiva para a realização de jogos em recinto coberto. Em Maio de 2003, em reunião do Grupo de Trabalho, a MEAGOC propôs instalar uma pista de gelo; em Março de 2004, propôs alterar as especificações dos equipamentos desportivos (ver 6.1.1 da Parte VI); em Junho de 2004, propôs adquirir uma escultura (ver 8.1.2 da Parte VIII); e, em Fevereiro de 2005, propôs superiormente a instalação de um ringue de patinagem no gelo e respectivos equipamentos (ver 6.1.4 da Parte VI). O atrás descrito demonstra que a MEAGOC não baseou o planeamento do recinto desportivo em necessidades concretas definidas previamente, lançando novas ideias conforme o andamento dos trabalhos.

O Comissariado da Auditoria tem a consciência de que a construção de instalações desportivas envolve avultados fundos públicos. O projecto da Nave Desportiva, um complexo desportivo polivalente, devia ter-se fundamentado num programa preliminar em que estariam definidos, em termos prospectivos, os seus objectivos e conteúdos, mas sem perder de vista o cumprimento dos princípios de economia. O empreendimento em apreço iniciou-se com um projecto parcelar, que se foi completando em paralelo à execução das obras. A situação tornava ainda mais relevante a definição prévia e clara das necessidades a satisfazer e os objectivos a atingir e fixá-los num programa de execução, por forma a que pudessem ser atingidos metódica e programadamente. Caso contrário, surgiriam sempre alterações às necessidades por parte da entidade utente e do dono da obra, o que levaria inevitavelmente a uma inflação das despesas. Pelo exposto, a construção de recintos desportivos exige estudos e considerações aprofundados, completos e a longo prazo, requer

o estabelecimento de um programa de execução claro e calendarizado e reclama ainda uma entidade dotada de poderes e responsabilidades para assumir a fiscalização da execução, permitindo assim uma maior transparência e, simultaneamente, diminuir as alterações devido à diferença de expectativas entre o executor e utilizador, o que, por sua vez, iria reduzir significativamente os encargos com trabalhos adicionais ou alterações de obras e equipamentos.

(c) acompanhamento pouco activo à qualificação paisagística e aos trabalhos de espaços verdes

Em Julho de 2003, em reunião do Grupo de Trabalho, o IACM apresentou o seu plano preliminar para a qualificação paisagística e trabalhos de espaços verdes focado nos 4^{os} Jogos da Ásia Oriental de Macau, incluindo a Nave Desportiva, embora ainda sem projecto concreto de intervenção. No mesmo mês, a empresa projectista entregou ao GDI os projectos preliminares relativos aos trabalhos de interiores, da iluminação e da plantação nos espaços verdes abrangidos pela qualificação paisagística da Nave Desportiva, comprometendo-se ao mesmo tempo que iria manter uma boa coordenação com o IACM. Porém, os respectivos projectos só foram apresentados superiormente pelo GDI em Setembro de 2004, propondo este que os trabalhos fossem adjudicados directamente a uma empresa consultora ambiental, dada a urgência e especialização técnica dos trabalhos.

O Comissariado da Auditoria entende que a MEAGOC e o GDI não se empenharam no acompanhamento aos trabalhos de arranjo paisagístico e de espaços verdes. Conhecidas as potenciais entidades prestadoras dos serviços pretendidos, deviam ter logo procedido à sua selecção e à programação da elaboração do projecto, em vez de ficarem à espera que chegasse o momento oportuno de execução e, só nessa altura, procederem à aquisição directa dos serviços, com o argumento de urgência e de especialização técnica, perdendo assim a oportunidade de poderem seleccionar a entidade projectista mais apropriada para a prestação desses serviços especializados, aplicando o regime de consulta de preços.

Sintetizando o acima exposto, o Comissariado da Auditoria entende que a MEAGOC (GCJAOM-2005) e o GDI foram os principais coordenadores e executantes do empreendimento; a DSSOPT e o Grupo de Trabalho participaram nos trabalhos de execução e coordenação (a DSSOPT realizava os procedimentos do concurso público de adjudicação e o IACM apoiava nos trabalhos de espaços verdes). A Nave Desportiva era um importante investimento da RAEM e exigia verbas colossais, pelo que a Administração reafectou grandes quantidades de recursos para participar na sua construção. Assim, todas as entidades intervenientes deviam ter-se empenhado na criação duma entidade exclusiva de gestão que reunisse em si poderes e responsabilidades, devendo a qual manter, logo na

fase do projecto preliminar, uma comunicação e cooperação eficaz e acompanhar a execução de todos os trabalhos, garantir na medida do possível a coordenação entre os diferentes trabalhos e a sua fiscalização e impedir o aumento irracional das despesas.

Sugestões do Comissariado da Auditoria

A entidade profissionalizada em gestão, dotada de poderes e responsabilidades, assegura a elaboração do plano global, que deve ser prospectivo, e do orçamento, que deve ser racional e viável. Pormenorizando:

- a) a entidade coordenadora (projectista) realiza o estudo de viabilidade²³, pormenorizado e aprofundado, que inclui:
 - i) avaliar a localização e o impacto das obras sobre o ambiente, a paisagem, os habitantes, o tráfego, etc., com vista a minimizar os prejuízos causados pelas obras e pelo edifício, depois de concluído, aos habitantes e ao meio ecológico;
 - ii) confirmar, através de comunicação eficaz com os serviços coordenadores do planeamento urbano e com os serviços responsáveis pelas obras públicas, se a obra a iniciar duplica ou conflitua com algum projecto em curso ou em preparação;
 - iii) elaborar o plano concreto da construção, definir as necessidades (incluindo as dos equipamentos especializados), as finalidades e os custos (de construção²⁴, operação e manutenção) e o prazo de execução;
 - iv) tendo em conta os valores do investimento e o grau de especialização da

²³ O “Manual de Gestão de Obras” (última actualização em Maio de 2006), elaborado pelo Engineering and Development Department de Hong Kong e por especialistas inter-departamentais, determina que os programas preliminares dos projectos de obras públicas com investimento superior a HKD15 000 000,00 devem conter um estudo técnico de viabilidade abordando detalhadamente a área de construção, a utilização do solo, o impacto sobre o tráfego e o ambiente, o valor do investimento e as receitas estimadas. As orientações recomendam ainda que só os serviços públicos com especialistas, recursos humanos e experiência anterior necessários podem realizar estudos de viabilidade *per se*. Doutra forma, deve-se recorrer a empresas de consultoria.

²⁴ Como uma obra pública importante e de grande escala de Hong Kong, o lançamento do concurso público de construção da obra de Tamar, em 2005, foi precedido de feita de um número de estimativas de preços, incidindo nomeadamente sobre obras preliminares, fundações, camadas geológicas, construção civil, esgotos, obras exteriores, espaços verdes, passagens superiores para peões, tecnologias de informação (infra-estruturas), sistemas de ar condicionado e despesas imprevistas, totalizando cerca de 3 902 milhões de dólares de Hong Kong, dos quais 413 milhões para despesas imprevistas; 935 milhões para trabalhos de remodelação, mobílias, consultorias e visitas de estudo ao estrangeiro e, ainda, 332 milhões para ajustamentos, tendo em conta os preços de Setembro de 2005.

obra, avaliar a capacidade de execução da entidade executante e obter oportunamente assistência técnica e pareceres de consultores técnicos para os trabalhos das diferentes fases.

- b) caso a escassez de tempo exija a que a elaboração do projecto se prolongue para dentro do período de execução das obras, correndo, portanto, a elaboração do projecto e a execução das obras em paralelo, deve-se:
 - i) definir claramente os objectivos e os trabalhos de cada fase, por forma a definir o plano e o orçamento gerais;
 - ii) planear adequadamente os trabalhos de cada fase, com vista a reduzir as “situações de urgência”;
 - iii) avaliar prudentemente a alteração das necessidades, realizando consultas alargadas e análises de custo/benefício.
- c) a entidade de gestão do projecto coordena todas as entidades de execução, a fim de assegurar que:
 - i) os projectos de arquitectura e de execução integrantes do concurso público sejam racionais e viáveis e correspondam às necessidades da entidade utente e do dono da obra;
 - ii) cada entidade executante fiscalize a sua área de responsabilidade, conclua os trabalhos de cada fase segundo o programa e tenha definidas medidas de contingência para cada fase de trabalhos;
 - iii) sejam utilizados instrumentos normalizados para a feitura de propostas e apresentação de informações ao superior hierárquico, devendo os respectivos teores compreender o plano e a organização globais;
 - iv) seja estabelecido um mecanismo de divulgação periódica sobre o desenvolvimento do plano e o andamento das obras, aumentando assim a transparência das obras públicas²⁵.

²⁵ A obra de Tamar foi a primeira obra pública de Hong Kong que, na fase de avaliação das propostas, os projectos dos concorrentes eram expostos publicamente, a fim de que o público pudesse conhecer os projectos concorrentes e opinar. O Governo criou também uma página electrónica onde eram apresentados os projectos para a obra de Tamar, que registou mais de 24 700 visitas. Através do local de exposição e da *internet* foram recebidas mais de 3 400 folhas de opiniões.

Parte VI: Trabalhos adicionais

Ao longo da execução das obras da Nave Desportiva foram realizados trabalhos adicionais e adquiridos equipamentos associados, nomeadamente: trabalhos suplementares com as fundações e estruturas de betão, reforço da estrutura metálica, construção dum cais de descarga e acessos, peças metálicas da estrutura do centro de apoio, depósito de combustível e vedação exterior, ringue de patinagem no gelo, passagem envidraçada, pista de atletismo para recinto coberto e outros trabalhos de melhoramento de qualidade. O GSOPT e o GSASC, em conjunto, pagaram a importância de MOP109 520 895,40 por esses trabalhos adicionais, que se deveram essencialmente aos seguintes motivos:

- (a) nem na definição do programa preliminar nem na fase de elaboração do projecto, a MEAGOC ponderou suficientemente sobre as instalações e os equipamentos necessários ao recinto desportivo;
- (b) os serviços executantes da obra não acompanharam atempada e eficazmente a elaboração do projecto.

6.1 Realização de aquisições adicionais sem a devida ponderação das necessidades efectivas do recinto

Em 30 de Julho de 2002, a DSSOPT solicitou superiormente a abertura do concurso público para a empreitada da Nave Desportiva, a qual, segundo as estimativas da empresa projectista, iria custar cerca de 594 milhões de patacas. Em 27 de Dezembro do mesmo ano, o Chefe do Executivo autorizou a adjudicação da referida empreitada por MOP640 070 750,00 e com o prazo de execução de 660 dias. Após o início da obra, a MEAGOC apresentou novas exigências para as instalações e os equipamentos necessários ao recinto, a saber:

- (a) alteração dos equipamentos desportivos constantes do contrato inicial, o que provocou o acréscimo de MOP4 648 845,80 nas despesas de aquisição (ver 6.1.1 da presente Parte);
- (b) acrescento de prateleiras metálicas para armazenamento de equipamentos desportivos no centro logístico (armazém de equipamentos desportivos), no valor de MOP6 258 840,00 (ver 6.1.2 da presente Parte);
- (c) instalação de um sistema especial de ar condicionado no centro de dados, no valor de MOP1 000 000,00 (ver 6.1.3. da presente Parte);
- (d) instalação do ringue de patinagem no gelo e respectivos equipamentos, no valor de MOP18 247 982,00 (ver 6.1.4 da presente Parte).

6.1.1 Alteração dos equipamentos desportivos do recinto

Segundo o responsável da MEAGOC, a integração dos equipamentos desportivos para a Nave Desportiva na documentação para o concurso público, realizado em Setembro de 2002, portanto, antes da aprovação do programa desportivo pela Associação dos Jogos da Ásia Oriental, teve por objectivo reduzir os procedimentos administrativos com a realização de concursos públicos. A elaboração da respectiva lista de quantidades foi incumbida à empresa projectista, com base nas modalidades desportivas realizáveis no recinto. Posteriormente, em 2 de Novembro de 2003, quando o programa desportivo dos Jogos foi aprovado, a MEAGOC verificou que os equipamentos desportivos constantes da lista de aquisições fornecida pelo empreiteiro não satisfaziam as exigências das provas, pelo que, em 23 de Março de 2004, enviou ao GDI uma lista de equipamentos desportivos, solicitando que o empreiteiro fosse informado para proceder às devidas alterações. Em Junho de 2004, o empreiteiro apresentou a cotação dos equipamentos adicionais, no valor de MOP12 767 693,80, que depois de descontadas as aquisições a menos, no valor de MOP8 118 848,00, ficou com um aumento líquido de MOP4 648 845,80. Em 16 de Junho de 2004, o GDI propôs para autorização superior a substituição parcial dos equipamentos inscritos no contrato inicial pelos agora indicados pela MEAGOC, bem como a sua adjudicação ao empreiteiro inicial, no valor de MOP4 648 845,80. A proposta foi autorizada em 6 de Julho.

Quadro 8: Resumo das alterações nos equipamentos desportivos da Nave Desportiva
(Mop)

Modalidades	Novos equipamentos		Equipamentos aumentados		Equipamentos com especificações alteradas		Equipamentos cancelados	
	Qtd.	Importâncias	Qtd.	Importâncias	Qtd.	Importâncias acrescidas	Qtd.	Importâncias reduzidas
Judo	1	80.000,00						
Karaté-do	1	140.000,00						
Basquetebol	7	1.938.612,50						
Badminton	4	244.000,00	1	131.580,00				
Voleibol	8	253.962,50			1	558.087,50	1	(231.336,00)
Andebol	3	199.412,50						
Ténis-de-mesa	9	315.000,00	1	183.960,00				
Esgrima	2	595.000,00			1	250.000,00	1	(255.770,00)
Ginástica	13	883.451,30	7	672.602,50	1	842.500,00	1	(314.482,00)
Taekwondo	15	210.625,00						
Halterofilismo	14	1.557.775,00						
Wushu	4	340.437,50						
Equipamentos suplementares	6	2.058.625,00						

Modalidades	Novos equipamentos		Equipamentos aumentados		Equipamentos com especificações alteradas		Equipamentos cancelados	
	Qtd.	Importâncias	Qtd.	Importâncias	Qtd.	Importâncias acrescidas	Qtd.	Importâncias reduzidas
Ginástica de manutenção	27	1.312.062,50						
Ténis							1	(337.260,00)
Pista para atletismo em recinto coberto*							1	(6.980.000,00)
	114	3,550.83	9	988.142,50 722.60	3	1.650.587,50	5	1,145.83)

* Foi aberto novo concurso público de aquisição do equipamento.

Dentre as aquisições a menos, no valor total de MOP8 118 848,00, constava a pista coberta de atletismo, que custava MOP6 980 000,00. A aquisição da pista substituída foi realizada em Dezembro do mesmo ano a um outro empreiteiro pelo preço de MOP15 781 663,00. Por conseguinte, o cancelamento da pista de atletismo do contrato inicial não levou a nenhuma poupança e o valor efectivo das aquisições a menos foi de MOP1 138 848,00 apenas. Em Dezembro de 2004, a MEAGOC abriu novo concurso público para a aquisição de equipamentos desportivos para os outros recintos, cuja adjudicação viria a verificar-se em Março de 2005, pelo preço de MOP10 296 146,00, a favor de um fornecedor.

6.1.2 Acrescento de prateleiras metálicas no centro logístico (destinado ao armazenamento de equipamentos desportivos)

Em Dezembro de 2001, quando se começou a elaborar o projecto, não se previa a construção de um centro logístico. Na sequência da atribuição a Macau, em 24 de Janeiro de 2003, da organização da segunda edição dos Jogos Asiáticos em Recinto Coberto, em 2007, a MEAGOC propôs instalar uma pista de atletismo amovível na Nave Desportiva. Em Fevereiro de 2003, o Chefe do Executivo autorizou a proposta de alteração do projecto para incluir aquele equipamento. Ao mesmo tempo, a MEAGOC propôs ampliar o centro de apoio e transformá-lo num centro logístico, para armazenar a pista de atletismo, outros equipamentos desportivos e cadeiras (ver 5.1.2. da Parte V). A construção do centro logístico foi autorizada em 8 de Outubro de 2003, no âmbito dos trabalhos da 2.^a fase da empreitada.

Em 22 de Abril de 2004, a MEAGOC oficiou o GDI solicitando a construção de estruturas metálicas (prateleiras metálicas) no centro logístico. A MEAGOC referiu que, segundo apurado em reunião no local da obra, realizada em 13 de Abril de 2004, o centro não possuía as condições necessárias para um funcionamento normal, devido

ao peso, à largura e à grande quantidade dos equipamentos desportivos a armazenar. Para que esses produtos pudessem ser armazenados de forma ordenada, haveria a necessidade de um sistema apropriado, para cujo efeito a MEAGOC juntou ao escritório um projecto de prateleiras metálicas e respectivo projecto de execução, elaborados pelo seu pessoal, com base em referências obtidas na *internet*. Após várias reuniões entre o GDI e a MEAGOC, foi decidido instalar prateleiras metálicas no centro logístico para o armazenamento de equipamentos desportivos. Em 10 de Novembro de 2004, o GDI propôs para autorização superior a adjudicação desses trabalhos adicionais ao empreiteiro inicial, pelo preço de MOP6 258 840,00.

6.1.3 Instalação de um sistema de ar condicionado especial no centro de dados

Para a instalação dos equipamentos do sistema informático e para o armazenamento e tratamento dos dados relativos aos Jogos, a MEAGOC detinha dois centros de dados: um na sua sede e outro na Nave Desportiva. Em Fevereiro de 2003, a MEAGOC propôs superiormente a construção do centro de dados da Nave Desportiva, onde seriam instalados 20 servidores. Durante a construção, a MEAGOC verificou que o sistema de ar condicionado existente não satisfazia as necessidades efectivas, pelo que, em 8 de Novembro de 2004, solicitou ao GDI que propusesse superiormente a instalação dum sistema especial de ar condicionado. Em 25 de Novembro de 2004, esse trabalho adicional foi autorizado e adjudicado ao empreiteiro inicial, pelo preço de MOP1 000 000,00.

Segundo a MEAGOC, já na elaboração do projecto de centro logístico tinham os seus especialistas informado os serviços de obras públicas sobre as exigências e as especificações dos equipamentos a instalar, só que estes não prestaram a devida atenção. Em Setembro de 2003 a MEAGOC contratou uma instituição de investigação para servir de consultora em questões de tecnologia de informática no âmbito dos Jogos e fez saber ao GDI que tinha todo o prazer de a envolver nos trabalhos de coordenação. No entanto, os serviços de obras públicas não reagiram à proposta.

6.1.4 Construção do ringue de patinagem no gelo e fornecimento dos equipamentos associados

Na reunião do Grupo de Trabalho de Maio de 2003, a MEAGOC propôs construir uma pista de gelo e pediu ao GDI para contactar e estudar o assunto com a empresa projectista. O responsável do GDI afirmou que a construção dum pista de gelo envolvia questões técnicas ligadas à laje de betão, devendo a decisão ser imediata-

mente tomada, pois mais tarde não seria possível realizá-la. Na reunião, a MEAGOC referiu que a instalação da pista de gelo deveria ser executada sem prejudicar o andamento geral da obra, salientando que haveria ainda outros equipamentos a instalar após a conclusão das obras da Nave Desportiva. A 2.^a fase da empreitada, iniciada em Outubro de 2003, passou a incluir um novo item — galeria de acesso ao ringue de patinagem e galeria para tubagens de água.

Em Fevereiro de 2005, a MEAGOC propôs superiormente a abertura do concurso público para a construção dum ringue de patinagem no gelo e o fornecimento dos equipamentos associados, invocando que a arena da Nave Desportiva, que media um terço da área dos ringues olímpicos, reunia condições para a realização de provas de hóquei no gelo, patinagem artística, *curling*, patinagem de velocidade em pista curta, bem como para a realização de actividades de lazer e lúdicas destinadas à população e aos turistas, como os espectáculos sobre o gelo da *Disney* e da *Broadway*. Com uma estimativa de cerca de 11 milhões de patacas, a proposta foi autorizada em Junho de 2005 e adjudicada a um fornecedor pelo preço de MOP18 247 982,00.

6.1.5 Esclarecimentos complementares prestados pelos sujeitos a auditoria

A MEAGOC referiu que as peças metálicas do centro de apoio, o ringue de patinagem e a pista coberta de atletismo foram adquiridos após o utilizador ter recepcionado o recinto, pelo que os “equipamentos” não deviam ser considerados como parte das obras. Nas fases de estudo preliminar e de projecto, de acordo com a MEAGOC, foi feita uma ponderação adequada sobre os equipamentos básicos necessários a instalar, cujo uso, aliás, não se circunscrevia aos Jogos da Ásia Oriental. Por outro lado, a MEAGOC não foi consultada pelos serviços de obras públicas antes da realização dos respectivos concursos públicos de adjudicação, tendo os problemas sido detectados apenas aquando da confirmação, obrigatória, da lista de quantidades dos equipamentos desportivos pelo utilizador numa reunião de coordenação. Era ainda de salientar que a lista de quantidades revista apresentava preços notoriamente inferiores aos apreciados em reuniões anteriores. No que dizia respeito à estrutura metálica, a impossibilidade de prever, com exactidão, a necessidade efectiva das prateleiras metálicas antes da entrada em funcionamento do centro e a falta de experiência do pessoal na gestão dum centro logístico aconselhavam a que a sua aquisição fosse feita com base no conhecimento das circunstâncias concretas.

A aquisição do ringue de patinagem teve por objectivo apoiar a realização de diferentes tipos de actividades, concretizando assim a natureza polivalente do pavilhão desportivo e era indispensável que as respectivas infra-estruturas fossem instaladas em

2003. A adjudicação, em Junho de 2005, respeitou a um conjunto completo de ringue de patinagem, não envolvendo obras.

Opiniões do Comissariado da Auditoria

As aquisições de equipamentos estiveram ligadas às diferentes fases da obra, como por exemplo, parte dos equipamentos desportivos foram adquiridos juntamente com a abertura do concurso público de adjudicação da obra e os equipamentos do ringue de patinagem e as prateleiras metálicas do centro logístico surgiram em consequência da feitura da segunda fase de trabalhos. Os encargos com as aquisições ou com os trabalhos adicionais foram suportados por contrapartidas (ver itens 9, 10 e 13 do Quadro 9B da Parte VII). O Comissariado da Auditoria verificou que as referidas aquisições podiam ter sido melhor planeadas, como a seguir se pormenoriza:

- (a) Conforme referido em 6.1.1, com o intuito de reduzir a frequência dos concursos públicos, a MEAGOC incluiu a lista provisória dos equipamentos desportivos na lista de quantidades integrante da documentação do concurso público, lançado em Setembro de 2002, altura em que o programa desportivo ainda não estava determinado e, por consequência, sem conhecimento exacto quanto aos tipos e às quantidades de equipamentos necessários. A situação revela que os equipamentos desportivos definidos aquando da elaboração do projecto não tiveram correspondência com as necessidades reais, o que obrigou, posteriormente, à realização de alterações e aquisições adicionais, implicando um aumento de despesas no valor de MOP11 628 845,80 em relação ao inicialmente previsto. Por outro lado, em Dezembro do mesmo ano das aquisições adicionais, a MEAGOC voltou a abrir concurso público para adquirir outros equipamentos para apetrechar várias instalações desportivas. Concluindo, a MEAGOC não conseguiu concretizar o objectivo de reduzir o número de concursos públicos e, mais, com a aquisição fraccionada, e uma parte ao empreiteiro, deixou de poder usufruir das vantagens inerentes a uma aquisição em larga escala ou à concorrência de preços através de concurso público. Relativamente à falta de audição da MEAGOC pelos serviços de obras públicas, prévia ao lançamento do concurso público, o sucedido revela que a comunicação entre as entidades executantes, em algumas matérias, era ineficaz.

Face à indefinição do programa desportivo e ao longo período de 3 anos até à realização dos Jogos da Ásia Oriental, durante o qual as normas dos equipamentos desportivos poderiam sofrer actualizações, o Comissariado da Auditoria

entende que a MEAGOC não devia ter-se precipitado em incluir os equipamentos desportivos ainda não confirmados no concurso público da empreitada, com o intuito único de reduzir o número dos concursos públicos. Sendo os equipamentos dos grandes eventos desportivos altamente especializados, a sua aquisição deveria ter lugar só depois de determinadas as modalidades desportivas e a sua distribuição pelos recintos desportivos, devendo ainda ser realizada através de concursos públicos ou de aquisições conjuntas, procurando assim beneficiar das vantagens da concorrência de preços e de compras em larga escala junto de fornecedores especializados. Considerando ainda que os equipamentos desportivos não se destinavam apenas aos Jogos da Ásia Oriental, os serviços desportivos deveriam ter também ponderado sobre a sua compatibilidade com o desenvolvimento futuro do recinto.

- (b) Relativamente ao ponto 6.1.2, a MEAGOC afirmou que, devido à urgência e à falta de experiência, não lhe foi possível detalhar as características dos bens a armazenar no centro logístico aquando da sua concepção, pelo que a instalação da estrutura metálica teria que ser feita posteriormente à adjudicação da empreitada, recorrendo a aquisições adicionais. O Comissariado da Auditoria entende que a MEAGOC, ao apontar para a necessidade de se construir o centro logístico, deveria ter ponderado suficientemente sobre a compartimentação para a guarda de bens de acordo com as exigências de armazenamento, diminuindo assim os trabalhos ou aquisições adicionais e assegurando que o andamento e os encargos efectivos com as obras fossem de acordo com os constantes da adjudicação inicial.
- (c) Relativamente ao referido em 6.1.3, a não instalação, durante as obras do contrato inicial, dum sistema especial de ar condicionado no centro de dados foi devido, por um lado, à falta de supervisão estreita sobre a elaboração do projecto e, por outro, à falta de cooperação eficaz entre a MEAGOC e o GDI, não tendo assim conseguido certificar, antes da abertura do concurso público, se o sistema de ar condicionado previsto era capaz de satisfazer as necessidades. Só depois de iniciadas as obras e por informação dos elementos responsáveis pelas tecnologias informáticas é que se apercebeu da necessidade de se instalar um sistema especial de ar condicionado no centro de dados. O Comissariado da Auditoria entende que o sistema especial de ar condicionado era absolutamente indispensável para assegurar o funcionamento normal dos equipamentos informáticos no centro de dados. Assim, e na perspectiva de uma boa prática de gestão de plano, com a preocupação de assegurar o cumprimento dos prazos de execução e uma boa orçamentação, a MEAGOC e o GDI deveriam ter mantido uma cooperação

adequada a fim de garantir que o projecto correspondesse às necessidades do funcionamento normal dos equipamentos informáticos do centro de dados.

- (d) Conforme relatado no ponto 6.1.4, a MEAGOC não fez constar do programa preliminar o ringue de patinagem no gelo, o qual só surgiu posteriormente aquando da introdução de alterações ao projecto e da feitura de trabalhos adicionais para alargar as funcionalidades da Nave Desportiva. No entanto, a introdução do ringue de patinagem não tinha em vista os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental (que não incluíam nenhuma modalidade realizada em superfície de gelo) e a MEAGOC não possuía nenhum plano concreto para o aproveitamento racional do ringue de patinagem. O Comissariado da Auditoria entende que uma boa gestão e fiscalização financeira impõe que qualquer nova proposta de encargos deva ser precedida duma análise bem fundamentada e objectiva, baseada em dados e motivos suficientes. Tendo ainda em conta que a Nave Desportiva iria depois passar para a gestão do Governo da RAEM, a MEAGOC devia ter assegurado uma boa comunicação com a entidade competente pela futura gestão da infra-estrutura e com ela estudar as soluções de longo alcance por forma a garantir que os objectivos iniciais venham a ser cabalmente cumpridos.

Sugestões do Comissariado da Auditoria

A entidade utilizadora (MEAGOC) deve:

- a) ao definir as instalações e os equipamentos necessários ao recinto desportivo, ponderar minuciosamente sobre as suas funções, as modalidades desportivas nele praticadas, as normas e as exigências de instalações e equipamentos fixadas pelas relevantes federações desportivas internacionais, o desenrolar das provas, os custos/benefícios, os factores que afectem o ambiente e, depois, transmitir todas estas informações ao projectista;
- b) criar um mecanismo para avaliar oportunamente se as soluções propostas correspondem às necessidades efectivas e ao desenvolvimento a curto e médio prazo;
- c) definir primeiramente as modalidades desportivas e só depois proceder à aquisição dos equipamentos desportivos necessários às instalações, devendo a qual ser realizada através de concurso público.

6.2 Trabalhos adicionais resultantes de acompanhamento não atempado e ineficaz do projecto

O serviço executante não acompanhou de forma atempada e eficaz a elaboração do projecto, motivando o seguinte:

- (a) pagamento adicional de MOP34 408 320,80 pelos trabalhos adicionais de reforço das fundações e estruturas de betão, da rede de drenagem e de impermeabilização das zonas mais expostas;
- (b) pagamento adicional de MOP44 492 367,20 pelos trabalhos adicionais de reforço da estrutura metálica da Nave Desportiva;
- (c) pagamento adicional de MOP600 000,00 para reelaboração do projecto de electricidade (ver 5.1.3 da Parte V).

Após o início da cravação de estacas, o GDI, em 21 de Abril de 2003, propôs à consideração superior a necessidade de rever o projecto de obra apresentado pela empresa projectista, a fim de garantir a segurança da construção, tendo em conta a sua grande dimensão e o elevado número de utilizadores. O serviço foi autorizado e adjudicado a uma companhia de consultoria, pelo preço de MOP2 450 000,00. Feita a revisão do projecto, a companhia de consultoria emitiu pareceres sobre as infra-estruturas (fundações), as estruturas e o projecto de prevenção e contra incêndios da Nave Desportiva, com base nos quais o GDI propôs introduzir alterações ao projecto (ver parágrafo *c* do número 6.2 da presente Parte) e realizar trabalhos adicionais relativos a:

(a) fundações, estruturas de betão, rede de drenagem e impermeabilizações

O relatório de consultoria apontou várias deficiências de projecto e propôs que a empresa projectista procedesse a alterações, nomeadamente, reforçar as fundações, as estruturas de betão e a rede de drenagem, bem como impermeabilizar as zonas de maior exposição, como por exemplo: as caves, as escadas exteriores e respectivos patamares. Em 16 de Julho de 2003, o GDI propôs para autorização superior a realização das alterações referidas, importando os respectivos trabalhos adicionais no valor de MOP34 408 320,80.

(b) reforço da estrutura metálica da Nave Desportiva

Já com os trabalhos de infra-estrutura concluídos, mas em conformidade com os resultados da revisão do projecto de execução, havia que reforçar a estrutura metálica

da Nave Desportiva. Dado que as peças da estrutura metálica eram de grandes dimensões, havia a necessidade de se construir um cais de descarga provisório na zona do aterro do Centro Logístico do COTAI e acessos ao local da obra, incluindo trabalhos de aterro, para o transporte das peças metálicas. O GDI propôs, em Novembro de 2003, para autorização superior a realização desses trabalhos adicionais, no valor total de MOP44 492 367,20.

Opiniões do Comissariado de Auditoria

Segundo apurado, a apreciação e aprovação de projectos consubstancia-se normalmente na verificação se o projecto cumpre os requisitos constantes dos diplomas legais relativos ao planeamento urbanístico, à prevenção de incêndios, às construções, bem como na verificação da segurança da estrutura, deixando de fora do processo de apreciação a razoabilidade e a viabilidade de execução das diferentes componentes do projecto de arquitectura. Neste contexto, a adjudicação separada entre a elaboração do projecto e a execução das obras (regime adoptado para a obra em apreço) não responsabiliza o projectista pelos erros do empreiteiro e vice-versa. As eventuais deficiências no projecto de arquitectura ou de execução só poderiam ser rectificadas com recurso a trabalhos adicionais durante a execução, por conta e risco dos serviços competentes.

Relativamente à construção vertente, a MEAGOC e os serviços de obras públicas não acompanharam nem verificaram previamente a viabilidade dos projectos de arquitectura e de execução. Após o início da obra, o GDI, para garantir a segurança, procedeu a uma revisão aos projectos e detectou deficiências, cujo saneamento exigia alterações aos projectos e a realização de trabalhos adicionais. Assim, o GDI procedeu à reelaboração do projecto de electricidade, que exigiu o pagamento adicional de MOP600 000,00, e à realização de dois trabalhos adicionais consequentes dos pareceres da empresa consultora, que oneraram os custos da obra em mais MOP78 900 688,00.

O Comissariado da Auditoria entende que a entidade que coordena a elaboração do projecto (MEAGOC/GDI) deve avaliar a capacidade de execução da entidade executante e introduzir tempestivamente assistência técnica ou pareceres de consultores técnicos, devendo, ao mesmo tempo, cooperar com a entidade executante (GDI) para, em conjunto, melhorar a qualidade da fiscalização sobre o projecto e sobre a execução, de que resultaria a redução de rectificações, em número e na amplitude, devendo esta fiscalização compreender todo o processo, desde a concepção até à conclusão das obras.

Sugestões do Comissariado de Auditoria

- (a) Deve-se elevar a qualidade da fiscalização sobre os projectos de execução e respectivas listas de quantidades das obras públicas, devendo o grupo de gestão de projecto, composto pelos serviços de execução e pela entidade utente, reunir todos os elementos técnicos disponíveis para o efeito.
- (b) Para efeitos de aprovação de projectos de obras públicas, a verificação deve incidir também sobre a razoabilidade dos projectos de arquitectura e de execução bem como das respectivas listas de quantidades, para além da conformidade dos projectos com os regulamentos aplicáveis.
- (c) Conforme a complexidade das obras, equacionar a introdução do regime de avaliação por consultores especialistas²⁶, a fim de assegurar que os projectos, nos seus múltiplos aspectos, atinjam o nível técnico exigido.

²⁶ Segundo a prática das regiões vizinhas, um projecto de obra é avaliado e aprovado por especialistas, como arquitectos, avaliadores, engenheiros electromecânicos e engenheiros civis. Ainda, todos os ensaios são feitos por profissionais registados através de um sistema de qualificação profissional, garantindo que os ensaios atinjam os níveis exigidos.

Parte VII: Planeamento financeiro da empreitada

Esta parte debruça-se sobre o planeamento financeiro dos trabalhos da construção da Nave Desportiva, que totalizaram MOP701 327 218,50 (primeira adjudicação), adjudicados a diversos empreiteiros. Este montante foi aumentado em MOP557 770 845,40 (79,53% da primeira adjudicação) devido à realização de trabalhos e aquisições adicionais.

Os encargos com a construção da Nave Desportiva foram suportados por dotações orçamentais do PIDDA afectas ao GSOPT, ao ID e ao GSASC. Os arranjos financeiros para os diferentes trabalhos iniciais e adicionais da construção da Nave Desportiva, para a aquisição de equipamentos, para as obras de luz e água são apresentados nos quadros seguintes.

Quadro 9 (A): Arranjos para despesas suportadas por dotações orçamentais do PIDDA afectas ao ID

N.º	Data de autorização	Despesas	Importâncias (Mop)	Arranjos orçamentais	Índice de referência
1.	2001.12.28	Elaboração do projecto do pavilhão poli-desportivo	19.500.000,00	1.950.000,00 por contrapartidas em verbas afectas ao “Pavilhão Polidesportivo no Terreno da Escola Ho Tung–Construção” ²⁷ O remanescente inscrito no PIDDA de 2002 ²⁸	(ii)
2.	2002.06.17	Primeira sondagem geológica	478.736,00	Por contrapartidas em verbas afectas ao “Centro de Medicina Desportiva – Melhoramento”	(ii)
3.	2002.11.11	Segunda sondagem geológica	376.312,90	Por contrapartidas em verbas afectas ao “Pavilhão Polidesportivo no Terreno da Escola Ho Tung – Projecto”	(ii)
4.	2003.02.19	Primeira alteração ao projecto	5.600.000,00	Por contrapartidas em verbas afectas a 5 acções ²⁹	(ii)

²⁷ O ID e a empresa projectista assinaram o contrato em 31 de Dezembro de 2001 e, nos termos do qual, o pagamento devido nesse ano era de apenas MOP1.950.000,00, sendo o remanescente pago em 2002.

²⁸ A proposta não indicava que a despesa carecia de reforço. A “Tabela da execução do orçamento do PIDDA”, da Direcção dos Serviços de Finanças, mostrava que o orçamento inicial do ano não continha verbas inscritas para essa despesa.

²⁹ “Estádio de Macau – Projecto”, “Melhoramentos em Instalações Desportivas – Reparação/Manutenção das Instalações Desportivas”, “Parque Recreativo e Desportivo Seac Pai Van – Projecto”, “Macau Dome – Pavilhão Polidesportivo – Projecto” e “Arranjos Paisagísticos e Remodelação de Instalações dos Lagos de Nam Van – Projecto”.

Quadro 9 (B): Arranjos para despesas suportadas por dotações orçamentais do PIDDA afectas ao GSOPT

N.º	Data de autorização	Despesas	Importâncias (Mop)	Arranjos orçamentais	Índice de referência
1.	2002.12.27	Pavilhão Polidesportivo - Obra	640.070.750,00	200.000.000,00 inscritos no orçamento do PIDDA para 2003 ³⁰ O remanescente inscrito no PIDDA para 2004	(i)
2.	2003.03.17	Consultoria e fiscalização	15.526.000,00	6.192.000,00 por reforço do PIDDA do próprio ano ²⁸ O remanescente inscrito no PIDDA de 2004	(ii)
3.	2003.03.17	Controlo de qualidade	6.080.800,00	3.040.400,00 por contrapartidas em verbas afectas aos “Aterros e Infra-estruturas Taipa – Coloane – Projecto” O remanescente inscrito no PIDDA de 2004	(ii)
4.	2003.04.23	Revisão do projecto de obra	2.450.000,00	Por contrapartidas em verbas da “Dotação provisional” do próprio ano ³¹	(ii)
5.	2003.07.14	Alteração ao projecto de electricidade	600.000,00	Por contrapartidas em verbas afectas à “Carreira de Tiro – execução de aterro”	(ii)
6.	2003.08.12	Trabalhos adicionais – trabalhos suplementares de fundações e estruturas de betão	34.408.320,80	6.812.800,00 por contrapartidas em verbas afectas aos “Melhoramentos da Frota Marítima – Novos Meios” O remanescente por contrapartida em verbas afectas ao “Asilo e Centro de Saúde da Areia Preta – Obra”	(ii)
7.	2003.09.19	Rede de abastecimento de água	2.010.652,50	Por reforço do PIDDA do ano ²⁸	(ii)

³⁰ A DSSOPT referiu na proposta da adjudicação da obra, datada de 6 de Dezembro de 2002, que as obras iriam começar em 2003, pelo que o pagamento começaria a partir desse mesmo ano. As despesas efectivamente pagas em 2003 totalizaram MOP315 000 000,00, das quais MOP144 925 945,00 foram suportadas por contrapartidas em verbas orçamentais do PIDDA do GSOPT e o remanescente pelo orçamento inicial do PIDDA da DSSOPT.

Durante a execução, a MEAGOC lançou o concurso público para a aquisição do ecrã LED, cancelando-se na proposta inicial o montante correspondente, reduzindo assim os encargos desta em MOP7 969 500,00. Foi ainda efectuado ajustamento ao montante da liquidação final (devido à discrepância entre o trabalho adjudicado e o trabalho efectivamente realizado), reduzindo o pagamento em MOP39 257 831,20.

³¹ O “Capítulo 40 – Investimentos do Plano” do orçamento anual da RAEM integra a rubrica “40-99 Dotação provisional”, que se apresenta como que uma provisão para o PIDDA. Em caso de necessidade, a dotação desta rubrica pode ser utilizada para reforço de outras subacções. Igualmente, quando há insuficiência de verbas na “Dotação Provisional”, esta pode ser recomposta recorrendo às dotações das diversas acções do PIDDA ou às verbas do “Capítulo 12 – Despesas Comuns”.

N.º	Data de autorização	Despesas	Importâncias (Mop)	Arranjos orçamentais	Índice de referência
8.	2003.10.08	Segunda alteração ao projecto	5.380.000,00	4.842.000,00 por contrapartidas em verbas da “Dotação Provisional” do próprio ano O remanescente inscrito no PIDDA de 2004	(ii)
9.	2003.10.08	2.ª fase da empreitada	79.451.692,00	23.000.000,00 por reforço do PIDDA do próprio ano ²⁸ O remanescente inscrito no PIDDA de 2004	(ii)
10.	2003.11.27	Trabalhos adicionais – reforço da estrutura metálica, construção do cais de descarga e acessos	44.492.367,20	Por contrapartidas em verbas da “Dotação Provisional” do próprio ano	(ii)
11.	2003.12.23	Abastecimento de energia	15.770.000,00	Suportadas pelo PIDDA de 2004	(i)
12.	2004.05.18	3.ª fase da empreitada	262.389.246,00	16.587.602,60 inscritos na dotação orçamental inicial do PIDDA do próprio ano O remanescente por contrapartidas em verbas afectas a 11 acções ³²	(ii)
13.	2004.07.06	Trabalhos adicionais – equipamentos desportivos	4.648.845,80	Por contrapartidas em verbas afectas ao “Edifício Camarata Elementos Goe do CPSP – Obras de Nova Construção”	(ii)
14.	2004.07.23	Rede de média tensão	7.040.000,00	Suportadas por dotações orçamentais do PIDDA do próprio ano ³³	(i)

³² “Pavilhão Polidesportivo – Trabalhos Adicionais”, “Estudos e Projectos Diversos – Estudos e Projectos de Desenvolvimento”, “Acção de Desenvolvimento do CCTI – Estudos e Projectos de Desenvolvimento”, “Centro de Incineração – Construção/ampliação Central Incineração”, “Central de Incineração - Modificação das Instalações”, “Estação Trat. Águas Resid. Aeroporto Internacional de Macau – Trabalhos Adicionais”, “Remodelação do Posto Fronteiro das Portas Cerco – Acessos Viários”, “Aterro Zona Afecta Industria Transforma. – Aterro”, “Terreno do Centro de Ciência – Aterro”, “Parque Urbano de Iec Long – Obras”, “Parque Estacionamento P/Motociclos Portas Cerco – Obras”.

³³ O GDI referiu na sua proposta de 16 de Julho de 2003 que o prazo para a conclusão da obra era até 1 de Julho de 2004, pagando-se MOP2 112 000,00 em 2003 e MOP4 928 000,00 em 2004. As despesas do primeiro ano seriam suportadas por contrapartidas em verbas afectas à “Reparação da Ponte da Amizade – Obras” enquanto as despesas do ano seguinte seriam suportadas por dotação orçamental do PIDDA do mesmo ano. Posteriormente, devido a questões internas da Companhia de Electricidade de Macau, S.A., a assinatura do contrato foi adiada até 20 de Agosto de 2004. Assim, o GDI elaborou outra proposta, em 16 de Julho de 2004, em propunha que a totalidade do encargo fosse suportada por dotações orçamentais do PIDDA de 2004, mas sem fazer referência a qualquer reforço.

N.º	Data de autorização	Despesas	Importâncias (Mop)	Arranjos orçamentais	Índice de referência
15.	2004.09.09	Rede de abastecimento de água	195.410,00	Por contrapartidas em verbas afectas ao “Pavilhão Polidesportivo – trabalhos adicionais”	(i)
16.	2004.09.17	Arranjo paisagístico e projecto de espaços verdes na periferia do recinto	500.000,00	Por contrapartidas em verbas afectas ao “Edifício da Administração e Apoio – Obra”	(ii)
17.	2004.11.09	4.ª fase da empreitada	32.657.740,10	Por contrapartidas em verbas da “Dotação Provisional” do próprio ano	(ii)
18.	2004.11.25	Trabalhos adicionais – peças metálicas do centro de apoio	6.258.840,00	2.258.840,00 suportados por contrapartidas em verbas afectas à “ETAR de Macau – Modificação das Instalações” O remanescente suportado por contrapartidas em verbas afectas ao “Edifício dos Serviços Polícia Unitários – Projecto”	(ii)
19.	2004.11.29	Trabalhos adicionais – Outros trabalhos adicionais	15.605.468,80	Por contrapartidas em verbas afectas à “Ampliação e Remodelação Estádio de Macau – Obra”	(ii)
20.	2005.01.14	Rede de abastecimento de água	70.660,00	Por contrapartidas em verbas afectas ao “Pavilhão Polidesportivo – Trabalhos Adicionais”	(i)
21.	2005.03.07	Trabalhos adicionais – Consultoria e fiscalização	2.154.000,00	Por contrapartidas em verbas afectas ao “Pavilhão Polidesportivo – Trabalhos Adicionais”	(i)
22.	2005.04.12	Trabalhos adicionais – Controlo de qualidade	1.382.000,00	Por contrapartidas em verbas afectas ao “Pavilhão Polidesportivo – Trabalhos Adicionais”	(i)
23.	2005.07.12	Trabalhos adicionais – Depósito de fuel e vedação	1.397.712,30	Por contrapartidas em verbas afectas à “Ampliação do Terminal de Carga do Aeroporto – Obra”	(ii)

N.º	Data de autorização	Despesas	Importâncias (Mop)	Arranjos orçamentais	Índice de referência
24.	2005.07.12	Trabalhos adicionais – Vários melhoramentos de qualidade	5.557.081,70	Por contrapartidas em verbas afectas ao “Sistema Transportes Colectivos Urbanos – Projecto MTR”	(ii)
25.	2005.07.22	Revisão dos preços dos trabalhos	57.758.959,00	Por contrapartidas em verbas afectas ao “Centro Incineração – Construção/Ampliação Central Incineração”	(iii)
26.	2005.08.03	Rede de abastecimento de água	102.710,00	Por contrapartidas em verbas afectas à “Ampliação Terminal de Carga do Aeroporto – Obra”	(ii)
27.	2005.09.08	Rede de abastecimento de água	1.000,00	Por contrapartidas em verbas afectas ao “Aterro Pac-On – Obra”	(ii)
28.	2005.09.22	Base para a escultura	1.594.385,00	Por contrapartidas em verbas afectas aos “Aterros Infra-estruturas Taipa – Coloane III – Arruamentos Internos Adjacentes ao Macau – Dome”	(ii)
29.	2005.09.28	Passagem envidraçada	786.060,00	Por contrapartidas em verbas afectas à “Península de Macau – Construção Estacionamento e Passagem subterrânea para peões P/acesso Praça Nam Van”	(ii)

Quadro 9 (C): Arranjos para despesas suportadas por dotações orçamentais do PIDDA afectas ao GSASC

N.º	Data de autorização	Despesas	Importâncias (Mop)	Arranjos orçamentais	Índice de referência
1.	2004.12.17	Pista de atletismo para recinto coberto	15.781.663,00	Por contrapartidas em verbas afectas a 7 acções ³⁴	(ii)
2.	2005.06.16	Construção do ringue de patinagem e fornecimento de equipamentos desportivos associados.	18.247.982,00	3.649.596,40 inscritos no orçamento do PIDDA de 2005 O remanescente inscrito no orçamento de 2006	(i)

³⁴ “Lar dos Jogos Ásia Oriental (Universidade de Macau) – mobiliário e equipamento”, “Sistema de Registo e Gestão de Eventos – Sistema de Informação Apoio – Hardware”, “Sistema de Registo e Gestão de Eventos – sistema de Gestão Acreditação – Software”, “Sistema de Registo e Gestão de Eventos – Sistema de Gestão de Eventos – Software”, “Remodelação e Melhoramento em Instalações P/treinos – Colégio Diocesano de São José 6.ª Sucursal”, “Remodelação e Melhoramento em Instalações P/Treinos – Escola Superior Educação Física/Desporto (Mong Ha)”, “Ampliação e Remodelação Estádio de Macau – Arranjos Paisagísticos /Decoração Interior”.

As despesas de execução autorizadas somaram MOP1 306 325 395,10, que, após ajustamentos (ver nota de rodapé 30), passou a somar MOP1 259 098 063,90. Fazendo parte do orçamento anual, as propostas de acções dos diferentes serviços públicos a integrar o PIDDA, para o ano seguinte, são apresentadas em meados de cada ano (por volta de Julho) e são analisadas, avaliadas e inscritas pela Direcção dos Serviços de Finanças e pela DSSOPT. Assim, as despesas com qualquer projecto criado depois de elaborado o orçamento ou criado no próprio ano de realização do PIDDA só podem ser suportadas através de contrapartidas em verbas afectas a acções de outros projectos ou recorrendo à dotação provisional. Os arranjos orçamentais (apurados conforme os montantes autorizados) para os trabalhos de construção do recinto acima referidos podem ser agregados em três situações:

i) Com dotação própria no orçamento do PIDDA

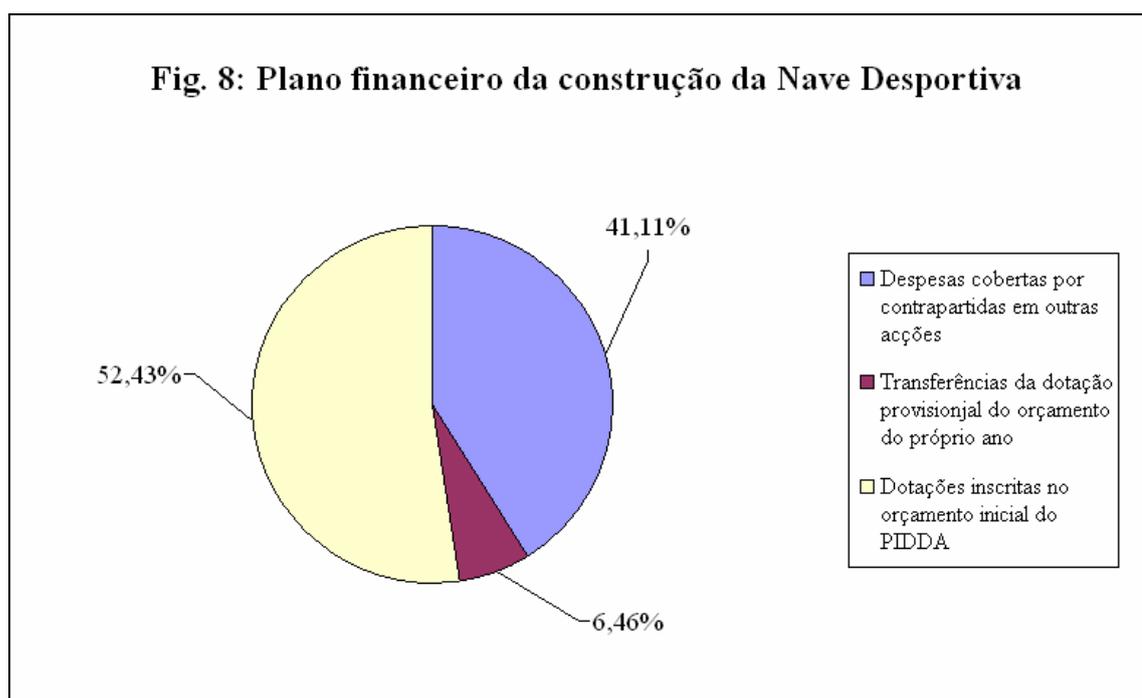
As dotações estavam já inscritas no orçamento inicial do PIDDA do ano ou houve possibilidade de efectuar transferências de outras verbas do mesmo projecto, de forma que podiam ser aplicadas na construção da Nave Desportiva, sem prejuízo de outros projectos. As despesas com trabalhos nesta situação importaram em MOP684 930 802,00, correspondendo a 52,43% dos encargos totais (Figura 8).

ii) Sem dotação própria no orçamento do PIDDA

Em 12 de Julho de 2002, a DSSOPT propôs ao Chefe do Executivo a abertura do concurso público para a arrematação da empreitada da Nave Desportiva e, em 6 de Dezembro do mesmo ano, a obra foi adjudicada a um empreiteiro pelo preço de MOP640 070 750,00. No entanto, o contrato da empreitada não incluía todos os trabalhos do projecto, havendo, posteriormente, lugar à 2.^a, 3.^a e 4.^a fases de trabalhos, destinadas essencialmente à construção do centro logístico, trabalhos de interiores e qualificação paisagística, que eram unidades estruturais da Nave Desportiva. Não constava da proposta nenhuma indicação de que a execução da obra seria por fases, pelo que o GDI e a MEAGOC não puderam promover a inscrição de verbas nos orçamentos para 2003 e 2004, obrigando-se ao recurso a transferências de verbas afectas a acções de outros projectos (41,11% das despesas autorizadas) e à dotação provisional (6,46% das despesas autorizadas) do PIDDA.

À excepção da arrematação da empreitada da Nave Desportiva e da construção do ringue de patinagem e fornecimento dos equipamentos desportivos associados, que tiveram dotações inscritas, respectivamente, nos orçamentos para 2003 e 2005, a maioria das despesas dos outros trabalhos não estava coberta pelos orçamentos do

PIDDA para os respectivos anos de realização, nomeadamente, a elaboração do projecto, as sondagens geotécnicas, os serviços de consultoria e fiscalização, os serviços de controlo de qualidade, a revisão do projecto, as redes de abastecimento de electricidade e água, a base para a escultura, a passagem envidraçada e a pista de atletismo de recinto coberto, havendo necessidade de se proceder a transferências a partir de verbas de acções de outros projectos. O valor total dos trabalhos que recorreram a este arranjo financeiro atingiu MOP621 394 593,10, ou seja, 47,57% dos encargos totais da Nave Desportiva (Figura 8).



iii) Compensações por revisão de preços – “revisão de preços”

Em Julho de 2005, quando a obra estava em fase de conclusão, o empreiteiro, nos termos do número 3.6.1³⁵ do caderno de encargos e do n.º 2 do artigo 172.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M³⁶, pediu para que fosse ressarcido, pois o período da obra

³⁵ Em Julho de 2002, a DSSOPT apresentou a proposta de abertura do concurso público para a arrematação da empreitada “Pavilhão Polidesportivo de Grande Dimensão nos Aterros do COTAI”, cuja documentação compreendia o caderno de encargos, que referia no seu n.º 3.6.1: “o empreiteiro pode solicitar a revisão de preços aquando da subida de preços de materiais, de mão-de-obra e de equipamentos de apoio na duração da execução das obras, desde que estejam em conformidade com as condições legais e as leis da RAEM. A fórmula de revisão é a que consta do presente caderno de encargos.”

³⁶ O artigo 172.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M dispõe: “Quando as circunstâncias em que as partes tenham fundado a decisão de contratar sofram alteração anormal e imprevisível, segundo as regras da prudência e da boa-fé, de que resulte grave aumento de encargos na execução da obra que não caiba nos riscos normais, o empreiteiro tem direito à revisão do contrato para o efeito de, conforme a equidade, ser compensado do aumento dos encargos efectivamente sofridos ou se proceder à actualização dos preços.”

estendeu-se por dois anos, durante o qual os preços das matérias-primas de construção e os salários subiram continuamente. Para determinar o valor da compensação, o empreiteiro fez uso do índice de preços no consumidor (IPC)³⁷, elaborado pela Direcção dos Serviços de Estatística e Censos (DSEC), e concluiu que a subida dos preços das matérias-primas e dos salários durante o período da obra foi de cerca de 30%. Com base nesse indicador de variação, o empreiteiro entendeu que os encargos com a obra deviam ser actualizados em MOP57 758 959,00, correspondendo a 4,92% do encargo total final.

Opiniões do Comissariado da Auditoria

O PIDDA é um orçamento anual em que os serviços públicos inscrevem os seus projectos de investimento a realizar no ano seguinte, com vista a cativar as verbas necessárias para a sua realização. No entanto, o PIDDA não é um orçamento de despesas correntes, mas, sim, destinado a investimentos importantes de maior envergadura e a projectos especiais. Importa salientar que grande parte das obras públicas tem uma relação bastante estreita com a melhoria das condições de bem-estar da população e da sociedade, pelo que se deve prestar especial atenção à sua realização metódica. Em cumprimento do princípio da administração financeira prudente, o plano financeiro das obras públicas deve ser estabelecido o mais cedo possível, a fim de permitir programar bem a disponibilização das verbas necessárias e evitar reforços ou transferências de verbas elevadas, porquanto as acções afectadas pela redução de recursos financeiros ou terão que se reforçar mais tarde ou atrasar a execução ou, inclusivamente, terem que ser canceladas, provocando consequências desfavoráveis à gestão do erário público e ao desenvolvimento ordenado e sem sobressaltos do plano de investimentos da RAEM. Mesmo que se recorra às verbas da dotação provisional, importa salientar que, caso não haja uma fiscalização adequada, poderá acontecer que o próprio orçamento global tenha que ser reforçado ou que sejam canalizados para a dotação provisional recursos financeiros de outras fontes para fazer face às despesas³⁸.

³⁷ Informações extraídas dos quadros de índice dos preços dos materiais de construção de 2003 a 2005, divulgados pela Direcção dos Serviços de Estatística e Censos.

³⁸ O “Relatório sobre a execução do PIDDA de 2004” da DSF, na sua ‘Análise Geral’, refere: “No início do ano económico de 2004 foi afectada uma verba de 3 570 milhões de patacas ao PIDDA, no final do ano esta verba totalizava um montante de 4 070 milhões de patacas [...] Em relação à rubrica “Dotação Provisional”, inicialmente orçamentada em 138 milhões de patacas, cifrou-se finalmente em 53 770 milhares de patacas, todavia, visto que, por um lado, o valor global do PIDDA/2004 foi mais elevado comparativamente ao valor orçamentado, e que, por outro, os reforços efectuados provieram de rubricas de outros orçamentos, por conseguinte, pode-se concluir que o recurso àquela rubrica, para servir de contrapartida a reforços, foi de longe superior ao previsto”. A análise da DSF concluiu que os movimentos causados pelos serviços executantes do PIDDA na “Dotação Provisional” impediam conhecer a aplicação efectiva desta rubrica.

Relativamente ao programa financeiro da construção da Nave Desportiva, o Comissariado da Auditoria verificou o seguinte:

(a) programa financeiro deficiente e não compreensivo

A coordenação dos trabalhos de construção da Nave Desportiva competia essencialmente à MEAGOC e ao GDI, enquanto o programa financeiro da obra envolvia vários serviços. Da totalidade dos recursos financeiros necessários à realização dos trabalhos, apenas 52,43% (ver parágrafo *i* desta Parte) foram inscritos nos orçamentos iniciais dos respectivos anos de realização, enquanto os restantes 47,57% (ver parágrafo *ii* desta Parte) tiveram que ser suportados por transferências de verbas previstas para outras acções ou da “dotação provisional”.

O Comissariado da Auditoria entende que a execução duma obra implica que os trabalhos das suas diversas componentes sejam realizados de modo ordenado, de acordo com o programado. Como mandam as práticas da boa gestão orçamental, devem ser estimadas de modo razoável todas as despesas a suportar e procedida a sua inscrição na proposta de orçamento, a fim de permitir ao órgão decisor, fundamentado em informações suficientes e relevantes, tomar as decisões e emitir os despachos apropriados. Apesar de não ser uma entidade de execução directa do PIDDA, as propostas apresentadas pela MEAGOC produziam efeitos decisivos nas despesas, pelo que devia também seguir o regime adoptado pela generalidade dos serviços públicos, procedendo aos preparativos o mais cedo possível e nos moldes acima descritos, promovendo a inscrição atempada das despesas nos respectivos orçamentos anuais para depois, e só depois, iniciar a execução dos projectos. E, sempre que ocorressem alterações às estimativas, procedia com a devida celeridade à rectificação do orçamento, de forma a que os serviços competentes pudessem avaliar eficazmente os encargos totais.

(b) arranjos financeiros inadequados às despesas previsíveis

A despesa com a “revisão de preços”, no valor de MOP 57 758 959,00, resultou da reclamação feita pelo empreiteiro, nos termos do número 3.6.1 do caderno de encargos e do número 2 do artigo 172.º do DL no.74/99/M, invocando o aumento dos custos provocado por factores externos. De acordo com as despesas dos recintos desportivos e outras contas examinadas anteriormente, verifica-se que, antes desta, houve já situações semelhantes, em que os empreiteiros, ao abrigo da legislação, reclamavam compensação ou revisão de preços. Embora não sendo uma situação que se pudesse excluir, era, entretanto, possível a

sua previsão, bastando considerar a experiência passada, e, subsequentemente, organizar os meios financeiros para a sua satisfação. Apresentam-se a seguir alguns casos anteriores:

- 2003 – “Empreitada de reestruturação do Edifício da Capitania dos Portos”, executada pela DSSOPT. A revisão de preços³⁹ originou a despesa de MOP1 345 736,80;
- 2005 – “Empreitada de ampliação e reconstrução do Estádio de Macau”, suportada com o orçamento do PIDDA afecto ao GSOPT e executada pela DSSOPT. A revisão de preços⁴⁰ deu origem ao pagamento de MOP42 365 804,10;
- 2005 – “Pavilhão Polidesportivo da Escola Sir Robert Ho Tung” (Pavilhão Polidesportivo Tap Seac). Da revisão de preços resultou a despesa de MOP18 218 540,30. Para a satisfação dos encargos com os dois recintos desportivos acima referidos, foi proposta a utilização das verbas da “dotação concorrencial”.

Segundo o IPC da DSEC, o 1.º trimestre de 2003 marcou o início do novo ciclo ascendente dos preços dos materiais de construção e dos salários em Macau. O caderno de encargos, que foi redigido antes do concurso público, já previa a possibilidade de revisão de preços (ver nota de rodapé número 35), cujo cálculo se basearia em informações da DSEC. Assim, o encargo com a “revisão de preços” era previsível, estimável, de acordo com uma fórmula determinada, e programável a sua cobertura financeira.

O Comissariado da Auditoria entende que o executor da obra, enquanto fiscaliza o andamento da execução, deve também rever o seu programa financeiro, com vista a promover a inscrição atempada de verbas para fazer face a despesas que se prevejam surgir. No futuro, poderá haver obras públicas que exijam investimentos mais elevados, com prazos de execução mais longos e com despesas de revisão de preços mais elevadas do que os verificados com a Nave Desportiva. Caso não se consiga programar adequadamente a cobertura financeira, os efeitos decorrentes das transferências de verbas serão suficientemente prejudiciais para as pequenas e médias obras planeadas e também para outros investimentos. Assim, um programa financeiro elaborado com base na experiência acumulada das obras realizadas permitirá diminuir os riscos na preparação do PIDDA e

³⁹ Consta das contas do PIDDA a sub-acção “revisão de preços”, correspondendo a duas designações em chinês: “revisão de preços” e “actualização de preços”.

⁴⁰ A importância abrange a “revisão de preços” da “Empreitada de ampliação e reconstrução do Estádio de Macau”, no valor de MOP35 313 993,10, e a “revisão de preços” da 2.ª fase da empreitada, no valor de MOP7 051 811,00.

constituirá uma medida eficaz para garantir a implementação normal do plano de investimentos.

Sugestão do Comissariado da Auditoria

As entidades envolvidas na coordenação, na execução da obra e na inscrição de verbas no PIDDA devem criar entre si um grupo de gestão de projecto para coordenar a distribuição dos recursos, fiscalizar a execução do orçamento e estabelecer um plano global prudente e compreensivo, bem como um orçamento razoável e viável. Compete ao grupo, nomeadamente:

- a) na fase do planeamento, estimar com prudência todas despesas necessárias das instalações (elaboração dos projectos, execução da obra, consultoria e fiscalização, sondagem geológica, instalações de água e electricidade, etc.) e constituir provisões adequadas para as despesas imprevistas⁴¹.
- b) perspectivar o início e a calendarização da execução do projecto para, com a antecedência devida, solicitar às instâncias tutelares a disponibilização dos recursos financeiros necessários e para permitir que os serviços competentes possam, cumprindo os procedimentos, inscrever as necessárias verbas nos orçamentos dos respectivos anos de realização.
- c) estabelecer mecanismos para garantir que:
 - i) valores orçamentados sejam os mais próximos das despesas efectivas que venham a verificar-se;
 - ii) as transferências de verbas elevadas sejam analisadas com prudência e explicada a execução da acção cuja verba venha a ser reduzida e, ao mesmo tempo, seja analisada a relação custo-benefício da despesa adicional, elaborando-se parecer para a entidade competente para autorizar a despesa;
 - iii) haja uma fiscalização do movimento das dotações provisionais, seja periodicamente avaliado o recurso das obras às dotações provisionais e verificados os seus saldos; caso as provisões se revelem insuficientes ou inferiores ao previsto, havendo por isso a necessidade de recorrer a verbas doutras dotações provisionais, que seja adoptado o processo descrito na alínea *ii*.

⁴¹ Ver a nota do rodapé número 24.

- iv) seja periodicamente divulgada a situação da execução orçamental e bem como as informações actualizadas dos projectos de maior envergadura⁴².

⁴² Para garantir que a construção dos recintos desportivos para os Jogos Olímpicos de Pequim 2008 pudesse ser um “processo cristalino”, cumprindo rigorosamente os princípios de abertura, de justiça e de transparência, e ficar a par do mais alto nível internacional, os projectos eram rigorosamente examinados, os orçamentos rigorosamente fiscalizados, as normas construtivas rigorosamente definidas e o controlo de qualidade rigorosamente exercido. Neste contexto, a Administração Geral de Desportos Nacional criou, logo nos inícios de 2004, o Gabinete de Gestão de Construções e o Gabinete de Fiscalização e Auditoria e elaborou os “Procedimentos de Auditoria e de Supervisão” e o “Regulamento para uma Conduta Íntegra do Pessoal Participante na Construção dos Recintos dos Jogos Olímpicos e das Instalações de Treino das Equipas Nacionais”, estabelecendo assim o mecanismo para uma actuação de acordo com a lei e uma gestão de pessoal de acordo com a lei. As unidades executoras eram obrigadas a apresentar no Gabinete de Fiscalização e Auditoria relatórios sobre todas as grandes despesas com obras e aquisições de bens no âmbito das construções. Por outro lado, os elementos relativos a verbas, equipamentos, tecnologias, materiais e alterações tinham de ser atempadamente disponibilizados na *internet*, a fim de permitir um controlo concomitante e contribuir para uma maior transparência nos preços dos equipamentos construídos.

Parte VIII: Outras matérias verificadas na auditoria

Esta parte debruça-se sobre várias despesas e questões não consideradas nos trabalhos adicionais e outros trabalhos. À falta de uma entidade coordenadora geral, dotada de poderes e responsabilidades próprios, os serviços públicos envolvidos neste grande empreendimento público actuaram cada um à sua maneira. A acrescer ao facto, faltou eficácia à cooperação e à fiscalização e a transparência no funcionamento também não esteve no nível exigido. Neste contexto, os custos da construção subiram e a divulgação de dados e outros elementos relativos às despesas seguiu critérios diferentes.

8.1 Aumento e substituição de instalações e equipamentos

8.1.1 Ecrãs largos de LED a cores

A documentação do concurso público de arrematação da empreitada da Nave Desportiva previa o fornecimento de dois ecrãs largos de LED a cores, um de instalação fixa e outro amovível. Para a elaboração do caderno de encargos, a MEAGOC não chegou a definir as características dos ecrãs LED, deixando-o à empresa projectista. Iniciadas as obras, em Novembro de 2003, o empreiteiro, no âmbito dos trabalhos preliminares de aquisição, fez uma apresentação do produto à MEAGOC, que, entretanto, tinha feito uma visita ao *Interior* e ao Japão para conhecer os equipamentos utilizados em recintos congéneres e tinha também feito uma comparação com os ecrãs colocados nos pavilhões de Tap Seac e do IPM. A MEAGOC propôs a substituição do produto apresentado por um outro e entregou ao GDI documentação sobre especificações de ecrãs LED trazida do Japão. Em reunião do Grupo de Trabalho, a MEAGOC afirmou que o GDI e o empreiteiro consideraram que os ecrãs constantes da documentação do concurso, destinados a espaços abertos, eram de muito má qualidade e de resolução inferior⁴³. A proposta foi posteriormente aceite pelo GDI, que, então, retirou o item do contrato da empreitada, no valor de MOP7 969 500,00⁴⁴.

Em 9 de Fevereiro de 2004, a MEAGOC propôs ao GSASC a abertura do concurso público para a aquisição e instalação de dois ecrãs gigantes *full colour*, um fixo e outro móvel, na Nave Desportiva. Em Junho do mesmo ano, conforme a apre-

⁴³ Acta da décima reunião (Novembro de 2003) do Grupo de Trabalho.

⁴⁴ Em 25 de Novembro de 2003, o GDI oficiou a MEAGOC, dando a sua concordância com o proposto, pedindo ainda à MEAGOC para que procedesse, por si, à aquisição.

ciação feita pela MEAGOC e pelo júri de avaliação⁴⁵ sobre as propostas concorrentes, o fornecimento e instalação dos dois ecrãs gigantes *full colour* na Nave Desportiva foi adjudicado a um fornecedor pelo preço de MOP22 753 680,00, um aumento de MOP14 784 180,00, ou 185%, em relação ao valor proposto pelo adjudicatário do concurso.

Os serviços desportivos afirmaram que os ecrãs LED que os serviços de obras públicas planeavam adquirir, no âmbito do primeiro concurso de adjudicação, não se adaptavam ao projecto definitivo da obra e, além do mais, os serviços desportivos não foram consultados para o efeito de elaboração do caderno de encargos, pelo que os ecrãs nunca iriam servir para a Nave Desportiva, independentemente do preço.

8.1.2 Aquisição da escultura

Em Julho de 2003, na nona reunião do Grupo de Trabalho, o representante do IACM e a empresa projectista apresentaram o projecto de colocação de esculturas e a proposta preliminar para a sua implementação. O IACM propunha organizar um concurso de escultura, colocando-se depois as obras dos participantes nos diversos espaços verdes. A empresa projectista, por seu lado, informou que estava já projectado um largo contíguo à Nave Desportiva, onde seriam recebidos os convidados e no qual seriam colocadas bandeiras e uma escultura. A empresa projectista referiu, no entanto, que a ideia proposta pelo IACM era de aproveitar, considerando que, através do concurso, os estudantes de *design* bem como os artistas poderiam associar-se aos Jogos da Ásia Oriental através das suas obras.

Em Junho de 2004, a MEAGOC propôs ao GDI a colocação de uma escultura laudativa de grandes eventos desportivos à entrada para a Nave Desportiva, para reflectir a imponente e a importância da infra-estrutura e também porque a colocação de esculturas em recintos desportivos era uma prática generalizada. Para o efeito, a MEAGOC propôs iniciar consultas com um instituto de belas artes para tratar da concepção e aquisição. A cotação para a peça escultórica foi recebida em Janeiro de 2005, com o preço de MOP13 800 000,00, tendo a MEAGOC e o GDI considerado estar dentro dos preços do mercado. O GDI sugeriu ainda que o projecto pudesse passar a ser acompanhado pela MEAGOC. Em Março de 2005, a MEAGOC propôs para autorização superior o início dos procedimentos de adjudicação da escultura, prevendo-se o prazo de execução em 240 dias. Considerando os motivos de urgência e de complexidade, a adjudicação foi por ajuste directo. Como a despesa não tinha sido

⁴⁵ O júri de avaliação era composto por representantes da MEAGOC e do GSASC.

inscrito no orçamento inicial do PIDDA do GSASC, a sua cobertura foi totalmente através de contrapartidas em verbas afectas a outras acções⁴⁶.

Para a colocação da escultura, o GDI, em Setembro de 2005, propôs para autorização superior o trabalho adicional de construção duma base, a ser executada em 20 dias e pelo preço de MOP1 594 385,00. O empreiteiro fez inserir na proposta de preço a seguinte nota: “O dono da obra deve estar ciente e compreender que, tratando-se duma obra adicional, os trabalhos de cravação de estacas afectarão em grau variado, mas inevitavelmente, o contíguo pavilhão desportivo já edificado, devendo o dono da obra assumir todas as responsabilidades legais e financeiras emergentes. O empreiteiro apenas se responsabiliza pela execução dos trabalhos, em segurança, de acordo com o projecto”. (Sobre os arranjos financeiros para o trabalho adicional da base da escultura – ver o Quadro 9B, Parte VII)

A MEAGOC afirmou que tinha a intenção de colocar obras artísticas já na fase inicial do projecto, por isso, em 2003, quando lhe foi apresentada a proposta de qualificação paisagística das áreas circundantes da Nave Desportiva, com a qual tinha concordado, voltou a propor aos serviços de obras públicas a colocação de esculturas, mas não chegou a obter deles uma aceitação formal, enquanto que o GDI a solicitava para encontrar uma instituição artística para a elaboração de um projecto apropriado. Em Março de 2005, o GDI propôs que o projecto fosse acompanhado pela MEAGOC.

Opiniões do Comissariado da Auditoria

No âmbito das duas aquisições acima referidas e respectivas obras adicionais, a MEAGOC e o GDI não cooperaram eficazmente de forma a assegurar que os trabalhos postos a concurso correspondessem às efectivas necessidades. O Comissariado da Auditoria volta a salientar que dar início à execução de uma obra, sem haver um plano e um projecto global e sem uma avaliação das necessidades efectivas da instalação, seria impossível preparar um programa financeiro adequado e inevitável a emergência de despesas extraordinárias. A questão levantada pelo empreiteiro na cotação para a base da escultura demonstra que não foi feita uma análise global das necessidades aquando da fase de planeamento e, pelo facto, os trabalhos já executados poderiam vir a ser prejudicados.

⁴⁶ A despesa de MOP13 800 000,00 da empreitada da escultura foi suportada por verbas inicialmente afectas às seguintes acções: “Lar dos Jogos da Ásia Oriental (Universidade de Macau) mobiliário e equipamento”, “Centro de Identificação – fornecimento de materiais e equipamentos”, “Centro de Identificação – mobiliário”, “Complexo Olímpico de Macau (Taipa) – Centro de Imprensa – mobiliário e equipamento” e “Complexo Olímpico de Macau (Taipa) – Centro de Imprensa – equipamento informático”.

O Commissariado da Auditoria entende que a MEAGOC, enquanto entidade envolvida na coordenação da elaboração do projecto e como utilizadora e gestora da Nave Desportiva, tinha uma influência decisiva nas propostas de aquisição de instalações e equipamentos. Por outro lado, a entidade coordenadora da execução devia adoptar medidas para assegurar que as opiniões do utilizador pudessem ser incorporadas na documentação do concurso de adjudicação. Na fase inicial dos trabalhos, embora as entidades tivessem que garantir que os trabalhos de adjudicação fossem realizados dentro dos devidos prazos e, ao mesmo tempo, tivessem que planear o projecto tendo em atenção a articulação das necessidades durante a realização dos Jogos e as necessidades de desenvolvimento pós-Jogos, no entanto, para conseguir os melhores resultados de gestão do orçamento e de projecto, elas deviam, na fase de projecto, ter cumprido com o maior rigor os prazos de execução e os procedimentos definidos. À entidade principal de coordenação competia afectar os recursos adequados, ponderar eficiente e detalhadamente sobre as utilidades futuras dos equipamentos e definir globalmente as suas especificações, bem como conceder uma folga e uma provisão adequadas às instalações projectadas ou planeadas mas ainda não projectadas, com vista a evitar grandes alterações durante a fase de execução, que causariam encargos adicionais.

Relativamente às especificações dos ecrãs de LED definidas pela empresa projectista, a MEAGOC, enquanto utilizadora, devia ter exercido uma fiscalização adequada, procedendo à avaliação da proposta assim que a recebeu e, através da plataforma de coordenação, comunicar eficazmente com o executor da obra. Por seu lado, a entidade executante devia ter acolhido e trabalhado, de forma eficaz, as opiniões dos utilizadores, de modo a assegurar que os equipamentos a adquirir, através de concurso público, correspondessem às reais necessidades. Relativamente à escultura, que deveria conseguir espelhar o espírito e a cultura de Jogos, a MEAGOC devia, logo nos momentos iniciais, ter procedido à auscultação da opinião pública, através dos mais variados canais, e considerado as propostas que consubstanciassem as características culturais de Macau. A par do aumento de transparência no processo de aquisição assim conseguido, era também necessário proceder atempadamente à preparação do programa financeiro e à coordenação com as entidades de execução, o que contribuiria para a redução de trabalhos adicionais na fase final da obra.

Sugestões do Commissariado da Auditoria

A entidade coordenadora da elaboração do projecto deve:

- (a) na fase de projecto, manter contacto eficaz com a empresa projectista explicitando-lhe as exigências que os trabalhos do recinto devem satisfazer, bem como

as especificações e os níveis que as instalações e os equipamentos devem cumprir;

- (b) avaliar tempestivamente as instalações propostas no projecto, para garantir que elas correspondam às reais necessidades.

A entidade coordenadora da elaboração do projecto e a entidade de execução devem:

- (c) conseguir um entendimento quanto à montagem das diversas instalações e prever as alterações que possam surgir, visando reajustar, com a antecedência possível, o programa de trabalhos.

8.2 Legislação aplicável aos trabalhos da empreitada

Para a adjudicação inicial das empreitadas de construção dos recintos e das instalações de apoio auditados ⁴⁷, as entidades executantes apoiaram-se no Decreto-Lei n.º 122/84/M, “Regime das Despesas com Obras e Aquisição de Bens e Serviços” (Anexo IX-A), que é também aplicável à realização de todas as despesas públicas, e no Decreto-Lei n.º 74/99/M, “Regime Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas” (Anexo IX-B), aplicável à realização de obras públicas. Estes dois decretos-lei contêm normas semelhantes aplicáveis a trabalhos não integrados na adjudicação inicial. Em todos os recintos auditados foram realizados trabalhos fora do âmbito das respectivas adjudicações iniciais, variando em número e em natureza, que as respectivas entidades executantes designavam de trabalhos adicionais, trabalhos de melhoramento, trabalhos complementares, 2.ª fase da empreitada, trabalhos extraordinários, trabalhos suplementares, etc. Em termos de fundamentação legal das obras, o Comissariado da Auditoria verificou que a MEAGOC e os serviços públicos procediam de maneira diferente.

⁴⁷ Para a realização dos 4.ºs Jogos da Ásia Oriental, uma série de recintos e instalações de apoio foram construídos ou reconstruídos, dentre os quais, o Comissariado da Auditoria escolheu 6 para a realização de auditorias: a Piscina Olímpica de Macau, o Centro Internacional de Tiro de Macau, o Melhoramento e Ampliação do Forum de Macau (Centro de Imprensa e Informação), o Centro Náutico da Praia Grande, o Campo Desportivo da Universidade de Ciência e Tecnologia e a Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau.

Quadro 10: Diplomas regulamentares aplicados para a realização de trabalhos fora do âmbito das adjudicações iniciais dos recintos/instalações de apoio auditados

Recintos	Executor responsável	Trabalhos fora da adjudicação inicial	Alínea a do n.º 1 do art. 26.º do DL n.º 74/99/M	Alínea a do n.º 2 do art. 7.º do DL n.º 122/84/M
Piscina Olímpica de Macau	DSSOPT	24 trabalhos adicionais*	✓ ⁴⁸	
		Trabalhos de melhoramento		✓
Centro Internacional de Tiro de Macau	DSSOPT	Vários trabalhos adicionais agrupados em 2 propostas.	✓	
		2.ª fase de construção		✓
Melhoramento e Ampliação do Forum de Macau e do Centro de Imprensa e Informação	ID/MEAGOC	2 trabalhos adicionais	✓	
		Reparação de exteriores**	✓	✓
		Trabalhos de melhoramento**	✓	✓
Centro Náutico da Praia Grande	MEAGOC	1 trabalho adicional		✓
Campo Desportivo da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau	GDI	4 trabalhos adicionais		✓
Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau	GDI	2.ª a 4.ª fases de construção		✓
		14 trabalhos adicionais		✓

Fonte: Propostas de despesas fornecidas por: DSSOPT, GDI, ID e MEAGOC.

* Inclui o trabalho adicional de alteração dos ecrãs de vídeo LED largos *full colour* proposto pelo GCJAOM – 2005.

** Trabalhos adicionais iniciados após a conclusão dos trabalhos da adjudicação inicial (recepção provisória).

Iniciadas as obras, o representante do GDI participou numa reunião do Grupo de Trabalho, realizada em Maio de 2003, para analisar os novos trabalhos da Nave Desportiva. Na reunião, aquele representante do GDI referiu que “[...] a obra estava a derrapar em termos de custos desde o princípio [...] já em 150 milhões a mais [...] e 25% de trabalhos a

⁴⁸ O regime previsto no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 48 871, publicado em 1969 e mandado aplicar em Macau, foi invocado para os trabalhos adicionais da Nave Desportiva. Esse decreto-lei foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 74/99/M, de 8 de Novembro de 1999.

mais é o limite legal. Explicitando melhor, disse que o concurso fora lançado baseado num projecto, e como há um novo projecto, com novas medições, aplicando sobre estas os preços adjudicados constata-se que há 150 milhões a mais.” Na mesma reunião, o representante da MEAGOC referiu que “Quanto às obras de acabamentos com os arranjos exteriores nelas incluídos, neste tipo de melhoramentos não estão incluídos as decorações [...], em princípio, este tipo de intervenção não devia ser entendido como trabalhos a mais, e que os mesmos poderiam ser adjudicados, por ajuste directo ou por concurso autónomo [...]”⁴⁹. Seguidamente, o representante da MEAGOC voltou a afirmar que “[...] de qualquer modo, o empreiteiro tinha direito a ser ressarcido de uma alteração ao projecto e o valor ultrapassava os 25% do custo inicial devido às novas medições.” Relativamente aos ecrãs largos LED e à escultura referidos em 8.1 da presente Parte, como foram adquiridos através dum novo concurso, foram considerados como novas adjudicações e, por isso, as suas despesas não foram incluídas no custo de construção da Nave Desportiva.

Quanto à classificação dos trabalhos fora do âmbito da adjudicação inicial e à forma de cálculo dos preços das empreitadas fornecidas pelos diversos serviços públicos executantes, verificou-se que o “valor da adjudicação” não fazia referência ao preço da adjudicação decorrente do concurso público inicial, pois entendia-se que uma empreitada era composta por vários projectos. Na verdade, quando ocorre nova adjudicação, os valores dos trabalhos da nova adjudicação devem ser adicionados aos da adjudicação inicial, actualizando assim o valor desta. Aliás, de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 74/99/M, as despesas resultantes das alterações ao projecto devem ser acrescidas aos valores da adjudicação inicial. São trabalhos adicionais os realizados devido a circunstâncias imprevistas na gestão de obras e inseparáveis dos previstos na adjudicação inicial. A segunda fase da empreitada (assim como a terceira e a quarta) e os trabalhos de melhoramento tinham a ver com uma necessidade de classificação a nível administrativo ou porque seria conveniente distingui-los dos trabalhos inicialmente adjudicados⁵⁰, isto é, mesmo que a segunda fase da empreitada seja a continuação ou complemento do trabalho inicialmente adjudicado, a sua obtenção seria feita sempre através duma adjudicação autónoma.

A análise global às propostas de despesas e ao tratamento dado pelas entidades executantes aos “valores da adjudicação” e às fases de obras ao abrigo de disposições regulamentares semelhantes revela que essas entidades optavam por uma ou outra

⁴⁹ Fonte: Acta da oitava reunião do Grupo de Trabalho, realizada em 5 de Maio de 2003.

⁵⁰ Caso os trabalhos adicionais sejam propostos pelo dono da obra (p.ex.: a base para a escultura, a instalação de ecrãs largos, etc.), o prazo de execução contratado é prorrogado. Assim, para manter os prazos de execução inicialmente contratados, os serviços executantes podem recorrer à figura de uma nova adjudicação para realizar os trabalhos adicionais, fazendo assim surgir as segundas fases de empreitada.

classificação conforme considerações de “gestão de obra” e da situação concreta. As classificações de “valor da adjudicação” e “valor dos trabalhos adicionais” utilizadas na divulgação dos custos de construção dos recintos resultaram igualmente das mesmas considerações de “gestão de obra”.

Aplicando o raciocínio acima descrito à construção dos recintos sob a responsabilidade do GDI, que aplicava unicamente o Decreto-Lei n.º 122/84/M para fundamentar a realização dos trabalhos, poder-se-á então considerar que todos os trabalhos foram novas adjudicações, não tendo assim havido qualquer trabalho adicional. Para a construção do Centro de Imprensa e Informação, a MEAGOC, que foi o seu principal executante, apoiou-se simultaneamente nos dois diplomas para fundamentar a realização dos trabalhos suplementares. Mas, as respectivas propostas não esclareciam se os trabalhos deviam ser considerados como novas adjudicações, ou se eram complementos da obra ou do fornecimento de bens e serviços iniciais ou, ainda, se eram inseparáveis dos trabalhos contratados, técnica ou economicamente.

Opiniões do Comissariado da Auditoria

O Comissariado da Auditoria entende que as obras públicas devem ser geridas com grande cuidado, pois envolvem investimentos avultados da Administração. A falta de procedimentos administrativos homogeneizados e a diferença no tratamento e na divulgação das despesas pelos serviços públicos conforme a sua “gestão” prejudicam a transparência das actividades administrativas. Assim, as entidades competentes devem elaborar instruções para disciplinar as actividades administrativas em causa, a fim de permitir que as instituições fiscalizadoras e o público, com base num procedimento determinado, possam conhecer o andamento das obras.

Sugestões do Comissariado da Auditoria

Conforme as necessidades de gestão de obras públicas, devem ser elaboradas instruções concretas para clarificar quais as normas legais devam ser aplicadas aos trabalhos adicionais e quais os critérios a adoptar nas divulgações.

8.3 Mecanismo para divulgar os preços de construção dos recintos

No período entre Setembro de 2002 e Janeiro de 2003, os jornais relataram detalhadamente o processo do concurso público do “pavilhão polidesportivo de grande

dimensão nos aterros do COTAI”, descrevendo os concorrentes, as propostas de preços, os prazos de execução e outros. Concluída a adjudicação, em Janeiro de 2003, os jornais noticiaram que o custo de construção do recinto rondava os 640 milhões de patacas, com um período de execução de 660, prevendo-se a conclusão para 2004. Em Novembro de 2003, na resposta à interpelação de um deputado à Assembleia Legislativa, a MEAGOC informou que as despesas da obra da Nave Desportiva eram de MOP777 590 750,00, em que MOP100 000 000,00 foram afectos à 3.ª fase da empreitada e o restante distribuído pelos trabalhos já adjudicados.

Durante a execução e até 5 meses depois da conclusão da obra, a MEAGOC não foi capaz de informar o público das despesas estimadas e efectivas da obra. Ao longo do ano de 2004, os jornais foram dando notícias sobre a construção do recinto. Pelos elementos e informações divulgados conclui-se que a MEAGOC não actualizava os valores das despesas estimadas e finais do empreendimento, limitando-se a informar os órgãos de comunicação sobre a situação das obras. Em Novembro de 2004, um deputado à Assembleia Legislativa, comentando sobre o assunto, disse que os elementos de que dispunha eram os que a MEAGOC lhe tinha fornecido em Novembro de 2003, na sequência duma interpelação, os quais indicavam uma despesa de 777 milhões de patacas. Em Março de 2005, a MEAGOC divulgou através sua publicação oficial (Gazeta dos 4.ºs Jogos da Ásia Oriental) que “o investimento total da obra ronda os 640 milhões de patacas”. Em Junho do mesmo ano, a MEAGOC, em resposta à interpelação de um deputado à Assembleia Legislativa, informou que as despesas com a construção da Nave Desportiva eram de MOP1 013 639 928,00. Em 5 de Julho, dia da inauguração da Nave Desportiva, os jornais referiram que a sua construção custou cerca de 640 milhões de patacas. Os elementos fornecidos pelo GSASC, em 13 de Dezembro, à Assembleia Legislativa, indicavam que, até 30 de Setembro de 2005, o total dos trabalhos adjudicados da Nave Desportiva atingiu MOP1 356 542 017,20, com MOP1 268 843 934,20 já pagos.

Segundo a MEAGOC, as despesas com a construção do recinto eram actualizadas e divulgadas ao público conforme e à medida que ia recebendo as informações fornecidas pelos serviços executantes. Porém, as informações eram escassas e respeitavam apenas aos trabalhos já adjudicados, sem incluir as despesas previstas, dando origem a informações desactualizadas ou divulgações de informações erradas.

Opiniões do Comissariado da Auditoria

De acordo com as funções atribuídas legalmente, compete à MEAGOC cooperar na gestão da construção da Nave Desportiva, bem como planear a divulgação de notícias

relacionadas com os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental. O Comissariado da Auditoria entende que a entidade coordenadora de grandes eventos ou de obras públicas (MEAGOC) deve tomar a iniciativa de, periodicamente (ou quando ocorram alterações significativas), informar o público sobre o projecto, o andamento das obras e sobre as mais recentes alterações. Ciente de que a sociedade hodierna se preocupa com os preços dos grandes empreendimentos públicos e com a gestão dos avultados fundos públicos, aumentar a transparência das obras públicas e actualizar as informações sobre as despesas e a programação orçamental do recinto não só constitui um bom modelo de gestão pública, como também permite que a sociedade exerça a sua função fiscalizadora com eficácia.

Sugestões do Comissariado da Auditoria

O grupo de gestão de projecto deve estabelecer mecanismos adequados para a divulgação de informações, nomeadamente:

- (a) na fase de estudo preliminar, elaborar um plano de comunicação, de auscultação e de divulgação, fixando os momentos de divulgação informativa de cada uma das principais fases da obra.
- (b) informar oportunamente o público sobre o estado mais actualizado do projecto global, do andamento das obras e do planeamento orçamental.
- (c) sempre que ocorram alterações substanciais no empreendimento, informar o público das alterações ao projecto e ao orçamento.
- (d) informar sobre situações ou questões que poderiam produzir impactos significativos no preço e no prazo de construção e definir estratégias de reacção a essas situações (ou questões).

Anexos

Anexo I

Resposta dos Departamentos Desportivos

“Relatório de Auditoria de Resultados – Empreitada de Construção da Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau”

Resposta integral dos Organismos Desportivos

Apresenta-se abaixo a Resposta dos Organismos Desportivos ao “Relatório de Auditoria de Resultados – Empreitada de Construção da Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau” (adiante designado como “Relatório de Auditoria”) do Comissariado da Auditoria. A Resposta abrange algumas opiniões e informações adicionais dos Organismos Desportivos, relacionadas com o conteúdo do Relatório, na expectativa de que as mesmas, mediante uma explicação mais pormenorizada e uma abordagem cronológica do projecto, possam ajudar os leitores, no sentido de conhecerem, na sua globalidade, a situação da empreitada de construção da Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau (doravante designada por “Nave Desportiva”).

Os Organismos Desportivos são de opinião que os resultados apurados pelo Comissariado da Auditoria, no âmbito da auditoria da empreitada de construção da Nave Desportiva, podem ser utilizados e merecem servir de referência. Contudo, consideramos importante mencionar que as relações de responsabilidade dos Organismos Desportivos no processo de construção da Nave Desportiva são muito claros. Das próprias tarefas do Grupo de Trabalho, assim como do processo de execução das obras, pode-se verificar que o acompanhamento da concepção do projecto da Nave Desportiva, fiscalização e acompanhamento das obras estavam sob tutela directa do sector das Obras Públicas, o qual detinha poderes de orientação, supervisão e aprovação. Do ponto de vista de competências e processos administrativos, estes assuntos não estavam totalmente abertos à participação dos Organismos Desportivos, por isso, no decorrer do processo da auditoria, os Organismos Desportivos apresentaram um volume considerável de documentação com o objectivo de esclarecer as referidas tarefas no processo de construção da Nave Desportiva, reiterando, nesta resposta o seu conteúdo:

Atribuições do sector Desportivo:

(1) emitir recomendações apropriadas e opiniões, enquanto membros do Grupo de Trabalho, sobre a construção da Nave Desportiva (dentro da área do desporto), de modo a articular o projecto com o desenvolvimento urbanístico, ser uma entidade de consulta e não com funções orientadoras ou decisórias;

(2) de acordo com a distribuição de tarefas, efectuada durante a 1.^a reunião do Grupo de Trabalho, desenvolver trabalhos de concepção inicial e entregar o resultado destes trabalhos à apreciação do Grupo de Trabalho para, posteriormente, serem acompanhados pelas entidades das Obras Públicas, o que significa que os Organismos Desportivos não efectuavam trabalhos de orientação ou acompanhamento na elaboração do projecto;

(3) de acordo com a escolha do local de construção, feita pelas entidades das Obras Públicas e, com as respectivas alterações, acompanhar os trabalhos de concepção na fase inicial, o que, por sua vez, significa que os Organismos Desportivos não eram as entidades principais na escolha do local da construção;

(4) as entidades das Obras Públicas não permitiram aos Organismos Desportivos a participação na preparação do programa da consulta, realização da mesma e apreciação das propostas e respectivos trabalhos de acompanhamento do projecto, que tinham vindo a seguir, o que demonstra que os Organismos Desportivos não podiam ser entidades de orientação e fiscalização do projecto;

(5) uma parte das recomendações do sector Desportivo, emitidas durante as reuniões do Grupo de Trabalho, manifestamente, não foi aceite pelas entidades das Obras Públicas por razões que se prendiam com alguns assuntos surgidos durante o processo de execução do projecto, o que comprova que os Organismos Desportivos não determinavam a estratégia da empreitada de construção da Nave e eram, apenas, uma entidade de consulta e emissora de opiniões.

Atribuições do sector das Obras Públicas:

(1) realizar, com a aprovação do Grupo de Trabalho, a avaliação e aprovação das propostas de preços para a concepção inicial do projecto e dos resultados de execução, o que significa que as entidades das Obras Públicas possuíam poderes de decisão na concepção do projecto;

(2) tomar a decisão final sobre a escolha do local de construção e desenvolver as obras dos aterros, em cada um dos lotes de terreno em causa, o que significa que o sector das Obras Públicas detinha poderes de orientação na escolha do local;

(3) todos os métodos de execução das obras, normas do caderno de encargos e apreciação do programa da consulta foram determinados pelo sector das Obras Públicas, sem que fosse permitido aos outros membros do Grupo de Trabalho a participação nesses trabalhos, o que claramente manifesta a posição orientadora do referido sector;

(4) após a conclusão da fase inicial, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas incumbiu, directamente, uma das entidades das Obras Públicas de acompanhar todo o processo de construção da Nave Desportiva. Todas as alterações posteriores ao processo de execução e aos traçados do projecto foram acompanhadas pelo sector das Obras Públicas, o que reforça a posição das entidades das Obras Públicas enquanto orientadoras do projecto.

A ideia de construção da Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de

Macau surgiu, pela primeira vez, em 2000

No decorrer do processo da auditoria, os Organismos Desportivos prestaram esclarecimentos, por escrito, sobre a situação nos primeiros anos da construção da Nave Desportiva. Contudo, o referido conteúdo de respostas não foi introduzido no texto do respectivo Relatório de Auditoria, nem no Calendário de Projectos constante do mesmo. Apresenta-se abaixo o texto original fornecido pelos Organismos Desportivos ao Comissariado da Auditoria:

“No ano de 2000, pouco tempo depois do estabelecimento da RAEM, os Organismos Desportivos realizaram a avaliação de todos os aspectos da organização das competições no Território. Naquela altura, as entidades das Obras Públicas recomendaram aos Organismos Desportivos que, para além do terreno do Parque Seac Pai Van, que podia ser utilizado para a construção das instalações desportivas, considerassem também uma parte do “Parque Central do COTAI”, que se encontrava, na altura, na fase de planeamento, para os mesmos fins. O referido programa fora intitulado “Complexo Desportivo do COTAI (Parque Central),” e o local da construção das instalações dependia da decisão do Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas. Este conceito de um complexo integral de instalações (segundo demonstra o local indicado no quadro da página 20 do Relatório) foi, aliás, programado mesmo antes da criação da RAEM. O “Pavilhão Desportivo Multi-Usos do COTAI”, referido no Relatório, situa-se, precisamente, no local indicado como “Parque Central”, no referido programa inicial.”

O Relatório de Auditoria indica o início do projecto de construção da Nave Desportiva para Janeiro de 2001, quando a questão da construção de um “Pavilhão Desportivo Multi-Usos de grande dimensão” foi apresentada pelo representante dos Organismos Desportivos durante a primeira reunião do “Conselho Consultivo dos Jogos da Ásia Oriental de 2005” (adiante designado como “Conselho Consultivo”). É importante esclarecer que o Conselho Consultivo foi um órgão de consulta, criado pelo Despacho n.º 213/2000, que incluía representantes da MEAGOC e dos sectores de Turismo, Cultura e Desporto locais, com tarefas de emitir opiniões sobre os trabalhos preparatórios dos Jogos e sem quaisquer responsabilidades na área de planeamento urbano. O representante dos Organismos Desportivos, na referida reunião, fez uma abordagem ao assunto da construção de um Pavilhão Desportivo Multi-Usos de grande dimensão perante os presentes na reunião, a fim de conhecerem a situação do local do futuro projecto.

Os Organismos Desportivos concordaram com a importância de se definirem responsabilidades, tarefas e mecanismos de coordenação no processo de discussão da construção da Nave Desportiva. Contudo, para fazer uma avaliação justa e evitar que o número elevado das entidades participantes, dada a complexidade das obras, afectasse os benefícios da discussão, uma apresentação

da totalidade dos factos e uma discussão, desde o início, do processo de distribuição de tarefas e responsabilidades, ajudariam o público em geral a compreender objectivamente a situação real deste projecto.

A concepção do projecto deveria ser entregue ao Grupo de Trabalho para realizar os respectivos estudos

Para assegurar a existência de instalações desportivas e instalações de apoio adequadas para todas as modalidades dos Jogos da Ásia Oriental, por Despacho do Chefe do Executivo n.º 17/2001, foi criado um Grupo de Trabalho para coordenar os trabalhos de planeamento, concepção e construção das instalações desportivas dos Jogos da Ásia Oriental, para o ano de 2005 (adiante designado como “Grupo de Trabalho”). O referido Grupo de Trabalho foi composto por representantes da DSSOPT e coordenado pelo seu Director. Entre outros membros do Grupo de Trabalho destacavam-se representantes do Instituto do Desporto, GCJAOM, Câmara Municipal de Macau Provisória e Câmara Municipal das Ilhas Provisória (posteriormente substituídos pelos representantes da MEAGOC e do IACM, respectivamente). O Grupo de Trabalho, encontrando-se sob a orientação do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, a quem reportava a execução dos trabalhos, envolvia, caso necessário, a participação de outros serviços públicos e entidades, como por exemplo a participação de representantes do GDI, nas suas reuniões.

De acordo com a Acta da 1.ª Reunião do Grupo de Trabalho, no dia 7 de Março de 2001, a primeira das deliberações refere que: **“todas as partes da nova empreitada de construção devem ser organizadas nos moldes de concurso público de “concepção com execução,” os requisitos detalhados das instalações deveriam ser elaborados pelo GCJAOM-2005, analisados e aprovados pelo Grupo de Trabalho, o qual, por sua vez, deveria determinar o caderno de encargos, sendo as tarefas de controlo e coordenação das obras da responsabilidade das Obras Públicas.”**

Segundo consta na Acta da 4.ª Reunião do Grupo de Trabalho, de 7 de Novembro de 2001, durante a discussão da *Macau Dome* (a denominação adoptada posteriormente para a Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau), o representante dos Organismos Desportivos reiterou, mais uma vez, que **“o início dos trabalhos decorre na direcção inicialmente estabelecida, ou seja, o GCJAOM-2005 ficou encarregado de elaborar a documentação, no âmbito da concepção do projecto e do concurso público da empreitada, a qual foi submetida ao Grupo de Trabalho para análise e emissão do respectivo parecer, para que a DSSOPT procedesse à realização do concurso público da empreitada de construção.”** O então Coordenador do Grupo de Trabalhos salientou, ainda, que **“antes da realização do concurso público, a respectiva documentação do concurso terá que ser remetida ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas a fim de obter o parecer**

do mesmo, nomeadamente sobre o modo de organização do referido concurso". Neste documento refere-se claramente que as responsabilidades do GCJAOM-2005 eram "elaborar a documentação no âmbito da concepção do projecto e do concurso público da empreitada", ou seja, a parte administrativa de trabalhos, o que não equivale à "elaboração da concepção do projecto", portanto, este trabalho não deve ser confundido com a "organização da empreitada".

Em relação ao "início dos trabalhos de concepção do projecto pelo GCJAOM, no dia 14 de Outubro de 2001", referido no Relatório de Auditoria, consideramos importante sublinhar que os mencionados trabalhos se referiam à "elaboração da documentação, no âmbito da concepção do projecto e do concurso público da empreitada", realizada de acordo com a distribuição de tarefas efectuada durante a 1.^a reunião do Grupo de Trabalho. A concepção do projecto acima mencionada referia-se à concepção inicial e, após a sua conclusão, os resultados deste trabalho ainda deviam ser submetidos, pelos Organismos Desportivos, de acordo com as regras estabelecidas, ao Grupo de Trabalho, o qual realizou os respectivos estudos e determinou os modos de realização de consulta e execução das obras. O processo recebeu a aprovação superior do sector das Obras Públicas, sem a participação dos Organismos Desportivos, os quais desconheciam, na altura, os pormenores do projecto e os custos envolvidos.

Papel dos Organismos Desportivos

Na qualidade de entidades desportivas, o GCJAOM e, posteriormente, a MEAGOC, dentro das suas capacidades e limitações das suas competências, durante o processo de construção da Nave Desportiva, apenas poderiam emitir opiniões de referência respeitantes ao projecto de construção, em função da viabilidade de organização de provas desportivas e de acordo com os padrões das organizações desportivas internacionais. A implementação destas opiniões, no projecto, dependia da decisão das entidades das Obras Públicas. Até à conclusão da empreitada de construção, os Organismos Desportivos não emitiram recomendações que pudessem afectar o andamento das obras ou prejudicar alguma parte do projecto.

Como o GCJAOM não era uma entidade especializada na área das Obras Públicas, a concepção inicial da Nave Desportiva foi contratada, mediante uma consulta pública, a empresas de projectos e de consultadoria, a fim de os respectivos trabalhos serem desenvolvidos por empresas especializadas. Depois do início das obras de construção, tendo por objecto social a concepção, preparação, planeamento, promoção e realização dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, aliás, a distribuição de tarefas efectuada pelo Grupo de Trabalho não tinha atribuído à MEAGOC as responsabilidades de participação na avaliação dos assuntos da área de construção, a MEAGOC, no processo de consultas, realização da consulta pública ou processo de construção, não estava em

condições de realizar uma análise detalhada das propostas, assim como não podia emitir opiniões profissionais acerca dos preços relacionados com as alterações na escolha de materiais ou rectificações nas obras e, portanto, não podia emitir nenhuma opinião sobre os referidos assuntos, a não ser do ponto de vista dos assuntos do desporto.

No processo da construção da Nave Desportiva, a MEAGOC podia, apenas, assegurar, mediante o conhecimento real do andamento das obras, que o Território fosse dotado de instalações adequadas para a organização das competições e outras actividades dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental. Ao mesmo tempo, dentro das condições oferecidas pelas entidades das Obras Públicas (como, por exemplo, recursos do terreno e serviços de empreitada), a MEAGOC realizava o acompanhamento, em tempo útil, dos trabalhos que estavam dentro das suas competências, enquanto Organismo Desportivo, e transmitia ao Grupo de Trabalho e às entidades das Obras Públicas os requisitos necessários aos recintos, na área desportiva, o que, aliás, foi o objectivo primordial da participação dos Organismos Desportivos no Grupo de Trabalho, assim como a sua tarefa principal.

Com efeito, os trabalhos de fiscalização de obras de construção da Nave estavam fora do âmbito das competências e responsabilidades estabelecidas para os Organismos Desportivos pelo Grupo de Trabalho.

Na fase inicial de concepção do projecto, no que diz respeito aos atrasos nas obras dos aterros e às consequentes alterações do local para a sua construção, a MEAGOC, sempre que informada pelas entidades das Obras Públicas do facto, apenas podia efectuar, de imediato, os trabalhos de acompanhamento da elaboração do projecto, sem quaisquer poderes de escolha ou de decisão sobre a escolha do local ou sobre a utilização do terreno. Os Organismos Desportivos nunca assumiram o papel de “organização da empreitada” no projecto de construção da Nave Desportiva.

Escolha do local e trabalhos com construção de aterros

Segundo refere a Acta da 5.^a Reunião do Grupo de Trabalho de 18 de Janeiro de 2002, o GDI informou o representante do Instituto do Desporto de que tinham ocorrido atrasos nas obras de aterros afectos à construção da Nave Desportiva e, ainda, comunicou que o terreno adjacente ao Estádio de Macau (zona da Baía de Nossa Senhora da Esperança) iria ser transferido para o Instituto do Desporto. Como consta na referida Acta, o terreno adjacente ao Estádio de Macau fora atribuído ao Instituto do Desporto apenas para a organização de actividades desportivas, não havendo nenhuma ligação directa com o assunto de construção da Nave Desportiva. O representante do Instituto do Desporto salientou, expressamente, durante a referida reunião, que **“com a alteração de uso do Complexo Polidesportivo do Tap Seac e do Campo dos Operários, surgiu a**

necessidade de construção de um campo de futebol que pudesse ser utilizado pelo público em geral, e que o referido terreno apresentava as melhores condições para esse efeito.” Pode-se verificar que a primeira ideia para o destino a dar ao referido terreno era a construção de um campo de futebol e nada semelhante a um pavilhão polivalente do género da Nave Desportiva.

No decorrer do processo da auditoria, os Organismos Desportivos salientaram, constantemente, que os trabalhos de prospecção geotécnica, na zona da Baía de Nossa Senhora da Esperança, não estavam directamente relacionados com a construção da Nave Desportiva e apenas serviam para demonstrar que o GDI, naquela altura, tinha decidido disponibilizar os terrenos, na zona da Baía de Nossa Senhora da Esperança, aos Organismos Desportivos, como espaço para construção. Para o efeito, poderia, em primeiro lugar, ser realizada a construção de aterros e os trabalhos de prospecção geotécnica inicial, o que, aliás, representa um procedimento normal, necessário para a construção de qualquer recinto.

Posteriormente, quando os Organismos Desportivos foram notificados pelo sector das Obras Públicas sobre a alteração do uso do terreno, na zona da Baía de Nossa Senhora da Esperança, os trabalhos de prospecção geotécnica tiveram de ser transferidos para a zona do COTAI, sendo os Organismos Desportivos a acompanharem os respectivos trabalhos. Todos estes trabalhos foram causados pelas alterações do local da construção da Nave, pelo Sector das Obras Públicas.

Conforme se refere na Acta da 6.^a reunião do Grupo de Trabalho, de 24 de Julho de 2002, o programa de construção da Nave Desportiva foi sempre afectado pela construção de aterros. O GDI informou, por duas vezes, o Instituto do Desporto sobre as alterações do local da construção. Nestas circunstâncias, o Instituto do Desporto não podia deixar de considerar todas as alternativas viáveis e criar ainda mais condições para apoiar uma decisão rápida sobre a construção da Nave Desportiva. Durante a 6.^a reunião do Grupo de Trabalho, quando, na sequência da informação recebida do GDI, o local para a Nave Desportiva foi alterado para a “zona a norte das instalações da Carreira de Tiro (local presentemente ocupado pelas instalações do Centro Internacional de Tiro)”, o Instituto do Desporto acompanhou, de imediato, os trabalhos da fase inicial do projecto e, de acordo com a escolha final do local de construção (presentemente ocupado pela Nave Desportiva), pelas entidades das Obras Públicas, foi, mais uma vez, realizada a prospecção geotécnica na referida zona do COTAI, a fim de se assegurar que, com base nos resultados da mesma, se podia proceder, de imediato, aos trabalhos de concepção do projecto.

É necessário salientar que os Organismos Desportivos não eram entidades responsáveis pela organização da concepção do projecto, o que se vê, claramente, na distribuição de tarefas efectuada pelo Grupo de Trabalho. Em relação à escolha do local para a construção da Nave Desportiva, os Organismos Desportivos foram sempre a parte passiva e apenas recebiam informações.

Pode-se constatar, nas actas das reuniões do Grupo de Trabalho, que a MEAGOC, no processo das obras, apenas foi a parte notificada e, ainda, deveria seguir as alterações, indicadas pelas entidades das Obras Públicas, ficando perante a necessidade de solicitar à empresa de projectos que efectuasse os trabalhos de acompanhamento.

Do mesmo modo, segundo a distribuição de tarefas, efectuada na 1.^a reunião do Grupo de Trabalho, o GCJAOM apresentou apenas os requisitos necessários aplicáveis às instalações e assegurou que os mesmos correspondiam aos padrões de organização de competições internacionais e dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental. Naquela altura, o anteprojecto ainda não tinha sido analisado e aprovado pelo Grupo de Trabalho. Após a conclusão do anteprojecto, a MEAGOC já não tinha a responsabilidade de participar nos trabalhos da elaboração final do projecto.

Por outro lado, a fiscalização e coordenação da elaboração do caderno de encargos, do programa de consulta pública e das próprias obras eram da responsabilidade das entidades das Obras Públicas. No processo de concepção do recinto, a concepção do projecto foi orientada pelo projectista e a execução das obras estava sob a orientação das entidades das Obras Públicas, pelo que a MEAGOC apenas cumpriu o seu papel, enquanto membro do Grupo de Trabalho, de emitir opiniões segundo as necessidades reais, surgidas no âmbito da organização dos Jogos, não sendo uma entidade orientadora do planeamento geral ou da construção da Nave Desportiva. Este facto deve ficar muito claro.

Em relação à hipótese, levantada numa das reuniões do Grupo de Trabalho, de que o Pavilhão Desportivo poderia fazer parte das “instalações da Universidade de Ciência e Tecnologia”, podemos esclarecer que, na base desta ideia, estavam considerações sobre os efeitos produzidos pelo factor de proximidade à referida Universidade, **e não o objectivo de construir o Pavilhão.** O projecto de construção da Nave Desportiva, naquela altura, encontrava-se apenas na fase conceptual, portanto, o trabalho, realizado no mesmo período, considerando o conhecimento da situação com os aterros e a definição final do local de construção, é considerado normal e razoável.

Em primeiro lugar, a comunicação pelos Organismos Desportivos, às entidades das Obras Públicas, sobre os pormenores do local do Pavilhão, foi feita mediante um procedimento administrativo normal. Os materiais inicialmente fornecidos pelas entidades das Obras Públicas, apenas continham um programa geral. Aliás, com base na documentação obtida pelo Comissariado da Auditoria, pode-se verificar que todo o conteúdo do “Traçado do Programa Geral dos Novos Aterros do COTAI”, ao qual os membros do Grupo de Trabalho tiveram acesso, estava pendente da decisão do GDI sobre a actualização do uso dos terrenos em causa, não podendo, ainda, os membros do Grupo de Trabalho, desenvolver os respectivos trabalhos de acompanhamento do projecto de

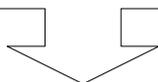
construção do Pavilhão.

Por outro lado, o futuro Pavilhão Desportivo, seja no conceito inicial, seja no projecto final, foi concebido como um conjunto de instalações multi-usos para a realização de actividades culturais, exposições e eventos desportivos, portanto, não foi programado tendo em vista, apenas, a realização dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental. Segundo as informações fornecidas pelas entidades das Obras Públicas e de acordo com o conceito inicial, no decorrer do respectivo procedimento, a construção do Pavilhão Desportivo Multi-Usos foi programada para o lote de terreno adjacente à Universidade de Ciência e Tecnologia. Entende-se que haja diferenças entre o conceito e a versão final dos traçados do projecto, baseadas na situação, naquela altura, com os aterros e na análise especializada das entidades das Obras Públicas. Aliás, o local, presentemente ocupado pela Nave Desportiva, está nas proximidades daquele inicialmente destinado a tais instalações, na vizinhança da Universidade de Ciência e Tecnologia. O desenvolvimento da rede rodoviária, na área em causa, permite a interligação entre as duas zonas e corresponde mesmo à ideia inicial do complexo: fazer parte do conjunto das instalações da referida Universidade. Segundo indicaram as entidades das Obras Públicas, o local do Pavilhão Desportivo deveria ser incorporado na planta do programa de desenvolvimento do COTAI.

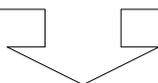
Podemos entender que a MEAGOC, enquanto entidade encarregada da organização dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, apenas emitia opiniões sobre a Nave Desportiva, nomeadamente, aquelas que diziam respeito a assuntos no âmbito da realização dos Jogos, sem alguma vez ter sido dotada de poderes decisórios ou de autorização, aquando do programa de utilização de terrenos, o qual pertencia ao sector das Obras Públicas. O representante deste sector, aliás, realçou, várias vezes, durante as reuniões do Grupo de Trabalho, que todos os assuntos, que carecessem de parecer do sector das Obras Públicas, deviam ser submetidos às respectivas entidades, a fim de serem remetidos para apreciação e aprovação superior.

Processo de escolha do local para a construção da Nave Desportiva:

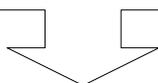
Em 7 de Março de 2001, o GCJAOM, com base na informação fornecida pelas entidades das Obras Públicas, fez uma apresentação, durante a 1.^a reunião do Grupo de Trabalho, sobre a utilização do terreno adjacente à Universidade de Ciência e Tecnologia para construção de um Pavilhão Desportivo Multi-Usos destinado a ser utilizado para a organização de algumas modalidades desportivas dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental.



No dia 14 de Maio de 2001, o GCJAOM, de acordo com as suas tarefas estabelecidas pelo Grupo de Trabalho, enviou um ofício ao GDI, em que solicitou que este se pronunciasse sobre o local do futuro recinto.



No dia 23 de Maio, foi recebida resposta do GDI, com a confirmação do local para a construção do Pavilhão Desportivo Multi-Usos e arranjos na área adjacente.



Após a escolha final do local do Pavilhão, de acordo com o lote de terreno atribuído pelo GDI, o Instituto do Desporto iniciou, em Outubro de 2001, o procedimento administrativo no âmbito de realização da consulta pública de serviços de concepção do projecto do Pavilhão Desportivo Multi-Usos.

O Relatório de Auditoria menciona ainda que ***“no dia 30 de Janeiro do mesmo ano, o GDI realizou o concurso público para o ‘Empreendimento de Construção do Pavilhão Desportivo Multi-Usos do COTAI’”*** (página 21). Os Organismos Desportivos não tiveram conhecimento dos pormenores do referido

facto (incluindo a ilustração que se junta). No decorrer do processo da auditoria, os Organismos Desportivos salientaram que, o terreno situado na Baía de Nossa Senhora da Esperança tinha sido atribuído ao Instituto do Desporto pelas entidades das Obras Públicas, apenas para a realização de actividades desportivas e para permitir aos Organismos Desportivos da RAEM que realizassem estudos de viabilidade de construção, no referido local, de um Pavilhão Desportivo Multi-Usos.

Os Organismos Desportivos consideraram necessário criar um espaço para actividades, no lote de terreno disponibilizado, na Baía de Nossa Senhora da Esperança e, para esse efeito, teriam que realizar a prospecção geotécnica inicial na referida área. Na sequência da informação do GDI, de que o terreno inicialmente escolhido não tinha condições para as obras de construção serem concluídas antes do início dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, foi necessário incluir, na parte dos trabalhos de prospecção geotécnica, o “estudo sobre a viabilidade de construir a Nave Desportiva no referido terreno” (ou seja, na zona da Baía de Nossa Senhora da Esperança), portanto, os Organismos Desportivos tiveram de iniciar os referidos trabalhos, no âmbito da proposta da construção da Nave.

Em Julho de 2002, o GDI, mais uma vez, notificou os Organismos Desportivos sobre a mudança do local para o COTAI e, o Instituto do Desporto, em Agosto do mesmo ano, realizou, de imediato, a prospecção geotécnica na zona leste dos aterros do COTAI, no local, naquele momento escolhido, para a construção da Nave Desportiva.

Pontos principais do processo da “Escolha do local no COTAI” para a Nave Desportiva

<p>Escolha do local da Nave Desportiva na zona do COTAI, segundo o programa das entidades das Obras Públicas. (O referido programa incluía o local da Nave nas proximidades da Universidade de Ciência e Tecnologia).</p>
<p>O GDI determinou, por escrito, o local da Nave Desportiva e limites da área adjacente.</p>
<p>O GDI anunciou atrasos no local da construção comparativamente com o programa inicial, notificou o Instituto do Desporto que o terreno na Baía de Nossa Senhora da Esperança poderia ser utilizado para a organização de actividades desportivas.</p>
<p>O Instituto do Desporto, actuando sob a orientação das entidades das Obras Públicas, procedeu rapidamente à prospecção geotécnica e estudo de viabilidade de construção do Pavilhão Desportivo Multi-Usos.</p>
<p>Nova notificação do GDI sobre a mudança do local da construção da Nave Desportiva para o terreno presentemente ocupado pelo Centro Internacional de Tiro de Macau (nota: a Carreira de Tiro encontra-se instalada nas proximidades da Nave Desportiva).</p>
<p>Devido às alterações introduzidas pelas entidades das Obras Públicas, o Instituto do Desporto teve que proceder aos trabalhos de prospecção geotécnica do terreno no novo local.</p>
<p>Atendendo às prioridades e aos trabalhos mais urgentes, as entidades das Obras Públicas, finalmente, decidiram utilizar o local presentemente ocupado pela Nave Desportiva.</p>

Como o local de construção da Nave Desportiva foi escolhido na zona dos aterros, o processo da escolha foi afectado pelo progresso da construção dos aterros. Os Organismos Desportivos e as entidades organizadoras dos Jogos, apesar de não terem podido controlar o andamento das obras dos aterros e da construção do recinto, tinham perfeita consciência de que, com as limitações de

tempo para a construção da Nave Desportiva, qualquer segmento do projecto que fosse afectado, iria influenciar o projecto inteiro, mas o Grupo de Trabalho nunca teve na sua posse informações relevantes sobre o programa de construção dos aterros, por parte das entidades das Obras Públicas. Nestas condições, quando os Organismos Desportivos foram notificados pelas entidades das Obras Públicas, de que a situação dos aterros iria influenciar a construção da Nave e, como o Instituto do Desporto tinha o terreno na zona da Baía de Nossa Senhora da Esperança para as actividades desportivas, para tornar possível a organização, com êxito, dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, os Organismos Desportivos consideraram que a melhor resposta seria realizar os trabalhos de prospecção geotécnica na zona da Baía.

Na realidade, após a primeira notificação do GDI sobre as alterações devidas aos atrasos no terreno inicialmente destinado à construção da Nave Desportiva, os Organismos Desportivos procuraram activamente recolher opiniões junto da empresa de projectos, empresa de consultadoria e especialistas na área. Durante as reuniões do Grupo de Trabalho, os Organismos Desportivos solicitaram às entidades das Obras Públicas que recomendassem soluções alternativas, na expectativa de que as entidades em causa pudessem decidir rapidamente sobre o local da construção e resolver os referidos problemas.

Além disso, na questão da troca da localização da construção da Carreira de Tiro e da Nave Desportiva, é importante esclarecer que o lote de terreno, na altura atribuído pelo GDI para a construção da Nave Desportiva (o local presentemente ocupado pelo Centro Internacional de Tiro), ainda se encontrava em obras de construção de aterros. Considerámos que se tivesse sido tomada a decisão de avançar com a construção no dito aterro, o projecto continuaria a ser afectado por problemas com os aterros. Como a Nave Desportiva fora programada para a organização de vários eventos durante os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, envolvendo os quatro espaços do complexo (nomeadamente a Arena, o Coliseu, o Centro de Exposições e o Centro Convenções Internacional), pode-se concluir que, a construção da Nave Desportiva tinha, claramente, prioridade. Na altura, as obras de construção do aterro no lote de terreno adjacente ao local da escolha tinham sido concluídas e, como o Centro de Tiro apenas estava programado para as competições de uma única modalidade (ou seja, tiro), foi necessário resolver, em primeiro lugar, o problema da Nave Desportiva, o que deu origem à proposta da MEAGOC, apresentada às entidades das Obras Públicas, sobre a respectiva rectificação.

Durante a 4.^a reunião do Grupo de Trabalho, que teve lugar em Novembro de 2001, os Organismos Desportivos, baseando-se nos resultados de discussões na Associação dos Jogos da Ásia Oriental, manifestaram expressamente às entidades das Obras Públicas que **“no caso de não se conseguir concluir a construção da Carreira de Tiro antes do ano 2005, esta modalidade poderia ser excluída do programa de competições dos Jogos da Ásia Oriental de 2005”**. Por outro lado, os dois recintos em causa estão localizados lado a lado e

interligados entre si, portanto, a troca de posições não traria qualquer problema ao programa das instalações a serem construídas na zona do COTAI, nem às operações inicialmente determinadas. É importante salientar que o GDI, ao determinar a localização da Nave Desportiva, não pôde garantir que o prazo de execução da construção, no decorrer do projecto, não iria continuar a ser afectado pelos atrasos nas obras de construção dos aterros, sendo certo que o adiamento do prazo de execução causaria aumento dos respectivos custos do projecto, que não podiam ser calculados. Ao mesmo tempo, existia o risco de não se conseguir ter o recinto em funcionamento antes dos Jogos. Nestas circunstâncias, todos os assuntos relacionados com a atribuição do local para a referida construção, pelas entidades das Obras Públicas, deveriam ser tratados com objectividade. Os Organismos Desportivos apenas podiam desempenhar as funções estabelecidas pelo Grupo de Trabalho, sendo necessário mencionar que o modo de execução dos trabalhos devia ser estabelecido pelas entidades das Obras Públicas.

No Relatório de Auditoria, o Comissariado realçou que ***“no que diz respeito às necessidades do terreno para a construção dos recintos, devido às limitações de Macau, em termos de recursos de terreno, todas as entidades organizadoras deveriam proceder rapidamente aos trabalhos preparatórios da construção do recinto, mediante uma consulta alargada e uma análise objectiva”*** (página 25), uma opinião que a MEAGOC apoia plenamente. Os Organismos Desportivos, assim como os outros participantes nas reuniões do Grupo de Trabalho, salientaram, várias vezes, que os trabalhos de construção deviam ser realizados de acordo com o plano estabelecido e de acordo com o andamento das obras. Sendo a entidade organizadora dos Jogos (e apenas organizadora dos Jogos), a MEAGOC utilizou sempre os serviços da empresa de consultoria e da empresa de projectos e, consultando as mesmas, forneceu sempre às entidades das Obras Públicas os elementos exigidos pelas organizações internacionais para os recintos desportivos. Enfrentando o problema dos aterros, o qual afectava constantemente o andamento dos trabalhos, a MEAGOC fez todos os esforços no sentido de propor, à consideração das entidades das Obras Públicas, alternativas possíveis para a resolução dos problemas. Em especial, na fase de escolha do local de construção, depois de obter uma proposta do referido local, os Organismos Desportivos realizaram sempre uma análise sobre a possível influência das zonas adjacentes ao local proposto, em termos de potenciais problemas, fornecendo ao Grupo de Trabalho opiniões concretas, tendo em vista aumentar o grau de utilidade e eficácia da Nave Desportiva. Na realidade, nem todas as recomendações dos Organismos Desportivos foram aceites pelo sector das Obras Públicas, o que demonstra a força de decisão estratégica das entidades das Obras Públicas, em relação ao projecto da construção da Nave Desportiva.

Porém, a escolha do local não fazia parte das tarefas da MEAGOC, nem do GCJAOM. Em relação ao que refere o Comissariado da Auditoria quando diz que ***“relativamente ao processo de escolha do local para a construção da Nave Desportiva, o Comissariado da Auditoria refere que o GCJAOM (MEAGOC) e***

o GDI não possuíam um programa razoável para tal escolha, o que, por sua vez, resultou não só em adiamentos de obras, como também em gastos desnecessários de recursos administrativos” (página 25), os Organismos Desportivos, no decorrer do processo da auditoria, responderam que, nem o GCJAOM, nem a MEAGOC tinham poderes decisórios em relação à escolha do local, podendo ambos, apenas, de acordo com o programa de construção e o local escolhido pelas entidades das Obras Públicas, desenvolver esforços no sentido de garantir que o programa de actividades desportivas pudesse ser realizado durante os 4.os Jogos da Ásia Oriental.

De acordo com o Despacho do Chefe do Executivo n.º 17/2001, o Grupo de Trabalho era coordenado pelo Director da DSSOPT e era composto por representantes do sector das Obras Públicas, do sector Desportivo e do sector Municipal, como entidades coordenadoras. Segundo o referido despacho, **“durante a execução dos trabalhos deve, 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 correspondam ao planeamento do desenvolvimento urbanístico da RAEM”**. Sendo assim, **“é necessário criar um Grupo de Trabalho, composto por representantes dos departamentos de obras, desportos e municipais para a coordenação dos respectivos trabalhos”**. No Grupo de Trabalho, as entidades das Obras Públicas tinham a tarefa principal de construção dos recintos, enquanto que os Organismos Desportivos e entidades Municipais apenas poderiam, cada um dentro das suas responsabilidades, emitir opiniões ou realizar as suas tarefas específicas.

A concepção dos traçados do projecto foi realizada pelas entidades das Obras Públicas.

Tendo de enfrentar os problemas relacionados com a organização, que se pretendia bem sucedida, dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, os Organismos Desportivos, por várias vezes, salientaram, perante as entidades das Obras Públicas, que todas as obras deviam ser concluídas a tempo e de acordo com os processos estabelecidos no programa inicial. Porém, sendo uma entidade de consulta e, apenas, uns dos membros do Grupo de Trabalho, os Organismos Desportivos não estavam em condições de supervisionar as actividades e programas do sector das Obras Públicas.

Na fase de elaboração do projecto, a principal exigência aplicada à Nave Desportiva foi a característica de “multi-usos”, para poder satisfazer as necessidades de diversas actividades e permitir um desenvolvimento em várias áreas, a longo prazo. Dentro destes pressupostos, para que a Nave Desportiva pudesse servir para outras actividades, para além de convenções, exposições e competições desportivas, segundo a distribuição de tarefas efectuada pelo Grupo de Trabalho, as exigências apresentadas pela MEAGOC ainda necessitavam de ser estudadas pelo Grupo e, após a obtenção do respectivo parecer, submetidas à aprovação das entidades das Obras Públicas. Durante a 4.^a reunião do Grupo de

Trabalho, o Coordenador do Grupo de Trabalho reiterou expressamente que toda a documentação relacionada com concursos públicos deveria ser submetida ao parecer do Secretário para os Transportes e Obras Públicas (inclusive as normas de elaboração do caderno de encargos e forma de organização do concurso público). É evidente que estes assuntos foram estudados, ainda na fase de concepção do projecto, por outros membros do Grupo de Trabalho e entidades das Obras Públicas.

Em relação aos serviços da empresa de projectos, deve-se mencionar que, na fase de elaboração do projecto, os pormenores de requisitos aplicáveis à Nave Desportiva atingiram alguma visibilidade. A questão é que, perante a complexidade da empreitada (como, por exemplo, os problemas de escolha do local e de construção dos aterros), graves limitações de tempo (na altura do concurso público, os trabalhos da empresa de projectos estavam já em pleno andamento) e o aumento contínuo, depois do estabelecimento do Governo da RAEM, por parte da comunidade local e do sector Desportivo, de exigências para com as instalações desportivas (alguns dos projectos desportivos entraram em fase de desenvolvimento, tais como atletismo em recinto coberto e desportos sobre gelo), no processo de construção deveriam ser tomadas medidas de melhoramento do projecto inicial, aproximando-o da situação naquela altura, a fim de dar resposta a exigências crescentes por parte da comunidade.

Com as limitações do Território, em termos de recintos desportivos, sobretudo para a organização de eventos especiais ou actividades de grande dimensão, antes da construção da Nave Desportiva, não era possível encontrar um espaço adequado para a realização das actividades pretendidas. A Nave Desportiva tornou-se no único recinto público adequado para a organização de eventos de grande envergadura e, com algumas rectificações conceptuais, para além de se ter criado uma imagem digna para o Governo da RAEM, ainda foi possível adaptar o recinto para a organização de diversas actividades e diminuir os potenciais gastos com investimentos em outras estruturas do mesmo tipo. A Nave Desportiva, após a sua entrada em funcionamento, manteve certa taxa de ocupação, evitando-se que as instalações estejam vazias. Perante a situação do projecto da construção e faltando tempo suficiente para o planeamento e a consequente realização das obras, se não fossem feitas alterações rápidas e flexíveis no plano inicial (um dos problemas foi, por exemplo, o de arranjar uma solução para a área adjacente ao recinto, utilizando os métodos comerciais, após a alteração do local da Nave para a zona do COTAI), é provável que, hoje em dia, os equipamentos e instalações da Nave Desportiva não pudessem acompanhar o desenvolvimento do Território, o que diminuiria o retorno do investimento efectuado pela RAEM.

No decorrer do processo da auditoria, os Organismos Desportivos responderam, por escrito, sobre os pormenores das fases de concepção inicial e a concepção adicional, do seguinte modo: **“a decisão e supervisão dos métodos de abertura do concurso público, assim como do fornecimento de serviços,**

cabia às entidades das Obras Públicas. Embora uma parte do trabalho não tivesse sido contemplada no primeiro concurso público, a empresa de projectos estimou, no processo de concepção inicial do projecto, a cabimentação de uma quantia de 100 milhões, para além do orçamento, para realizar o acompanhamento de obras em simultâneo com o andamento do projecto, como por exemplo, trabalhos de concepção da área VIP, entre outros. Foram ainda recebidas as opiniões de outras entidades, mas todos os trabalhos de acompanhamento foram sujeitos ao contrato de concepção e prestação de serviços técnicos e apoio, assinado directamente entre a empresa de projectos e as entidades das Obras Públicas. Os Organismos Desportivos não tiveram acesso ao conteúdo detalhado deste contrato e, por conseguinte, não o podiam conhecer em pormenor. Consideramos importante mencionar que, após a realização dos trabalhos de concepção inicial, pelo sector Desportivo, as entidades das Obras Públicas exigiram a abertura da consulta de execução do projecto. Posteriormente, sob as indicações do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, os trabalhos de execução e elaboração dos traçados foram transferidos para o GDI.”

As razões principais que estiveram na origem da proposta, apresentada em Setembro de 2002, de incluir, nas instalações da Nave Desportiva, uma pista de atletismo em recinto coberto e um Centro de Dados, são as seguintes:

(1) A modalidade de atletismo em Macau já tinha alguma tradição e, a inclusão de uma pista de atletismo, poderia trazer benefícios significativos para a diversificação da mesma e lançá-la na trajectória mundial. Segundo as tarefas de orientação, no âmbito dos recintos, coordenadas pelo Grupo de Trabalho, no sentido de “garantir-se que o planeamento e construção das instalações correspondam ao planeamento do desenvolvimento urbanístico da RAEM”, o projecto de instalação de uma pista de atletismo poderia, precisamente, garantir que a Nave Desportiva pudesse ser utilizada no desenvolvimento do sector do desporto de Macau e poderia, ainda, evitar que, no futuro, fosse necessário construir um novo recinto desportivo para esse efeito.

(2) Com o pedido do Comité Olímpico de Macau para a organização dos Jogos Asiáticos em Recinto Coberto, a questão da inclusão de uma pista de atletismo começou a ganhar maior importância, o que resultou em algumas alterações no projecto da parte interior da Nave, no sentido de rectificar o *design* da Arena, de modo a que a mesma pudesse acomodar uma pista de atletismo, de acordo com os padrões internacionais.

(3) Com a inclusão de umas instalações móveis de relativamente grande dimensão (pista de atletismo) e atendendo a que as bancadas retrácteis necessitavam de um espaço relativamente grande para o seu armazenamento, surgiu a necessidade de arranjar um espaço de armazenamento fora dos períodos de utilização. Na mesma altura, tornou-se necessário alargar o espaço no Centro de Dados, a fim de acompanhar o rápido desenvolvimento dos *media* e redes de informática, dotando os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental de um certo nível

tecnológico, na organização de competições, garantido a segurança de dados digitais das competições e estabilidade de comunicações. Para dar resposta às alterações do local, efectuadas pelas entidades das Obras Públicas, no sentido de dotar a Nave Desportiva das condições para nela serem implementadas funcionalidades acrescidas, foi necessário introduzir as necessárias alterações ao projecto.

Consideramos importante esclarecer que, segundo as declarações do representante das entidades das Obras Públicas, emitidas durante a 7.^a reunião do Grupo de Trabalho, “registaram-se algumas divergências entre o programa do concurso público e as obras, entretanto em curso, dado que uma parte das obras, tais como os trabalhos de impermeabilização, “não tinham sido programadas” pelas entidades das Obras Públicas. Os Organismos Desportivos, sob a orientação do sector das Obras Públicas (no que diz respeito às alterações do local da construção e respectivos trabalhos de nova programação), apenas faziam o acompanhamento e davam apoio aos trabalhos relativos ao sector do desporto (tais como trabalhos de concepção inicial), sendo certo que o resto do processo de concepção não fazia parte das tarefas de seguimento dos Organismos Desportivos.

Em Março de 2004, quando existiam ainda muitos problemas no projecto de construção da Nave, e as datas de realização dos Jogos estavam a aproximar-se, os obstáculos no processo de construção da Nave Desportiva complicaram, por várias vezes, os trabalhos da Organização, no âmbito da preparação dos Jogos. Naquela altura, a MEAGOC enviou um ofício ao GDI, em que salientou que “gostaria de desempenhar um papel de orientação nos assuntos relacionados com a construção da Nave Desportiva”, mas a referida proposta não chegou a ser aceite e não foi possível, para a MEAGOC, ter uma maior participação na coordenação dos trabalhos de construção. Assim, dentro da sua área de responsabilidades e capacidades técnicas, os Organismos Desportivos desenvolveram os maiores esforços e fizeram todo o possível para contribuir para o bom andamento do projecto da construção da Nave.

Segundo refere o Relatório de Auditoria: “Na fase inicial da construção da Nave Desportiva, o GDI solicitou à empresa de projectos que procedesse aos trabalhos de concepção dos elementos que não estavam incluídos no contrato inicial, nomeadamente obras de decoração interior, iluminação, arranjos paisagísticos e zonas verdes. Em Julho de 2003, a empresa de projectos apresentou o respectivo anteprojecto à MEAGOC, o qual incluía, para além dos elementos acima mencionados, a concepção do sistema de segurança exterior, zona VIP e plataforma para helicópteros. Em Agosto do mesmo ano, a MEAGOC informou o GDI da sua concordância com o conteúdo do anteprojecto e, no dia 8 de Outubro, obteve a autorização de adjudicação à empresa de projectos, inicialmente envolvida na empreitada, dos trabalhos de elaboração do projecto de execução da decoração interior e de outras obras, pelo montante de MOP5.380.000,00, com prazo de entrega de concepção de projecto no dia 30 de

Dezembro. Segundo a avaliação da empresa de projectos, as despesas com todas as obras adicionais eram na ordem de MOP100.000.000,00 [...]. O responsável da MEAGOC salientou que, dado o facto da Nave Desportiva ser o maior complexo desportivo de Macau, dotado de capacidades multi-usos, haveria necessidade de desenvolver trabalhos adicionais, baseados no projecto inicial de decoração interior.”

No decorrer do processo da Auditoria, a MEAGOC salientou que **“a maior parte dos trabalhos de concepção, acima referida, não foi fornecida pela MEAGOC. A documentação disponibilizada pela empresa de projectos à MEAGOC, enquanto entidade utilizadora da Nave Desportiva, foi um sinal de boa vontade por parte daquela. Na realidade, os referidos traçados foram obtidos junto da empresa de projectos pelas entidades das Obras Públicas.”** Contudo, estes factos não foram introduzidos no referido Relatório de Auditoria.

O Comissariado da Auditoria considera que a MEAGOC e as entidades das Obras Públicas *“na fase de concepção do projecto, deveriam colher opiniões do GDI ou de outros especialistas e realizar trabalhos de fiscalização adequada aos traçados do projecto, de modo a reduzir a ocorrência de obras adicionais e reduzir efectivamente os atrasos na empreitada.”* Na realidade, os trabalhos realizados pela MEAGOC foram os de concepção inicial, para os quais foi contratada uma empresa especializada com a responsabilidade de incorporar os requisitos do sector Desportivo e das Federações Internacionais nos traçados do projecto. Todo o processo foi coordenado, de perto, pelo Grupo de Trabalho e pelas entidades das Obras Públicas, e os resultados do trabalho eram remetidos para parecer do GDI, o qual, no início, não estava representado no Grupo de Trabalho, cuja tarefa consistia na coordenação do programa global, do sector das Obras Públicas, quanto à utilização de terrenos. Segundo os trâmites do processo, o Grupo de Trabalho remetia os materiais para as entidades das Obras Públicas, para obtenção de aprovação superior, facto que comprova que, os traçados da empreitada da Nave Desportiva, só poderiam ser aceites para execução, após a obtenção de opiniões de especialistas. As entidades das Obras Públicas tinham a função de orientação principal da empreitada, tendo efectuado sempre o acompanhamento e a fiscalização contínua dos traçados do projecto.

Além disso, no processo da empreitada de construção, os Organismos Desportivos emitiram algumas recomendações em relação ao desenvolvimento integral do sector Desportivo, contudo, quaisquer aumentos de equipamentos ou de requisitos estavam sujeitos a obtenção do parecer do Grupo de Trabalho e das entidades das Obras Públicas.

Como todos os trabalhos, em condições de tempo limitado, foram sujeitos a uma fase de realização muito condensada, que facilmente poderia causar mal-entendidos por parte do público. No que diz respeito, em especial, ao

planeamento e execução do programa, os fiscalizadores de obras e os utilizadores do recinto estavam perante a necessidade de tomar importantes decisões, num curto espaço de tempo. Como refere o Relatório de Auditoria, a transparência nas obras adicionais poderia ajudar a informar o público em geral, sobre as ideias existentes por detrás dessas alterações.

“Aquisição de Equipamentos” pela entidade gestora não equivale a “Obras Adicionais” realizadas pela entidade encarregada da construção

A MEAGOC considera que exemplos como “estrutura metálica no Centro Logístico”, “pista de gelo” e “pista de atletismo”, todos eles referentes aos equipamentos móveis ou que podem ser removidos, devem ser referidos como “equipamentos” adquiridos pela entidade gestora do recinto, depois da sua recepção, e não deviam ser considerados como parte das obras de construção. A introdução destes “equipamentos” como “obras adicionais”, no Relatório da Auditoria à “Empreitada de Construção da Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau”, não corresponde à situação real.

Durante a fase de estudos iniciais e concepção do projecto, a MEAGOC teve em plena consideração todos os equipamentos que pudessem ser necessários para a Nave Desportiva. No que diz respeito aos equipamentos móveis ou que podem ser removidos, mencionados anteriormente, trata-se de uma aquisição apropriada e efectuada, nos termos legais, pelo utilizador da Nave (MEAGOC), realizada de acordo com a situação que se verificou depois da recepção do recinto. A referida aquisição não esteve directamente relacionada com a fase de estudos e concepção iniciais, nem causou qualquer alteração à estrutura do recinto. Uma aquisição precipitada de um conjunto, relativamente volumoso, de equipamento móvel, poderia resultar em desconformidade entre as futuras instalações e os requisitos das actividades a realizar, assim como numa utilização ineficaz dos referidos equipamentos. Assim, a referida aquisição só poderia ocorrer, em termos de um procedimento próprio, após a conclusão das obras de construção.

A afirmação do Relatório de Auditoria de que, **“depois do início das obras, na sequência de novas exigências apresentadas pela MEAGOC em relação aos equipamentos necessários” (página 41)**, foram realizadas obras adicionais, não reflecte a totalidade dos factos. Durante o processo da Auditoria, a MEAGOC apresentou um esclarecimento, por escrito, sobre este assunto, com o seguinte teor:

“Naquela altura, após a conclusão das obras de concepção da parte principal da Nave, as entidades das Obras Públicas, por falta de tempo, iniciaram, de imediato, o programa de consulta, sem que as restantes partes do projecto, na parte interior do prédio, tivessem sido concretizadas. Por conseguinte, naquela parte do recinto que ainda não tinha sido construída

havia, ainda, possibilidades de concretizar alguns elementos da concepção, pelo que todos os membros do Grupo de Trabalho, ao avaliar a situação do projecto, ainda tinham espaço para emitir as suas opiniões, no sentido de melhorar a parte da concepção.

Resposta à alínea (a)

É importante mencionar que as entidades das Obras Públicas que, na altura, executavam o programa da consulta, não obtiveram, antecipadamente, a opinião do sector Desportivo e tinham adjudicado a execução do projecto ao empreiteiro com uma lista de equipamentos que não correspondiam aos requisitos da consulta. Esta responsabilidade não pode ser atribuída ao sector Desportivo.

Resposta à alínea (b)

É importante reiterar que, antes da entrada em funcionamento do Centro Logístico, não era possível estimar correctamente os requisitos das prateleiras metálicas a instalar e, se fosse efectuada a aquisição antecipada dos referidos equipamentos, poderia, no futuro, verificar-se uma situação de insuficiência de prateleiras ou incompatibilidade com os equipamentos a armazenar, o que, aliás, seria uma solução imprudente. As prateleiras metálicas são um conjunto de equipamento móvel, ou que pode ser desmontado, e os seus componentes podem ser determinados em função de operações práticas do Centro Logístico, após a sua entrada em funcionamento. Esse conjunto de equipamentos não afecta a estrutura interior do Centro, nem deve ser considerada uma obra adicional.

Resposta à alínea (c)

No que diz respeito ao sistema especial de ar condicionado no Centro de Dados, os funcionários da MEAGOC, durante a fase de concepção do referido Centro, já tinham fornecido às entidades das Obras Públicas todos os requisitos necessários e padrões do sistema, portanto, esse sistema não foi um elemento que apareceu inesperadamente, durante o processo da construção do Centro de Dados. Contudo, aconteceu que o utilizador do recinto (as menções do Comissariado sobre o fornecedor do Centro, ou em relação ao que foi descoberto pelos funcionários da MEAGOC, não são apropriadas), no momento de inspecção final, descobriu que havia ainda insuficiências claramente manifestadas, tornando-se necessário fazer uma advertência às entidades encarregadas do projecto para efectuarem, de imediato, a devida rectificação e planearem, de novo, a colocação do equipamento, de acordo com os respectivos padrões.

Resposta à alínea (d)

A pista de gelo e os respectivos equipamentos não se relacionam com as obras adicionais da Nave Desportiva, nem fazem parte de nenhuma das fases do projecto de construção da mesma. Bem pelo contrário, são equipamentos móveis ou que podem ser desmontados, adquiridos pelo utilizador do recinto, por iniciativa própria.”

O supracitado texto, fornecido ao Comissariado da Auditoria, não foi usado no respectivo Relatório, e por isso, para esclarecer a importância do papel assumido, nos referidos quatro trabalhos, pelos Organismos Desportivos, consideramos necessário acrescentar estes factos. Em relação aos trabalhos acima referidos, os Organismos Desportivos tinham apresentado ao Comissariado da Auditoria os esclarecimentos e análise pormenorizados e redigidos por escrito, cujo conteúdo segue:

Resposta sobre as alterações nos equipamentos desportivos no recinto

Durante a avaliação das propostas, as entidades das Obras Públicas não consultaram a opinião dos Organismos Desportivos, o que resultou no fornecimento, pelo adjudicatário, de equipamentos que, na realidade, não estavam em conformidade com as exigências da empresa de projectos, nem com os requisitos mínimos da Nave Desportiva, indicados na fase de concepção inicial. As alterações da lista de equipamentos não estão directamente relacionadas com os Jogos da Ásia Oriental. Aliás, os Organismos Desportivos já tinham apurado, naquela altura, que os equipamentos que figuravam na lista fornecida pelo empreiteiro, em termos de qualidade, estavam claramente acima dos preços de mercado. Consideramos necessário adicionar esta referência no Relatório.

A MEAGOC salienta que a realização do referido concurso público, para a aquisição dos equipamentos desportivos, pelas entidades das Obras Públicas, após o devido parecer do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, sem ter sido solicitada a opinião dos Organismos Desportivos, foi uma actuação absolutamente inapropriada, pois foram identificados muitos problemas com a referida listagem de equipamentos, quando a mesma foi confirmada durante a reunião. Naquela altura, para uma realização bem sucedida dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, a MEAGOC, “em 23 de Março de 2004, enviou um ofício ao GDI com a listagem de equipamentos desportivos necessários e exigiu a notificação do empreiteiro para que ele efectuasse as respectivas alterações”. Neste ofício, os Organismos Desportivos não só apresentaram uma lista de equipamentos e materiais adequados à organização de provas desportivas dos Jogos, para apreciação das entidades das Obras Públicas, como também demonstraram o seu desagrado pelo facto de o GDI não ter solicitado a opinião dos mesmos sobre o assunto. O sector Desportivo tinha, ainda, salientado que “as estimativas de preços, baseadas nos preços de mercado, dos equipamentos e

dos materiais constantes da lista alterada eram manifestamente inferiores aos preços da proposta apresentada durante a reunião”. Consideramos que este ponto deverá merecer uma atenção especial por parte do Comissariado da Auditoria. Além disso, a aquisição dos equipamentos desportivos para a Nave Desportiva não foi feita, apenas, com o objectivo de os mesmos serem utilizados durante os 4.ºs Jogos da Ásia Oriental, mas sim, principalmente, para aumentar a funcionalidade e especialização das respectivas instalações, com o intuito de que os equipamentos constantes na referida lista pudessem satisfazer as necessidades de organização de várias actividades neste recinto multi-funcional de grande dimensão.

Resposta sobre a instalação das prateleiras metálicas no Centro Logístico

Consideramos necessário acrescentar que, dado que as obras na Nave Desportiva estavam em pleno andamento, com a instalação de uma pista de atletismo em recinto coberto, a construção de um Centro Logístico com as condições adequadas para o armazenamento dos equipamentos da pista e das bancadas retrácteis era algo indispensável. Contudo, como na altura não houve informações definitivas sobre a área e os elementos estruturais da pista e, atendendo a que os funcionários não possuíam experiência de gestão do Centro, nem de armazenamento de equipamentos semelhantes, para garantir o espaço para os novos equipamentos e para sistematizar as operações do Centro Logístico, aumentando a sua capacidade de armazenamento, os funcionários, com base em estudos práticos, no decorrer dos trabalhos, conseguiram definir os elementos necessários para serem instalados no interior do Centro e só depois é que se procedeu ao processo de aquisição, sendo ainda relativamente mais seguro do que projectar a decoração interior apenas por calculo. Esta foi uma das razões para a ampliação do Centro de Apoio e sua conversão no Centro Logístico, apesar deste não ter sido incluído no plano de obras interiores. Na escolha das prateleiras móveis ou que poderiam ser desmontadas, foi igualmente importante considerar as necessidades, naquela altura, do utilizador do recinto.

Resposta sobre a instalação do sistema especial de ar condicionado no Centro de Dados.

No texto desta resposta, a MEAGOC já tinha indicado que, no início da concepção do Centro de Dados, os seus funcionários tinham apresentado os necessários requisitos e padrões às entidades das Obras Públicas, que estavam encarregadas da organização global do projecto da construção. Contudo, as entidades das Obras Públicas manifestamente não prestaram atenção aos padrões em causa. Sempre que foram apuradas deficiências no local das obras, as mesmas foram comunicadas, de imediato, às entidades encarregadas do projecto. É importante esclarecer que a responsabilidade

com a alteração dos equipamentos, no Centro de Dados, não pode ser imputada ao sector Desportivo.

É igualmente importante referir que, em 10 de Fevereiro de 2003, a MEAGOC solicitou a instalação, na sua sede e na Nave Desportiva, de um Centro de Dados, de acordo com os padrões de tecnologia informática para eventos desportivos de carácter internacional, e que os referidos trabalhos foram coordenados pelas entidades das Obras Públicas. Em 7 de Outubro de 2003, a MEAGOC enviou um ofício (937/MEAGOC/2003) ao GDI, no qual mencionou que, em Setembro do mesmo ano, fora contratado um consultor técnico para prestar serviços de informática para os Jogos da Ásia Oriental. O Centro de Dados, então, tornou-se o “coração” do projecto de informática dos Jogos. Na altura, a MEAGOC esperava que as entidades das Obras Públicas “fornecessem a concepção do Centro de Dados e as demais informações detalhadas por forma a acompanhar e organizar o respectivo programa de trabalhos na área de informática” e salientou, ainda, que “estava disponível para convidar um consultor na área de informática para se juntar ao projecto, a fim de se proceder, com ainda maior eficácia, aos respectivos trabalhos.” Contudo, a concepção inicial do Centro de Dados estava sob a orientação do sector das Obras Públicas, o qual não acolheu activamente o apoio técnico dos Organismos Desportivos. Como se pode verificar, o sector das Obras Públicas não aceitou, na altura própria, a participação dos Organismos Desportivos no processo e, por isso, os problemas com os respectivos padrões, no Centro de Dados, só foram apurados muito mais tarde.

Resposta sobre a instalação da pista de gelo e fornecimento dos respectivos equipamentos.

A MEAGOC considera que o Comissariado da Auditoria, no seu Relatório, não devia apresentar ao público as instalações móveis / desmontáveis como parte do projecto da construção, porque o mesmo não corresponde aos factos. Aliás, em Maio de 2003, os assuntos relacionados com a pista de gelo, discutidos durante a reunião do Grupo de Trabalho, não correspondiam àquela parte do projecto que fora adjudicada em Maio de 2005. Houve, obviamente, mau entendimento em relação a este assunto, por parte dos colegas do Comissariado.

Aquilo que foi discutido em 2003, foram as condições de que a própria Nave Desportiva precisava para que nela fosse instalado um conjunto de pista de gelo, ou seja, que tivesse as dimensões suficientes preestabelecidas no projecto, dado que a parte interior, na altura, ainda não tinha sido construída.

O objecto da adjudicação, realizada em Maio de 2005, foi um conjunto completo de equipamentos da pista de gelo, não envolvendo as obras de

construção.

Na fase de arranque da construção do edifício principal da Nave Desportiva, os Organismos Desportivos pronunciaram-se sobre a possibilidade de instalação de uma pista de gelo na Nave Desportiva, com o objectivo principal de “permitir a multi-funcionalidade e aumentar a rentabilidade económica das instalações, de modo que as mesmas se transformem num local turístico e de lazer e atraiam tanto a população como os turistas.” Após estudar o assunto junto do projectista, especialistas na área e o empreiteiro de obras, foi considerado “viável instalar uma pista de gelo no recinto da Nave Desportiva”, sem afectar o andamento das obras de construção. Naquela altura, os Organismos Desportivos ainda salientaram que “no caso de a instalação da pista de gelo afectar outras obras em curso (na Nave Desportiva), retiravam a recomendação acima referida”, (como, por exemplo, a instalação de tubagens de água como parte das condições necessárias para a operação da pista).

Em relação às afirmações de que as entidades das Obras Públicas ficaram perante a necessidade de realizar os concursos públicos para algumas obras “não incluídas no primeiro concurso público” e algumas “obras imprevistas”, os Organismos Desportivos consideram que surgiram condições para propor novamente a instalação da pista de gelo, pois o representante das entidades das Obras Públicas advertiu que, se não fosse tomada uma decisão rápida sobre a instalação da pista de gelo, “jamais seria possível a sua instalação, devido às características especiais da placa de betão armado”. Como nenhum outro recinto em Macau tinha espaço suficiente para a instalação da pista de gelo, e como os recintos privados estavam aquém dos padrões internacionais de competições, pode-se verificar que se não tivessem sido criadas as condições para a instalação da pista de gelo na Nave Desportiva, o Governo da RAEM provavelmente necessitaria de investir na construção de mais um recinto para as competições sobre o gelo, para proporcionar condições de desenvolvimento desta modalidade, em Macau. Como o projecto da Nave Desportiva foi concebido antes de serem determinadas as modalidades dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, este facto poderia afectar negativamente o desenvolvimento de alguns sectores desportivos e dar origem a que algumas modalidades não tivessem oportunidades de igualdade de desenvolvimento. Este factor também foi amplamente analisado pelos Organismos Desportivos, antes de serem apresentadas as propostas, no sentido de acrescentar as instalações.

Outros assuntos da Auditoria

No decorrer do processo da Auditoria, os Organismos Desportivos apresentaram esclarecimentos por escrito sobre os assuntos “ecrã gigante LED a cores” e “aquisição da escultura”, levantados no referido Relatório, com a explicação detalhada dos factos relacionados com “acrécimo e substituição dos equipamentos”. Ao mesmo tempo, foi dada uma resposta bastante

pormenorizada sobre os “mecanismos de divulgação dos preços da empreitada”. Contudo, como o conteúdo das referidas respostas não foi introduzido no referido Relatório, consideramos importante salientar, mais uma vez, que as respostas dadas na altura foram as seguintes:

Resposta sobre o ecrã gigante LED a cores

Em primeiro lugar, a preparação do caderno de encargos do programa do concurso público foi realizada, de acordo com a distribuição de trabalhos feita pelo Grupo de Trabalhos, pelas entidades das Obras Públicas, após obtenção do parecer do Secretário para os Transportes e Obras Públicas. A MEAGOC não tinha poderes, no âmbito da apreciação de propostas ou estabelecimento de regras, para o caderno de encargos.

Na fase inicial da elaboração do projecto, a MEAGOC apenas forneceu as exigências básicas conceptuais e, ainda, mediante um processo de consulta, contratou serviços de uma empresa especializada em projectos, para que esta procedesse aos trabalhos de concepção. Como as entidades das Obras Públicas, naquela altura, estavam perante a necessidade de iniciar os trabalhos de concurso para a execução da empreitada, a realização de um estudo pormenorizado só foi possível já depois do início das obras. O empreiteiro das obras, de acordo com o respectivo contrato de empreitada emanado das entidades das Obras Públicas, apresentou uma amostra do ecrã para as instalações exteriores. As características do referido ecrã, contudo, claramente não correspondiam aos requisitos mínimos estabelecidos pela empresa de projectos.

É evidente que o sector das Obras Públicas não solicitou aos Organismos Desportivos um parecer sobre a elaboração do caderno de encargos. Só depois de verificar que o tipo do ecrã LED, incluído no primeiro programa do concurso público, não correspondia ao projecto final, é que as entidades das Obras Públicas aceitaram a opinião da MEAGOC e retiraram o equipamento do dito contrato. Posteriormente, e atendendo às necessidades de realização de provas desportivas no recinto, a MEAGOC teve que realizar um novo concurso para a aquisição do ecrã.

Resposta sobre a aquisição da escultura

A ideia de instalação de objectos de arte no recinto tinha surgido ainda na

fase da concepção inicial, mas as entidades das Obras Públicas, durante o concurso e a execução das obras, nunca referiram este ponto.

Em Março de 2004, a MEAGOC recebeu uma proposta, apresentada por uma entidade, sobre arranjos paisagísticos no exterior da Nave Desportiva e submeteu, mais uma vez, às entidades das Obras Públicas, um plano de colocação de uma escultura na entrada principal da Nave Desportiva, mas, como essa escultura estava incorporada numa parte do projecto de arranjos da parte exterior, **a proposta, durante uma reunião de obras, não recebeu o acolhimento das autoridades competentes.** O GDI solicitou, então, à MEAGOC que procurasse obter o desenho da referida escultura, junto de uma entidade que se dedicasse às actividades artísticas.

Em Setembro de 2004, um projectista entregou uma proposta ao GDI. A resposta, dada pelo representante das autoridades em causa, indicou que, segundo opinião superior, como os totais da adjudicação do projecto já teriam de ser publicados no Boletim Oficial da RAEM, para evitar o aumento o pagamento das despesas em dois anos consecutivos, o assunto teria que passar para o ano de 2005, e a proposta teria que ser apresentada, de novo, naquele ano.

Em Março de 2005, os trabalhos referentes à escultura foram transferidos para a MEAGOC, mediante um ofício do Secretário para as Obras Públicas e Transportes, remetido via GDI. O mesmo ofício, invocando a falta de tempo suficiente, exigiu que os referidos trabalhos fossem transferidos para a MEAGOC, para que esta procedesse ao acompanhamento do assunto.

Como o programa inicial estava ao cuidado das entidades das Obras Públicas e só depois foi transferido para a MEAGOC, **os Organismos Desportivos descobriram que o despacho exarado pelo STOP na Informação/Proposta em causa, para além da sua concordância de realização das obras, não era acompanhado de nenhuma informação sobre a previsão das despesas.** Dado que o preço da proposta atingia um determinado montante, a referida proposta carecia de aprovação prévia do Chefe do Executivo.

Naquele momento, a MEAGOC precisava, ainda, de rectificar os resultados da consulta sobre os trabalhos em causa e, então, solicitou a aprovação superior da proposta, a fim de resolver as questões omitidas nos documentos das entidades das Obras Públicas. No dia 17 de Maio de 2005, a verba para a produção da escultura, mediante aprovação superior, deu entrada numa outra rubrica orçamental e os trabalhos começaram, com a aprovação do Chefe do Executivo.

Resposta sobre os mecanismos de divulgação de preços da empreitada

A tarefa da organização dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental foi objecto de muita atenção do exterior e a MEAGOC, sendo a entidade organizadora, continuou a receber perguntas, por parte da comunicação social, sobre a utilização do recinto e custos de construção. A MEAGOC não mudou a sua posição sublinhando sempre que era um Organismo Desportivo e não tinha participado nos concursos públicos das empreitadas, nem na apreciação ou fiscalização das mesmas. Todas as informações sobre os preços, que a MEAGOC divulgava, eram obtidas junto das entidades das Obras Públicas.

Segundo o entendimento dos Organismos Desportivos, a divulgação aberta e transparente dos processos de desenvolvimento de empreitadas de obras públicas apoia-se no conhecimento do público sobre o assunto, em especial, sobre o processo da construção da Nave Desportiva, onde existiam muitos factores adicionais, dos quais as entidades das Obras Públicas não tinham amplo conhecimento, e que não permitiram às outras entidades participantes a organização dos seus trabalhos, segundo os procedimentos administrativos normais. Este facto, provavelmente, esteve na origem de certos desentendimentos e falta de informação, no momento de divulgação pública das informações sobre o projecto. Quando se trata de uma empreitada de grande envergadura, que envolve actividades desportivas, culturais e cívicas, à semelhança da Nave Desportiva, os Organismos Desportivos apoiam e consideram extremamente importante a comunicação interdepartamental e a coordenação, o que, aliás, pode influenciar directamente a eficácia e qualidade de execução do projecto.

Em comparação com as entidades responsáveis pela fiscalização das obras da Nave Desportiva, a MEAGOC, sendo uma entidade organizadora, tinha certas limitações, no que diz respeito à obtenção de informações sobre os preços da empreitada. Este facto, relacionado com a falta de informação e falta de procedimento especializado, esteve na origem de insuficiências documentais e erros na divulgação de informações, na sequência de perguntas endereçadas à MEAGOC, pelo público e pelos órgãos legislativos. A MEAGOC reitera, mais uma vez, perante todos, que as informações relacionadas com as obras foram as fornecidas e actualizadas pelas entidades responsáveis pela execução das obras.

A MEAGOC apoia plenamente a opinião do Comissariado da Auditoria e considera que todas as informações que se referem aos Jogos da Ásia Oriental, assim que for definitivamente verificado que as mesmas são verdadeiras e não contêm erros, devem começar a ser divulgadas. Na falta de condições, sobretudo quando se trata de sectores especializados distintos, cada uma das entidades deveria elaborar a sua própria resposta. Sempre que haja tempo suficiente para a concepção e planeamento de um recinto

desportivo, o respectivo conceito deve ser amplamente divulgado junto do público em geral. Devem ser recolhidas opiniões dos diferentes sectores e os trabalhos de execução só devem começar depois de terem lugar as últimas alterações e de terem sido tomadas decisões definitivas, aquando do traçado do projecto, pois, deste modo, poderão ser evitadas eventuais futuras rectificações do projecto.

Conclusão

Finalmente, gostaríamos de agradecer ao Comissariado da Auditoria por ter emitido muitas opiniões úteis, neste Relatório de Auditoria da Empreitada de Construção da Nave Desportiva. Os Organismos Desportivos, com excepção de erros de definição das entidades orientadoras e das entidades encarregadas da organização global do projecto e, ainda, a omissão de uma parte das questões fundamentais e as dificuldades enfrentadas ao longo da execução do projecto, acolhem o teor das recomendações, proferidas no texto do Relatório. Recomendações estas que deverão ser estudadas e utilizadas no futuro, sempre que os Organismos Desportivos participem nos trabalhos de construção de obras públicas de grande dimensão, na expectativa de poder desempenhar, dentro das suas competências, o seu papel de participante e, ao mesmo tempo, permitindo ao público que participe no processo e tenha amplo conhecimento da situação acerca da construção dos recintos. **Esperemos que, no futuro, com base no estudo do Relatório, todas as entidades possam continuar em plena cooperação e possam aumentar a eficácia de planeamento de futuras empreitadas de grande dimensão.**

Anexo II

Resposta do Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas

Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas

(A presente versão portuguesa é traduzida pelo Comissariado da Auditoria)

Exmo. Senhor
Dr. Kou Chin Pang
Adjunto do Comissariado da Auditoria

Sua referência
0618/0302/2/GCA/2007

Nossa referência
Of. 2924/GDI/07

Assunto: Resposta aos relatórios de auditoria

Em resposta ao ofício de 11 de Setembro desse Comissariado, informa-se V. Exa. de que este Gabinete não tem mais nada a acrescentar sobre os relatórios de auditoria de resultados – “Construção do Campo Desportivo da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau” e “Construção da Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau”.

Com os melhores cumprimentos.

O GDI, aos 16 de Novembro de 2007.

O Coordenador do Gabinete,

Chan Hon Kit

Anexo III

**Resposta da Direcção dos Serviços de Solos,
Obras Públicas e Transportes**

(Minuta da resposta escrita do) parecer sobre o Relatório de Auditoria dos Resultados elaborado pelo Comissariado de Auditoria quanto a Empreitada de Construção do Complexo da Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau

Aceitamos todas as construtivas e viáveis sugestões apresentadas no Relatório de Auditoria dos Resultados elaborado pelo Comissariado de Auditoria quanto a Empreitada de Construção do Complexo da Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau, sendo que iremos em seguida seriamente estudar quanto a sua implementação no futuro nos preparativos preliminares para as diversas obras e na fiscalização da sua execução.

Contudo, no que refere a alguns aspectos referidos no relatório em causa, importa-nos referir o seguinte:

1. No que refere ao “Quadro 2: descrição da situação da distribuição de trabalho entre as diversas entidades intervenientes na empreitada de construção do Complexo da Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental (crf. pág. 16)”: consideramos que antes do Comissariado da Auditoria enumerar estes aspectos no quadro em causa deveria averiguar o facto com o devido rigor conforme os documentos constantes no processo de obra.
2. Relativamente à “2.^a e 4.^a fase da obra” (crf. ponto #4.2.2 da pág. 33): Atendendo que “a elaboração do projecto do Complexo da Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental” alberga a concepção integral e em pormenor, cuja decisão quanto ao projecto cabe à comissão organizadora, por isso, as obras de infraestrutura afectas às instalações de apoio deste complexo deveriam ser integradas na auditoria referente à fase de concepção.
3. No tocante ao “acréscimo de sistema específico de climatização afecto ao Centro de Dados Informáticos” (crf. ponto #5.1.3 da pág. 43) e do “Grande Écran a Cores LED” (crf. ponto #7.1.1 da pág. 58): conforme foi acima referido, por ser igualmente a sua concepção da responsabilidade da comissão organizadora, por isso, estes equipamentos deveriam ser igualmente integrados na auditoria na fase de concepção.

Diploma Orgânico do Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas **Despacho do Chefe do Executivo n.º 68/2000**

(.....)

2. O GDI tem por objectivos a promoção e a coordenação de todas as actividades relacionadas com a manutenção, modernização e desenvolvimento do sistema de infra-estruturas da Região Administrativa Especial de Macau, incumbindo-lhe, designadamente:

1) A realização dos estudos e a coordenação geral dos projectos de desenvolvimento de infra-estruturas que venham a ser determinados;

2) A prossecução das actividades relacionadas com os projectos, o lançamento de concursos de construção e fornecimento, a análise de propostas, a preparação de contratos, a coordenação dos trabalhos de fiscalização das construções e dos ensaios e testes das infra-estruturas;

3) A participação de forma directa e efectiva nos contactos com todos os intervenientes em processos de negociação ou decisão de questões de que possam resultar alterações de prazos, condições financeiras ou de outras disposições contratuais;

4) A promoção da cooperação dos serviços e entidades que intervenham, directa ou indirectamente, em estudos, execução de obras ou fornecimento de serviços;

5) A coordenação da implementação e controlo técnico das acções em curso, bem como dos projectos de desenvolvimento de empreendimentos, públicos ou privados, integrados no Plano de COTAI, nomeadamente nos domínios da organização espacial e urbanística e das infra-estruturas gerais e acessibilidades rodoviárias e ferroviárias;

6) A realização dos estudos necessários à extensão à Região Administrativa Especial de Macau dos projectados caminho-de-ferro e auto-estrada Cantão-Zhuhai;

7) A promoção e coordenação das actividades relacionadas com a Central de Incineração de Resíduos Sólidos e com as Estações de Tratamento de Águas Residuais;

8) O desenvolvimento de estudos para o incremento da capacidade de tratamento de resíduos, nomeadamente resíduos perigosos ou especiais, bem como para a permanente actualização e modernização das unidades de tratamento disponíveis;

9) O acompanhamento do funcionamento, através do controlo da quantidade e qualidade dos efluentes, das Estações de Tratamento de Águas Residuais;

10) O acompanhamento e fiscalização das actividades das concessionárias da exploração da Central de Incineração de Resíduos Sólidos, das Estações de Tratamento de Águas Residuais e da prestação dos serviços de remoção e limpeza pública de resíduos sólidos;

11) A representação do Governo em todos os actos relacionados com a prossecução dos seus objectivos.

(.....)

**Diploma orgânico da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transporte
Decreto-Lei n.º 29/97/M**

(.....)

**Artigo 2.º
(Atribuições)**

São atribuições da DSSOPT:

- a)* Propor as políticas de ordenamento físico do Território nos domínios da gestão e utilização de solos, do urbanismo, do tráfego, das infra-estruturas, dos serviços básicos e dos transportes terrestres;
- b)* Participar na definição das linhas orientadoras do desenvolvimento económico e social do Território;
- c)* Promover a definição e o estabelecimento da disciplina do uso dos solos e assegurar o seu cumprimento;
- d)* Estabelecer, de acordo com a política superiormente definida, zonas de intervenção prioritárias para o aproveitamento dos terrenos do domínio privado do Território;
- e)* Promover os estudos necessários para o aproveitamento dos terrenos referidos na alínea anterior e estabelecer e coordenar as bases da sua execução a curto, médio e longo prazos;
- f)* Dinamizar e coordenar o acompanhamento dos empreendimentos privados, implantados em terrenos do domínio privado do Território, cuja importância para o desenvolvimento económico e social do mesmo assim o justifique;
- g)* Promover a elaboração dos estudos necessários à definição duma política coerente que interesse ao desenvolvimento económico e social do Território, nomeadamente nas áreas da gestão de solos e do equipamento social;
- h)* Colaborar no estudo e análise das propostas de empreendimentos públicos e privados multissetoriais, com vista à definição e utilização de métodos que permitam fundamentar as respectivas opções;

- i)* Participar em todos os assuntos relacionados com a programação de quaisquer actividades do Território que interessem ao seu desenvolvimento económico e social global;
- j)* Licenciar e fiscalizar todas as edificações urbanas, designadamente particulares, municipais ou de entidades autónomas, nos termos da legislação aplicável;
- l)* Licenciar e fiscalizar as instalações de produção, transporte, distribuição e utilização de energia eléctrica, nos termos da legislação aplicável;
- m)* Estudar, programar e executar a política geral de transportes terrestres do Território;
- n)* Estudar e executar as obras de protecção, conservação e reparação das costas marítimas, nomeadamente as que impliquem a sua extensão ou a conquista de terrenos ao mar;
- o)* Promover o estudo e a execução dos novos sistemas de redes de infra-estruturas e de saneamento básico, e fiscalizar o seu funcionamento e exploração, sem prejuízo das atribuições cometidas nestes domínios aos municípios;
- p)* Autorizar e fiscalizar a execução dos sistemas de redes de infra-estruturas e de saneamento básico promovidos por outras entidades, públicas ou privadas;
- q)* Fiscalizar o funcionamento e exploração dos sistemas de redes referidos na alínea anterior, sem prejuízo das atribuições cometidas nestes domínios aos municípios;
- r)* Promover a realização de obras de construção, conservação e reparação de edifícios públicos, ou parte de edifícios públicos, monumentos e instalações especiais, nos casos em que tal lhe estiver legalmente cometido;
- s)* Estudar e propor medidas de natureza regulamentar, técnica e administrativa, no âmbito das suas atribuições;
- t)* Desempenhar, por determinação do Governador, quaisquer tarefas não compreendidas nas alíneas anteriores e que, pela sua natureza, se enquadrem no âmbito geral das suas atribuições.

(.....)

**Diploma orgânico do Gabinete de Coordenação dos Jogos da Ásia Oriental, em
Macau, para o ano de 2005**

Despacho do Chefe do Executivo n.º 144/2000

(.....)

5. O GCJAOM-2005 deve proceder, nomeadamente:

- 1) À criação de uma estrutura humana de apoio à organização e à realização dos Jogos, à qual podem ser afectos núcleos, por áreas de gestão, à medida das necessidades; e
- 2) À instalação do próprio Gabinete.

6. Passam para a gestão do GCJAOM-2005, as seguintes obras a cargo do Instituto do Desporto:

- 1) Carreira de Tiro;
- 2) Centro de Ténis;
- 3) Piscina Olímpica;
- 4) Complexo Desportivo COTAI, todas já projectadas; e
- 5) Centro de Imprensa, a projectar.

7. O GCJAOM-2005 deve estabelecer contactos com as entidades públicas ou privadas, detentoras de instalações desportivas ou de outra natureza, caso haja necessidade de as utilizar durante a fase de preparação e/ou durante os Jogos, ficando a seu cargo eventuais contrapartidas, bem como obras de adaptação e adequado apetrechamento de equipamento desportivo.

8. O Instituto do Desporto deve dar todo o apoio ao GCJAOM-2005 quanto à identificação das diversas infra-estruturas desportivas, já existentes e em condições de funcionamento, com interesse para serem utilizadas durante os Jogos.

9. As instalações referidas no número anterior, caso necessitem de obras adicionais ficam, na fase de preparação e no que diz respeito à sua gestão, a cargo do Instituto do Desporto.

10. As novas instalações, quer as já projectadas, quer as que venham a ser projectadas, para além das indicadas no n.º 6 do presente despacho, são da responsabilidade do GCJAOM-2005.

11. Em qualquer das situações previstas nos n.ºs 8 a 10 deve ser estabelecida uma estreita cooperação entre o Instituto do Desporto e o GCJAOM-2005.

(.....)

**Constituição do Comité Organizador dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental - Macau, S.A.
Regulamento Administrativo n.º 33/2001**

(.....)

**Artigo 7.º
Infra-estruturas**

1. As obras mencionadas no n.º 6 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 144/2000, cuja gestão estava a cargo do Gabinete de Coordenação dos Jogos da Ásia Oriental, em Macau, para o ano de 2005, passam para a gestão da MEAGOC com extinção desse Gabinete.
2. As diversas infra-estruturas desportivas, já existentes e em condições de funcionamento, com interesse em serem utilizadas durante os Jogos, caso necessitem de obras adicionais ficam, na fase de preparação e no que diz respeito à sua gestão, a cargo do Instituto do Desporto de Macau, adiante designado abreviadamente por IDM, podendo no entanto ser cedida a sua gestão à MEAGOC.
3. A responsabilidade mencionada no n.º 10 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 144/2000 relativa às novas instalações é transferida para a MEAGOC.
4. A MEAGOC deve estabelecer contactos com as entidades, públicas ou privadas, detentoras de infra-estruturas desportivas ou de outra natureza, caso haja necessidade de as utilizar durante a fase de preparação e/ou durante os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental.
5. O IDM deve prestar todo o apoio administrativo e técnico que venha a ser solicitado pela MEAGOC.

(.....)

Anexo VIII

Estatutos do Comité Organizador dos 4.os Jogos da Ásia Oriental - Macau, S.A.

(.....)

Artigo 5.º **Atribuições**

Para realização do seu objecto social são atribuições da MEAGOC:

- 1) Conceber, coordenar e organizar todas as actividades e iniciativas que se integrem na concepção, preparação, planeamento, promoção e realização dos 4.ºs Jogos da Ásia Oriental;
- 2) Aprovar o programa de construção, reconstrução e requalificação das infra-estruturas desportivas em que se realizarão as competições desportivas, bem como de todas as infra-estruturas e equipamentos de apoio, tendo ainda os poderes necessários para propor o que entenda como necessário para assegurar o cumprimento das regras e exigências estabelecidas pelas Federações Internacionais Desportivas e outros organismos afins;
- 3) Promover a realização das iniciativas que se incluam no programa dos 4.ºs Jogos da Ásia Oriental, bem como de todas aquelas que estejam com eles relacionadas, nomeadamente competições, espectáculos, exposições e conferências;
- 4) Celebrar os contratos e praticar os actos que se revelem necessários à cabal realização dos 4.ºs Jogos da Ásia Oriental;
- 5) Obter os financiamentos, patrocínios, subsídios, donativos e outros apoios semelhantes que sejam necessários à realização dos 4.ºs Jogos da Ásia Oriental;
- 6) Aprovar a atribuição a outras entidades de patrocínios ou outras formas de apoio, coerentes com o objecto social da MEAGOC, que se revelem necessárias para a promoção dos 4.ºs Jogos da Ásia Oriental;
- 7) Coordenar com os demais serviços e entidades públicas da RAEM, bem como os de quaisquer outras instituições, as acções complementares aos 4.ºs Jogos da Ásia Oriental consideradas necessárias para a sua concepção, preparação, planeamento, promoção, realização e sucesso, concertando esforços e colaborando com as mesmas.

(.....)

Regime das despesas com obras e aquisição de bens e serviços
Decreto-Lei n.º 122/84/M⁵¹

(.....)

Artigo 7.º
(Concurso)

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

- a) As obras tiverem um preço estimado superior a 2 500 000 patacas;
- b) As aquisições de bens e serviços tiverem um preço estimado superior a 750 000 patacas.

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

- a) Quando a obra ou o fornecimento de bens e serviços só possam ser feitos convenientemente por determinada entidade, em consequência de exclusivo legalmente concedido, patente de invenção, contrato anterior com o Território ou aptidão especialmente comprovada em obras ou fornecimentos de que os novos sejam complemento;
- b) Quando se trate de obras, bens, ou serviços, cujas características particulares, especificidade de execução, natureza não fungível da prestação a realizar pelo adjudicatário, ou natureza especial de alguma das cláusulas a estipular no respectivo contrato, tornem aconselhável ou particularmente vantajosa para os interesses do Território a adjudicação a certa entidade;

(.....)

⁵¹ Extraído da página electrónica da Imprensa Oficial. O presente decreto-lei não tem redacção chinesa autêntica.

Anexo IX (B)

Regime Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas Decreto-Lei n.º 74/99/M

(.....)

Artigo 13.º

(Reclamações quanto a erros e omissões do projecto)

1. No prazo para esse efeito estabelecido no caderno de encargos, e que não pode ser inferior a 30 dias nem superior a 90 dias, contados da data da consignação, o empreiteiro pode reclamar:

a) Contra erros ou omissões do projecto, relativos à natureza ou volume dos trabalhos, por se verificarem diferenças entre as condições locais existentes e as previstas ou entre os dados em que o projecto se baseia e a realidade;

b) Contra erros de cálculo, erros materiais e outros erros ou omissões do mapa de medições, por se verificarem divergências entre este e o que resulta das restantes peças do projecto.

(.....)

Artigo 14.º

(Rectificação de erros e omissões do projecto)

1. Rectificado qualquer erro ou omissão do projecto, o respectivo valor é acrescido ou deduzido ao preço da adjudicação.

(.....)

Artigo 15.º

(Valor das alterações ao projecto)

1. A importância dos trabalhos a mais ou a menos que resulte de alterações ao projecto é respectivamente adicionada ou diminuída ao valor de adjudicação.

(.....)

Artigo 26.º
(Trabalhos a mais)

1. São considerados trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não tenham sido incluídas no contrato, nomeadamente no respectivo projecto, se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários à execução da obra na sequência de uma circunstância imprevista, desde que se verifique qualquer das seguintes situações:

- a) Quando esses trabalhos não possam ser, técnica ou economicamente, separados do contrato, sem inconveniente grave para a entidade adjudicante;
- b) Quando esses trabalhos, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento;
- c) Quando esses trabalhos resultem de erros ou omissões do projecto, nos termos do n.º 1 do artigo 14.º

(.....)