



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

# Relatório de Auditoria de Resultados

Planeamento e Construção de Edifícios  
para Instalação de Serviços Públicos

Agosto de 2016



## Índice

<b>Parte I :</b>	<b>Sumário.....</b>	<b>1</b>
1.1	Resultados de auditoria.....	1
1.2	Resposta do sujeito a auditoria .....	5
<b>Parte II :</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>6</b>
2.1	Contexto da auditoria.....	6
2.2	Sujeito a auditoria .....	7
2.3	Objecto e âmbito de auditoria.....	7
2.4	Arrendamento para instalação de serviços públicos .....	8
2.5	Á rea útil e renda mensal por m <sup>2</sup> das instalações arrendadas a serviços públicos.....	10
2.6	Breve apresentação sobre os Novos Aterros Urbanos .....	11
<b>Parte III :</b>	<b>Resultados de auditoria.....</b>	<b>13</b>
3.1	Planeamento global dos edifícios para instalação de serviços públicos - DSSOPT.....	13
3.2	Zona dos Novos Aterros Urbanos destinada a órgãos políticos e judiciais ..	15
3.3	Análise realizada pela DSSOPT à proposta da DSF sobre a construção de edifícios para instalação de serviços públicos .....	17
3.4	Dificuldades no arrendamento de instalações por parte dos serviços públicos.....	20
3.5	Opiniões de auditoria .....	25
3.6	Sugestões de auditoria .....	30
<b>Parte IV :</b>	<b>Comentários gerais .....</b>	<b>31</b>
<b>Parte V :</b>	<b>Resposta do sujeito a auditoria.....</b>	<b>35</b>



## **Parte I : Sumário**

Em 2015, o Comissariado da Auditoria (abreviadamente designada por CA) procedeu à recolha de dados sobre os imóveis tomados de arrendamento a privados, tendo apurado que no período compreendido entre 2004 e 2014, havia 68 serviços públicos arrendaram instalações e lugares de estacionamento, e, que as despesas com o arrendamento e com as obras de remodelação atingiram, respectivamente, cerca de 4 000 milhões de patacas e cerca de 1 030 milhões de patacas. Conforme o Estatuto Orgânico, à Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (abreviadamente designada por DSSOPT) compete promover a elaboração do planeamento urbanístico do território, onde se inclui o planeamento de edifícios para instalação de serviços públicos. Considerando que o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (adiante designado por Governo da RAEM) depende anualmente avultadas quantias com o arrendamento de instalações e respectivas obras de remodelação, e tendo em conta a necessidade de assegurar o bom funcionamento e a continuidade dos serviços públicos, o CA procedeu a auditoria à DSSOPT com o objectivo de apurar se foram adoptadas as medidas necessárias para a elaboração do planeamento e a construção de instalações para serviços públicos.

### **1.1 Resultados de auditoria**

#### **1.1.1 Planeamento global dos edifícios para instalação de serviços públicos - DSSOPT**

A DSSOPT disse que não existe legislação detalhada sobre o planeamento urbanístico e até ao início da auditoria não tinha recebido instruções superiores para o elaborar, razão pela qual, a DSSOPT não fez o planeamento global de edifícios para instalação de serviços públicos, limitando-se a acompanhar os pedidos de construção de edifícios apresentados pelos serviços públicos. O plano para os Novos Aterros Urbanos apenas prevê a construção de instalações destinadas a órgãos políticos e judiciais e a construção de instalações destinadas aos serviços das forças de segurança, respectivamente, nas Zonas B e E1, relativamente à disponibilização de uma parcela de terreno e de espaços de pódio a ser destinada a instalações para serviços públicos, não existem quaisquer planos ou informações concretas, nomeadamente sobre as áreas de terreno e sobre os espaços disponíveis, contrariando o referido pela DSSOPT.

### **1.1.2 Zona dos Novos Aterros Urbanos destinada a órgãos políticos e judiciais**

O Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2012 estabeleceu o seguinte: “*iremos planear a construção de edifícios para funcionamento dos órgãos judiciais nos Novos Aterros*”. O Governo da RAEM planeia construir 7 edifícios na zona destinada a órgãos políticos e judiciais para instalar, nomeadamente o Tribunal de Última Instância, o Tribunal de Segunda Instância e o Tribunal Judicial de Base, o Ministério Público, o Comissariado Contra a Corrupção, o Comissariado da Auditoria e os Serviços de Polícia Unitário. Em 2006, a DSSOPT participava como orientadora no estudo e planeamento da zona destinada a órgãos políticos e judiciais. No período compreendido entre a aprovação em Conselho de Estado, em Novembro de 2009, dos Novos Aterros Urbanos e a auditoria *in loco*, ou seja, decorridos mais de 6 anos, ainda não tinha sido iniciada a construção na zona destinada a órgãos políticos e judiciais.

### **1.1.3 Análise realizada pela DSSOPT à proposta da DSF sobre a construção de edifícios para instalação de serviços públicos**

Entre 2012 e 2014, a Direcção dos Serviços de Finanças apresentou duas propostas ao Chefe do Executivo, sobre as quantias elevadíssimas que o Governo da RAEM despende anualmente com o arrendamento de instalações, elencando casos concretos sobre as actuais dificuldades no arrendamento de imóveis enfrentadas pelos serviços públicos, e propondo a construção de edifícios para instalação de serviços públicos. As referidas propostas obtiveram a concordância do Chefe do Executivo, e foram enviadas à DSSOPT para serem desenvolvidas posteriormente. Na resposta, a DSSOPT referiu que não há terrenos disponíveis para a construção de edifícios para instalação de serviços públicos, e que só após a conclusão do plano dos Novos Aterros Urbanos e respectiva autorização, é que vai disponibilizar terrenos. Entretanto, determinou o arquivamento das referidas propostas.

### **1.1.4 Dificuldades no arrendamento de instalações por parte dos serviços públicos**

A fim de compreender as dificuldades encontradas no arrendamento de instalações por parte dos serviços públicos e a efectiva necessidade de instalações próprias, o CA fez entrevistas a 6 serviços públicos. Por não terem instalações próprias, os serviços públicos enfrentam dificuldades que podem ser agrupadas da seguinte forma:

- (1) Inconveniência para os cidadãos;
- (2) Acréscimo do trabalho dos serviços públicos;
- (3) Dificuldades por parte do serviço público na negociação com o proprietário do imóvel objecto do arrendamento;
- (4) Despesas com a mudança de instalações.

### 1.1.5 Opiniões de auditoria

À DSSOPT compete efectuar o planeamento urbanístico, incluindo a elaboração do plano dos edifícios para serviços públicos. Os resultados da presente auditoria mostram que a DSSOPT no exercício das suas atribuições e competências não assegurou o planeamento global da construção de edifícios para instalação de serviços públicos, como a seguir se apresenta:

A DSSOPT não fez o planeamento global dos edifícios para instalação de serviços públicos, nem dispõe de estudos científicos que permitam determinar com rigor a necessidade de construção de edifícios públicos, por isso, quer os anteriores planos para determinadas parcelas de solo, quer o actual plano dos Novos Aterros Urbanos, quer ainda, o plano director da zona urbana do território da RAEM elaborado ao abrigo da Lei de Planeamento Urbanístico, podem conter inexactidões, conduzindo à não obtenção de resultados eficazes para resolver a falta de instalações.

A DSSOPT disse que para dar continuidade aos trabalhos da zona destinada a órgãos políticos e judiciais tem de concluir o planeamento dos Novos Aterros Urbanos. Conforme o plano director dos Novos Aterros Urbanos, a construção de edifícios para instalação dos órgãos políticos e judiciais tem como objectivos diminuir a instabilidade resultante do arrendamento de instalações a privados e os avultados gastos com o arrendamento dessas instalações, e, melhorar a imagem dos órgãos políticos e judiciais, dada a sua importância. Por outro lado, o facto de as suas instalações ficarem localizadas numa zona delimitada garantem maior segurança aos cidadãos. Na zona destinada à instalação dos órgãos políticos e judiciais, o planeamento e a respectiva construção não foram elaborados de forma rigorosa, razão pela qual, não foram atingidos os objectivos definidos para a sua construção, nem concretizado, com eficácia, o objectivo definido nas linhas de acção governativa.

A DSSOPT foi alertada sobre a necessidade premente de construir edifícios devido ao agravamento dos riscos subjacentes ao arrendamento de instalações, porém, limitou-se a dizer que não dispunha de solos para esse efeito, propondo o aproveitamento dos solos após a conclusão do planeamento dos Novos Aterros Urbanos, contudo, arquivou o processo, sem ter feito um estudo preliminar para a sua concepção, sem ter apresentado uma proposta, tão-pouco fez o respectivo acompanhamento. Com este procedimento a DSSOPT revela que não exerceu as suas competências legais, porquanto não praticou os actos necessários para a resolução do problema das instalações dos serviços públicos.

A auditoria *in loco* efectuada pelo CA mostra que o arrendamento de instalações a privados provoca um impacto negativo no funcionamento dos serviços públicos, sendo que, a não renovação do arrendamento por parte do proprietário conduz a um acréscimo de custos e do trabalho dos serviços públicos, com todos os inconvenientes que daí advêm para os cidadãos, especialmente para os serviços que prestam atendimento ao público. A DSSOPT não fez o planeamento dos edifícios para instalação de serviços públicos, pelo que, os mesmos terão de continuar em instalações arrendadas a enfrentar os problemas daí resultantes. Sempre que ocorre mudança de instalações, os serviços públicos solicitam o apoio da DSSOPT para realizar as respectivas obras de remodelação, as quais obedecem a procedimentos, nomeadamente a abertura de concurso para a sua adjudicação. Se aumentar o número de obras de remodelação haverá um acréscimo do trabalho para a DSSOPT que fará prolongar ainda mais no tempo a conclusão das obras de remodelação criando um ‘ciclo vicioso’. A DSSOPT deve praticar todos os actos necessários à prossecução das suas atribuições, pelo que, não o fazendo, afecta o regular e eficaz funcionamento de outros serviços públicos.

O planeamento global de edifícios para serviços públicos tem um impacto profundo no âmbito de gestão financeira do Governo da RAEM e no eficaz funcionamento dos serviços públicos, compromisso assumido nas linhas de acção pelo Governo da RAEM. Os serviços públicos devem praticar os actos necessários à prossecução das atribuições que lhe estão cometidas, funcionando de forma eficaz, por forma a concretizarem os objectivos definidos nas linhas de acção governativa. Porém, se a DSSOPT não resolver o problema das instalações para os serviços públicos a aplicação das políticas definidas pelo Governo da RAEM fica comprometida.

#### **1.1.6 Sugestões de auditoria**

A DSSOPT deve:

- fixar um prazo para elaborar o plano director das zonas urbanas de todo o território tendo em conta a sua envolvimento.
- por iniciativa própria, fazer o levantamento de dados relativos ao número de edifícios necessários para instalação de serviços públicos e respectiva análise, e ainda, definir estratégias por forma a satisfazer as necessidades concretas dos mesmos.
- ponderar sobre a concentração ou dispersão dos serviços públicos, de acordo com as suas funções e funcionamento, para enquadrar adequadamente os recursos de solos e espaços.

- adoptar medidas a curto e longo prazo para resolver os actuais problemas de arrendamento encontrados pelos serviços públicos.
- fixar um prazo para a execução dos trabalhos, com vista a garantir que seja concluída, o mais breve possível, a construção dos edifícios para a instalação de serviços públicos, dando, assim, resposta às solicitações dos serviços públicos.

## **1.2 Resposta do sujeito a auditoria**

Para responder às pretensões da sociedade na área da habitação pública e melhorar a qualidade de vida da população, os terrenos recuperados nos últimos anos e os terrenos a explorar destinam-se prioritariamente à construção de habitação pública e respectivas instalações complementares. Quanto à insuficiência de espaços para escritórios governamentais, a DSSOPT planeia utilizar os dois terrenos recuperados para construir edifícios polivalentes para uso dos serviços do Governo. Tendo concluído a legislação da “Lei de planeamento urbanístico” em 2013, lei esta que disponibiliza indicações e condições para a realização do plano director e dos planos de pormenor. Actualmente, os departamentos competentes estão a realizar um estudo relativo à estratégia do desenvolvimento urbano e depois elaborar-se-ão o plano director. A DSSOPT tem envidado esforços para abrir mais instalações de serviços públicos nas diversas zonas urbanas, estando a acompanhar várias empreitadas para esse fim. Quanto à implementação na Zona B de uma zona destinada a órgãos políticos e judiciais, na 3.<sup>a</sup> fase de auscultação pública do Plano Director dos Novos Aterros realizada no ano transacto, foram apresentadas diversas opiniões relativas ao planeamento da respectiva zona.

Por último, a DSSOPT referiu que irá esforçar-se para melhor desenvolver os trabalhos referidos nos pareceres e sugestões constantes do relatório de auditoria. Por um lado, têm-se promovido os trabalhos preparatórios do “Plano Director de Macau”, recolhendo-se e analisando-se durante a sua elaboração de dados sobre as necessidades dos diversos serviços públicos, de forma para que possa haver um plano que permita satisfazer a procura de espaços destinados a instalações de serviços públicos e por outro lado, tem procurado encontrar nas zonas existentes e nos novos aterros, locais adequados para essas instalações, de forma a resolver a carência de espaços para tal finalidade e permitir que os cidadãos possam ter acesso a serviços públicos de melhor qualidade e mais convenientes.

## Parte II : Introdução

### 2.1 Contexto da auditoria

Nem toda a Administração Pública funciona em instalações que são propriedade sua, pelo que, parte funciona em instalações<sup>1</sup> arrendadas a privados. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (adiante designado por Governo da RAEM) despense avultadas quantias no arrendamento de instalações e respectivas obras de remodelação. De acordo com os dados recolhidos pelo Comissariado da Auditoria (adiante designado por CA), no período compreendido entre 2004 e 2015, 68 serviços públicos arrendaram instalações e lugares de estacionamento; tendo-se verificado que entre 2004 e 2014 as despesas de arrendamento<sup>2</sup> atingiram quase as 4 000 milhões de patacas, e as despesas de remodelação<sup>3</sup> totalizaram cerca de 1 030 milhões de patacas. Se, por um lado, a necessidade de garantir o bom funcionamento e a continuidade dos serviços públicos é um dos factores a ter em conta na selecção das suas instalações, principalmente, para os serviços públicos que prestam atendimento aos cidadãos, por outro, a desvantagem em que os serviços públicos se encontram no processo de renegociação dos contratos, no seu termo, pode obrigar à mudança de instalações, causando, assim, considerável impacto na qualidade dos serviços prestados à população, assim como, no seu regular funcionamento. As despesas com o arrendamento têm vindo a crescer ao longo dos últimos anos gerando elevados custos administrativos que se agravam com a mudança para novas instalações porque envolvem a afectação de mais recursos, quer para a procura de novas instalações, quer para a respectiva remodelação. Enquanto persistir o problema do arrendamento, o Governo continuará a despender recursos humanos e materiais, bem como, a ter de suportar os custos resultantes quer do aumento da renda quer da não renovação do arrendamento.

Conforme o despacho do Chefe do Executivo, de 2012, exarado sob proposta da Direcção dos Serviços de Finanças (adiante designada por DSF), foi aprovada a construção de edifícios para a Administração Pública, que prevê a mudança gradual dos serviços públicos que funcionam em instalações arrendadas para edifícios públicos, com o objectivo de reduzir os riscos em matérias como a gestão financeira e o normal funcionamento dos serviços públicos. No mesmo sentido, o Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2012, e o Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano

---

<sup>1</sup> *Quaisquer instalações que reúnam condições para o exercício da sua actividade (p. ex. escritório, armazém).*

<sup>2</sup> *As despesas de arrendamento incluem o pagamento da renda, o pagamento do condomínio e o pagamento da caução.*

<sup>3</sup> *As despesas de remodelação realizadas em instalações arrendadas incluem, também, as despesas com o projecto de concepção e com a aquisição de mobiliário, excluem-se as despesas com obras de reparação e de renovação e despesas com a aquisição de mobiliário posteriores à entrada em funcionamento dos serviços.*

Financeiro de 2015, estabelecem o seguinte, respectivamente, “iremos planear a construção de edifícios para funcionamento dos órgãos judiciários nos Novos Aterros” e “O primeiro deles será a preparação do relançamento da Zona B dos novos aterros urbanos, que será aproveitada com um conjunto de edifícios destinados a virem a ser ocupados pelos Tribunais e por outras Autoridades. A execução deste empreendimento é, hoje em dia, de especial relevância, porquanto as entidades que para ali vão ser transferidas estão a funcionar em instalações exíguas, pouco funcionais e, nalguns casos, dispersas pela cidade. Com a concentração dos Tribunais e outras Autoridades numa só zona, onde passarão a ter instalações modernas e funcionais, não só se aumentará a sua eficácia como se reduzirão as despesas.”

Considerando as linhas de acção governativa; a poupança de centenas de milhões de patacas gastas anualmente no arrendamento de instalações a privados; e o bom funcionamento dos serviços públicos, importa verificar se o serviço competente adoptou as medidas destinadas a promover a construção de edifícios públicos.

## **2.2 Sujeito a auditoria**

O Decreto-Lei n.º 29/97/M, de 7 de Julho (Estatuto Orgânico da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transporte), no seu artigo 1.º, sob a epígrafe “*Natureza*”, dispõe que “*A Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, abreviadamente designada por DSSOPT, constitui um serviço de apoio técnico da Administração do Território, no âmbito da gestão e utilização de solos, do urbanismo, do tráfego, das infra-estruturas, dos serviços básicos e dos transportes terrestres.*”. Na prossecução da sua missão, são atribuições da DSSOPT as elencadas no artigo 2.º do mesmo diploma legal. Assim lidos, decorre destes normativos que a competência para proceder ao planeamento urbanístico do Território, onde se inclui o planeamento dos edifícios para instalação de serviços públicos, é da DSSOPT.

## **2.3 Objecto e âmbito de auditoria**

A presente auditoria incide, essencialmente, em apurar se a DSSOPT elaborou o planeamento global dos edifícios para instalação de serviços públicos, de modo a garantir a construção gradual de edifícios públicos, o qual pretende resolver os problemas resultantes do arrendamento de instalações do domínio privado. Entre Outubro de 2015 e Março de 2016, o CA procedeu a auditoria *in loco* à DSSOPT com o âmbito seguinte:

- Verificar se a DSSOPT no âmbito das suas atribuições e competências, definidas no seu Estatuto Orgânico, elaborou o planeamento global de construção de edifícios para a Administração Pública;

- Verificar se a DSSOPT adoptou as medidas necessárias à elaboração do planeamento e edificação da zona destinada a órgãos políticos e judiciais localizada nos Novos Aterros Urbanos, de modo a concretizar o objectivo estabelecido nas linhas de acção governativa.

## **2.4 Arrendamento para instalação de serviços públicos**

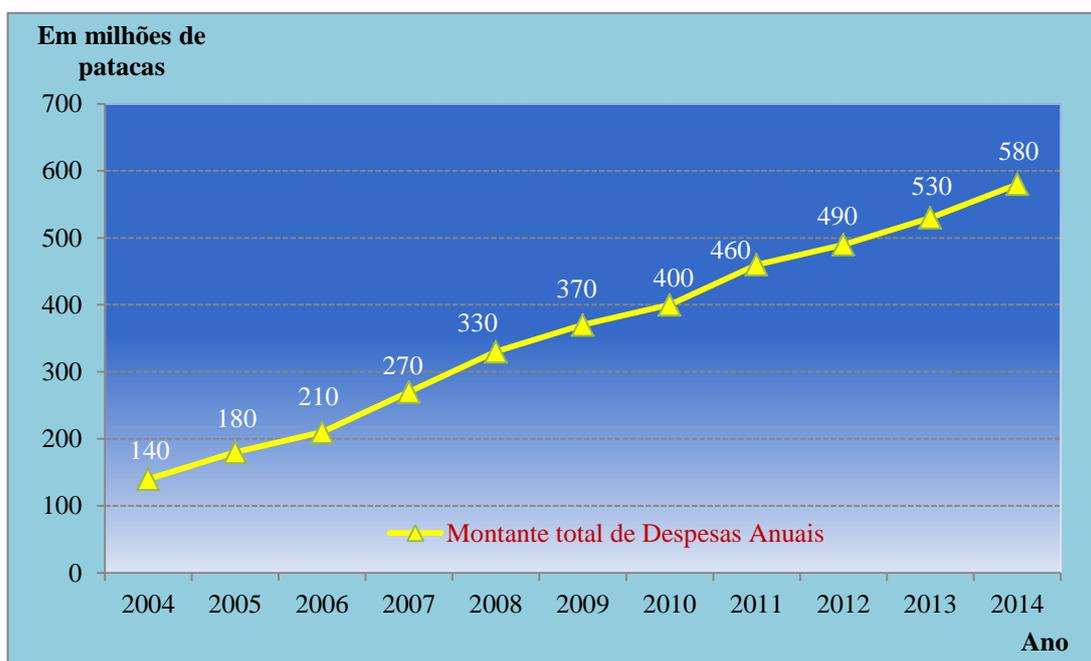
Nos últimos anos, as despesas com o arrendamento de imóveis e com as obras de remodelação conduziram ao dispêndio de avultadas quantias de dinheiros públicos. Considerando a necessidade de obter informação sobre os imóveis tomados de arrendamento, a auditoria foi precedida de uma diligência de recolha de informação para melhor compreensão dos potenciais impactos na despesa e no funcionamento do Governo da RAEM, resultantes da inexistência de instalações próprias.

Em meados de Agosto de 2015, o CA procedeu à recolha da informação junto de 101 serviços públicos (incluindo os serviços integrados, os serviços com autonomia administrativa e os organismos autónomos), nomeadamente sobre a localização e finalidade dos imóveis próprios e arrendados, despesas de arrendamento e de remodelação, referentes ao período compreendido entre 1/1/2004 e 30/6/2015.

No período acima mencionado, 68 serviços públicos (incluindo 27 órgãos autónomos e 41 serviços integrados e serviços com autonomia administrativa), arrendaram instalações e lugares de estacionamento.

Nos últimos anos, as despesas com o arrendamento de instalações e respectivas remodelações, e as despesas com o arrendamento de lugares de estacionamento têm vindo a apresentar aumentos significativos. Em 2004, as despesas com o arrendamento totalizavam cerca de 140 milhões de patacas e em 2014 ascenderam a cerca de 580 milhões de patacas, aproximadamente o triplo de 2004, verificando-se, assim, que no período compreendido entre 2004 e 2014 - 11 anos -, foram gastos cerca de 4 000 milhões de patacas; no mesmo período o valor gasto em obras de remodelação foi de cerca de 1 030 milhões de patacas, sendo que, nos anos de 2009, 2011 e 2012 foram gastos mais de 150 milhões de patacas, em cada um desses anos, conforme os dados facultados pelos serviços públicos. Os resultados são apresentados nas figuras abaixo:

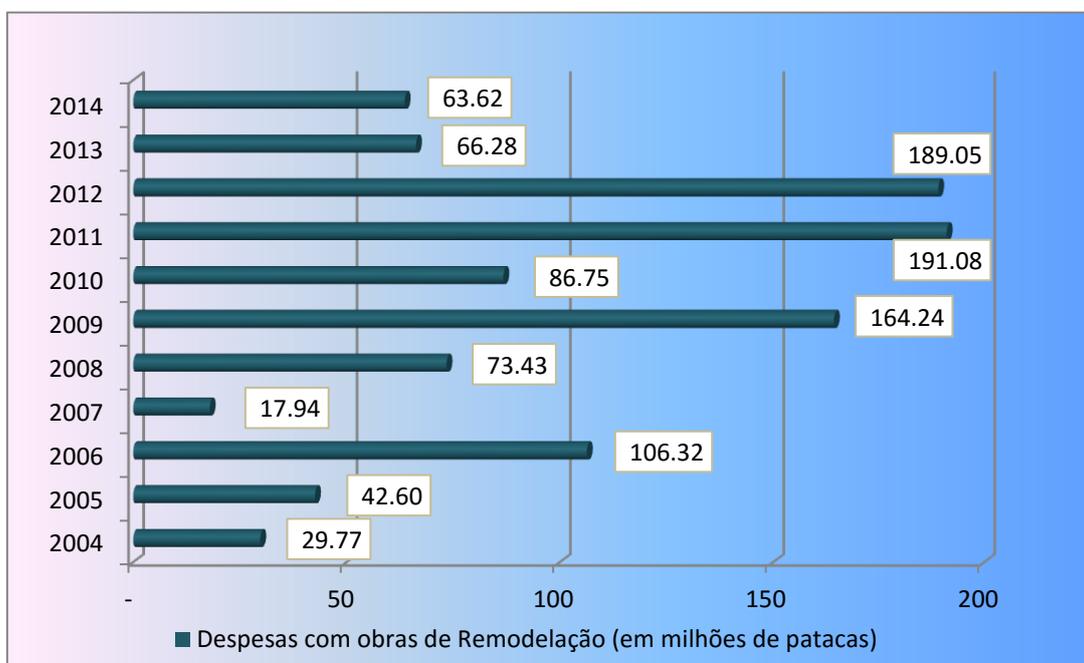
**Figura 1: Evolução das despesas com instalações e lugares de estacionamento arrendados<sup>N</sup> (entre 2004 e 2014)**



N: As despesas de arrendamento incluem a renda, o condomínio e a caução.

Fonte: Figura organizada segundo os dados facultados pelos serviços públicos, durante a fase de recolha de dados.

**Figura 2: Despesas com a remodelação das instalações arrendadas<sup>N</sup> (entre 2004 e 2014)**



N: As despesas de remodelação incluem também as despesas com o projecto de concepção e com a aquisição de mobiliário.

Fonte: Figura organizada segundo os dados facultados pelos serviços públicos, na fase de recolha de dados.

## 2.5 Área útil e renda mensal por m<sup>2</sup> das instalações arrendadas a serviços públicos

Organizados os dados facultados pela DSF referentes à área útil e à renda mensal reportados a 31/12/2015, indicam-se nos quadros 1 e 2 abaixo a área útil por freguesia e a renda mensal por m<sup>2</sup> de 62 serviços públicos<sup>4</sup>:

**Quadro 1: Área útil por freguesia arrendada a serviços públicos**

(Unidade: m<sup>2</sup>)

Freguesias	Área útil
Sé	160 058,14
Santo António	6 187,70
Nossa Senhora de Fátima	88 337,42
São Lourenço	16 105,66
São Lázaro	2 605,44
São Francisco Xavier	251,80
Nossa Senhora do Carmo	18 328,98
<b>Total</b>	<b>291 875,14</b>

Fonte: Quadro organizado de acordo com as informações facultadas pela DSF e reportadas a 31/12/2015, e com as informações recolhidas pelo CA junto dos serviços públicos.

**Quadro 2: Renda mensal por m<sup>2</sup><sup>N1</sup> das instalações arrendadas a serviços públicos**

(Unidade: m<sup>2</sup> em patacas)

Freguesias	Edifícios comerciais <sup>N2</sup>			Edifícios industriais <sup>N3</sup>			Lojas no rés-do-chão			Outros <sup>N4</sup>		
	Renda mínima	Renda máxima	Média ponderada	Renda mínima	Renda máxima	Média ponderada	Renda mínima	Renda máxima	Média ponderada	Renda mínima	Renda máxima	Média ponderada
Sé	56,94	659,31	260,09	---	---	---	129,76	277,96	212,46	112,31	999,17	229,47
Santo António	---	---	---	38,58	132,60	75,46	---	---	---	89,62	648,04	232,42
Nossa Senhora de Fátima	353,72	353,72	353,72	30,72	248,33	99,91	131,91	437,22	325,08	13,38	872,77	120,91
São Lourenço	115,17	273,89	175,32	---	---	---	80,00	382,21	127,96	120,11	120,11	120,11
São Lázaro	---	---	---	---	---	---	170,24	348,93	259,57	92,17	288,49	176,77
São Francisco Xavier	---	---	---	---	---	---	297,86	297,86	297,86	---	---	---
Nossa Senhora do Carmo	---	---	---	---	---	---	184,53	1 028,49	253,20	264,96	515,69	276,67

N1: Área útil calculada em “m<sup>2</sup>”.

N2: Exclui as lojas no rés-do-chão dos edifícios comerciais.

N3: Exclui as lojas no rés-do-chão dos edifícios industriais.

N4: De acordo com as informações facultadas, as fracções dos edifícios comerciais/industriais são arrendadas juntamente com as lojas situadas no rés-do-chão. Dado que não discriminaram o valor da renda por fracção, não foi possível calcular a área útil de cada fracção e a respectiva renda mensal.

Fonte: Quadro organizado segundo os dados estatísticos reportados a 31/12/2015, facultados pela DSF.

<sup>4</sup> Os dados facultados pela DSF e os dados reunidos pelo CA, reportam-se a datas diferentes e têm uma classificação diferente, pelo que, o número de serviços públicos/arrendatários não é o mesmo.

## 2.6 Breve apresentação sobre os Novos Aterros Urbanos

O Governo da RAEM formulou em 2008 junto do Governo Central um pedido de autorização para a construção de novas zonas urbanas através de aterro. Dando resposta ao solicitado, o Conselho de Estado aprovou, em Novembro de 2009, o plano de aterro de uma área de, aproximadamente, 350 hectares. Os Novos Aterros Urbanos compreendem 5 zonas, nomeadamente as Zonas A e B, localizadas, respectivamente, a Leste e a Sul da Península de Macau e as Zonas C, D e E, localizadas a Norte da Taipa (vide Figura 3). O Governo Central, tendo em conta o reforço da protecção ambiental circundante e a maior rentabilização das edificações dos Novos Aterros Urbanos, exigiu que fosse o Governo da RAEM a fazer o acompanhamento da gestão do processo de aterros. Para o efeito, o Governo da RAEM criou o Grupo de Trabalho para o Planeamento dos Novos Aterros Urbanos, ao qual compete promover o estudo e a elaboração do planeamento dos Novos Aterros Urbanos.

O plano director dos Novos Aterros Urbanos foi lançado em 2009, e foi estruturado em 3 fases, 1.ª Fase - Concepção do Planeamento, 2.ª Fase - Anteprojecto do plano e 3.ª Fase - Projecto do Plano, sendo cada fase precedida de auscultação pública. Em Fevereiro de 2016, a DSSOPT divulgou o Relatório geral do estudo sobre as sondagens de opinião recolhida na 3.ª fase de auscultação pública - Projecto do Plano. O quadro seguinte mostra os períodos das diferentes fases de auscultação pública:

**Quadro 3: Fases de auscultação pública sobre o plano director dos Novos Aterros Urbanos**

N.º	Fases de auscultação pública	Períodos de auscultação pública
1	1.ª Fase de Concepção do Planeamento	19/6/2010 a 18/8/2010
2	2.ª Fase de Anteprojecto do plano	22/10/2011 a 23/12/2011
3	3.ª Fase de Projecto do Plano	30/6/2015 a 8/8/2015 <sup>N</sup>

N: O período de auscultação pública conforme os dados facultados pela DSSOPT, no entanto, a sua página electrónica mostra que o período foi prolongado até 28 de Agosto, sem documentação referente ao respectivo prolongamento.

*Fonte: Quadro organizado de acordo com os textos de consulta das diferentes fases de auscultação pública sobre os Novos Aterros Urbanos.*

**Figura 3: Planta de localização dos Novos Aterros Urbanos**



Fonte: Planta de localização extraída do texto de consulta da 3ª Fase de auscultação pública - Projecto do plano director dos Novos Aterros Urbanos.

## Parte III : Resultados de auditoria

### 3.1 Planeamento global dos edifícios para instalação de serviços públicos - DSSOPT

O Decreto-Lei n.º 29/97/M, de 7 de Julho (Estatuto Orgânico da DSSOPT), no seu artigo 1.º, sob a epígrafe “Natureza” dispõe que “A Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, abreviadamente designada por DSSOPT, constitui um serviço de apoio técnico da Administração do Território, no âmbito da gestão e utilização de solos, do urbanismo, do tráfego, das infra-estruturas, dos serviços básicos e dos transportes terrestres.”. De acordo com o disposto na alínea a) do artigo 2.º do mesmo diploma legal, compete à DSSOPT “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.”. Decorre desse preceito que a DSSOPT dispõe de atribuições no domínio do ordenamento urbanístico. Na prossecução da sua missão, compete, designadamente ao Departamento de Planeamento Urbanístico “promover e acompanhar a elaboração de estudos urbanísticos e de ordenamento geral do Território através da realização de planos gerais de urbanização, planos de pormenor urbanísticos, estudos de zonas e quarteirões e arranjos urbanísticos de interesse geral.”, [alínea a), n.º 2 do artigo 6.º do referido diploma legal]. Da articulação das disposições legais supra citadas decorre que a competência urbanística é do Departamento de Planeamento Urbanístico, cabendo-lhe, assim, a elaboração dos planos de urbanização do Território.

A DSSOPT disse que compete à própria direcção dos serviços efectuar o planeamento urbanístico, incluindo a elaboração do plano dos edifícios dos serviços públicos, apesar de não existir legislação detalhada sobre o planeamento urbanístico, e de não ter recebido instruções superiores para o elaborar, não esclarecendo de quem aguardava instruções. Anteriormente, o pedido de construção de edifícios era efectuado pelo serviço público e apresentado ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas, e só após o seu deferimento é que a DSSOPT dava início aos trabalhos subsequentes, que incluíam a procura de solos adequados, a elaboração da planta de condições urbanísticas<sup>5</sup> e do projecto, e a execução das obras de edificação. Face ao acima exposto verifica-se que a DSSOPT nunca fez um plano global de edifícios para serviços públicos, nem fez, por iniciativa própria, o levantamento de dados e análise sobre os edifícios necessários para instalação de serviços públicos, por forma a conhecer as suas necessidades concretas para poder afectar os solos ou os espaços necessários à construção de edifícios.

---

<sup>5</sup> A planta de condições urbanísticas é emitida pela DSSOPT, da qual consta o alinhamento, a finalidade e as condições de edificabilidade, a título de exemplo, a distribuição das edificações e o limite de altura numa parcela ou lote de terreno. Só após obtida a planta de condições urbanísticas emitida pela DSSOPT, é que podem ser iniciadas as obras de edificação.

A DSSOPT disse ainda, que devido à escassez de solos no Território não é possível disponibilizar os terrenos existentes, pelo que, não se encontra definida em plano a construção de edifícios públicos, assim como não há data para as respectivas edificações. Embora não haja terrenos suficientes no Bairro Antigo, nas Zonas B e E1 dos Novos Aterros Urbanos foi planeada a construção de instalações destinadas a órgãos políticos e judiciais e a serviços das forças de segurança, encontrando-se disponível uma parcela de terreno e de espaços de pódio a ser destinada a instalações para serviços públicos. Durante o estudo do planeamento dos Novos Aterros Urbanos, foi realizada uma consulta, junto dos serviços públicos sobre a necessidade de instalações e terrenos adequados.

No entanto, o texto de consulta da 3ª. Fase de auscultação pública - Projecto do plano director dos Novos Aterros Urbanos, datado de Junho de 2015, é omissivo no que respeita ao plano de construção de edifícios para serviços públicos, prevendo, apenas, o plano de construção de edifícios para os órgãos políticos e judiciais e para os serviços das forças de segurança. Não existem informações a respeito de parcelas de terreno e de espaços de pódios destinadas à instalação de serviços públicos, nomeadamente sobre a data de disponibilização do terreno e dos espaços, respectivas áreas, bem como a forma de afectação aos serviços públicos, contrariando o referido pela DSSOPT. Relativamente à consulta feita pela DSSOPT junto dos serviços públicos sobre a necessidade de instalações, apurou-se que foram destinadas instalações para serviços direccionados para os cidadãos, tais como, o mercado, a esquadra da Polícia de Segurança Pública e o quartel de Bombeiros, contrariando o que foi dito pela DSSOPT.

A DSSOPT acrescentou que a direcção de serviços procura otimizar o planeamento urbanístico, pelo que, após a aprovação em Conselho de Estado, em 2009, elaborou o plano director dos Novos Aterros Urbanos e só após concluído vai proceder à elaboração dos planos pormenorizados e realizar as obras de edificação. Por outro lado, com a entrada em vigor, em 1/3/2014, da Lei n.º 12/2013 (Lei do Planeamento Urbanístico), vai ser elaborado o plano director de todo o Território deixando de ser elaborado plano apenas para determinada parcela de solo. De acordo com a Lei do Planeamento Urbanístico, vão ser feitos estudos e análises referentes ao uso de solos, incluindo os solos para edifícios públicos, com vista a concretizar gradualmente o plano director de todo o Território.

Pelo acima exposto, de acordo com o estatuto orgânico, à DSSOPT compete realizar o planeamento global dos edifícios para instalação de serviços públicos, porém, até ao início da presente auditoria não tinha sido elaborado. O plano para os Novos Aterros Urbanos prevê a construção de edifícios para os órgãos políticos e judiciais e para os serviços das forças de segurança, sendo omissivo para os demais serviços públicos, contrariando o que foi dito pela DSSOPT.

### 3.2 Zona dos Novos Aterros Urbanos destinada a órgãos políticos e judiciais

A construção de uma zona destinada a órgãos políticos e judiciais consta das linhas de acção definidas pelo Governo da RAEM. Nos Relatórios das Linhas de Acção Governativa para os Anos Financeiros de 2012 e de 2015, estabeleceu-se, respectivamente, o seguinte: “iremos planear a construção de edifícios para funcionamento dos órgãos judiciários nos Novos Aterros” e “O primeiro deles será a preparação do relançamento da Zona B dos novos aterros urbanos, que será aproveitada com um conjunto de edifícios destinados a virem a ser ocupados pelos Tribunais e por outras Autoridades. A execução deste empreendimento é, hoje em dia, de especial relevância, porquanto as entidades que para ali vão ser transferidas estão a funcionar em instalações exíguas, pouco funcionais e, nalguns casos, dispersas pela cidade. Com a concentração dos Tribunais e outras Autoridades numa só zona, onde passarão a ter instalações modernas e funcionais, não só se aumentará a sua eficácia com se reduzirão as despesas.”. O Governo da RAEM planeia construir 7 edifícios na zona destinada a órgãos políticos e judiciais para instalar, nomeadamente o Tribunal de Última Instância, o Tribunal de Segunda Instância e o Tribunal Judicial de Base, o Ministério Público, o Comissariado Contra a Corrupção, o Comissariado da Auditoria e os Serviços de Polícia Unitário. O quadro seguinte apresenta a evolução da situação na zona destinada a órgãos políticos e judiciais:

**Quadro 4: Evolução da situação na zona destinada a órgãos políticos e judiciais**

Data	Factos	Situação
Março de 2006	Estudo a realizar pelo “Grupo de Trabalho para as Instalações Desportivas, Sociais e de Interesse Público”, do qual é coordenador o director da DSSOPT.	O estudo do plano dos Novos Aterros do Porto Exterior (em 2009 passou a ser denominada “zona destinada a órgãos políticos e judiciais”) é da responsabilidade do “Grupo de Trabalho para as Instalações Desportivas, Sociais e de Interesse Público”, que é constituído por serviços interdepartamentais e tem como coordenador o director da DSSOPT.
Dezembro de 2006	A alteração do plano conduziu à suspensão dos trabalhos.	O relatório da DSSOPT aponta que segundo indicações superiores, foram efectuadas grandes alterações no plano dos Novos Aterros do Porto Exterior, porém, ainda não foram confirmadas, pelo que, encontra-se suspenso o projecto de concepção.
Setembro de 2008	Reinício dos trabalhos a cargo do GDI.	O relatório da DSSOPT refere que foi superiormente decidido que o plano dos Novos Aterros do Porto Exterior será concretizado pelo Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas (adiante designado por GDI), que será o responsável pelo respectivo acompanhamento.
Julho de 2009	Constituição de um grupo interdepartamental, tendo como chefe do grupo um trabalhador da DSSOPT. Foi realizado novo estudo.	O relatório da DSSOPT refere que o plano dos Novos Aterros do Porto Exterior era da responsabilidade do GDI, porém, em cumprimento de instruções superiores foi constituído um grupo interdepartamental (tendo como chefe do grupo um técnico superior da DSSOPT), que decidiu suspender o estudo feito pelo GDI e realizar um novo estudo intitulado “Serviços Técnicos de Consultadoria Geral para a Concepção Urbanística Marginal da Zona Administrativa e Jurídica do Novo Bairro Urbano e da Avenida Dr. Sun Yat Sen”, que passou a ser denominada por zona destinada a órgãos políticos e judiciais.

Data	Factos	Situação
Novembro de 2009	O Conselho de Estado aprova os terrenos para os Novos Aterros Urbanos (incluem a zona destinada a órgãos políticos e judiciais)	O Conselho de Estado aprova o plano de aterro de uma área de, aproximadamente, 350 hectares, e vem dizer que <i>“a nova zona urbana compreende as Zonas A, B, C, D e E. ...em relação aos terrenos conquistados pelo aterro, o Governo da RAEM deve, consoante as finalidades definidas, efectuar o planeamento científico, distribuição razoável e uso intensivo.”</i>  Aprova, também, a Zona B dos Novos Aterros destinada a órgãos políticos e judiciais.
Junho de 2011	A DSSOPT propõe ao Secretário que os trabalhos subsequentes ao estudo e planeamento da zona destinada a órgãos políticos e judiciais sejam iniciados após a conclusão do plano director dos Novos Aterros.	Conforme o relatório da DSSOPT, o grupo de trabalho constituído em 2009 concluiu praticamente o estudo de planeamento (inclui os estudos sobre a paisagem, a rede rodoviária e as infra-estruturas) da zona destinada a órgãos políticos e judiciais. Considerando que, na altura tinha iniciado a consulta pública sobre o plano director dos Novos Aterros Urbanos, a DSSOPT propõe que os trabalhos subsequentes ao estudo e planeamento da zona destinada a órgãos políticos e judiciais tenham início após a conclusão do plano director dos Novos Aterros Urbanos. A proposta obteve a concordância do Secretário para os Transportes e Obras Públicas  A DSSOPT referiu que o resultado do estudo da zona destinada a órgãos políticos e judiciais vão ser incluídos no estudo do planeamento global dos Novos Aterros Urbanos para ser utilizado como referência.
Outubro de 2014	Por ofício, o GDI solicita à DSSOPT informação relativa à zona destinada a órgãos políticos e judiciais.	O GDI enviou ofício à DSSOPT solicitando informação actualizada sobre a situação em que se encontra a zona destinada a órgãos políticos e judiciais e se podem reiniciar os trabalhos de construção naquela zona.
Janeiro e Outubro de 2015	Em resposta de Janeiro e Outubro ao GDI, a DSSOPT referiu que está, ainda, em curso a elaboração do plano director dos Novos Aterros Urbanos, razão pela qual, não foi emitida a planta de condições urbanística para a zona destinada a órgãos políticos e judiciais. Estão ainda por iniciar as edificações naquela zona.	Em resposta ao GDI, a DSSOPT referiu que neste momento está a organizar as opiniões recolhidas na 3.ª Fase de auscultação pública sobre o plano director dos Novos Aterros Urbanos para posterior análise, estando ainda por confirmar se o projecto irá sofrer ajustamentos, razão pela qual, ainda não foi emitida a planta de condições urbanística.  Até à auditoria <i>in loco</i> em Março de 2016, os trabalhos da zona destinada a órgãos políticos e judiciais continuavam suspensos.

Fonte: Quadro organizado de acordo com as informações facultadas pela DSSOPT.

O quadro acima mostra que em 2006 a DSSOPT participava no estudo e planeamento da zona destinada a órgãos políticos e judiciais, tendo assumido, por diversas vezes, a função de orientadora do projecto, desempenhando o seu director e um dos seus técnicos superiores as funções, respectivamente, de coordenador e de chefe dos vários grupos. No período compreendido entre a aprovação em Conselho de Estado, em Novembro de 2009, dos Novos Aterros Urbanos e a auditoria *in loco* em Março de 2016, ou seja, decorridos

mais de 6 anos, ainda não tinha sido iniciada a construção na zona destinada a órgãos políticos e judiciais.

### 3.3 Análise realizada pela DSSOPT à proposta da DSF sobre a construção de edifícios para instalação de serviços públicos

Constituindo a subida da renda ou a não renovação do contrato de arrendamento um obstáculo ao bom funcionamento dos serviços públicos, a DSF submeteu à consideração superior a proposta de construção de edifícios para instalação de serviços públicos, a qual, obteve a concordância do Chefe do Executivo. A DSF manifestou, em meados de Março de 2013 e em meados de Março e de Junho de 2014, à DSSOPT a necessidade de construir edifícios para serviços públicos. O quadro seguinte apresenta uma análise pormenorizada da proposta apresentada pela DSF:

#### Quadro 5: Análise realizada pela DSSOPT à proposta da DSF sobre a construção de edifícios para instalação de serviços públicos

Data	Factos	Situação
Março de 2013	A DSF obteve a concordância do Chefe do Executivo para a construção de edifícios para serviços públicos, entretanto, solicitou, por ofício, à DSSOPT que procedesse ao respectivo acompanhamento.	<p>Em Outubro de 2012, a DSF submeteu à consideração superior uma proposta de construção de edifícios para serviços públicos, elencando as dificuldades e os riscos enfrentados pelos serviços públicos com o arrendamento de instalações a privados, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ O proprietário de um edifício comercial manifestou a intenção de não renovar o arrendamento das fracções autónomas dos pisos 1 a 3 e dos 9 lugares de estacionamento, caso não fosse actualizada a renda, pelo que, a sua renovação provocou o aumento da renda mensal em cerca de 172,59% para as fracções autónomas e de 196,30%, para os lugares de estacionamento. Tendo em conta que o serviço público gastou cerca de 34 800 000,00 patacas em obras de remodelação das fracções autónomas, que os equipamentos estão instalados noutra piso do mesmo edifício comercial, e que os trabalhos de preparação da mudança para novas instalações podem durar entre um ano e meio a dois anos, aceitaram o aumento da renda imposto pelo proprietário.</li> <li>➤ O aumento da renda suportada anualmente pelo Governo, implica um aumento das despesas de arrendamento, além do risco de uma subida significativa do valor da renda ou da não renovação do arrendamento. Assim sendo, foi apresentada ao Governo da RAEM uma proposta de construção de edifícios para instalar os serviços públicos que funcionam actualmente em instalações arrendadas, sugerindo, ao mesmo tempo, que a mudança seja efectuada gradualmente por forma a reduzir os riscos nos domínios da gestão financeira e do regular funcionamento dos serviços públicos.</li> </ul> <p>A proposta foi deferida, em Novembro de 2012, pelo Chefe do Executivo.</p> <p>Em Março de 2013, a DSF solicitou, por ofício, à DSSOPT que procedesse ao respectivo acompanhamento.</p>

Data	Factos	Situação
Abril de 2013	A DSSOPT na resposta dada à DSF, vem dizer que não dispõe de terreno apropriado para a construção de edifícios para serviços públicos	<p>Na sequência do ofício da DSF, a DSSOPT elaborou, em Abril de 2013, o relatório de análise da proposta da DSF, tendo enviado o resultado, por ofício, no mesmo mês de Abril à DSF, apontando o seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Não dispõe do terreno adequado para a construção de edifícios para serviços públicos<sup>N1</sup></li> <li>➤ Nas Zonas B e E1 dos Novos Aterros Urbanos foram disponibilizados terrenos para a instalação dos órgãos políticos e judiciais e para os serviços das forças de segurança. O planeamento das zonas dos Novos Aterros Urbanos destina uma parcela de terreno ou espaços localizados em edifícios multiusos para instalação de serviços públicos, com o objectivo de prestar serviços aos cidadãos daquela zona ou de todo o Território<sup>N2</sup>.</li> <li>➤ No sentido de ir ao encontro da proposta da DSF<sup>N3</sup> (construção de edifícios para serviços públicos), a DSSOPT vai disponibilizar terrenos, mas só após a conclusão do plano dos Novos Aterros Urbanos e respectiva autorização.</li> </ul> <p><b><u>Informações complementares:</u></b></p> <p><i>N1: A DSSOPT referiu que a proposta de construção de edifícios apresentada pela DSF, destina-se a albergar diversos serviços públicos, pelo que, será necessária uma grande área de terreno, e, tendo em conta a escassez de terreno urbano, a DSSOPT não tem terreno apropriado.</i></p> <p><i>N2: Conforme o plano dos Novos Aterros Urbanos, a zona B é destinada a órgãos políticos e judiciais, onde vão ser implantados 7 edifícios para albergar 5 órgãos políticos e judiciais. Os dados de arrendamento, reportados a 31/12/2015, mostram que foram arrendados 25 236,38 m<sup>2</sup> para instalação desses órgãos. Relativamente à Zona E1, esta foi destinada à instalação dos serviços das forças de segurança. Os dados de arrendamento reportados a 31/12/2015, mostram que dois serviços subordinados ao secretário para a segurança, funcionam em instalações arrendadas ocupando uma área total de 23 242,28 m<sup>2</sup>. Em suma, os serviços públicos que funcionam em instalações arrendadas ocupam uma área total de cerca 291 875,14 m<sup>2</sup>. Caso seja concluída a construção dos edifícios acima referidos os arrendamentos reportados até final de 2015, diminuirão em cerca de 17%.</i></p> <p><i>N3: Relativamente à afectação de uma parcela de terreno ou de espaços em edifícios multiusos no plano de Novos Aterros Urbanos para instalação de serviços públicos conforme referido pela DSSOPT, esta veio dizer que nesta fase não vai considerar este assunto e não tem quaisquer informações a facultar, nomeadamente sobre o terreno ou espaço eventualmente necessário e os serviços públicos a albergar, nem foi elaborado um estudo preliminar para a concepção respeitante à aludida parcela de terreno ou espaço.</i></p>

Data	Factos	Situação
Março de 2014	A DSF enviou ofício à DSSOPT a solicitar informação actualizada sobre a construção de edifícios para serviços públicos.	Em Março de 2014, a DSF solicitou, por ofício, à DSSOPT informação actualizada sobre a construção de edifícios para serviços públicos.
Abril de 2014	Em resposta, a DSSOPT veio reafirmar a falta de terreno para a construção de edifícios para serviços públicos.	<p>Em Abril de 2014, através de ofício, a DSSOPT veio responder à DSF, o seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ainda não foi concluída a elaboração do plano director dos Novos Aterros Urbanos, e não há planos das zonas dos bairros antigos, pelo que, a DSSOPT não dispõe, neste momento, de terreno para construção de edifícios para serviços públicos.</li> </ul>
Junho de 2014	A DSF veio afirmar que a construção de edifícios para a instalação de serviços públicos é uma necessidade premente e que obteve a concordância do Chefe do Executivo. Reenviou para análise da DSSOPT.	<p>Tendo em conta o agravamento da actual situação, a DSF submeteu à consideração superior, em Abril de 2014, uma proposta de construção de edifícios cujos principais aspectos a seguir se apresentam:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Actualmente, o Governo da RAEM despende anualmente quantias elevadíssimas com o arrendamento de instalações. Os serviços públicos devem criar condições, nomeadamente através da escolha das suas instalações, para garantir o seu bom funcionamento e continuidade, porém, o termo do contrato, a sua fraca capacidade negocial, e a oposição do proprietário à renovação do arrendamento, traduzem-se em desvantagens que afectam o bom funcionamento dos serviços prestados à população.</li> <li>➤ Os obstáculos ao bom funcionamento dos serviços públicos são o aumento significativo da renda imposta pelo proprietário ou a não renovação do contrato de arrendamento.</li> <li>➤ Em resposta, a DSSOPT referiu que não há terrenos disponíveis para a construção de edifícios para serviços públicos. Entretanto, tem vindo a aumentar a oposição à renovação do arrendamento por parte dos proprietários, sendo, portanto, premente efectuar o planeamento de construção desses edifícios.</li> </ul> <p>Por despacho exarado em Junho de 2014, pelo Chefe do Executivo foi aprovada a proposta e submetida ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas para posterior análise da DSSOPT.</p>

Data	Factos	Situação
Agosto de 2014	Após análise, a DSSOPT procedeu ao arquivamento da proposta	<p>Em Agosto de 2014, a DSSOPT elaborou uma proposta a qual apresenta os principais aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Foi disponibilizada uma parcela de terreno nos Novos Aterros Urbanos para a construção de instalações para serviços públicos <sup>N4</sup>.</li> <li>➤ Vai ser ponderado o aproveitamento das fracções/espacos que se encontram nos pódios das habitações sociais a serem construídas na actual zona urbana e nos Novos Aterros Urbanos, bem como das fracções dos edifícios independentes ou os próprios edifícios implantados em certas parcelas, para aí serem instalados serviços públicos <sup>N5</sup>.</li> </ul> <p><b><u>Informações complementares:</u></b></p> <p><i>N4: De acordo com as informações do plano dos Novos Aterros Urbanos, a Zona B é destinada a órgãos políticos e judiciais, a Zona E1 aos serviços das forças de segurança e a instalações destinadas ao mercado, à Esquadra de Polícia de Segurança Pública e ao Quartel de Bombeiros, não tendo sido levada em consideração a proposta da DSF que prevê a construção de edifícios para serviços públicos, nem a pretensão da DSSOPT, relativa à disponibilização de uma parcela de terreno para construção de instalações para serviços públicos.</i></p> <p><i>N5: Relativamente ao referido pela DSSOPT no que respeita ao eventual aproveitamento das fracções/espacos que se encontram nos pódios das habitações sociais a serem construídas na actual zona urbana e nos Novos Aterros Urbanos, bem como das fracções dos edifícios independentes ou os próprios edifícios implantados em certas parcelas, para aí serem instalados serviços públicos, a DSSOPT não facultou as respectivas informações, nomeadamente a previsão da data da entrega das fracções/espacos e o número de instalações, bem como o modo de afectação aos serviços públicos. Por fim, a DSSOPT em Dezembro de 2014 arquivou a proposta da DSF relativa à construção de edifícios para serviços públicos.</i></p>

Fonte: Quadro organizado segundo as informações facultadas pela DSSOPT

### 3.4 Dificuldades no arrendamento de instalações por parte dos serviços públicos

Para poder determinar o número de serviços públicos que necessitam de instalações próprias a DSSOPT tinha de ter procedido ao levantamento dos dados referentes aos arrendamentos existentes e à respectiva análise. Para compreender a situação em concreto, o CA, mediante os dados facultados pelos serviços públicos, elegeu determinadas despesas, nomeadamente as realizadas com a renda, com o condomínio e com as obras de remodelação, e na fase de apreciação documental elegeu determinados problemas, os subjacentes ao arrendamento (a título de exemplo, o proprietário manifesta a intenção de não renovar o arrendamento, o proprietário exige um aumento da renda). Para o efeito, foram seleccionados 6 serviços públicos a funcionar em instalações arrendadas. Foram efectuadas deslocações às instalações desses serviços com o objectivo de compreender esses problemas e, estudado o seu impacto no funcionamento dos serviços. Os resultados são apresentados no quadro seguinte:

**Quadro 6: Opinião dos serviços públicos sobre instalações arrendadas**

Serviço Público	Opinião dos serviços públicos sobre instalações arrendadas
Serviço A	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ O piso é composto por várias fracções detidas por vários proprietários. Um dos proprietários manifestou a intenção de não renovar o arrendamento. O serviço público considerou que a não renovação do arrendamento poderia provocar um impacto significativo no seu funcionamento, razão pela qual, negociou a sua renovação. Da negociação resultou um aumento da renda mensal de 122,93 patacas por m<sup>2N</sup> para 314,14 patacas por m<sup>2N</sup>.</li> <li>➤ Manter o normal e regular funcionamento dos serviços públicos em instalações arrendadas impede o serviço público de aumentar a sua capacidade de resposta, nomeadamente a aquisição de mais equipamentos por forma a aumentar o grau de satisfação dos cidadãos.</li> <li>➤ Sendo um serviço público que presta atendimento ao público, a não renovação do arrendamento por parte do proprietário causa avultados custos, nomeadamente os resultantes do transporte de equipamentos especiais.</li> </ul>
Serviço B	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ O proprietário manifestou a intenção de não renovar o contrato de arrendamento, pelo que, o serviço público teve de arrendar novas instalações.</li> <li>➤ Considerando a necessidade de procurar novas instalações e de realizar obras de remodelação, o serviço público pediu a prorrogação do termo do prazo, porém, o proprietário exigiu um aumento da renda passando de 146,06 patacas por m<sup>2N</sup> para 245,99 patacas por m<sup>2N</sup>. Para concluir as obras de remodelação das novas instalações, foi necessário pedir nova prorrogação, tendo o valor da renda aumentado para 430,49 patacas por m<sup>2N</sup>, valor pago pelo serviço público até à sua saída.</li> </ul>
Serviço C	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ O proprietário comunicou ao serviço público a intenção de aumentar a renda, um mês depois comunica a venda do imóvel, por sua vez, o novo proprietário veio comunicar que não pretendia renovar o contrato.</li> <li>➤ A intenção de não renovar o contrato de arrendamento foi comunicada cinco meses, aproximadamente, antes do termo do contrato, pelo que, impunha-se a procura de novas instalações. O serviço público negociou a prorrogação da vigência do contrato para poder concluir as obras de remodelação das novas instalações. A prorrogação foi aceite mas teve como condição a actualização da renda, passando de 165,58 patacas por m<sup>2N</sup> para 463,64 patacas por m<sup>2N</sup>.</li> <li>➤ Se a realização das obras de remodelação ficasse a cargo da DSSOPT estas teriam uma duração nunca inferior a 1 ou 2 anos, por isso, o serviço tomou a seu cargo a iniciativa de realizar as obras de remodelação, dado que dispunha apenas de cerca de 10 meses. Porém, esta sua iniciativa prejudicou o seu normal funcionamento.</li> <li>➤ Nesse hiato temporal, o imóvel foi novamente vendido. O novo proprietário, à data da aquisição do imóvel, desconhecia que o serviço público ia deixar aquelas instalações, pelo que, propôs a renovação do contrato oferecendo, para o efeito, melhores condições, porém o serviço público já havia arrendado outras instalações e as respectivas obras de remodelação estavam em curso.</li> <li>➤ O proprietário veio exigir a reposição do imóvel nas condições em que estava na data do arrendamento, ao que o serviço público respondeu não existir no contrato uma cláusula que contemplasse essa situação, pelo que, o imóvel foi entregue no estado em que se encontrava na data da sua entrega. Meio ano após a mudança para as novas instalações as partes continuam a negociar a entrega do imóvel porque o proprietário exige que o imóvel seja entregue nas condições em que estava na data do arrendamento.</li> </ul>

Serviço Público	Opinião dos serviços públicos sobre instalações arrendadas
<p>Serviço D (responsável pela instalação no mesmo local de um espaço que concentre vários serviços públicos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Postos de atendimento que concentram no mesmo espaço diversos serviços públicos, centralizando vários assuntos num só espaço físico com o objectivo de melhor servir a população. Em 2014, o proprietário manifestou a intenção de não renovar o contrato de arrendamento, porém, o Serviço D entendeu que a não renovação do arrendamento iria provocar um impacto significativo no funcionamento de vários serviços públicos, tendo, por isso, proposto a sua renovação que foi aceite com a condição de o valor da renda ser actualizado, passando de 142,12 patacas por m<sup>2N</sup> para 268,29 patacas por m<sup>2N</sup>.</li> <li>➤ O contrato de arrendamento foi renovado até 2017, mas o proprietário manifestou, desde logo, a intenção de não renovar o arrendamento ao Governo da RAEM.</li> <li>➤ O imóvel arrendado concentra diversos serviços públicos, pelo que, a não renovação do arrendamento implicaria a mudança para novas instalações com todos os inconvenientes que daí advêm para os cidadãos. Além disso, encontrar instalações com a área e a localização apropriadas é difícil porque há poucas alternativas.</li> </ul>
<p>Serviço E</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ O proprietário pretendia aumentar o valor da renda do imóvel onde se encontra instalado o posto de atendimento A, por considerar que era muito inferior ao preço de mercado. Após negociação, a renda mensal de 201,50 patacas por m<sup>2N</sup> passou para 999,17 patacas por m<sup>2N</sup>. Relativamente ao imóvel onde está instalado o posto de atendimento B, o proprietário manifestou a intenção de não renovar o arrendamento, contudo, para que não fosse afectado o normal funcionamento desse posto de atendimento, o serviço público propôs a sua renovação, que foi aceite com a condição de o valor da renda ser actualizado, passando de 246,84 patacas por m<sup>2N</sup> para 1 028,49 patacas por m<sup>2N</sup>.</li> <li>➤ O serviço E procedeu à mudança de instalações dos postos de atendimento acima referidos porque as suas receitas não permitem fazer face a rendas de valor tão elevado. Durante a entrevista efectuada pelo CA, foram arrendadas novas instalações para o posto de atendimento A, e foram, ainda, iniciados os procedimentos para a realização das obras de remodelação; relativamente ao posto de atendimento B, o serviço E enviou ofício à DSF a solicitar um espaço para instalar este posto.</li> <li>➤ O Serviço E referiu que os dois postos de atendimento ficam localizados no centro da cidade, acessíveis a todos os cidadãos, portanto, razões que condicionam a capacidade negocial do serviço público, porquanto, se a mudança para novas instalações se concretizar, os cidadãos ficam prejudicados.</li> </ul>
<p>Serviço F</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Aquando da negociação das cláusulas do contrato de arrendamento, o serviço público propôs a fixação de um prazo mais alargado, mas o proprietário não aceitou, tendo sido estipulado um prazo de vigência de 3 anos, com início em Março de 2015 e <i>terminus</i> em Fevereiro de 2018.</li> <li>➤ As obras de remodelação das novas instalações são realizadas pela DSSOPT, cuja duração, desde a fase de concepção até à entrega da obra concluída, varia entre 1 a 2 anos. Até Abril de 2016, a DSSOPT não tinha concluído a elaboração do projecto, e a conclusão das obras estava prevista para o segundo trimestre de 2017, sendo que, nessa data, faltam, aproximadamente, 8 meses para o termo do contrato, quando ficarem concluídas as obras de remodelação já o serviço F tem de negociar, novamente, a renovação do contrato de arrendamento.</li> </ul>

N: a área útil é calculada por “m<sup>2</sup>”.

Fonte: Quadro organizado segundo as opiniões apresentadas na entrevista pelos serviços públicos e a documentação facultada pelos mesmos.

Para além das opiniões os serviços públicos disseram ao CA que a DSSOPT nunca procedeu ao levantamento, junto dos serviços públicos, de dados que lhe permitissem apurar as reais necessidades dos serviços públicos. Por não terem instalações próprias, os serviços públicos enfrentam dificuldades que podem ser agrupadas da seguinte forma:

➤ **Inconveniência para os cidadãos**

Face à inexistência de instalações próprias, e caso o proprietário manifeste a intenção de não renovar o contrato os serviços públicos são obrigados a mudar de instalações. Relativamente aos serviços públicos que directamente prestam serviço aos cidadãos, tomemos como exemplo o Serviço D responsável pelo arrendamento dos postos de atendimento, se o proprietário não tivesse renovado o contrato, o Serviço D teria sido obrigado a mudar de instalações. Além de influenciar o normal funcionamento do serviço, traria, também, sérios inconvenientes para os cidadãos.

➤ **Acréscimo do trabalho dos serviços públicos**

Caso o proprietário não pretenda renovar o contrato de arrendamento, o serviço público vai ter de tratar de todas as questões relacionadas com a mudança, tais como, procurar novas instalações, realizar as obras de remodelação e fazer a mudança para as novas instalações, para isso, vai ter de afectar os seus próprios recursos, pelo que, à realização dessas tarefas juntam-se as tarefas próprias, decorrentes da prossecução da missão que lhe está cometida, o que prejudica o normal funcionamento do serviço público.

➤ **Dificuldades por parte do serviço público na negociação com o proprietário do imóvel objecto do arrendamento**

A mudança de instalações provoca graves inconvenientes para os serviços públicos, nomeadamente para os que prestam atendimento ao público, para os que possuem determinados equipamentos, e para os que necessitam de prorrogar o termo do prazo devido às obras de remodelação das novas instalações. Os serviços públicos dão preferência à renovação do arrendamento porque é difícil encontrar instalações adequadas, mais, as respectivas obras de remodelação representam um acréscimo de despesa (vide o ponto “**Despesas de mudança de instalações**”), tudo razões que enfraquecem a capacidade de negociação por parte dos serviços públicos com o proprietário. O serviço público só pode decidir após o resultado das negociações, nessa altura, se o proprietário não aceitar a renovação, este, já não dispõe de tempo suficiente para iniciar os procedimentos respeitantes à mudança para novas instalações.

➤ **Despesas com mudança de instalações**

Toda a mudança de instalações implica um acréscimo de despesas a suportar pelo próprio serviço público, nomeadamente as despesas com o projecto de concepção e com as obras de remodelação, e com as eventuais obras de reposição das antigas instalações, bem como as rendas a pagar até à conclusão das obras de remodelação, podendo-se agrupar as despesas em dois tipos:

- Despesas com obras de remodelação das novas instalações e com obras de reposição das antigas instalações.

Fazer obras de remodelação nas novas instalações implica a realização de despesas com a elaboração do projecto e respectiva execução. Além disso, há serviços públicos que têm, ainda, de fazer obras de reposição nas antigas instalações, dando cumprimento ao clausulado no contrato de arrendamento, o que implica mais despesa.

- Rendas a pagar durante a realização das obras de remodelação

Depois de celebrado o contrato de arrendamento, o serviço público pode solicitar o apoio da DSSOPT para a realização das obras de remodelação. Relativamente às obras de remodelação, a DSSOPT disse que tendo em conta a área e os diferentes projectos, é difícil fixar um prazo para a realização das mesmas, porém, segundo a sua experiência, baseada nas muitas remodelações efectuadas, desde a abertura do concurso passando pela elaboração do projecto até à execução das obras, a estimativa é de cerca um a dois anos. Assim sendo, enquanto durarem as obras de remodelação das novas instalações, o serviço público tem de pagar a renda sem fazer uso efectivo das instalações, além de ter de pagar a renda das antigas instalações, caso sejam arrendadas.

Dos 6 serviços públicos seleccionados para a entrevista, 3 encontravam-se na fase de mudança para as novas instalações, dos quais, 2 já tinham concluído a mudança, e 1 aguardava a conclusão das obras de remodelação. O quadro seguinte foi organizado de acordo com as despesas geradas pela mudança de instalações pelos serviços públicos:

**Quadro 7: Despesas geradas pela mudança de instalações verificadas durante a entrevista em 3 serviços públicos (até Abril de 2016)**

(unidade: MOP)

<b>Serviço público</b>	<b>Despesas em obras de remodelação das novas instalações<sup>N1</sup></b>	<b>Despesas em obras de reposição das antigas instalações</b>	<b>Pagamento de rendas até à conclusão das obras de remodelação das novas instalações</b>	<b>Valor</b>
Serviço B	25 409 336,10	3 646 894,00	Não aplicável <sup>N2</sup>	29 056 230,10
Serviço C	20 132 158,30	Não aplicável <sup>N3</sup>	8 635 200,00 <sup>N4</sup>	28 767 358,30
Serviço F	241 500,00 <sup>N5</sup>	Não aplicável <sup>N6</sup>	9 599 863,00 <sup>N7</sup>	9 841 363,00
<b>Total:</b>				<b>67 664 951,40</b>

N1: As despesas com obras de remodelação incluem as despesas com os trabalhos de concepção, as despesas com os trabalhos de execução e despesas com eventuais acções de fiscalização.

N2: Não há despesas, pois as instalações foram arrendadas a outro serviço público que o isentou de pagar renda durante o período de remodelação.

N3: Não há despesas, o contrato de arrendamento não contemplou obras de reposição.

N4: Correspondente a 7 meses de renda.

N5: Até à entrevista, só tinham sido pagas as despesas com a elaboração do plano de obras das novas instalações, estando por iniciar as obras de execução.

N6: Não há obras de reposição nas antigas instalações porque estas são disponibilizadas por outros serviços públicos.

N7: Correspondente a 13 meses de renda (ainda por concluir as obras de remodelação, situação prevista até Abril de 2016, data da entrevista).

Fonte: Quadro organizado segundo as informações facultadas pelos serviços públicos durante a entrevista.

### **3.5 Opiniões de auditoria**

O Decreto-Lei n.º 29/97/M, de 7 de Julho (Estatuto Orgânico da DSSOPT), estabelece no seu artigo 1.º, sob a epígrafe “Natureza” que “A Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, abreviadamente designada por DSSOPT, constitui um serviço de apoio técnico da Administração do Território, no âmbito da gestão e utilização de solos, do urbanismo, do tráfego, das infra-estruturas, dos serviços básicos e dos transportes terrestres.”. Por sua vez, a alínea a) do artigo 2.º do mesmo diploma dispõe que, uma das atribuições da DSSOPT é “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.”. Na prossecução da sua missão, compete, designadamente, ao Departamento de Planeamento Urbano “promover e acompanhar a elaboração de estudos urbanísticos e de ordenamento geral do Território através da

*realização de planos gerais de urbanização, planos de pormenor urbanísticos, estudos de zonas e quarteirões e arranjos urbanísticos de interesse geral.*”, [alínea a), n.º 2 do artigo 6.º do referido diploma legal]. Da conjugação das normas legais supra citadas decorre que é ao Departamento de Planeamento Urbanístico que compete a elaboração dos planos de urbanização do Território.

Conforme a alínea 1) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 12/2013 (Lei de planeamento urbanístico), entende-se por planeamento urbanístico: *“o conjunto de procedimentos que visam o ordenamento do espaço físico e a organização do uso e aproveitamento dos solos e da estrutura espacial, tendo em consideração o disposto, designadamente, na presente lei e nos diplomas complementares, de modo a concretizar os objectivos da política de desenvolvimento urbano a longo prazo.”*. O planeamento urbanístico visa a organização do uso dos solos e do espaço físico de uma cidade, de modo a satisfazer o desenvolvimento dos diferentes sectores da sociedade, nomeadamente habitação, educação, assistência médica, instalações públicas e zonas verdes, onde se inclui, também, a implantação de edifícios para instalação de serviços públicos, constituindo o planeamento dos edifícios uma atribuição da DSSOPT e um dos elementos essenciais do plano director das zonas urbanas do território da RAEM.

Contudo, os resultados de auditoria revelam que a DSSOPT não assegurou o cumprimento das suas atribuições e competências no âmbito do planeamento global da construção de edifícios para instalação de serviços públicos, cuja situação a seguir se apresenta:

O entendimento da DSSOPT é o de que não há legislação que regulamente de forma detalhada o planeamento urbanístico, além de não ter recebido instruções superiores para executar o mesmo, razão pela qual, não fez o planeamento global dos edifícios para instalação de serviços públicos, nem realizou por iniciativa própria o levantamento do número de serviços públicos que necessitam de instalações, por forma a apurar as necessidades concretas dos mesmos e a existência de terrenos ou de espaços disponíveis que se ajustem às necessidades públicas. Conforme indicações superiores, presta apoio a serviços públicos na procura de terrenos para construção de instalações para os serviços públicos e procede ao planeamento dos mesmos. A DSSOPT não dispõe de estudos científicos que permitam determinar com rigor a necessidade de construção de edifícios para instalação de serviços públicos, por isso, quer os anteriores planos para determinadas parcelas de solo, quer o actual plano dos Novos Aterros Urbanos quer, ainda, o plano director da zona urbana do território da RAEM elaborado ao abrigo da Lei de planeamento urbanístico<sup>6</sup>, podem conter inexactidões, conduzindo à não obtenção de resultados eficazes para resolver a falta de instalações.

---

<sup>6</sup> *Após a entrada em vigor, em 1/3/2014 da Lei n.º 12/2013 (Lei do Planeamento urbanístico), o planeamento urbanístico deve ser realizado nos termos do disposto na referida Lei.*

Na zona destinada à instalação dos órgãos políticos e judiciais, o planeamento e a respectiva construção não foram elaborados de forma rigorosa. Conforme o plano director dos Novos Aterros Urbanos, a zona destinada à construção de edifícios para instalação dos órgãos políticos e judiciais tem como objectivo diminuir a instabilidade resultante do arrendamento de instalações a privados e os avultados gastos com o arrendamento dessas instalações, e melhorar a imagem dos órgãos políticos e judiciais, dada a sua importância. Por outro lado, o facto de as suas instalações ficarem localizadas numa zona delimitada garantem maior segurança aos cidadãos, designadamente as dos órgãos judiciais no caso de escolta de arguidos e/ou presos. Face ao exposto, a edificação na zona destinada a órgãos políticos e judiciais deverá ser concluída, com a brevidade que se impõe, a fim de poderem ser alcançados, de forma eficaz, os objectivos acima referidos. Em 2006 a DSSOPT realizou estudos sobre aquela zona, tendo assumido, por diversas vezes, a função de orientadora do projecto. Em 2016, decorridos 10 anos, ou mais de 6 anos contados desde Novembro de 2009, data da aprovação dos Novos Aterros Urbanos em Conselho de Estado, continuam por construir as instalações dos órgãos políticos e judiciais, encontrando-se, ainda, instalados em edifícios comerciais arrendados a privados com todos os inconvenientes que daí advêm. A DSSOPT disse que para dar continuidade aos trabalhos da zona destinada a órgãos políticos e judiciais tem de concluir o planeamento dos Novos Aterros Urbanos, e que após a sua conclusão é necessário elaborar os planos de pormenor, os projectos e os trabalhos de execução das obras. Conclui-se, assim, que a sua edificação vai demorar mais alguns anos, não tendo sido atingidos os objectivos definidos para a sua construção, nem concretizado, com eficácia, o objectivo definido nas linhas de acção governativa.

Relativamente à proposta de construção de edifícios para instalação de serviços públicos apresentada pela DSF, e que obteve a concordância do Chefe do Executivo, a DSF enviou vários relatórios à DSSOPT, alertando-a sobre necessidade premente de construir edifícios devido ao agravamento dos riscos subjacentes ao arrendamento de instalações, porém, a DSSOPT limitou-se a dizer que não dispunha de solos para esse efeito, propondo o aproveitamento dos solos após a conclusão do planeamento dos Novos Aterros Urbanos, mas sem que tivesse havido qualquer tipo de acompanhamento, como por exemplo, a elaboração de um estudo sobre a construção faseada de edifícios para serviços públicos ou a apresentação de soluções para os problemas relacionados com a instabilidade das instalações arrendadas; a DSSOPT referiu que tinha disponibilizado uma parcela de terreno ou de espaços nos Novos Aterros Urbanos, contudo, arquivou o processo, sem ter feito um estudo preliminar para a sua concepção, sem ter apresentado uma proposta, tão-pouco fez o respectivo acompanhamento. Com este procedimento da DSSOPT revela que não exerceu as suas competências legais, porquanto não praticou os actos necessários para a resolução do problema das instalações dos serviços públicos.

A auditoria *in loco* efectuada pelo CA aos serviços públicos que arrendam as suas instalações, mostra que a DSSOPT não fez um planeamento dos edifícios para instalação

dos serviços públicos, o que provoca um impacto negativo no funcionamento dos serviços públicos, por exemplo, a não renovação do arrendamento por parte do proprietário conduz à instabilidade no funcionamento dos serviços públicos porque vão ter de procurar novas instalações e de realizar as respectivas obras de remodelação, mais, o risco aumenta se o imóvel arrendado tem vários proprietários, diminuindo, assim, a margem de negociação, e conseqüentemente a pressão sob o serviço público aumenta. Para além disso, a mudança de instalações terá de ser ponderada tomando, sempre, em consideração a conveniência dos cidadãos, o que, desde logo, poderá reduzir as poucas alternativas existentes; no caso de utilização de equipamentos especiais, a dificuldade em transportá-los; e a necessidade de espaços de grandes dimensões. As ofertas existentes no mercado, na sua maioria, não são compatíveis com as necessidades dos serviços públicos tornando-se assim problemático encontrar instalações apropriadas. Os factores acima mencionados reduzem consideravelmente a capacidade de negociar a renovação do arrendamento com o proprietário.

Com a mudança de instalações o serviço público tem de suportar as despesas com as respectivas obras de remodelação, as despesas com as eventuais obras de reposição das antigas instalações, as despesas com as rendas das novas instalações e das antigas a pagar a até à conclusão das obras de remodelação. Para além disso, tem de otimizar os seus recursos humanos e materiais, por forma a poderem realizar as tarefas decorrentes da mudança de instalações, nomeadamente a procura de novas instalações, a escolha do local para instalação dos equipamentos, a optimização do espaço das novas instalações, discutir a concepção do projecto e o transporte dos equipamentos para as novas instalações. Tudo isto implica um acréscimo do trabalho dos serviços públicos e uma pressão adicional sobre os seus trabalhadores, além dos custos administrativos envolvidos, e, ainda, todos os inconvenientes que daí advêm para os cidadãos, especialmente para os serviços que prestam atendimento ao público. Cada serviço público desempenha as tarefas que lhe são atribuídas por lei não devendo, portanto, desperdiçar os seus recursos em tarefas alheias ao funcionamento de cada serviço público, de modo a elevar a eficácia do seu funcionamento. Além do mais, os serviços públicos devem praticar os actos necessários à prossecução das atribuições que lhe estão cometidas, assegurando um funcionamento eficaz, por forma a concretizarem os objectivos definidos nas linhas de acção governativa. Porém, se a DSSOPT não resolver o problema das instalações dos serviços públicos a aplicação das políticas definidas pelo Governo da RAEM fica comprometida.

De salientar que, a DSSOPT não fez o planeamento dos edifícios para instalação de serviços públicos, pelo que, os mesmos terão de continuar em instalações arrendadas e para cada mudança de instalações solicitam o apoio da DSSOPT para realizar as respectivas obras de remodelação. As obras de remodelação obedecem a procedimentos regulados em diplomas próprios, nomeadamente a abertura de concurso para a sua adjudicação. Se aumentar o número de obras de remodelação haverá um acréscimo do trabalho para a DSSOPT que fará prolongar ainda mais no tempo a conclusão das obras de remodelação

criando um ‘ciclo vicioso’. A DSSOPT deve praticar todos os actos necessários à efectiva prossecução das suas atribuições, pelo que, não o fazendo, afecta o regular e eficaz funcionamento de outros serviços públicos.

Nos últimos anos, o Governo da RAEM tem vindo a suportar elevadas despesas de arrendamento e de obras de remodelação devido à falta de instalações próprias. De acordo com os dados facultados pelos serviços públicos entre 2004 e 2014 as despesas de arrendamento e de remodelação totalizaram cerca de 5 030 milhões de patacas. As referidas despesas constituem pesados encargos para as finanças do Governo da RAEM, e enquanto o problema não for resolvido, a situação vai continuar a agravar-se, além de que, está a pôr em risco a boa gestão das finanças públicas. Antes de mais, importa ponderar a adequabilidade de instalar serviços públicos em edifícios arrendados, a título de exemplo, com base nas leis da procura e da oferta se os serviços públicos operam em concorrência com as empresas privadas no arrendamento dos edifícios comerciais influenciam a subida dos preços da renda e o ambiente de negócios. Outros factores a ter em conta são: a imagem dos órgãos judiciais que detêm e exercem as funções judiciais e que estão a funcionar em edifícios comerciais arrendados, e as questões relacionadas com a segurança dos cidadãos.

Importa salientar que, de acordo com o estatuto orgânico, compete à DSSOPT realizar o planeamento urbanístico do território da RAEM, mais concretamente, a elaboração do plano director e dos planos de pormenor das zonas urbanas de todo o território da RAEM. Nos termos das disposições legais aplicáveis, à DSSOPT compete “propor” políticas no domínio do “urbanismo”, devendo, para o efeito, por iniciativa própria, realizar estudos, análises e apresentar propostas no domínio do urbanismo, não se limitando a promover a execução de instruções superiores. De acordo com as disposições do estatuto orgânico, independentemente de haver ou não legislação do planeamento urbanístico, ou instruções superiores, a responsabilidade do planeamento de edifícios para instalação de serviços públicos é da competência da DSSOPT.

O planeamento global de edifícios para serviços públicos tem um impacto profundo no âmbito de gestão financeira do Governo da RAEM e no eficaz funcionamento dos serviços públicos, compromisso assumido nas linhas de acção pelo Governo da RAEM. A DSSOPT deve praticar os actos necessários que lhe estão cometidos, com o objectivo de diminuir a instabilidade resultante do arrendamento das instalações dos serviços públicos, caso contrário, o Governo da RAEM continuará a suportar os avultados encargos resultantes do arrendamento, e os serviços públicos continuarão a enfrentar as já referidas dificuldades. Pelas razões expostas, deve o serviço competente resolver esta situação com a brevidade que se impõe.

### 3.6 Sugestões de auditoria

A DSSOPT deve realizar o planeamento urbanístico que constitui uma das vastas atribuições que lhe estão cometidas, estabelecidas no seu estatuto orgânico, mediante a fixação de um prazo para elaborar o plano director das zonas urbanas de todo o Território tendo em conta a sua envolvência. Para o efeito, a DSSOPT deve definir estratégias que vão ao encontro do desenvolvimento social, nomeadamente satisfazer as necessidades dos serviços públicos e de instalações públicas, de habitação, de educação e de assistência médica, bem como das actividades industriais e comerciais, por forma a afectar os recursos de forma adequada, tais como, os solos e os espaços físicos. A afectação desses recursos, deve ter em conta as necessidades actuais e futuras, em articulação estruturada das sinergias entre as diversas áreas, para além de definir estratégias para alcançar o desenvolvimento sustentável a longo prazo, e adoptar medidas a curto prazo para resolver os problemas actuais, de modo a estabelecer o equilíbrio entre os vários domínios e proceder ao ordenamento de espaços físicos e à organização do uso dos solos e da estrutura espacial ao melhor ritmo para o desenvolvimento da RAEM, tendo em vista o objectivo a longo prazo de alcançar gradualmente a concretização das políticas de desenvolvimento da cidade.

Em relação à elaboração do planeamento de construção dos edifícios para serviços públicos, a DSSOPT tem de ter em consideração as áreas necessárias para as lojas comerciais, escritórios e armazéns, e a sua localização de forma a satisfazer as necessidades de funcionamento dos serviços públicos, a título de exemplo, decidir sobre a concentração ou dispersão dos serviços públicos: para melhor satisfazer as necessidades dos cidadãos há serviços públicos que devem ter postos de atendimento instalados em diversas zonas da cidade, por outro lado, para elevar a eficiência de funcionamento e de troca de informações entre serviços públicos, é conveniente concentrar na mesma zona os serviços públicos que prestam serviços de “one-stop” por forma a facilitar a vida dos cidadãos. Além disso, devem ter em conta o local onde vão ser instalados os serviços públicos, em zonas consideradas mais relevantes ou menos relevantes: há serviços públicos que têm de estar instalados em determinadas zonas para poderem satisfazer as necessidades dos cidadãos, podendo também ficar instalados em zonas consideradas relevantes, outros há que podem ficar instalados em qualquer zona, podendo ser decidida a não instalação desses serviços em zonas relevantes, a fim de libertar recursos de solos das zonas comerciais relevantes para outros fins. Na prática, a DSSOPT deve fixar um prazo para a execução dos trabalhos acima, com vista a garantir que seja concluída, o mais breve possível, a construção dos referidos edifícios para dar resposta às solicitações dos serviços públicos.

## **Parte IV : Comentários gerais**

O Comissariado da Auditoria (adiante designado por CA) procedeu à recolha de informações sobre os imóveis próprios e arrendados pelos 101 serviços públicos durante o período compreendido entre 2004 e 2015, e tendo verificado que mais de 60% dos serviços públicos arrendaram instalações e lugares de estacionamento. A maioria desses serviços públicos é de natureza não provisória, cuja funcionalidade é satisfazer a longo prazo as necessidades públicas. O CA verificou ainda que, no período mencionado, há serviços públicos criados de acordo com o estipulado na Lei Básica da RAEM tinham que enfrentar o problema da mudança de instalações arrendadas caso os proprietários não os renovem os respectivos contratos de arrendamento. Em resultado, ao longo dos anos, o Governo da RAEM tem vindo a suportar elevadas despesas de arrendamento e com obras de remodelação, e por outro lado, quer a negociação com o proprietário do imóvel sobre renovação do contrato de arrendamento, quer a procura de novas instalações e os assuntos subsequentes relacionados com o arrendamento, a remodelação e a mudança de instalação implicaram acréscimos de trabalho para os serviços públicos utentes, para a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transporte e para a Direcção dos Serviços de Finanças.

Sem dúvida que a escassez de terrenos é uma questão crucial. Mas, a situação de arrendamento de instalações a privado pelo Governo decorrida há mais de uma década, logicamente, é uma situação que devia ser melhorada e resolvida atempadamente. Embora já em 2006, o serviço responsável pelo ordenamento dos solos tenha previsto implantar edifícios para serviços públicos na Zona B dos Novos Aterros Urbanos (posteriormente denominada por “zona destinada a órgãos políticos e judiciais”) e em 2010, 2011 e 2015, o mesmo tenha realizado auscultações públicas sobre o plano dos Novos Aterros Urbanos, infelizmente, estando ainda aquela zona na fase de planeamento.

Tanto a política do Governo da RAEM, como é do consenso na sociedade de que a construção de habitação pública é prioritária, no entanto, tudo só é conclusivo quando a DSSOPT tenha definido a ordem de prioridade com base da análise integral e razoável e tenha concluído que os terrenos são aproveitados basicamente para a construção de habitação pública num período de curto e médio prazo, ou mesmo alterar a finalidade da zona destinada a órgão políticos e judiciais para dar lugar à habitação pública, cuja conclusão deve ser fundamentada com provas suficientes para os serviços públicos afectados e a sociedade compreendam a decisão. Contudo, em função da análise da auditoria mostra que a DSSOPT não fez, por iniciativa própria, o levantamento do número de serviços públicos que necessitam de instalações, por forma a apurar as necessidades concretas dos mesmos, naturalmente, a DSSOPT não pode ter tido um planeamento e análise científica para a respectiva questão. Portanto, a situação de arrendamento de instalações a mercado decorrida há mais de uma década devido à prioridade dada à construção de habitação pública não é resultado de governação científica, do exercício de diligências e do cumprimento de responsabilidades.

Face ao acima exposto, a escassez de terreno e a construção prioritária de habitação pública são factores impeditivos ao Governo na resolução plena a médio prazo do problema acima descrito, mas não são as principais razões que conduzem à actual situação de impasse do planeamento e construção de edifícios para instalação de serviços públicos. Pois, a própria construção enfrenta bastantes limitações objectivas e algumas dificuldades concretas, as quais colocam a DSSOPT numa situação embaraçosa e os problemas não serão resolvidos se o plano global a longo prazo elaborado pela DSSOPT não articula com a procura e oferta efectiva. Efectivamente, o actual estatuto orgânico da DSSOPT aprovado em 1997 ou a antiga legislação que rege a sua estrutura conferem competências e atribuições à própria DSSOPT para proceder o planeamento urbanístico e executá-lo com poder discricionário. Enquanto a “Lei de planeamento urbanístico” aprovada em 2013 visa só regulamentar os respectivos procedimentos e conteúdos. Para o efeito, a DSSOPT deve definir estratégias que vão ao encontro do desenvolvimento de Macau, nomeadamente, nos âmbitos relacionados com a vida da população, os sectores industriais e comerciais, bem como a prestação de serviços. E mediante a elaboração do plano urbanístico para apurar a actual e futura situação de oferta e procura de terrenos, e conseqüente, análise detalhada para ponderar as vantagens e desvantagens, como também os custos e proveitos, com vista a regularizar a ordem de prioridade de construção e alcançar soluções eficazes e razoáveis para os problemas.

Não é uma mera questão de dispêndio de recursos públicos quanto aos avultados dinheiros públicos gastos anualmente pelo Governo da RAEM no arrendamento de instalações. Com a mudança do ambiente social e económico, os diferentes prazos de arrendamento e uma série de procedimentos de mudança de instalações e com obras de remodelação a tratar pelos serviços públicos conduzem à instabilidade do normal funcionamento dos mesmos e ao dispêndio de recursos administrativos, tornando os quais difíceis de assegurar a sua eficácia e eficiência dos trabalhos. Nas perspectivas de poupança de despesas e da administração pública e é relativamente raro a nível internacional haver Governo arrendar imóveis a privados, em grande escala, para instalação de serviços públicos e a não empenhar-se no planeamento de construção de próprios edifícios para serviços públicos, um facto que não condiz com a regra geral de custos e proveitos. Alguns serviços públicos que prestam atendimento ao público, por uma longa data não terem instalações próprias para o seu funcionamento, os mesmos tinham de arrendar fracções autónomas em edifícios comerciais mediante pagamento de elevadíssimas rendas, tornando-se assim difícil de controlar os custos das rendas que são pagas com dinheiros públicos, como também restringir a gestão diária e o planeamento da prestação de serviço ao público, resultando problemas desnecessários e restrições no desenvolvimento a longo prazo.

Os serviços públicos instalados em edifícios comerciais têm vindo a ser alvo de preocupação e suscita dúvida no seio da sociedade que deseja ansiosamente em resolver o problema da raiz pelos serviços das obras públicas. Através da presente auditoria comprova que já em 2012, a Direcção dos Serviços de Finanças apresentou duas propostas detalhadas sobre a construção de edifícios para instalação de serviços públicos, nas quais especificaram as dificuldades enfrentadas pelos serviços públicos e com fundamentos bastantes, no entanto, até ao período de auditoria em 2015 não houve ainda resposta activa sobre o respectivo trabalho. No decurso desses anos, as despesas gastas no arrendamento de instalações para serviços públicos pelo Governo da RAEM têm vindo a aumentar em função da mudança do mercado, o que reflecte que a DSSOPT não fez acompanhamento rigoroso da proposta de construção de edifícios para instalação de serviços públicos, nem lançou quaisquer medidas que apoiam o Governo na redução das despesas relacionadas com o arrendamento de imóveis e no melhoramento das condições de trabalho dos serviços públicos.

A DSSOPT deve cumprir a rigor as próprias atribuições e encarar os problemas com brevidade, através da revisão do actual arrendamento de instalações pelos serviços públicos e a empenhar-se na economia e valorização dos dinheiros públicos com ponderação rigorosa dos custos e proveitos e da imagem pública, bem como na preparação de instalações adequadas para funcionamento dos serviços públicos, com vista a corrigir activamente as situações irrazoáveis atendendo à visão global e salvaguardar os interesses globais do Governo da RAEM.



## **Parte V : Resposta do sujeito a auditoria**





C3-2-32

DSSOPT

\*0010001068032L\*



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

100117 | 2016

**機密**  
**CONFIDENCIAL**

致：

澳門特別行政區審計署  
梁煥庚局長 台啟

Ao

Exmº Sr. Neoh Hwai Beng,  
Director da Direcção dos Serviços de Auditoria  
do Comissariado da Auditoria da RAEM

來函編號  
Sua referência

053/CA/DSA/2016

來函日期  
Sua comunicação de

23/06/2016

發函編號  
Nossa referência

021/SOTSDB/2016

澳門郵政信箱 467 號  
C. Postal 467 – Macau

事由：  
Assunto

回應審計報告  
Resposta ao relatório de auditoria

梁煥庚局長台鑑：

收悉 貴署《政府部門辦公大樓的規劃及建設》衡工量值式審計工作報告，  
本局謹以書面回應，敬請參閱附件。

專此奉達，順頌  
台安

Exmº Sr. Director Neoh Hwai Beng

Acuso a recepção do relatório de auditoria de resultados elaborado pelo V. Comissariado da Auditoria sobre o “Planeamento e construção de Edifícios para Instalações de Serviços Públicos” e venho, por este meio, apresentar, junta em anexo, a nossa resposta, por escrito, a este assunto.

Com os melhores cumprimentos.

土地工務運輸局局長  
O Director da DSSOPT,

李燦烽  
Li Canfeng

2016 / 07 / 14

附件：《政府部門辦公大樓的規劃及建設》衡工量值式審計工作報告之書面回應  
Anexo: Resposta escrita ao relatório de auditoria de resultados sobre o “Planeamento e construção de Edifícios para Instalações de Serviços Públicos”.



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

## **Resposta escrita ao Relatório de Auditoria de Resultados sobre o “Planeamento e a Construção de Edifícios para Instalações de Serviços Públicos”**

Para responder às pretensões da sociedade na área da habitação pública e melhorar a qualidade de vida da população, os terrenos recuperados nos últimos anos e os terrenos a explorar destinam-se prioritariamente à construção de habitação pública e respectivas instalações complementares. Desde 2007, a fim de haver uma articulação com as Linhas de Acção Governativas e resolver as necessidades habitacionais, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) e os respectivos serviços do Governo já planearam e construíram 24 projectos da habitação pública e várias instalações complementares, nomeadamente instalações médicas, instalações educativas, instalações de trânsito, instalações de protecção ambiental, etc. Quanto à insuficiência de espaços para escritórios governamentais, esta Direcção dos Serviços planeia utilizar os dois terrenos recuperados para construir edifícios polivalentes para uso dos serviços do Governo.

O planeamento e a construção de edifícios para instalações de serviços públicos é uma das vertentes do planeamento e construção respeitante ao aproveitamento de terrenos para diversos fins e o seu aproveitamento está interligado. Relativamente a esta questão, em 2008 o Governo da RAEM desencadeou um estudo intitulado “Uma abordagem sobre o estabelecimento de um sistema de planeamento urbano moderno e científico”. Procedeu também a uma série de estudos prévios e trabalhos preparatórios, tendo concluído a legislação da “Lei do planeamento urbanístico” em 2013, lei esta que define uma série de procedimentos de elaboração, aprovação, implementação, revisão e alteração no âmbito do planeamento urbanístico, de forma a disponibilizar indicações e condições para a realização do plano director e dos planos de pormenor. Actualmente, os departamentos competentes estão a realizar um estudo relativo à estratégia do desenvolvimento urbano e depois elaborar-se-ão o plano director.



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

Face à limitação de solos e aos vários pedidos da sociedade, a DSSOPT tem envidado esforços para abrir mais instalações de serviços públicos nas diversas zonas urbanas, estando a acompanhar várias empreitadas para esse fim, nomeadamente as Novas Instalações Provisórias dos Tribunais de Base, o Edifício da Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água, o Edifício Provisório do Ministério Público, o Edifício do Departamento Policial, Taipa, etc. Quanto à implementação na Zona B de uma zona destinada a órgãos administrativos e judiciais, na 3ª fase de auscultação pública do Plano Director dos Novos Aterros realizada no ano transacto, foram apresentadas diversas opiniões relativas ao planeamento da respectiva zona.

Tal como referido nos pareceres e sugestões úteis constantes do Relatório de Auditoria de Resultados sobre o “Planeamento e a Construção de Edifícios para Instalações de Serviços Públicos”, a DSSOPT continua activamente empenhada nos respectivos trabalhos. Por um lado têm-se promovido os trabalhos preparatórios do “Plano Director de Macau”, recolhendo-se e analisando-se durante a sua elaboração dados sobre as necessidades dos diversos serviços públicos, de forma a que no futuro possa haver um plano de pormenor que permita satisfazer a procura de espaços destinados a instalações de serviços públicos e por outro lado tem procurado encontrar nas zonas existentes e nos novos aterros, locais adequados para essas instalações, de forma a resolver a carência de espaços para tal finalidade e permitir que os cidadãos possam ter acesso a serviços públicos de melhor qualidade e mais convenientes.

