



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO PARA
OS ASSUNTOS DE TERRAS E CONCESSÕES PÚBLICAS
RELATÓRIO N.º 4/VI/2018

Assunto: Acompanhamento do regime das concessões de obras públicas e sua fiscalização

I

INTRODUÇÃO

1. Nos termos do artigo 29.º do Regimento da Assembleia Legislativa, aprovado pela Resolução n.º 1/1999 e alterado pelas Resoluções n.ºs 1/2004, 2/2009, 1/2013, 1/2015 e 2/2017, foi criada a Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Terras e Concessões Públicas (doravante designada por Comissão), através da Deliberação n.º 15/2017 do Plenário de 23 de Outubro de 2017.

2. Em 1 de Novembro de 2017, a Comissão reuniu-se para discutir a programação dos trabalhos a realizar nesta sessão legislativa e aprovou, por unanimidade, o acompanhamento do regime das concessões de obras públicas e sua fiscalização.

林
9/2
ca
3
j
A
CS
P
B
A



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

3. Por forma a acompanhar o assunto acima referido, a Comissão reuniu-se, nos dias 7 de Fevereiro e 8 de Maio de 2018, tendo contado com a presença do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Raimundo do Rosário, do Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), Li Canfeng, do Coordenador substituto do Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas (GDI), Sam Weng Chon, e do Coordenador do Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes (GIT), Ho Cheong Kei, entre outros representantes do Governo.

4. Findos os trabalhos de acompanhamento, vem esta Comissão elaborar, nos termos do n.º 1 do artigo 9.º das “Regras de Funcionamento da Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Terras e Concessões Públicas”, o respectivo relatório de acompanhamento.

II

APRESENTAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS EM EMPREENDIMENTOS DE OBRAS PÚBLICAS

5. Em primeiro lugar, os representantes do Governo efectuaram uma apresentação e explicação dos procedimentos em empreendimentos de obras públicas à Comissão. Segundo a apresentação dos representantes do Governo, os procedimentos de cada empreendimento estão divididos em três fases, que incluem a fase de projecto, a de obra e a de recepção.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including characters like '林', '91', 'ca', and various stylized initials.



6. Fase de projecto

6.1. No contexto temporal, a fase de projecto está dividida em fase anterior e fase posterior. A fase anterior vai, em primeiro lugar, preparar os dados base do empreendimento, que abrangem o objectivo, a localização, os requisitos do projecto, etc. Após a elaboração do programa e da planta de condições urbanísticas, entra-se, a partir daí, nos procedimentos de consulta para a elaboração do projecto. O tempo que esta fase requer está dependente da complexidade do empreendimento e do número de serviços envolvidos.

6.2. Nos procedimentos de consulta para elaboração de projectos, em primeiro lugar há que obter a autorização do lançamento da consulta; após a respectiva aprovação, efectua-se a elaboração do processo de consulta, que pode ser utilizado após a aprovação do superior hierárquico competente. Após a entrada na fase de consulta, efectua-se a emissão do processo de consulta; e, após a recepção das propostas, realizam-se os trabalhos de abertura e avaliação das mesmas; após a conclusão dos trabalhos de avaliação das propostas, submete-se então os resultados da avaliação à entidade competente para aprovação. Normalmente, cada uma das etapas dos procedimentos demora cerca de um mês.

6.3. Após a conclusão dos procedimentos de consulta e a aprovação da adjudicação, iniciam-se os procedimentos para celebração de contrato, que incluem a submissão, pela empresa adjudicatária, dos documentos e da

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by several smaller ones, and a large signature at the bottom.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

caução necessários para efeitos desta celebração, bem como a cabimentação de verbas tendo em conta o valor do empreendimento. Após a conclusão dos referidos procedimentos e reunidas as condições financeiras, o notário privativo da Direcção dos Serviços de Finanças (DSF) efectua então a marcação da data para celebração do contrato, que, normalmente, demora cerca de três meses.

6.4. Após a celebração do contrato, iniciam-se os procedimentos para elaboração do projecto, divididos, normalmente, em três fases: fase do estudo prévio, fase do projecto base e fase do projecto de execução. Em cada fase, é necessário solicitar pareceres técnicos às respectivas entidades consoante as situações em que se encontram os elementos do projecto.

As entidades alvo de consulta incluem, principalmente, as entidades utilizadoras, DSSOPT, Corpo de Bombeiros (CB), Direcção dos Serviços de Correios e Telecomunicações (CTT), Companhia de Electricidade de Macau (CEM), Sociedade de Abastecimento de Águas de Macau (SAAM), Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM), etc. Junto das entidades utilizadoras faz-se, principalmente, consultas relativas às suas exigências; junto da DSSOPT, consultas relativas às matérias, ou seja, às normas de construção que se deve ter em atenção; junto do CB, consultas de opiniões relativas às normas de segurança contra incêndios; junto dos CTT, CEM e SAAM, consultas relativas à coordenação entre os empreendimentos das

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by initials 'Y', 'ca', 'B', a large signature, 'A', 'CS', 'B', 'B', and 'A'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

obras públicas e os trabalhos das vertentes das telecomunicações, e do abastecimento de energia eléctrica e de água; e junto do IACM, consultas de opiniões principalmente sobre as instalações e os equipamentos relativos à drenagem de águas residuais, limpeza, depósitos de lixo fechados, etc.

Para além disso, tendo em conta as necessidades dos empreendimentos em concreto, há que, provavelmente, consultar ainda outras entidades sobre determinados assuntos específicos, tais como, por exemplo, a Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT), o Instituto Cultural (IC), a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental (DSPA), a Autoridade de Aviação Civil (AAC), o Gabinete para o Desenvolvimento do Sector Energético (GDSE), o GIT, etc. Se o empreendimento em causa necessitar de uma avaliação do impacto ambiental, então esta é concluída nessa mesma fase.

Em cada fase, basicamente, o tempo necessário para a recolha de opiniões/respostas das entidades é um mês. Em caso de necessidade, realiza-se a discussão de determinadas questões. Seguidamente, dá-se algum tempo à empresa projectista para efectuar a revisão do projecto. Em cada fase da concepção do projecto, após a recepção dos pareceres das entidades e do ajustamento do projecto, há que obter ainda a respectiva aprovação, para assim se entrar na fase de projecto mais detalhado. Finalmente, chega-se à fase de projecto de execução, que vai contar com os seguintes elementos, tais como, peças desenhadas, medições, especificações técnicas, estimativa do custo da obra, prazo de execução, etc.

[Handwritten signatures and initials on the right margin]



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Quando estão reunidos todos esses elementos e o projecto estiver de acordo com os requisitos, então o projecto é aprovado. De seguida, passa-se para a fase de obra.

7. Fase de obra

7.1. Na fase de obra, iniciam-se os procedimentos de concurso em empreitadas de obras públicas.

Quanto aos procedimentos, começa-se então com a obtenção da autorização de lançamento do concurso, a elaboração do processo de concurso e a entrega de propostas. Para a entrega de propostas há um prazo que muda consoante a complexidade do empreendimento, podendo variar entre um a três meses. Após o referido prazo de entrega de propostas, realiza-se o respectivo acto público e procede-se à avaliação das mesmas. Após a avaliação das propostas, o resultado é submetido à entidade competente para aprovação, para efeitos de adjudicação. Os procedimentos necessitam de cerca de um mês, excepto o prazo de entrega de propostas.

7.2. Após a adjudicação, passa-se para os procedimentos para celebração do contrato. Esses procedimentos são semelhantes aos procedimentos para celebração de contrato na fase de projecto e demoram três meses ou mais.

[Handwritten signatures and initials on the right margin]



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

7.3. Após a celebração do contrato, efectua-se a consignação da obra, dando início aos trabalhos de execução.

7.4. No processo de execução da obra, para além da participação das entidades de construção e da provável participação das entidades utilizadoras, conta-se ainda com a participação obrigatória de uma terceira entidade responsável pela fiscalização e de outra terceira entidade encarregada do controlo da qualidade em todos os procedimentos, para efectuarem uma supervisão da execução de toda a obra até à recepção.

8. Fase de recepção

8.1. Após a conclusão das obras e da fase de obra, passa-se para a fase de recepção.

Nesta fase, as entidades utilizadoras e a entidade responsável pela fiscalização vão efectuar a vistoria da obra, e as entidades que foram basicamente alvo de consulta vão também realizar vistorias. Por exemplo, o CB efectua uma vistoria da situação da segurança contra incêndios de toda a construção, e o IACM efectua ainda vistorias da situação das condições de salubridade ambiental, das ligações das instalações de drenagem de águas residuais, etc.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'GL', 'Ca', 'j', 'jhu', 'C', 'CS', 'B', and 'A'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

8.2. Após a conclusão de todas as vistorias, e reunidas as condições para a entrega da obra, é que se desenvolve então o procedimento relativo à recepção provisória. Após a assinatura do auto de recepção provisória, o prazo de garantia da obra inicia-se de imediato, com, normalmente, dois anos de garantia geral e cinco anos de garantia de impermeabilização. Segundo as respectivas normas, no prazo de garantia são retidos 10% do valor total da adjudicação da obra como caução até ao termo deste prazo.

8.3. Decorridos os primeiros dois anos do prazo de garantia, procede-se novamente a mais uma vistoria, para averiguar o estado da construção, isto é, se continua a reunir as respectivas condições. Após a assinatura do auto de recepção definitiva, a caução é restituída no seu total, terminando a responsabilidade de garantia da empresa de construção, e os futuros trabalhos de garantia cabem às entidades utilizadoras ou a outras entidades responsáveis.

III

DISCUSSÃO DO REGIME DAS CONCESSÕES DE OBRAS PÚBLICAS
E SUA FISCALIZAÇÃO

9. Depois da apresentação feita pelos representantes do Governo, a Comissão recorreu a alguns casos ocorridos na sociedade para o acompanhamento, discussão e troca de opiniões com os referidos

Handwritten signatures and initials on the right margin, including '林', 'gl', 'ca', 'j', 'ju', 'A', 'B', and 'Ar'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

representantes, sobre as vertentes dos projectos, execução, fiscalização, recepção de obras, etc., abordando as melhorias a introduzir no regime das concessões de obras públicas e sua fiscalização.

Após análise, a Comissão entende que o regime das concessões de obras públicas e sua fiscalização apresenta os seguintes problemas: prolongamento dos prazos das obras públicas, derrapagem orçamental das obras públicas, critérios de adjudicação das obras públicas, qualidade e fiscalização das obras públicas.

10. Prolongamento dos prazos das obras públicas

10.1. A Comissão aponta que os procedimentos da fase de projecto de obras são excessivamente complexos, pois a duração de cada uma das suas etapas varia entre um a três meses. Só na elaboração do projecto conta-se com um estudo prévio, o projecto base e o projecto de execução; mais ainda, em cada fase, é necessário solicitar pareceres técnicos às respectivas entidades, e o tempo necessário para a recolha de opiniões/respostas é de um mês ou mais.

Atendendo à actual situação do grande volume de obras e insuficiência de recursos humanos, a Comissão entende que é adequado o Governo analisar seriamente as etapas de cada um dos procedimentos, para saber se



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

correspondem, ou não, ao exigido ao nível jurídico, bem como otimizar o actual mecanismo relativo às consultas junto de diversas entidades, reduzindo quanto possível o tempo dos procedimentos, em prol do aceleração da construção dos empreendimentos.

10.2. Para além disso, alguns membros da Comissão apontaram que nem sempre têm de haver duas ou mais fases de adjudicação decorrentes da separação das fases de elaboração do projecto e de construção da obra. No passado, houve adjudicações de empreendimentos de obras que incluíram em conjunto a elaboração do projecto e a construção da obra. Os representantes do Governo efectuaram uma apresentação sobre o tempo gasto em cada procedimento e, se for feito o cálculo com base nisto, com a redução de um procedimento de consulta e do posterior procedimento para celebração do contrato, consegue-se poupar oito a nove meses do tempo do respectivo empreendimento da obra. Propõe-se, então, a definição de critérios e mecanismos para a repartição de fases e até de serviços do empreendimento da obra, por forma a reduzir etapas desnecessárias dos procedimentos.

10.3. Para além da optimização dos procedimentos ao nível do funcionamento administrativo, o que mais preocupa a Comissão é a revisão e o aperfeiçoamento do regime jurídico.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by several smaller ones and initials.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

O artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, isto é, a lei vulgarmente designada por “Lei de aquisições”, continua até ao momento a prever o seguinte: “as obras tiverem um preço estimado superior a 2 500 000 patacas”, isto é, uma norma relativa à realização obrigatória de concurso.

Alguns membros da Comissão entendem que, por um lado, o respectivo valor não sofreu nenhum ajustamento, passados mais de 20 anos, desde a entrada em vigor da lei, o que dificilmente consegue então dar resposta às exigências decorrentes do rápido desenvolvimento económico registado em Macau nos últimos anos; por outro lado, é elevado o actual número de obras públicas do Governo¹ e há dificuldade no recrutamento de pessoal, factores que vão impulsionar o Governo a efectuar, o mais rápido possível, uma revisão ao referido valor e a dar início aos trabalhos de revisão da lei, por forma a reduzir situações em que é necessária a realização do procedimento de concurso nas obras que não são consideradas de grande dimensão.

10.4. A Comissão deu importância à existência provável de discrepâncias na interpretação relativa à contagem do prazo de obras, partindo do ponto de vista dos cidadãos, do Governo e dos empreiteiros.

¹ Segundo o “Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2018”, existem 34 obras com valor superior a 100 milhões de patacas; e ainda 27 projectos em curso, cujas obras se estimam em mais de 100 milhões de patacas. Para além disso, na reunião, segundo as afirmações dos representantes do Governo, os empreendimentos de obras públicas de grande dimensão ainda vão aumentar e incluem os seguintes: a quarta passagem, a obra das 7 mil habitações públicas da zona A dos novos aterros, os 7 edifícios da zona administrativa e judiciária, o empreendimento das habitações públicas na Avenida Wai Long, etc.; e as informações relativas às adjudicações de obras avaliadas em mais de 10 milhões de patacas já estão, a partir do corrente ano, nas páginas electrónicas das entidades responsáveis pelas obras, para efeitos de referência.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Por forma a clarificar a questão da inclusão, ou não, na contagem do prazo de obras, dos dias que não reúnem condições para execução de obras devido a mau tempo, para reduzir o adivinhar desnecessário do público sobre as razões que levaram à prorrogação do prazo, os representantes do Governo manifestaram que estão a par da situação geral do clima de Macau, isto é, dos dados estatísticos relativos aos dias de sol e de chuva dos últimos 20 anos, facultados pela Direcção dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos. Assim sendo, para as futuras novas obras, vão anualmente, e de forma faseada, experimental e automática, aumentar um mês a título de compensação e, a respeito disso, não vão permitir de modo algum que os empreiteiros aleguem a referida razão para a prorrogação do prazo de execução das obras.

10.5. Quanto à coordenação das obras, os representantes do Governo manifestaram que, no passado, a Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro fez a recolha das informações relativas às tubagens subterrâneas de cada uma das concessionárias, tendo concluído os trabalhos de construção do sistema de informação dessas tubagens. A partir do corrente ano, estão reunidas as condições para a emissão, por requerimento, de informações concretas sobre as condutas que estão por baixo do local da execução de obras, para reduzir as incertezas das obras subterrâneas e, assim, reduzir atrasos.

林
9/2
co
j
j
CS
CS
A



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

10.6. Quanto às situações de prolongamento de prazos de elaboração de projectos e de execução de obras, os representantes do Governo manifestaram que, após audiência, se se entender que há falta de razoabilidade no respectivo atraso, vão, então, ser aplicadas sanções. Nos últimos anos, as situações de aplicação de sanções têm vindo a aumentar e espera-se então conseguir, gradualmente, promover uma nova cultura.

10.7. A Comissão e os representantes do Governo discutiram ainda os seguintes assuntos: a necessidade de efectuar a supervisão da aplicação da legislação relativa à adjudicação de obras, por forma a reduzir os conflitos e as arbitragens; a necessidade de iniciar a formação de quadros qualificados e especializados, e de aumentar os recursos humanos dos respectivos âmbitos; a necessidade de aplicar rigorosamente as normas relativas ao horário de execução de obras, previstas na Lei de prevenção e controlo do ruído ambiental; a necessidade de criar mecanismos de colaboração interserviços, etc., pretendendo, através de métodos complexos, poupar no tempo das obras.

11. Derrapagem orçamental das obras públicas

Relativamente ao problema da derrapagem orçamental das obras públicas, segundo a explicação do Governo, a situação de derrapagem continua a existir, mas já se registou alguma melhoria. Isto deveu-se à existência em Macau de um grande número de obras públicas e de, no



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

passado, o Governo ter resolvido os problemas recorrendo ao erário público para evitar situações de novos atrasos nas obras. Um exemplo claro é o do Terminal Marítimo do Pac On, pois no seu concurso foi adoptado o critério de “atribuição da empreitada ao preço mais baixo”, por isso surgiram posteriormente vários problemas.

Segundo os representantes do Governo, para além do problema da derrapagem orçamental, no passado registou-se uma outra situação, em que o empreiteiro efectuou cobranças de acordo com os preços da lista de preço unitário do concurso público, mas, posteriormente, recorreu ao pretexto de insuficiência de oferta, entre outras razões, para pedir a alteração dos materiais por outros. Apesar de se ter mantido inalterado o preço das obras, a qualidade dos materiais piorou, situação que resultou no declínio da qualidade das obras e no aumento dos custos de reparação em momento posterior.

12. Critérios de adjudicação das obras públicas

12.1. No passado, foi adoptado o critério de “atribuição da empreitada ao preço mais baixo” na adjudicação dos empreendimentos de obras públicas, o que originou muitos problemas graves, nomeadamente, o constante reforço orçamental, as influências na qualidade das obras, o arrastamento do prazo de execução, etc., pelo que toda a sociedade tem de suportar, em conjunto, as respectivas consequências.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by initials 'GL', 'ca', 'j', 'jhu', 'CS', and a large signature 'BA' with 'A' below it.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Os representantes do Governo concordaram que o critério absoluto de “atribuição da empreitada ao preço mais baixo” pode originar algumas situações insatisfatórias, mas afirmaram, ao mesmo tempo, que, no actual regime de pontuação, há uma tendência de descida da percentagem do preço do projecto e, simultaneamente, regista-se um aumento da percentagem temporal. Normalmente, os critérios de avaliação abrangem ainda o projecto e a experiência.

Alguns membros da Comissão propuseram a inclusão nos critérios de avaliação do factor do desempenho passado dos concorrentes, isto é, a obtenção de mais ou menos pontuação dependeria do facto de os concorrentes terem recebido ou não qualquer prémio ou sanção. Os factores, tais como, o período de garantia, a qualidade dos serviços de manutenção e reparação, a atitude dos empreiteiros nos serviços, etc. devem ser reflectidos devidamente na pontuação, com vista a encorajar os empreiteiros a aumentarem a qualidade das obras e dos serviços.

Alguns membros da Comissão também manifestaram preocupação com a não resolução pela raiz da situação de “atribuição da empreitada ao preço mais baixo”, afirmando que a percentagem do preço das obras diminuiu, mas, na maior parte dos documentos dos concursos, a referida percentagem continua a ultrapassar 50 por cento². Por outras palavras, apesar de um

² Relativamente a esta situação, pode-se consultar as informações sobre concursos dos projectos



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

concorrente obter pontuações elevadas nos factores do prazo de execução, da experiência, do projecto de execução, etc., mesmo assim não consegue ganhar a adjudicação.

Relativamente às diferentes opiniões dos membros da Comissão, os representantes do Governo afirmaram que já tinham começado a implementar o novo modelo de avaliação: considerados os diversos critérios de avaliação e elaborada uma lista final, é escolhido, nas empresas que ocupam os três primeiros lugares, o concorrente que apresentou a proposta com preço mais baixo. Salientaram ainda que esta situação não cai no critério absoluto de "atribuição da empreitada ao preço mais baixo", e que o novo modelo de avaliação não só pode garantir que a empresa vencedora dispõe de condições e capacidades suficientes, mas também pode reduzir as despesas públicas.

12.2. Quanto a algumas grandes obras, em que se opta pela forma de consulta, em vez de se realizar concursos públicos, segundo a explicação dos representantes do Governo, teoricamente, os concursos públicos são mais justos, mas a empresa vencedora pode ser uma empresa totalmente desconhecida. Numa obra com preço elevado, existe um risco bastante alto se se desconhecer totalmente o "background" das empresas. No passado,

públicos, disponíveis no "website" da DSSOPT: <https://www.dssopt.gov.mo/pt/home/constructInfos/id/18>; as informações sobre concursos públicos disponíveis no "website" do GDI: <http://www.gdi.gov.mo/pt/tender.php?cate=1>; e as informações sobre concursos disponíveis no "website" do GIT: <http://www.git.gov.mo/pt/tender.aspx?pass=1>.



também houve casos com problemas por causa disso, portanto, na reabertura do concurso da obra da Oficina do metro, não foi realizado o concurso público, mas, sim, foram apresentadas fundadas razões aos superiores e, depois de obtida a devida autorização, foram convidadas 7 empresas, acreditando-se terem capacidade para a apresentação das propostas.

13. Qualidade e fiscalização das obras públicas

Muitos membros da Comissão manifestaram preocupação com os problemas da qualidade das obras públicas registados nos últimos anos, nomeadamente, no Edifício do Lago, de habitação económica, no Terminal Marítimo do Pac On, etc., projectos que apresentaram sucessivos problemas de qualidade, e esses problemas têm a ver com vários aspectos, tais como, a concepção dos projectos, os materiais, a execução das obras, a fiscalização, a vistoria, a manutenção, as sanções, etc.

Os representantes do Governo admitiram que as referidas obras apresentaram problemas de qualidade, esclarecendo que era difícil evitar os problemas de qualidade, tendo em conta o facto de haver, nos últimos anos, muitas grandes obras com necessidade de serem concluídas ao mesmo tempo. Assim, após a conclusão das obras, tem-se vindo ainda a proceder ao respectivo acompanhamento e tratamento, aliás, se os cidadãos detectarem problemas aquando da utilização dessas instalações, o Governo efectua a respectiva reparação e manutenção.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

13.1. Alguns membros da Comissão estiveram atentos às influências nas obras das etapas de elaboração de projecto. Se uma peça desenhada do projecto apresentar problemas, isto facilmente faz com que as obras a realizar no futuro tenham de ser alteradas várias vezes e, para além disso, a alteração da peça desenhada também deve seguir todos os procedimentos definidos, e ausculta-se, novamente, a opinião dos serviços competentes, portanto, o andamento das obras acaba por ser afectado. Se a concepção for incompleta, isto vai resultar na falta de informações sobre os equipamentos básicos, materiais, etc. Portanto, tendo em conta a falta da respectiva cabimentação de verbas, é necessário o reforço orçamental na fase de execução da obra. Daí resulta que a fiscalização da qualidade na fase de projecto seja muito importante.

Segundo os representantes do Governo, aprendendo com a experiência do passado, já são adoptadas algumas medidas de melhoria, incluindo: são impostas exigências mais rigorosas e detalhadas à equipa de projecto, por exemplo, o aumento da exigência da habilitação profissional e a obrigatoriedade da participação em certas reuniões por parte dos profissionais principais; a contratação de um consultor de projecto para, na fase de elaboração do projecto, representar o Governo na comunicação, através de reuniões, com a equipa de projecto sobre os pormenores da concepção, no sentido de garantir a satisfação de todas as exigências da mesma; nalgumas



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

obras grandes, por exemplo, a ilha artificial, o metro ligeiro, o complexo de cuidados de saúde das ilhas, a quarta ponte, etc., já foi implementado, a título experimental, o regime de "quantity surveyor" (QS), ou seja, antes da aprovação do projecto, incumbe-se uma empresa terceira de efectuar uma avaliação prévia da peça desenhada e de verificar as listas de quantidades, nomeadamente, os recursos humanos futuramente necessários para a construção da obra e os equipamentos e instalações; e só depois de se confirmar a inexistência de problemas, é que se avança para o concurso da obra, assegurando-se, deste modo, o seu andamento.

— A Comissão concorda que o Governo efectuou a revisão dos mecanismos de obras públicas e apresentou medidas de melhoria. No entanto, também alertou o mesmo para prestar atenção ao reforço dos trabalhos na fase inicial, por exemplo, o reforço da fiscalização do trabalho de sondagem geotécnica, com vista a evitar situações de atraso na construção, derrapagem orçamental, etc. resultantes de erros na concepção.

Alguns membros da Comissão mostraram-se preocupados com a profissionalização das empresas locais de projectos. Houve um membro que propôs a realização de mais concursos públicos internacionais. Um outro membro afirmou que o Interior da China dispõe de um nível técnico cada vez mais elevado, portanto, tem capacidade de construir obras relativamente grandes.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

13.2. A Comissão notou que, quanto aos materiais de construção escolhidos, houve igualmente problemas de qualidade e de reforço orçamental. Os exemplos que se discutiram muito na sociedade incluíram o caso da queda grave de tijolos do Edifício do Lago, de habitação económica.

Segundo os representantes do Governo, o problema da queda de tijolos no Edifício do Lago deveu-se ao facto de, na altura, terem sido escolhidos tijolos de dimensão demasiado grande. Aqueles afirmaram que, quanto ao futuro projecto de habitação pública na zona A dos novos aterros, iam aprender com a experiência e tentar usar tinta, cuja manutenção é fácil. Para além disso, o desenvolvimento social resulta em mudanças dos materiais de construção, isto é, alguns tipos de materiais usados no passado já não se usam agora e até já desapareceram do mercado. Após a revisão, vai-se dar mais importância aos indicadores técnicos quanto à escolha dos materiais das obras, e não obrigar a usar materiais de determinada marca. As empresas de projectos ou as de construção podem escolher materiais, no âmbito das exigências dos indicadores técnicos e, no processo da escolha, o Governo vai reforçar a comunicação com as entidades utilizadoras, a equipa de projectos e a empresa de construção, entre outras partes.

13.3. Em relação à qualidade da execução das obras pelo empreiteiro, a proposta de optimização dos representantes do Governo implica, principalmente, a introdução da gestão de projectos e de "milestones", e o aumento das exigências e agravamento das sanções. Por exemplo, exigir aos

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by several smaller initials and signatures.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

concorrentes, antecipadamente, na fase de consulta, a garantia de disponibilização dos equipamentos essenciais, com vista a assegurar que o empreiteiro é capaz de iniciar as obras tendo em conta a situação real. Se este não puder disponibilizar os referidos equipamentos aquando da execução das obras, é punido.

13.4. A supervisão das obras é uma das garantias essenciais para a qualidade dos empreendimentos.

Segundo a apresentação dos representantes do Governo, actualmente, a supervisão da elaboração do projecto e da execução das obras é da responsabilidade da equipa de fiscalização do projecto. Foram, portanto, formuladas algumas exigências quanto aos recursos humanos e responsabilidades por parte desta equipa e, se esta não conseguir preenchê-las, é punida. Por exemplo, na fiscalização da fase de instalação dos equipamentos do sistema de comboio do metro ligeiro, vai-se exigir mais à respectiva equipa de fiscalização, nomeadamente, no âmbito da qualificação dos técnicos das diferentes áreas; nas etapas especialmente importantes, tal como a ligação da electricidade nos carris, qualquer falha na execução das obras pode trazer graves consequências, portanto, as responsabilidades da respectiva equipa de fiscalização quanto a estas partes serão aumentadas, isto é, vai-se-lhe exigir uma supervisão adequada e abrangente; quando houver falha por parte do empreiteiro respectivo, a equipa de fiscalização também responde solidariamente.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

No entanto, alguns membros indicaram que, mesmo havendo uma equipa de fiscalização nas obras, continuaram a existir graves problemas, tais como, erros de projecto, má qualidade na execução das obras, prolongamento dos prazos e derrapagem orçamental das obras públicas, entre outros. Suspeita-se de que isso se deve ao facto de a consultadoria de fiscalização por adjudicação não desempenhar realmente a sua função de supervisão, devendo-se ainda às responsabilidades de fiscalização por parte do Governo.

Segundo a explicação dos representantes do Governo, não há, actualmente, em Macau muitas empresas de fiscalização de obras de grande dimensão para se escolher. Nesta fase, devido ao volume e à complexidade das obras, há insuficiência de recursos humanos locais e de talentos de obras, especialmente, de técnicos responsáveis pela fiscalização das obras, que devem ter um nível profissional mais alto e mais experiência, para poderem realmente fiscalizar as obras e descobrir nelas eventuais defeitos, e tratar os problemas, de forma adequada e atempada, quanto à qualidade das obras.

Perante o grande volume actual de obras, a Comissão entende que o Governo deve elaborar um novo plano para, por um lado, resolver o problema da insuficiência de talentos e, por outro, planear o calendário para o lançamento de obras segundo a ordem de prioridades, com vista a distribuir adequadamente os recursos humanos e a assegurar a qualidade das obras.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Houve um membro que sugeriu ao Governo a promoção da partilha interserviços dos recursos físicos, com vista à fusão de trabalhos, à redução do volume de obras e à libertação de mais recursos para elevar a qualidade da construção.

13.5. O problema da qualidade das obras públicas tem sido alvo de atenção da sociedade. Desde o caso do Edifício do Lago, o referido problema destacou-se. Verifica-se uma grande distância temporal entre a data da recepção e a data da "ocupação da habitação" por parte dos cidadãos. A sociedade em geral suspeita dos critérios de vistoria das obras e do prazo de garantia demasiado curto.

Em relação aos referidos problemas, segundo os representantes do Governo, actualmente, o prazo normal de garantia é de dois anos e, quando estão implicadas a impermeabilização e a estrutura, o prazo é de cinco anos. No prazo de garantia, o empreiteiro em causa é responsável por realizar as devidas obras de manutenção e reparação. O prazo de garantia conta-se a partir da assinatura do auto de recepção provisória das obras. Após o prazo de garantia, e concluída a recepção definitiva, em princípio, o empreiteiro em causa já pode sair. Quanto ao projecto da habitação económica do Edifício do Lago, segundo o entendimento geral, as obras de reparação e manutenção de um edifício com fracções vendidas devem ser da responsabilidade da sua assembleia de condóminos, e esta pode requerer ao Instituto de Habitação (IH)

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name '林' (Lin) and various initials and signatures.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

um financiamento do Fundo de Reparação Predial. De qualquer modo, o IH ainda está a tratar de vários problemas relativos à qualidade de obras, e os empreiteiros envolvidos também estão dispostos a realizar a manutenção e a reparação devidas.

Os membros da Comissão tiveram opiniões diferentes quanto à explicação do Governo. Um membro da Comissão entendeu que o Governo deve disponibilizar uma proposta para resolver de vez o problema da queda de tijolos no Edifício do Lago; houve um membro que deu atenção à questão de quanto tempo é que o Governo deve continuar a suportar, com o erário público, os custos com a reparação dos projectos de habitação pública. Outro membro entendeu que o Governo deve fazer a revisão sobre a contagem do início e do termo do prazo de garantia, porque considera que os projectos de habitação pública são diferentes dos outros projectos de obras públicas. Para evitar que os cidadãos paguem por um ambiente habitacional sem garantias, o mesmo sugeriu que fossem aumentadas nos contratos de construção de habitações públicas as responsabilidades dos empreiteiros quanto à garantia, prolongando-se o respectivo prazo.

Os representantes do Governo afirmaram que iam fazer uma consideração sintética sobre as opiniões apresentadas pelos membros da Comissão e admitiram que o Governo também tinha de assumir certas responsabilidades, portanto, está ainda a acompanhar os problemas de



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

qualidade dos respectivos empreendimentos. Contudo, sublinharam os mesmos que, quanto aos empreendimentos já vendidos, ia ser definido um sistema para o prazo de saída por parte do próprio Governo.

13.6. Para além das referidas medidas de fiscalização da qualidade, os representantes do Governo afirmaram ainda que iam, através de contrato, introduzir as respectivas sanções e, sucessivamente, reforçar a aplicação das sanções, com vista a assegurar a qualidade das obras. O Governo não vai, temporariamente, convidar para as próximas consultas as empresas que tiverem problemas com a qualidade dos projectos, obras ou serviços. Se a equipa de projectos ou o empreiteiro não reunirem condições para continuarem a cumprir o contrato, é ainda possível exigir que abandonem as obras, mediante negociação.

V

FUTURO RUMO DO ACOMPANHAMENTO PELA COMISSÃO

14. A Comissão concluiu, nesta sessão legislativa, de forma geral, os trabalhos de acompanhamento do regime das concessões de obras públicas e sua fiscalização. Na próxima fase, a Comissão vai continuar a desenvolver, em tempo oportuno, os trabalhos de acompanhamento dos regimes jurídicos previstos no Decreto-lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, Decreto-lei n.º 63/85/M, de 6 de Julho, e Decreto-lei n.º 74/99/M, de 8 de Novembro, e da situação da sua aplicação.

林
GL
ca
3
[Signature]
李
CS
[Signature]
[Signature]
Ar



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

V

CONCLUSÕES

15. Eis a conclusão da Comissão:

- 1) Entregar o presente relatório ao Sr. Presidente da Assembleia Legislativa e propor a distribuição do mesmo a todos os deputados;
- 2) Enviar o presente relatório ao Governo.

Macau, 15 de Agosto de 2018

A Comissão,

Lei Cheng I

(Presidente)

Song Pek Kei

(Secretária)



澳門特別行政區立法會
 Região Administrativa Especial de Macau
 Assembleia Legislativa

Kou Hoi In

Au Kam San

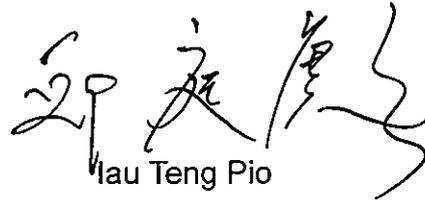
Ho Ion Sang

Ma Chi Seng

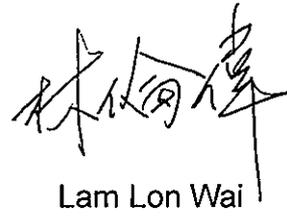
Ip Sio Kai



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa


Iau Teng Pio


Fong Ka Chio


Lam Lon Wai

