



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

COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO PARA OS ASSUNTOS DE FINANÇAS

RELATÓRIO N.º 2/VI/2016

Assunto: Acompanhamento do processo de construção do Metro Ligeiro, do Terminal Marítimo do Pac On e do Novo Estabelecimento Prisional em Coloane, bem como da situação de derrapagem orçamental destes empreendimentos públicos.

I

INTRODUÇÃO

1. A Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Finanças Públicas (doravante designada por Comissão) foi constituída nos termos do artigo 29.º do Regimento da Assembleia Legislativa aprovado pela Resolução n.º 1/1999, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 1/2004, Resolução n.º 2/2009, Resolução n.º 2/2013 e Resolução n.º 1/2015.
2. A Comissão aprovou, no dia 19 de Fevereiro de 2014, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 77.º e no artigo 88.º do Regimento da Assembleia Legislativa, as regras relativas ao seu funcionamento e ao desenvolvimento dos seus trabalhos - Regras de Funcionamento da Comissão de Acompanhamento para os Assuntos das Finanças Públicas (doravante, "Regras de Funcionamento") - constantes do Anexo da sua Deliberação n.º 1/2014.



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

3. O n.º 1 do artigo 9.º das Regras de Funcionamento estipula que “[a] Comissão deve elaborar um relatório ou parecer quando termine o acompanhamento de um assunto, podendo propor medidas consideradas adequadas à matéria em análise”.
4. Tendo concluído os trabalhos de acompanhamento do processo de construção do Metro Ligeiro, do Terminal Marítimo do Pac On e do Novo Estabelecimento Prisional em Coloane, bem como da situação de derrapagem orçamental desses empreendimentos públicos, a Comissão apresenta o presente relatório.

II

PRINCIPAIS ASSUNTOS ALVO DE ACOMPANHAMENTO

Com vista ao acompanhamento dos trabalhos de construção do Metro Ligeiro, do Terminal Marítimo do Pac On e do Novo Estabelecimento Prisional em Coloane, bem como da situação de derrapagem orçamental desses empreendimentos públicos, a Comissão reuniu-se para o efeito, no dia 1 de Abril de 2016. A reunião contou com a presença do Director Substituto da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, Dr. Lau Chan Chong, do Coordenador Substituto do Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas, Dr. Ma Man Chon, do Chefe Funcional de Obras do Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas, Dr. Sam Veng Chon, do Coordenador Substituto do Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes, Dr. Vu Keng Chong, do Técnico Superior do Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes, Dr. Lio Kin Man, e do Chefe do Departamento de Contabilidade Pública da Direcção dos Serviços de Finanças, Dr. Tang Sai Kit, tendo os representantes



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

do Governo efectuado uma apresentação e um levantamento do ponto de situação dos referidos projectos públicos durante o encontro com a Comissão.

1. Ponto de situação do projecto e derrapagem orçamental do Metro Ligeiro

(1) Apresentação pelo Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes

5. Segundo o esclarecimento dos representantes do Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes (GIT), neste momento, todos os esforços estão centrados na construção da Linha da Taipa do Metro Ligeiro. Considerando que as infra-estruturas desse projecto se encontravam basicamente concretizadas em 2015, decorrem neste momento as obras do viaduto do Metro Ligeiro, a que se segue depois a empreitada das estações. O objectivo dos serviços competentes consiste na conclusão, antes do final deste ano, das obras do viaduto da Linha da Taipa, com uma distância de 9,3 quilómetros, e na construção das estações ao longo do traçado. Por outro lado, depois do entendimento a que se chegou sobre o contrato do Parque de Materiais e Oficina do Metro Ligeiro na Taipa, a planta do referido projecto está a ser revista pelos serviços competentes, para que a reabertura do concurso possa ser realizada no segundo trimestre deste ano, mantendo-se a previsão para a entrada em funcionamento do Metro Ligeiro para o ano de 2019.
6. Em relação à Linha da Península de Macau, os representantes do Governo esclareceram que foi definido como objectivo a conclusão, durante o corrente ano, dos trabalhos de concepção e de abertura do concurso para a Estação da Barra. Além disso, já se encontra finalizado o trabalho de análise dos resultados da consulta pública sobre os Segmentos Norte e Sul do Metro Ligeiro na



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

Península de Macau. Ademais, está também prevista para o final deste ano a conclusão do trabalho de concepção do Segmento Sul, na qual foram considerados os condicionalismos reais da Península de Macau. Nas obras do Segmento Norte, importa assinalar que, de entre as três propostas apresentadas para esse segmento, aquela que prevê o Traçado Elevado Marginal reuniu o maior apoio na consulta de opiniões realizada. Porém, foi frisado pelo Governo que, pelo facto de a definição do Segmento Norte se revestir de grande impacto para o desenvolvimento urbano a longo prazo, trata-se de um empreendimento de grande importância para o território. Por isso, na definição desse segmento, torna-se necessário encontrar o equilíbrio entre as soluções técnicas e as opiniões da população, de modo a maximizar a futura satisfação das necessidades, quer do desenvolvimento urbano, quer da população, pelo Metro Ligeiro. A longo prazo, o Governo prevê que o estudo de viabilidade da Linha de Seac Pai Van termine até ao final deste ano, para dar início aos trabalhos seguintes.

7. Segundo os representantes do Governo, nas despesas de construção do Metro Ligeiro, as empreitadas e os serviços que já foram aprovados para esse projecto representam, no total, 10 mil milhões de patacas, dos quais 9 mil milhões de patacas se referem às despesas relacionadas com a adjudicação das empreitadas para os segmentos da Taipa e da Península de Macau, montante esse constituído pelas despesas do sistema de material circulante (5,4 mil milhões de patacas), obras de engenharia (3 milhões de patacas), despesas com consultoria e serviços (400 milhões de patacas) e com estudos preliminares (100 milhões de patacas). Acresce que as despesas com estudos sobre o projecto a longo prazo e as carruagens estão calculadas em 1 mil milhões de patacas, estando esse montante dividido em despesas com carruagens e sua manutenção (822 milhões de patacas) e com os estudos de longo prazo (100 milhões de patacas).



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.

2. Ponto de situação do projecto de construção do Terminal Marítimo e respectivas despesas orçamentais

(2) Apresentação pelo Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes

8. De acordo com a apresentação pelos responsáveis do GIT, o projecto de ampliação da estrutura principal do Terminal Marítimo do Pac On está dividido em três fases. O Governo procurou terminar as obras das duas primeiras fases na primeira metade do corrente ano, para depois dar início à terceira fase, incluindo a construção do depósito de combustível, o heliporto e o posto da embarcação do Corpo de Bombeiros. Refira-se ainda que, em consequência da demolição do antigo terminal marítimo, haverá necessidade de se construir instalações provisórias para o apoio ao funcionamento do novo terminal marítimo. As despesas aprovadas para essa empreitada estão estimadas em 3,5 mil milhões de patacas, havendo lugar a despesas subsequentes, com fundamento no seguinte: a reavaliação do preço da empreitada envolve um valor de 180 milhões de patacas. Além disso, depois de terminadas as obras da terceira fase, o valor do reforço suplementar ao inicialmente orçamentado, após a liquidação das despesas, está fixado em 30 milhões de patacas, a que se juntam as despesas para o serviço de supervisão do projecto, no valor de 12 milhões de patacas. Por conseguinte, as referidas despesas representam a soma de 222 milhões de patacas. Tendo por referência o montante inicial das despesas decorrentes desse projecto, calculado em 3,5 mil milhões de patacas, resulta que o investimento global se deverá cifrar dentro de um limite de 3,8 mil milhões de patacas.



3. Ponto de situação do projecto de construção do novo Estabelecimento Prisional em Coloane e respectivas despesas orçamentais

(3) Apresentação pela Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes

9. Segundo explicação dos representantes da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, a empreitada do novo Estabelecimento Prisional em Coloane está dividida em várias fases, consistindo a primeira delas em obras de terraplanagem, cujas despesas estão orçadas em 8 milhões de patacas. As obras da estrutura principal subdividem-se em três fases, constituindo-se a primeira fase na construção dos arruamentos, das infra-estruturas e da torre de vigilância. As obras desta fase, com despesas a totalizarem 150 milhões de patacas, já foram terminadas em 2015. Na segunda fase do empreendimento está prevista a construção das celas e da zona de recreio dos reclusos, sendo de assinalar que as obras, já iniciadas em Março do corrente ano, terminarão no primeiro trimestre de 2019, com as respectivas despesas a totalizarem 1,1 mil milhões de patacas. Quanto à terceira fase, a mesma consiste na edificação dos blocos administrativo e de residência dos trabalhadores, estando essas empreitadas ainda em concepção, e as respectivas despesas previstas calculadas em 1,3 mil milhões de patacas. Refira-se que o orçamento total de todo o empreendimento do novo Estabelecimento Prisional em Coloane está estimado em 2,5 mil milhões de patacas. Até ao momento, as obras já adjudicadas representam 1,2 mil milhões de patacas, o que corresponde a uma taxa de adjudicação de 50 por cento, com as despesas que já foram efectivamente pagas a rondarem 260 milhões de patacas.



4. Balanço da liquidação do orçamento no 1.º trimestre de 2016 dos projectos de construção do Metro Ligeiro, do Terminal Marítimo do Pac On e do novo Estabelecimento Prisional em Coloane

(4) Apresentação pela Direcção dos Serviços de Finanças

10. De acordo com o esclarecimento pela Direcção dos Serviços de Finanças, o orçamento inicialmente previsto da empreitada do Terminal Marítimo do Pac On era de 100 milhões de patacas. Até ao final do primeiro trimestre deste ano, registou-se um reforço orçamental de 79,2 milhões de patacas, sendo de 8,7 milhões de patacas o valor das despesas liquidadas até ao momento, e de MOP 167,2 milhões de patacas o valor cabimentado para a liquidação das despesas após a conclusão deste empreendimento. Quanto ao novo Estabelecimento Prisional em Coloane, o orçamento para este ano está fixado em 216,4 milhões de patacas, sendo de registar, ainda, a afectação para o efeito de uma verba provisional no valor de 200 milhões de patacas. No que se refere à Linha da Taipa do Metro Ligeiro, o respectivo orçamento para este ano está cifrado em 1,238 milhões de patacas, sendo de 62,6 milhões de patacas o montante das despesas pagas, tendo como resultado que o valor cabimentado para a liquidação das despesas deste empreendimento está calculado em 786 milhões de patacas.



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

III

Questões dos Deputados e esclarecimentos do Governo

11. Por comparação com o sector privado, alguns Deputados da Comissão têm a opinião de que a gestão das empreitadas públicas apresenta insuficiências que requerem melhorias. Assim, constata-se a falta de uma gestão prospectiva das empreitadas, o que é visto como o motivo para a ocorrência de atrasos na execução das obras, de conflitos na determinação de responsabilidades pouco claras e da necessidade de alterações às empreitadas. Acresce ainda a isto a complexidade dos mecanismos de resolução dos problemas suscitados, no que se refere à introdução das necessárias modificações nos projectos, às empreitadas posteriormente acrescidas às originalmente aprovadas e, mesmo até, à omissão de contratos, situações que têm vindo a gerar problemas de gravidade significativa. Deste modo, foi colocada em questão a forma como o Governo efectua a fiscalização de cada fase dos empreendimentos públicos, como, por exemplo, na apreciação dos projectos, adjudicação das empreitadas, monitorização do processo e da qualidade de execução das obras, controlo da qualidade dos materiais utilizados e procedimentos concretos de execução das obras. Além disso, questionou-se ainda em sede da Comissão se os empreendimentos projectados corresponderão, efectivamente, às necessidades reais dos serviços públicos para que foram construídos.

12. Ao responderem, os representantes do Governo referiram, primeiro, que a concepção do novo Estabelecimento Prisional teve em conta a discussão do projecto com os respectivos serviços e, em cada fase da execução das obras, o projecto de concepção foi seguido, rigorosamente. Por exemplo, a Direcção dos Serviços Correccionais apresentou requisitos de elevado nível de



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

M. Z
N. 7/8

exigência relativos à instalação de vidros à prova de bala, bem como no respeitante às estruturas de segurança e que visam a manutenção de sigilo. Além disso, o Terminal Marítimo do Pac On necessita, ainda, da construção de estruturas de apoio ao seu funcionamento, como sejam, o depósito de combustível e a estação do Corpo de Bombeiros. Com a demolição do antigo terminal, e apesar de se desconhecer ainda o momento da entrada em funcionamento do novo, a transferência do terminal marítimo requer também a construção de algumas instalações temporárias para o efeito. Por outro lado, o Governo foi questionado se teria, eventualmente, efectuado alguma avaliação ao funcionamento geral do novo terminal marítimo, para que este novo terminal esteja em condições de dar resposta às necessidades do futuro desenvolvimento urbano e, por conseguinte, deixar de ser necessária uma nova expansão desse empreendimento.

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

13. Houve quem na Comissão tivesse questionado as despesas de consultoria para o projecto do Metro Ligeiro. O Governo esclareceu que essas despesas têm como justificação o facto de a construção do Metro Ligeiro ser um projecto inovador em Macau, pelo que se depara com a necessidade da importação de experiências de outras empresas internacionais mais versadas no domínio desse meio de transporte colectivo. Acresce que essas experiências internacionais permitem a caracterização técnica do projecto por parte dos serviços públicos competentes de Macau, como, por exemplo, na aquisição de carruagens, bem como na definição dos requisitos técnicos e das respectivas estratégias para a execução da obra, visando a fixação das recomendações técnicas para assegurar o cumprimento dos padrões internacionais durante a execução das obras do Metro Ligeiro.

14. Em sede da Comissão, foi também questionado se nas despesas de consultoria estavam incluídas



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

N B 7/8
[Handwritten signatures and initials]

as despesas de supervisão. Além disso, colocou-se a questão sobre a finalidade da verba de 100 milhões de patacas que constava das despesas de consultoria, assim como sobre o montante envolvido no acordo entre o Governo e o adjudicatário para a resolução da questão da oficina do Metro Ligeiro. Na resposta dada pelo Governo, foi referido que as despesas de consultoria não integravam as despesas de supervisão, e que aquelas despesas se deveram ao pagamento dos estudos sobre as futuras Linhas de Seac Pai Van e de Hengqin do Metro Ligeiro. Relativamente ao acordo entre o Governo e o adjudicatário das obras da oficina do Metro Ligeiro, acrescentou-se que foi acordado o pagamento pelas autoridades de uma verba correspondente a 85 milhões de patacas, em decorrência da execução da empreitada inicial. No cálculo dessa soma foram tidas em conta as despesas relacionadas com a conclusão parcial da empreitada, o valor dos materiais reaproveitáveis e as multas decorrentes do incumprimento do regime jurídico da adjudicação de empreitadas públicas. Ao montante previamente pago pelo Governo foi deduzida a soma das despesas não realizadas pelo empreiteiro, o que veio resultar em 85 milhões de patacas para o referido valor total das despesas, sendo que, depois do acordo a que se chegou, será reaberto o concurso para a empreitada da oficina do Metro Ligeiro, quando terminar a segunda fase da sua concepção.

15. Em sede da Comissão, foi também considerada questão relativa à entidade que vai ser incumbida da gestão futura do Terminal Marítimo do Pac On, tendo-se questionado se a mesma será atribuída ao Governo ou a uma entidade particular. Outros aspectos que foram alvo de atenção da Comissão estão relacionados com o motivo para o aumento dos lugares de atracação de 8 para 16 e, ainda, com o atraso de 8 anos nas obras desse terminal marítimo, resultando num acréscimo das despesas inicialmente previstas de 500 milhões de patacas para 3,2 mil milhões de patacas.



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

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large signature and several smaller marks.

Pelo facto de, nos termos do Decreto-Lei n.º 74/99/M, o agravamento das despesas em 25 por cento do orçamento inicial determinar a reabertura do concurso para as empreitadas, foi questionado se o orçamento do referido empreendimento será agravado devido a uma eventual reabertura do concurso para atribuição das respectivas empreitadas. O Governo esclareceu que houve diferentes fraccionamentos no projecto do Terminal Marítimo do Pac On, tendo-se registado um acréscimo das despesas em 18 por cento, com o reforço orçamental posterior. Ainda, segundo os dados facultados pelo Governo, constata-se que o projecto foi alvo de diversas alterações e ampliações, o que resultou no aumento em 10 vezes do orçamento inicial previsto para este empreendimento. Segue-se a discriminação dos montantes das adjudicações por diferentes fases de execução do projecto:

1. Empreitada do terminal marítimo existente: 380 milhões de patacas
(Adjudicatário: *China Road and Bridge Corporation*)
2. Empreitada do terminal marítimo provisório: 230 milhões de patacas
(Adjudicatário: *China Road and Bridge Corporation*)
3. Empreitada do auto-silo subterrâneo: 420 milhões de patacas
(Adjudicatário: *Companhia de Construção e Engenharia Omas, Lda.*)
4. Empreitada das obras de ampliação: 450 milhões de patacas
(Adjudicatário: *China Zhongtie Major Bridge Engineering Group Co., Ltd.*)
5. Empreitada da ampliação da estrutura principal: 450 milhões de patacas
(Adjudicatário: *Zhen Hwa Harbour Construction Co., Ltd.*)

16. Quanto à futura gestão do Metro Ligeiro, o Governo esclareceu que a conclusão e a entrada em



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

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large signature and several smaller initials.

funcionamento da Linha da Taipa está prevista para 2019, e que o modelo de gestão que será adoptado para o Metro Ligeiro terá por referência o que é praticado por outras regiões com este meio de transporte. Acrescentou, ainda, que o modelo de gestão do Metro Ligeiro irá considerar a realidade de Macau, a par dos interesses das diversas partes envolvidas, para a definição do perfil e responsabilidades da futura entidade gestora.

IV

OPINIÕES E SUGESTÕES

Apesar dos esclarecimentos prestados pelos representantes do Governo relativamente às questões colocadas pelos membros da Comissão, esta entende que, não obstante as avultadas despesas efectuadas pelas autoridades na contratação de serviços de supervisão, têm-se registado situações de atrasos na execução das obras, derrapagens orçamentais e adiamentos em diversas empreitadas públicas. O Governo carece de mecanismos para a fiscalização e avaliação do modo como as empresas de supervisão cumprem as suas obrigações e responsabilidades e, mesmo que ocorram problemas com as empreitadas públicas, essas empresas não estão sujeitas a penalização como consequência da sua incapacidade de supervisão. Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 74/99/M (Regime jurídico do contrato das empreitadas de obras públicas) é um diploma que se encontra já desactualizado, depois de vários anos de vigência desde que foi aprovado. Nesse contexto, sugeriu-se ao Governo a melhoria deste regime jurídico, a par do reforço da fiscalização das empreitadas, com vista a assegurar a sua qualidade e os prazos de execução. Por último, a Comissão manifestou que continuará a acompanhar as obras do Metro Ligeiro, do Terminal Marítimo do Pac On e do



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

Estabelecimento Prisional em Coloane, bem como as respectivas despesas e orçamento.

Macau, 11 de Agosto de 2016.

A Comissão,

Mak Soi Kun

(Presidente)

Tong Io Cheng

(Secretário)

Fong Chi Keong

Chui Sai Cheong



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

1. 3

Ng Kuok Cheong

Chan Chak Mo

Sio Chi Wai

Leong Veng Chai

Chan Hong

Si Ka Lon