

# **Relatório de sindicância sobre a queda grave de azulejos das paredes dos espaços comuns do Edifício do Lago e do Edifício Ip Heng**

## **Introdução**

Após o retorno à Pátria, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) tem tido como objectivo fundamental da sua política habitacional “Habitação para todos, bem-estar para todos”, implementando o lema da acção governativa “ter por base a população”, pelo que, a partir de 2008, iniciou gradualmente a política de habitação da construção de 19 mil fracções de habitação pública, começando pela selecção de terreno. Após a criação do Conselho para os Assuntos de Habitação Pública em Maio de 2010, impulsionou-se a construção e conclusão faseada de 19 mil fracções de habitação pública em 2012, com vista à concretização do objectivo da melhoria contínua da qualidade de vida da população.

Em finais de 2012, os dois empreendimentos de habitação económica situados no lote TN27 na Taipa e no CN5a de Seac Pai Van em Coloane foram concluídos sucessivamente. No entanto, após a ocupação das fracções, surgiram sucessivas situações de queda de azulejos numa área extensa das paredes das partes comuns, tais como nos átrios dos edifícios e nos corredores dos pisos, sendo que as referidas situações se mantêm até hoje.

De entre os oito empreendimentos de habitação social cuja construção foi concluída pelo Governo da RAEM e que já se encontram ocupados, aqueles que registaram situações relativamente graves de queda de azulejos das paredes das partes comuns dos edifícios incluem, principalmente, alguns edifícios da Habitação Social da Ilha Verde, alguns da Habitação Social do Fai Chi Kei e o Edifício Lok Kuan sito no lote CN4 de Seac Pai Van em Coloane. Entretanto, de entre os 20 empreendimentos de habitação económica, só se verificaram as referidas situações em dois empreendimentos, a saber, no Edifício do Lago sito no lote TN27 da Taipa e no Edifício Ip Heng sito no lote CN5a de Seac Pai Van

em Coloane.

Relativamente às obras de reparação dos edifícios de habitação social acima referidos, o Governo da RAEM, enquanto proprietário, tem acompanhado de perto os respectivos trabalhos de reparação, tendo alguns dos edifícios de habitação social mudado directamente o revestimento de azulejos para pintura de parede, resolvendo definitivamente o respectivo problema de queda de azulejos. Todavia, quanto ao Edifício do Lago sito no lote TN27 da Taipa e ao Edifício Ip Heng sito no lote CN5a de Seac Pai Van em Coloane, que têm a natureza de habitação económica, devido ao facto de já se ter registado a transferência do direito de propriedade a favor dos adquirentes das fracções e que não se conseguiu chegar a um consenso sobre a solução no decorrer das assembleias gerais daqueles dois edifícios de habitação económica, a atribuição da responsabilidade da reparação tem sido o foco do litígio, o que, conjuntamente com as preocupações sobre a segurança pessoal dos moradores, tornou-se uma questão que suscitou a atenção e o debate na sociedade.

Entre 2012 e 2013, licenças de utilização foram emitidas sucessivamente para o Edifício do Lago e o Edifício Ip Heng. Entre 2016 e 2020, o CCAC recebeu continuamente queixas e opiniões dos moradores destes dois empreendimentos de habitação económica e de algumas associações, queixas essas que incidiram principalmente nas situações de queda de azulejos, numa área extensa, das paredes dos espaços comuns dos edifícios, alegando que tal poderia ter a ver com diversos problemas, tais como deficiências nos projectos de concepção, utilização de materiais inadequados ou falta de rigor no controlo de qualidade, tendo sido levantadas ainda dúvidas sobre a atribuição de responsabilidades.

Neste contexto, o CCAC procedeu sucessivamente à abertura de processos de inquérito para efeitos de investigação. Os trabalhos de análise de alguns casos foram concluídos com base nas provas recolhidas, tendo em consideração especialmente que os serviços competentes acompanharam, de forma contínua, os trabalhos de reparação em questão e que não se verificaram manifestas ilegalidades ou irregularidades administrativas, procedeu-se ao arquivamento

dos respectivos processos.

Até ao momento em que houve notícia de que, face à verificação do aparecimento contínuo de quedas de azulejos e não tendo sido apuradas, ainda, as causas do problema nem a atribuição de responsabilidades, os serviços competentes, ainda assim, permitiram aos empreiteiros abandonar os estaleiros das obras e deixar de acompanhar os casos e, simultaneamente, o CCAC recolheu também mais informações, incluindo documentação que não tinha sido entregue na totalidade anteriormente por iniciativa própria dos serviços competentes, o Comissário contra a Corrupção ordenou então, em 18 de Junho de 2021, a reabertura do processo de inquérito relativo ao Edifício Ip Heng, por forma a juntar ao caso do Edifício do Lago já em investigação, sendo que o caso passou, de imediato, a ser tratado sob a forma de processo de sindicância, para que uma investigação mais aprofundada fosse desenvolvida.

No processo de sindicância, o CCAC requisitou, para efeitos de consulta, e solicitou, de novo, junto do Instituto de Habitação (IH) e do então Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas<sup>1</sup> (adiante designado por “então GDI”) um grande volume de documentos e informações, incluindo a documentação relativa aos concursos de concepção e construção, à recepção provisória e definitiva, às respectivas listas de vistoria e recepção, aos registos de queda de azulejos, às situações de reparação, bem como à concepção e construção de futuras habitações económicas. Tendo sido ouvidos, sucessivamente, os depoimentos de testemunhas, nomeadamente dirigentes, chefias e trabalhadores dos respectivos órgãos administrativos, pessoal das entidades responsáveis pela concepção, pessoal das sociedades fiscalizadoras, pessoal da entidade responsável pelo controlo de qualidade, bem como empreiteiros, no sentido de se informar, de forma aprofundada, sobre a concepção, selecção de materiais, execução da obra, vistoria e recepção, bem como das situações de reparação subsequente dos azulejos das paredes interiores dos dois empreendimentos de habitação económica, a saber, do Edifício do Lago e do Edifício Ip Heng. Foram

---

<sup>1</sup> Nos termos do Regulamento Administrativo n.º 13/2022, o GDI passou a ser a Direcção dos Serviços de Obras Públicas, a partir de 1 de Abril de 2022.

também solicitadas informações de outros empreendimentos habitacionais económicos e sociais, para efeitos de comparação. Na sequência da realização de uma série de trabalhos de investigação, nomeadamente a análise de um grande volume de documentos e informações, a recolha de opiniões profissionais de outras entidades de estudo de qualidade de Macau, o envio de pessoal aos locais para realizar inspecção *in loco* e levantar dados e informações necessários, e até a recolha de amostras dos azulejos dos edifícios dos dois empreendimentos em causa e de outras habitações públicas, para efeitos de inspecção e comparação, bem como visitas, *in loco*, das fracções-modelo das futuras habitações económicas, foi efectuada, de forma abrangente, uma análise factual e jurídica, no sentido de verificar a existência, ou não, de ilegalidades ou irregularidades administrativas por parte da Administração Pública no incidente, apresentando, no fim, as medidas e sugestões de aperfeiçoamento para os problemas detectados.

# **Parte I**

## **Disposições legais e procedimentos respectivos**

Na sequência de uma ponderação global do tempo da ocorrência do incidente e dos diplomas legais aplicáveis na altura, nomeadamente a Lei n.º 10/2011<sup>2</sup> (“Lei da Habitação Económica”, adiante designada por “nova Lei da Habitação Económica”), o Despacho do Chefe do Executivo n.º 68/2000<sup>3</sup> (Criação do Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas), o Decreto-Lei n.º 74/99/M (Regime Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas), o Decreto-Lei n.º 79/85/M<sup>4</sup> (Regulamento Geral da Construção Urbana), com as alterações introduzidas pelo Regulamento Administrativo n.º 24/2009, e o Decreto-Lei n.º 41/95/M, sobre as regras que disciplinam a administração do condomínio dos edifícios de habitação pública, o CCAC confirmou e reconfirmou as bases jurídicas aplicáveis à concepção, à construção, à vistoria e recepção das obras do Edifício do Lago e do Edifício Ip Heng na sua totalidade, os principais serviços competentes e os procedimentos legais pelos quais os mesmos serviços são responsáveis, as normas jurídicas e instruções aplicáveis à concepção, à apreciação e aprovação dos materiais, bem como à vistoria e recepção do item concreto relativo aos azulejos para o revestimento das paredes dos corredores públicos destes dois empreendimentos de habitação económica, os serviços responsáveis pela fiscalização e supervisão, bem como os fundamentos legais relativos ao regime da administração do condomínio dos edifícios dos dois empreendimentos de habitação económica e à atribuição da responsabilidade das obras defeituosas.

### **I. Concepção global, construção, vistoria e recepção das obras dos dois edifícios de habitação económica envolvidos**

---

<sup>2</sup> Exceptuam-se as partes alteradas relativas à selecção de adquirentes, venda das fracções, ónus de inalienabilidade e venda de fracções, isenções fiscais e outros benefícios, bem como regime sancionatório, constantes da Lei n.º 13/2020.

<sup>3</sup> Republicado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 345/2016. A duração do GDI, enquanto equipa de projecto na altura, foi prorrogada pelos Despachos do Chefe do Executivo n.ºs 43/2017, 95/2019, 113/2020 e 73/2021.

<sup>4</sup> Antes da revogação pela Lei n.º 14/2021.

## **(1) Bases jurídicas**

1. Antes de 2011, dos diplomas legais relacionados com a habitação económica destacam-se, principalmente, a Lei n.º 13/80/M, que regulava a política de habitação económica, o Decreto-Lei n.º 13/93/M, que regulava o regime de construção e de acesso à compra de habitações construídas no regime de contrato de desenvolvimento para a habitação, e o Decreto-Lei n.º 41/95/M, que regula a administração do condomínio dos edifícios construídos em regime de contrato de desenvolvimento para a habitação.
2. A Lei n.º 10/2011 (nova Lei da Habitação Económica), que entrou em vigor em 1 de Outubro de 2011, revogou a Lei n.º 13/80/M e o Decreto-Lei n.º 13/93/M, mantendo-se ainda aplicáveis, porém, as regras relativas à administração do condomínio dos edifícios de habitação económica previstas no Decreto-Lei n.º 41/95/M, com as devidas adaptações.
3. Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 60.º da nova Lei da Habitação Económica, a mesma lei é aplicável à habitação económica construída, total ou parcialmente, após a sua entrada em vigor, ou à habitação económica construída, total ou parcialmente, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 13/93/M, antes da sua entrada em vigor, desde que não tenha sido celebrado o respectivo contrato-promessa de compra e venda.
4. O procedimento de adjudicação da empreitada de construção do Edifício do Lago, situado no lote TN27, na Taipa, foi concluído em 2008 e a primeira pedra foi lançada em 25 de Junho de 2009. Sendo o primeiro empreendimento de habitação económica totalmente financiado pelo Governo, a recepção provisória parcial da obra teve lugar em 21 de Novembro de 2012 e a licença de utilização foi emitida em 23 de Novembro de 2012.
5. Relativamente ao Edifício Ip Heng, situado no lote CN5a de Seac Pai Van, a empreitada de construção teve início a partir de 11 de Julho de 2011, data de consignação. Foi realizada a recepção provisória parcial em 6 de Março de 2013. Com efeitos retroactivos, o prazo de execução terminou em 31 de Dezembro de 2012 e a licença de utilização foi emitida em 20 de Março de 2013.

6. Embora as obras de construção do Edifício do Lago e do Edifício Ip Heng se tenham iniciado em 2011, antes da entrada em vigor da nova Lei da Habitação Económica, os procedimentos de recepção provisória das obras foram concluídos apenas em 2012 e 2013, respectivamente. Neste contexto, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 60.º da nova Lei da Habitação Económica, era obrigatória a aplicação da nova Lei da Habitação Económica, que entrou em vigor em 2011, a estes dois empreendimentos de habitação económica.
7. Além disso, a “Empreitada de Concepção e Construção de Habitação Económica no Lote TN27 da Taipa” (Edifício do Lago) e a “Empreitada de Construção de Habitação Pública no Seac Pai Van, Lote CN5a” (Edifício Ip Heng) são ambas obras públicas adjudicadas nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 122/84/M, sendo a primeira uma empreitada por preço global, enquanto a segunda é uma empreitada por série de preços.
8. Ambas as obras foram executadas de acordo com o Regime Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas.

## **(2) Principais serviços competentes**

1. Nos termos do artigo 1.º do Regulamento Administrativo n.º 17/2013 (Organização e funcionamento do Instituto de Habitação), o IH é um instituto público dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio.
2. Nos termos do artigo 7.º da nova Lei da Habitação Económica, a construção dos edifícios de habitação económica é da responsabilidade do Governo da RAEM, sendo o IH (enquanto serviço administrativo) ou outro organismo público designado pelo Chefe do Executivo, responsável pela promoção da construção dos edifícios de habitação económica. No termos do n.º 3 do mesmo artigo, mesmo que a promoção da construção dos edifícios de habitação económica seja da responsabilidade de outros organismos públicos, deve o IH assumir ainda as competências de supervisão e coordenação da construção dos respectivos edifícios e da venda das fracções.
3. A “Organização e funcionamento do Instituto de Habitação” alterou

também o âmbito da função original do IH de *“estudar e propor as normas técnicas a que deva obedecer a habitação social promovida pela Administração, quer directamente quer de forma apoiada, através dos contratos de desenvolvimento para a habitação”* para a competência actual de *“estudar e propor as normas e critérios técnicos a que deve obedecer a construção dos edifícios de habitação pública”*. Para além disso, a sua atribuição original de assegurar, e a posterior de colaborar na construção dos edifícios de habitação social no regime de promoção directa da Administração, ou por outras formas de promoção, passou a ser a responsabilidade actual de promover a construção dos edifícios de habitação pública.

4. O artigo 7.º da nova Lei da Habitação Económica confere ao IH ambas as competências de supervisão geral e coordenação sobre a construção de habitação económica e da venda das fracções. Ambos os artigos 35.º e 36.º da mesma lei (quer antes quer após a alteração da Lei n.º 13/2020) exigem que os factos jurídicos relativos à venda de habitação económica ao IH tenham de, simultaneamente, constar da escritura pública e ser registados no registo predial.
5. Nestes termos, em matéria de habitação económica, o IH tem um papel duplo, sendo proprietário em representação do Governo da RAEM, mas também fiscalizador. Caso surja um litígio relativo a habitação económica, o IH deverá intervir, na qualidade de parte do autor ou do réu, no respectivo processo.
6. Por outro lado, os artigos 8.º e 10.º da nova Lei da Habitação Económica conferiam inicialmente à Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes <sup>5</sup> (adiante designada por DSSOPT) a competência de fiscalização das obras de construção dos edifícios, nomeadamente a apreciação e aprovação dos respectivos projectos das obras, bem como a fiscalização das obras de construção dos respectivos edifícios, ao abrigo do

---

<sup>5</sup> Nos termos do Regulamento Administrativo n.º 14/2022, a partir de 1 de Abril de 2022, consideram-se efectuadas à “Direcção dos Serviços de Solos e Construção Urbana” as referências à Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes constantes de leis e regulamentos.

disposto no Regulamento Geral da Construção Urbana.

7. No entanto, em conformidade com o Despacho do Chefe do Executivo n.º 68/2000, foi criado o GDI, com a natureza de equipa de projecto, funcionando na dependência e sob a orientação do Secretário para os Transportes e Obras Públicas. De acordo com o n.º 2 do mesmo despacho, foram conferidas, ao então GDI, as atribuições de promover e coordenar as actividades relacionadas com a implementação, manutenção, modernização e desenvolvimento de projectos de grandes empreendimentos em Macau, entre outras.
8. Nos termos das alíneas 4) e 5) do n.º 2 do referido despacho, estava previsto concretamente que era da responsabilidade do então GDI a realização de estudos, coordenação e execução dos projectos de desenvolvimento de grandes infra-estruturas na RAEM, bem como a prossecução de actividades relacionadas com a adjudicação de empreitadas de obras públicas e de aquisição de bens e de serviços, a preparação de contratos, a coordenação dos trabalhos de fiscalização e a realização de ensaios e testes das infra-estruturas. Nestes termos, o então GDI assumia a responsabilidade de acompanhamento de determinados projectos de obras públicas de grande envergadura, incluindo a construção dos edifícios de habitação económica e social, em conformidade com aquela que foi a distribuição de trabalhos por parte do superior hierárquico.
9. Com a criação do então GDI, a partir de 2000, a maior parte das obras de construção de edifícios públicos de Macau deixou de ser da responsabilidade directa da DSSOPT e passou a ser responsabilidade directa do então GDI, por indicação do Secretário para os Transportes e Obras Públicas.
10. Por isso, na construção dos edifícios de habitação económica, a função de supervisão originalmente conferida pela nova Lei da Habitação Económica à DSSOPT, passou a ser assumida pelo então GDI nos termos da lei.
11. Especialmente os trabalhos concretos de acompanhamento e de supervisão relacionados com os azulejos das paredes dos corredores dos pisos, deste tipo de projecto de construção civil, eram da competência exclusiva do então

GDI, nos quais a DSSOPT não tinha participação directa.

12. Daí se pode verificar que, no processo de construção e de vistoria e recepção dos dois empreendimentos de habitação económica do caso em análise, o IH e o então GDI tinham as principais competências e responsabilidades nos termos da lei.

### **(3) Adjudicação e supervisão legais, entre outros procedimentos**

1. Nos termos da nova Lei da Habitação Económica, que entrou em vigor em 1 de Outubro de 2011, compete ao IH promover os trabalhos de construção dos edifícios de habitação económica.
2. De facto, cabe ao IH estudar e propor as normas e critérios técnicos a que deve obedecer na construção dos edifícios de habitação pública. Pelo menos, a partir do início da década de 90 do século passado, o IH elaborou um conjunto de instruções para a concepção e construção de habitação pública e, aproximadamente, a partir de Fevereiro de 2010, estas “Instruções de Concepção e Construção de Habitação Pública” têm sido disponibilizadas, pelo IH, a outros serviços públicos competentes, pelo que as mesmas passaram a ser instruções importantes para o então GDI relativamente à construção de habitação económica.
3. O conteúdo das “Instruções de Concepção e Construção de Habitação Pública” acima referidas abrange a parte de arquitectura, a parte eléctrica, os elevadores, a parte de segurança contra incêndio, a parte de construção civil, o sistema de ar condicionado e ventilação, o sistema de gás, o sistema de abastecimento de água, etc., constituindo exigências básicas e instruções do IH para a construção de habitação económica que não são divulgadas ao público. A Divisão de Assuntos de Obras do IH procede, aproximadamente de dois em dois anos, a uma revisão e actualização das referidas Instruções, a fim de tornar o seu conteúdo mais pormenorizado.
4. O IH, enquanto entidade supervisora e coordenadora das obras de construção de habitação económica, devia tomar, nos termos da lei, a iniciativa de se informar regularmente, junto do então GDI, sobre o

andamento dessas obras, promovendo, de forma empenhada, a execução das obras, apresentando opiniões e sugestões eficazes para a resolução dos problemas no âmbito da construção e, quando necessário, desempenhando até as funções de coordenação que lhe estavam atribuídas por lei.

5. O então GDI, sempre que designado pelo respectivo superior hierárquico para acompanhar os projectos de construção de habitação económica, devia, nos termos da lei, sob a supervisão e coordenação do IH, dar início aos procedimentos administrativos legalmente previstos e aos procedimentos legais necessários para a concepção e execução concreta das obras, incluindo no que respeita à elaboração dos projectos para a concepção e construção das obras e, nos termos do Regime Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas, proceder à adjudicação dos trabalhos de construção através de concurso público ou, conforme o caso concreto, à adjudicação dos trabalhos de concepção e de construção simultaneamente.
6. No contrato das empreitadas de obras públicas dos edifícios de habitação económica, o então GDI, enquanto dono das obras, nos procedimentos, tais como a apreciação e aprovação de projectos das obras (incluindo concepção e execução), a fiscalização da execução das obras, bem como a sua vistoria e recepção, devia estar sob a supervisão e coordenação do IH nos termos da lei. Para além de elaborar, apreciar e aprovar os respectivos projectos de concepção ou de execução das obras em conformidade com as “Instruções de Concepção e Construção de Habitação Pública”, elaboradas e disponibilizadas pelo IH, deviam ser disponibilizadas, nos termos da lei, ao IH todas as informações e documentos que permitissem a este Instituto exercer os trabalhos de supervisão e coordenação, devendo ser tomadas ainda em consideração e aceites as opiniões ou sugestões apresentadas pelo IH no exercício das suas competências.
7. Além do mais, durante a execução das obras, o então GDI, para além de ser responsável pela fiscalização da qualidade das obras de construção dos edifícios de habitação económica ao abrigo do Regime Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas, devia ainda fiscalizar a realização das

obras nos termos dos respectivos diplomas legais tais como a nova Lei da Habitação Económica e o Regulamento Geral da Construção Urbana, comunicando e mantendo contactos com os serviços competentes referidos nestes diplomas legais.

## **II. Concepção, apreciação e aprovação de materiais dos azulejos de parede dos corredores dos dois edifícios da habitação económica envolvidos, e a sua vistoria e recepção**

### **(1) Normas jurídicas e instruções**

1. O Regime Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas não estabelece, de forma concreta, os requisitos legais para a concepção, execução e materiais dos azulejos de parede dos corredores, cabendo, nos termos deste regime, ao projecto da obra de construção e ao caderno de encargos a determinação da respectiva regulamentação.
2. O artigo 9.º do Regime Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas dispõe que o dono da obra define, com a maior precisão, nos elementos escritos e desenhados do projecto e no caderno de encargos, as características da obra, as condições técnicas da sua execução e a qualidade dos materiais a aplicar, enquanto o projecto tem de incluir um mapa de medições dos trabalhos, que serve de base à análise de custos, à orçamentação e à elaboração das propostas dos concorrentes à empreitada.
3. Os n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º do referido regime estipulam que, quando se trate de obras de grande complexidade técnica ou que exijam elevada especialização para serem projectadas, ou ainda quando se deseje promover a originalidade na sua concepção, o dono da obra pode apresentar apenas um programa preliminar com os objectivos que deseja atingir, deixando aos concorrentes a apresentação do seu anteprojecto; foi estipulado ainda que, depois de aprovado, o anteprojecto fica a obrigar as partes.
4. Daí se verifica que o então GDI, enquanto dono das obras dos dois complexos de habitação económica em causa, tem o dever de fornecer aos concorrentes à empreitada o projecto de execução de obras e o caderno de

encargos, com vista a satisfazer, tanto quanto possível, as exigências e os efeitos esperados pelos utentes em relação à construção de habitação económica.

5. Além disso, quanto aos requisitos da concepção e da execução das obras dos azulejos do revestimento das paredes dos corredores, as “Instruções de Concepção e Construção de Habitação Pública” elaboradas pelo IH, especificam, de forma geral, os requisitos básicos para a concepção das paredes do átrio do rés-do-chão e dos corredores de cada piso dos edifícios da habitação económica, incluindo o tipo, as dimensões e o método de assentamento de azulejos a utilizar no revestimento das paredes.
6. Quanto aos materiais do revestimento das paredes, os artigos 143.º a 153.º do Regime Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas estipulam que, todos os materiais que se empregarem nas obras devem ter a qualidade, dimensões, forma e demais características designadas no respectivo projecto. Sempre que o empreiteiro julgue que as características dos materiais fixadas no projecto ou no caderno de encargos não são tecnicamente aconselháveis ou as mais convenientes, comunica o facto ao dono da obra, no caso em análise o então GDI, e faz uma proposta fundamentada de alteração, ficando o dono da obra com o direito de aprovação final da utilização dos materiais, a não ser que o empreiteiro apresente embargos através de recurso administrativo ou contencioso.
7. Quanto aos procedimentos de vistoria e recepção de trabalhos, nos termos dos artigos 191.º e 192.º do Regime Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas, compete ao dono da obra (então GDI), com a assistência do empreiteiro, proceder à vistoria logo após a obra estar concluída, lavrando-se auto de recepção provisória e assinado por todos. Se a obra não estiver em condições de ser recebida, no todo ou em parte, o dono da obra deve especificar as respectivas deficiências no auto, exarar a declaração de não recepção e as respectivas razões, bem como notificar o empreiteiro para que este proceda às modificações ou reparações, dentro de prazo que fixa para o efeito. O dono da obra também pode proceder à recepção provisória

da parte dos trabalhos que estiver em condições de ser recebida, sendo necessário proceder a nova vistoria das partes que necessitam de ser modificadas ou reparadas antes de se fazer a recepção provisória.

## **(2) Serviços com atribuições legais de fiscalização e supervisão**

1. A nova Lei da Habitação Económica atribui ao IH as competências de supervisão geral e coordenação da construção das habitações económicas.
2. Nos termos dos artigos 8.º e 10.º daquela lei, a fiscalização das obras de construção de edifícios competia inicialmente à DSSOPT.
3. No entanto, por força do Despacho do Chefe do Executivo n.º 68/2000, nos dois complexos de habitação económica em causa, o poder de fiscalização sobre a construção das obras foi transferido para o então GDI.
4. Em conjugação com o disposto no artigo 154.º do Regime Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas, o então GDI (enquanto dono das obras), o pessoal por este designado, e a sociedade fiscalizadora, são responsáveis pela fiscalização da situação da execução das obras relativas aos dois complexos de habitações económicas em causa, nomeadamente no que respeita às obras relativas ao assentamento de azulejos do revestimento das paredes dos corredores.
5. O artigo 155.º do mesmo regime define o âmbito da função de fiscalização, ou seja, vigiar e verificar o exacto cumprimento do contrato, do projecto e suas alterações, do caderno de encargos e do plano de trabalhos em vigor, nomeadamente a aprovação dos materiais a aplicar, a vigia dos processos de execução e a verificação das características dimensionais da obra.
6. Assim, em relação aos dois projectos de habitação económica em causa, o IH é responsável pela supervisão geral, enquanto o então GDI e a sociedade fiscalizadora são responsáveis pela fiscalização do processo concreto de construção dos edifícios. O exercício da função de fiscalização é contado a partir da data da adjudicação prevista no contrato, incluindo o prazo de garantia previsto no artigo 200.º do Regime Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas, e vai até à recepção definitiva.

### **III. Administração dos condomínios dos dois edifícios da habitação económica envolvidos**

1. Nos termos do n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 14/2017 (Regime jurídico da administração das partes comuns do condomínio) em vigor, ao regime da administração da habitação económica são aplicáveis regimes especiais.
2. Nos termos do artigo 57.º da nova Lei da Habitação Económica, é aplicável o Decreto-Lei n.º 41/95/M, com as necessárias adaptações, ao regime da administração de edifícios da habitação económica.
3. Assim, o Decreto-Lei n.º 41/95/M é o diploma legal vigente para o regime da administração da habitação económica.
4. Nos termos do Decreto-Lei n.º 41/95/M, o IH pode fiscalizar a administração dos condomínios de edifícios da habitação económica, exigindo o cumprimento das obrigações constantes das leis e regulamentos aplicáveis, competindo-lhe também a administração dos direitos e deveres de representação dos condóminos na comissão administrativa.
5. Assim, no que diz respeito à administração dos condomínios das habitações económicas, o IH é proprietário, administrador e, ao mesmo tempo, supervisor da situação relativamente ao cumprimento do Decreto-Lei acima referido.
6. É de referir que, diferentemente do disposto no artigo 14.º e nos n.ºs 1 e 4 do artigo 29.º do “Regime jurídico da administração das partes comuns do condomínio” que regula que, quanto às obras realizadas nas partes comuns de edifícios, as deliberações da assembleia geral do condomínio são tomadas por mais de metade dos votos dos condóminos presentes e que represente pelo menos 15% do valor total do condomínio, e por votos que representem, pelo menos, dois terços do valor total do condomínio relativamente às obras de inovação.
7. No entanto, em relação à administração dos condomínios das habitações económicas, os artigos 5.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 41/95/M dispõem que, a cada fracção autónoma corresponde um voto, e as deliberações são tomadas pela maioria simples dos votos dos condóminos presentes ou representados.

8. Não é difícil entender que, quanto maior for o número de fracções que o IH detém numa habitação económica, mais importante é a sua pretensão e a votação em matéria da administração dos condomínios.
9. Após a investigação, verificou-se que no Edifício do Lago composto por 6 torres, e no Edifício Ip Heng composto por 10 torres, adoptou-se o regime de administração complexa. Até Agosto de 2021, com excepção dos Blocos I e II, nos Blocos III a VI do Edifício do Lago e nos Blocos I a X do Edifício Ip Heng, foram convocadas, individualmente, assembleias gerais de condóminos e foram criadas, respectivamente, administrações responsáveis pelos próprios trabalhos de administração de cada bloco.

#### **IV. Determinação da responsabilidade legal por defeitos da obra**

1. Para iniciar as obras de construção dos dois edifícios de habitação económica em causa, o então GDI celebrou, nos termos do Regime Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas e na qualidade de dono das obras, respectivamente, os contratos de concepção e de construção dos edifícios em causa com os empreiteiros.
2. Se a concepção do projecto enfermar de erros, segundo o artigo 38.º do Regime Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas, pelas deficiências técnicas e erros de concepção dos projectos e dos restantes elementos patenteados no concurso ou em que posteriormente se definam os trabalhos a executar, respondem as partes contratantes; quando o projecto ou variante for da autoria do empreiteiro, mas se baseie em dados de campo, estudos ou previsões fornecidos, sem reservas, pelo então GDI, é este responsável pelas deficiências e erros do projecto ou variante que derivem da inexactidão dos referidos dados, estudos ou previsões.
3. Quanto à responsabilidade por erros na execução das obras, o artigo 39.º do referido regime define que o empreiteiro é responsável por todas as deficiências e erros relativos à execução dos trabalhos, e até à qualidade, forma e dimensões dos materiais aplicados, quer nos casos em que o projecto não fixe as normas a observar, quer nos casos em que sejam diferentes dos

aprovados. No entanto, a responsabilidade do empreiteiro cessa quando os erros e vícios de execução resultem de obediência a ordens ou instruções escritas provenientes do dono da obra, ou que tenham obtido a concordância deste expressa por escrito.

4. No que diz respeito aos materiais das obras, os n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º do Regime Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas estipulam que, se nos elementos do projecto ou no caderno de encargos existirem omissões quanto à qualidade dos materiais, o empreiteiro não pode empregar materiais que não correspondam às características da obra ou que sejam de qualidade inferior aos usualmente empregues em obras que se destinem a idêntica utilização; em caso de dúvida quanto aos materiais e processos construtivos a empregar, devem observar-se os regulamentos de construção e normas em vigor ou as normas internacionais adoptadas em Macau.
5. Nos termos do artigo 21.º do mesmo regime, independentemente de se tratar de empreitada por preço global ou por série de preços, as cláusulas técnicas gerais e especiais do caderno de encargos devem conter especificações técnicas que definem as características exigidas de um trabalho, material, produto ou fornecimento, e que permitem a sua caracterização de modo a que correspondam à utilização a que a entidade adjudicante os destina, há ainda que ter em conta vários factores, nomeadamente níveis de qualidade, segurança, dimensões, ensaios e métodos de ensaio, regras de concepção das obras, métodos ou técnicas de construção, ensaio, controlo e recepção das obras.
6. Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 173.º do mesmo regime, no período da execução das obras, quando a entidade fiscalizadora reconheça que na obra existem defeitos ou que nela não foram observadas as condições do contrato, lavra auto de verificação, bem como notifica e exige ao empreiteiro para, dentro do prazo razoável que lhe for fixado, eliminar os defeitos ou suprir os vícios da obra. Por outro lado, presumindo-se a existência de defeitos, mas não sendo possível comprová-los por simples observação, o dono da obra pode, quer durante a execução dos trabalhos, quer depois da conclusão dos

mesmos, mas dentro do prazo de garantia, ordenar as demolições necessárias.

7. Nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, os encargos de demolição e reconstrução são por conta do empreiteiro quando se apurar existirem os defeitos presumidos e são por conta do dono da obra no caso contrário.
8. Nos termos dos artigos 193.º e 201.º do mesmo regime, o prazo de garantia conta-se a partir da data da recepção provisória, findo o prazo de garantia e por iniciativa do dono da obra ou a pedido do empreiteiro, procede-se a nova vistoria da obra. Quando se verificar que as obras não apresentam deficiências, deteriorações, indícios de ruína ou de falta de solidez pelos quais deva responsabilizar-se o empreiteiro, procede-se à recepção definitiva.
9. O artigo 202.º dispõe que quando, mesmo findo o prazo de garantia e em consequência da vistoria, se verificar que existem deficiências, deteriorações, indícios de ruína ou de falta de solidez, de responsabilidade do empreiteiro, pode se proceder somente à recepção parcial. A responsabilidade do empreiteiro existe se as deficiências ou vícios resultarem do uso para que as obras eram destinadas, não constituam depreciação normal consequente desse uso.
10. É de referir que, nos termos do artigo 1145.º do Código Civil, o empreiteiro não responde pelos defeitos da obra, se o dono a aceitou sem reserva, com conhecimento deles.
11. De facto, sempre que se verificarem vícios nas obras, sejam eles resultantes de deficiências ao nível da concepção ou da construção, o IH, enquanto entidade responsável pela promoção da construção de habitação económica, pela administração de habitação económica e pela fiscalização do cumprimento da nova Lei da Habitação Económica, tem o dever inalienável de cumprir efectivamente as suas funções, intervir por iniciativa própria, coordenar e encontrar soluções eficazes.

## **Parte II**

### **Do revestimento das paredes dos corredores do Edifício do Lago e do Edifício Ip Heng**

#### **I. Edifício do Lago**

Para concretização da política de habitação de 19 mil fracções de habitação pública, com o financiamento do Governo da RAEM, e aproveitando o terreno do lote TN27, junto à Estrada Coronel Nicolau de Mesquita, na Taipa, procedeu-se à construção de um complexo de habitação económica, composto por 6 torres com 46 a 48 pisos, posteriormente designado por Edifício do Lago.

Em 25 de Fevereiro de 2008, a Administração autorizou o então GDI a lançar o concurso público relativo à “Empreitada de concepção e construção de habitação económica no Lote TN27 da Taipa”, bem como a organizar o respectivo processo de concurso público.

#### **(1) Fases de concepção e de aprovação dos materiais**

1. Antes da entrada em vigor da nova Lei de Habitação Económica em 2011, o IH ainda não tinha elaborado formalmente as “Instruções de Concepção e Construção de Habitação Pública”, sendo que, na altura, nas instruções sobre a execução das obras não constavam os requisitos relativos ao material de colagem de azulejos.
2. Em 2008, ao tomar como referência os azulejos utilizados no revestimento das paredes dos átrios e corredores dos edificios privados naquela altura, o então GDI, depois de ter consultado o IH, definiu expressamente, na parte das “exigências do projecto arquitectónico” do processo do concurso relativo à “Empreitada de Concepção e Construção de Habitação Económica no Lote TN27 da Taipa”, os respectivos requisitos, exigindo a colocação de azulejos de parede de 300 mm x 300 mm (ou de dimensão superior) nas partes que abrangem nomeadamente os átrios públicos ou átrios de entrada dos pódios e das partes residenciais das torres, os átrios dos elevadores de cada piso e os corredores.

3. Em 14 de Agosto de 2008, a Administração adjudicou a empreitada de concepção e construção do Edifício do Lago à Companhia de Construção e Engenharia Omas, Limitada (adiante designada por “Omas”), sendo que o prazo de execução da obra era até 26 de Setembro de 2012.
4. Em relação ao prazo de garantia da referida obra, o então GDI determinou no contrato que o mesmo era de dois anos, contados a partir da data da sua recepção provisória.
5. Para além disso, o serviço competente, com dispensa de concurso público e mediante consulta escrita, procedeu à adjudicação dos serviços de fiscalização e dos serviços de controlo de qualidade no domínio da engenharia civil, respectivamente, à Sociedade de Consultadoria em Engenharia Civil, Limitada (adiante designada por “SF, Limitada”) e ao Laboratório de Engenharia Civil de Macau (adiante designado por LECM).
6. Após a adjudicação da empreitada, a “Omas” encarregou a Consultadoria de Arquitectura Pearl – Rivers Macau, Lda. de se responsabilizar pelos trabalhos de concepção relativos ao Edifício do Lago, procedendo à comunicação com o então GDI, a sociedade fiscalizadora, “SF, Limitada” e a entidade responsável pelo controlo de qualidade, LECM, no que concerne ao projecto de concepção e à escolha do material, entre outras matérias.
7. Na sequência da investigação apurou-se que na prática, geralmente, a não ser que o projecto de concepção contrariasse, de forma clara e grave, o teor dos documentos do concurso, o então GDI não costumava manifestar discordância com o mesmo. A “SF, Limitada”, por sua vez, aprecia, essencialmente, se o projecto de concepção satisfaz ou não as exigências constantes dos documentos do concurso, sendo que quando o material referido no projecto de concepção e a metodologia de execução da obra obedeça às referidas exigências, a referida sociedade manifesta posição de concordância com o projecto. Quanto aos aspectos que não se encontram previstos nos documentos de concurso, nomeadamente no que respeita a cor, forma e limite máximo da área dos azulejos, a “SF, Limitada” respeitará a decisão da própria empresa de concepção.

8. Relativamente aos materiais dos azulejos das paredes dos corredores públicos do Edifício do Lago e à sua apreciação e aprovação, concretamente no que respeita à escolha de materiais para a parte das paredes dos átrios dos elevadores de cada piso das torres e dos corredores públicos do Edifício do Lago, a “Omas” procedeu, em 12 de Outubro de 2011, à entrega da lista de aprovação dos materiais ao então GDI, sugerindo a marca e a utilização de azulejos resistentes a abrasão / “*homogeneous tiles*” com as dimensões de 400 mm x 400 mm. Esta dimensão de azulejos não corresponde à exigência de dimensão inicialmente sugerida pela Administração, que era de 300 mm x 300 mm (ou superior).
9. Após investigação no local, o CCAC verificou que os azulejos utilizados pela “Omas” nas paredes dos átrios dos elevadores e dos corredores públicos do Edifício do Lago são, de facto, os “*homogeneous tiles*” de 400 mm x 400 mm x 8 mm.
10. No projecto de concepção acima referido, entregue pela “Omas”, não constavam expressamente os requisitos relativos ao material de colagem de azulejos, nem referência às exigências ou à garantia relativas à técnica de assentamento dos azulejos.
11. Quanto às referidas sugestões sobre a escolha de materiais e a dimensão de azulejos apresentadas pela “Omas”, a “SF, Limitada” e o LECM não se opuseram às mesmas.
12. Em 3 de Novembro de 2011, o então GDI aceitou condicionalmente o referido projecto de concepção, exigindo à “Omas” a entrega do documento de autorização escrita emitido pela entidade responsável pela concepção, Consultadoria de Arquitectura Pearl – Rivers Macau, Lda., bem como as amostras dos materiais homologados.
13. Em 23 de Novembro do mesmo ano, a “Omas” enviou ao então GDI os documentos de autorização da aceitação dos referidos materiais pela entidade responsável pela concepção.
14. No dia 15 de Dezembro de 2011, relativamente à parte das paredes das caves, dos diversos átrios públicos dos espaços de reserva dos pódios e dos átrios

de entrada do primeiro piso da parte residencial, a “Omas” submeteu ao então GDI a lista de aprovação dos materiais, sugerindo a utilização de azulejos vitrificados da marca “Guanzhu” (que são os “*homogeneous tiles*” após polimento), com a dimensão de 600 mm x 600 mm x 9 mm. Esta dimensão de azulejos não corresponde também à exigência da dimensão sugerida pela Administração, que era de 300 mm x 300 mm (ou superior).

15. No entanto, face a tal sugestão, a “SF, Limitada” e o LECM também não se opuseram.
16. Em 20 de Janeiro de 2012, o então GDI aceitou igualmente, de forma condicional, a lista de aprovação dos materiais relativa à parte das paredes das caves, dos diversos átrios públicos dos espaços de reserva dos pódios e dos átrios de entrada do primeiro piso da parte residencial, afirmando que não se opunha à utilização de azulejos da marca sugerida pelo empreiteiro, sugerindo, no entanto, à “Omas”, e no que respeita ao tamanho dos azulejos, que sejam utilizados, por alteração, azulejos de 300 mm x 300 mm.
17. Em 2 de Fevereiro de 2012, numa reunião de trabalho sobre as obras, o então GDI chamou a atenção da “Omas” para o facto de a execução da obra e as especificações de material correspondentes aos “*homogeneous tiles*” utilizados nas paredes dos corredores públicos, implicar a necessidade de manter as juntas de dilatação com um espaço suficiente de largura, não devendo também assentar azulejos nas paredes até à superfície das lajes, a fim de evitar situações de queda de azulejos no futuro. A “Omas” referiu que a metodologia de assentamento de azulejos adequada iria ser proposta pelo próprio fabricante dos azulejos.
18. Em 9 de Fevereiro de 2012, numa reunião de trabalho sobre as obras, a “Omas” insistiu em não alterar o tamanho dos azulejos das paredes, afirmando que já informou o fabricante para que fossem adoptadas as melhores metodologias de assentamento de azulejos. O então GDI afirmava que, de acordo com a experiência, nos dias de grande variação de temperatura, nalguns edifícios iriam aparecer situações de empolamento de azulejos das paredes, pelo que se deveria assentar os azulejos com adesivos

de selagem para aumentar a força de aderência, devendo ainda deixar um espaço relativamente largo entre as juntas de dilatação. A “Omas” demonstrou a sua pretensão de que o então GDI organizasse uma visita aos edifícios acima referidos que apresentavam problemas, juntamente com a fábrica de azulejos.

19. Em 17 de Fevereiro de 2012, a “Omas” transmitiu a proposta do então GDI à empresa de concepção por ela encarregada, e esta última respondeu, por escrito, que: *“Tendo em conta o aspecto estético do design da parte interior, propõe-se que seja mantida a utilização de azulejos de parede de 600 x 600 nos pódios, corredores das caves e átrios”*.
20. Em 21 de Fevereiro do mesmo ano, a “Omas” transmitiu a opinião emitida pela empresa de concepção por ela encarregada ao então GDI, afirmando, por sua iniciativa, que *“a fim de cumprir o prazo de execução da obra, a partir de hoje, iremos acompanhar os processos de encomenda e de execução dos azulejos de parede”*.
21. Em 24 de Fevereiro de 2012, numa reunião de trabalho sobre as obras, a “Omas” referiu que a fábrica de azulejos tinha visitado outros edifícios com problemas de empolamento de azulejos. A fábrica frisou que tais problemas foram causados pelo facto de as fendas entre os azulejos serem demasiado pequenas e que não se tratava de um problema de utilização de adesivos de selagem ou de óleo de cimento, sendo que, posteriormente, iria responder formalmente por escrito.
22. Em 1 de Março de 2012, a “Omas” apresentou ao então GDI os documentos de esclarecimento sobre o assentamento de azulejos, emitidos pela fábrica de azulejos, para serem observados pelos trabalhadores responsáveis pela execução da obra, a fim de evitar que o efeito geral após a colocação de azulejos no futuro fosse afectado por um método inadequado de assentamento de azulejos. No âmbito desses esclarecimentos, as matérias sobre a proporção de argamassa aplicada à camada de colagem da parede, o grau de cimento, o tempo em que os azulejos deveriam ser ensopados na água pura, a medida reservada para o espaço entre os azulejos, entre outras, foram

todas minuciosamente esclarecidas.

23. De acordo com a verificação local dos materiais, de entre os projectos de habitação económica em que se registaram problemas de queda de azulejos, o Edifício do Lago é o único projecto de habitação económica com uma concepção de utilização de “*homogeneous tiles*” de 600 mm x 600 mm nas paredes dos átrios do rés-do-chão, e de “*homogeneous tiles*” de 400 mm x 400 mm nas paredes dos corredores públicos de cada piso, sendo os mesmos aplicados até a parte do tecto, sem espaço entre as juntas.

## **(2) Fases de execução da obra e de vistoria e recepção**

1. Efectuada a respectiva averiguação, verificou-se que, durante a execução da obra de construção do Edifício do Lago, a “SF, Limitada” mandou destacar fiscais para inspeccionarem *in loco* os materiais de construção e verificarem os documentos apresentados pelos fornecedores dos materiais de construção, no sentido de confirmar se os materiais de construção no local coincidiam com aqueles constantes do projecto aprovado. Mais fiscalizaram *in loco* a situação da execução concreta da obra pela “Omas”, e para o efeito, destacaram um fiscal em cada torre para supervisionar o processo de colocação de azulejos, observando visualmente se os azulejos eram bem pavimentados e se existiam problemas com a qualidade das obras, com base nas informações do projecto e nos requisitos definidos para a colocação de azulejos.
2. A partir de 31 de Março de 2012, foram entregues aos estaleiros, sucessivamente, azulejos das paredes para serem utilizados nas partes comuns das torres do Edifício do Lago. Na altura, a “SF, Limitada” e o LECM enviaram pessoal para inspeccionar e assinar a confirmação.
3. Em 28 de Maio de 2012, o IH solicitou, por ofício, ao então GDI a coordenação dos procedimentos da conclusão das obras do Edifício do Lago e da entrega e recepção das mesmas, bem como solicitou à “SF, Limitada” para inspeccionar todas as fracções, tendo o IH procedido à verificação aleatória de algumas fracções.

4. No entanto, o então GDI respondeu verbalmente ao IH que a responsabilidade pela construção e manutenção não tinha nada a ver com o IH, pois iria, por sua iniciativa, exortar a “SF, Limitada” a implementar os trabalhos de inspecção, e que não iria providenciar ao IH os registos de inspecções efectuadas pela “SF, Limitada”.
5. Dado que o prazo de execução era até 26 de Setembro de 2012, de acordo com o plano do então GDI, a realização da recepção provisória do Edifício do Lago foi marcada para Novembro de 2012. Para o efeito, entre Setembro e Outubro de 2012, o então GDI e a “SF, Limitada” começaram a proceder faseadamente à vistoria e à inspecção de todos os pisos e instalações do Edifício do Lago.
6. Durante os meses de Setembro e Outubro de 2012, a “SF, Limitada” efectuou nove vistorias ao Edifício do Lago e preencheu o “boletim de vistoria e de recepção dos espaços comuns da torre de habitação económica do lote TN27 da Taipa”.
7. De acordo com as estatísticas, no decorrer dos trabalhos de inspecção preliminar das obras de construção das torres, em mais de 95% das inspecções realizadas de forma aleatória às paredes dos corredores públicos, foram detectadas situações de azulejos com tambores vazios. As informações demonstram também que o pessoal da “SF, Limitada” fez frequentemente anotações no boletim de vistoria e de recepção com as palavras “calafetação”, “tambores vazios” e “cortes nos azulejos”.
8. No entanto, a “SF, Limitada” não indicou os pormenores, nomeadamente os critérios concretos de inspecção, a localização dos azulejos com tambores vazios, a localização concreta dos pontos dos tambores vazios e as respectivas quantidades.
9. Posteriormente, aquando da comunicação do teor do boletim de vistoria e de recepção acima referido pela “SF, Limitada” à “Omas”, foi apenas referido que “a calafetação de azulejos estava imperfeita”, não tendo sido prestada atenção à questão relativa à percentagem anormal dos azulejos com tambores vazios encontrados nas paredes dos corredores, sobre os quais se realizaram

inspecções de forma aleatória.

10. Para concluir o procedimento de vistoria e recepção dos edifícios, em Novembro de 2012, o então GDI organizou vistoria conjunta às diferentes torres do Edifício do Lago a realizar por todos os serviços e entidades públicas, os quais necessitaram de estar presentes e de participar nesses trabalhos de vistoria
11. Em 16 de Novembro de 2012, relativamente às deficiências de execução da obra detectadas durante a referida vistoria e recepção da obra, o então GDI oficiou à “Omas” solicitando-lhe que concluísse o mais breve possível os respectivos trabalhos de reparação, a fim de não afectar a recepção da obra e a ocupação das fracções. No entanto, não foi igualmente feita qualquer referência sobre se houve repetição de inspecções e reparação da situação relativa aos azulejos com tambores vazios em grande número nas paredes dos corredores públicos.
12. Em 21 de Novembro de 2012, de acordo com os artigos 191.º a 193.º do Regime Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas, com a participação da “SF, Limitada” e a presença dos representantes do IH, o então GDI assinou juntamente com a “Omas” o auto de recepção provisória do Edifício do Lago, no qual constava uma lista de itens a serem reparados pela “Omas” e que tinha de ser concluída até 21 de Dezembro de 2012, na qual se incluía ainda a situação referente aos azulejos com tambores vazios dos corredores.
13. Em 23 de Novembro de 2012, foi emitida pelo órgão competente a licença de utilização do Edifício do Lago.
14. No mesmo dia, para efeitos de acompanhamento dos trabalhos posteriores à afectação e venda das fracções do Edifício do Lago, o IH enviou um ofício ao então GDI, solicitando o fornecimento do registo da recepção provisória das fracções habitacionais do referido edifício de habitação económica, tendo, no entanto, tal pedido sido recusado pelo então GDI por via telefónica.
15. Posteriormente, com a participação da “SF, Limitada”, o então GDI

procedeu à verificação e confirmação da conclusão dos trabalhos de reparação pela “Omas” solicitados no âmbito do procedimento de recepção provisória.

16. Em 22 de Dezembro de 2012, o então GDI, nos termos dos artigos 191.º a 193.º do Regime Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas, e com a participação da “SF, Limitada” e a presença dos representantes do IH, assinou novamente o auto de recepção provisória do Edifício do Lago com a “Omas”.
17. A partir de Dezembro de 2012, o IH tem vindo a proceder gradualmente à afectação e venda das fracções do Edifício do Lago aos candidatos da lista de espera de habitação económica.

### **(3) Prazo de garantia**

1. De acordo com o estipulado no contrato da empreitada de concepção e construção do Edifício do Lago, o prazo de garantia daquele edifício era de dois anos, contados a partir de 22 de Dezembro de 2012, data da conclusão da recepção provisória. O prazo de garantia das obras de impermeabilização era de cinco anos. Durante o prazo de garantia, o empreiteiro obrigava-se a assumir os trabalhos de manutenção, que incluíam a vistoria e a reparação.
2. Em 14 de Março de 2013, a “Omas” comunicou ao então GDI que, após uma plena inspeção aos azulejos das paredes dos corredores públicos das torres e dos átrios dos elevadores do rés-do-chão, verificou-se a existência de tambores vazios em alguns dos azulejos, pelo que, a fim de evitar o aparecimento de efeitos adversos, todos os azulejos com tambores vazios seriam substituídos.
3. Na altura, a “Omas” admitiu e sintetizou as razões principais para o aparecimento dos tambores vazios nos azulejos em dois aspectos: *“1. Tendo em conta que a nossa empresa veio a reforçar, num momento posterior, a capacidade de execução da obra para fazer face às necessidades de entrega e utilização no âmbito do presente projecto, alguns trabalhadores não executaram as obras com rigor em conformidade com o procedimento*

*previsto, o que originou um desvio na qualidade das obras executadas e o aparecimento de alguns azulejos com tambores vazios. 2. O assentamento de azulejos requer, em regra, uma fase de adaptação por um ciclo de arrefecimento e aquecimento, e devido à mudança da temperatura, depois de os azulejos passarem pela dilatação e contracção térmica, reduz-se a capacidade de aderência na interface entre os azulejos e a camada de base, o que causa igualmente o aparecimento de tambores vazios em alguns dos azulejos.”*

4. Paralelamente, a “Omas” informou, mediante ofício, o então GDI da lista anexada sobre as localizações e o número dos azulejos com tambores vazios registados, e remeteu cópias para a “SF, Limitada” e o LECM.
5. Em 21 de Março de 2013, a “Omas” apresentou ao então GDI o “Projecto de reparação de azulejos das paredes nos corredores públicos das torres do projecto de TN27”, no qual foram apresentados igualmente a metodologia de execução e o desenho da instalação de juntas de dilatação.
6. Em 19 de Abril do mesmo ano, o então GDI comunicou ao IH que a “Omas” tinha detectado o fenómeno de aparecimento de tambores vazios em alguns azulejos de paredes dos corredores públicos e dos átrios da portaria do rés-do-chão das torres do edifício, e que iria proceder à substituição dos azulejos de paredes com tambores vazios e ao corte de juntas de dilatação nas paredes (à excepção das torres), bem como que as obras relativas às juntas de dilatação entre os azulejos nas paredes da portaria já foram concluídas, prevendo-se o início do projecto relativo aos trabalhos de substituição dos azulejos de paredes nos corredores públicos das torres em finais de Abril, estimando-se que as obras estejam concluídas no prazo de dois meses.
7. Pelo menos a partir de 18 de Dezembro de 2013, a empresa de administração do Edifício do Lago verificou que os azulejos das paredes das partes comuns do edifício começaram a desprender.
8. Em 19 de Dezembro de 2013, o então GDI solicitou à “Omas” o acompanhamento e a reparação da situação da queda de azulejos já detectada, e para evitar o risco da potencial queda de azulejos de paredes em

outros locais, exigiu igualmente à “Omas” que procedesse, até 30 de Dezembro do mesmo ano, à apresentação de um relatório sobre as causas da situação da queda de azulejos das paredes acima referida, bem como à inspecção e registo detalhados dos azulejos das paredes de todos os pisos de cada edifício, apresentando uma proposta eficaz de reparação dos azulejos defeituosos, com vista a evitar que situações semelhantes voltem a acontecer, exortando mais uma vez a “Omas” a enfrentar e resolver apropriadamente o problema em causa.

9. No entanto, a “Omas” não apresentou, na data acima referida, nenhum relatório sobre as causas da queda de azulejos das paredes acima referida, nem procedeu à inspecção detalhada e registo dos azulejos das paredes de todos os pisos de cada bloco, nem tão-pouco apresentou soluções de melhoramento, para evitar que situações semelhantes se repetissem. A referida sociedade apenas prestou serviços de reparação “substituindo os azulejos um por um, cada vez que um se desprendesse”.
10. De facto, desde aquela altura, tem vindo a verificar-se sucessivamente fenómenos da queda de azulejos nas paredes dos corredores públicos do Edifício do Lago. Nos meses de Novembro e Dezembro de 2014, registou-se um clima de baixa temperatura fora do normal em Macau e o fenómeno da queda de azulejos das paredes tornou-se cada vez mais grave.
11. Durante o referido período, a portaria do Edifício do Lago relatou, de forma contínua, ao IH os registos de danificação de azulejos das paredes de cada piso do edifício, apresentando listas sobre registos da respectiva localização concreta e quantidade, e o IH relatou igualmente, de forma contínua, a situação ao então GDI para efeitos de acompanhamento, procedendo também à actualização contínua das respectivas informações.
12. Por exemplo, em 25 de Dezembro de 2014, a portaria do Edifício do Lago informou o IH da situação acima referida, apontando para a existência de situações de queda de uma grande quantidade de azulejos nas paredes dos corredores dos pisos dos Blocos I a VI do edifício, sendo que uma parte deles caiu para o chão, e outra parte encontrava-se solta nas paredes, e que

registavam continuamente novos casos todos os dias, solicitando ao IH que reflectisse e acompanhasse o caso junto dos serviços competentes. A partir de 30 de Dezembro de 2014, o IH encaminhou, por email, as informações relativas à referida situação e dados de registo para o então GDI para efeitos de acompanhamento.

13. O então GDI tem vindo a relatar sucessivamente a situação acima referida junto da “Omas”, solicitando-lhe a prestação de esclarecimentos e acompanhamento.
14. Em 21 de Janeiro de 2015, a “Omas” respondeu ao então GDI, reiterando que iria continuar a proceder à reparação dos azulejos em estado de empolamento ou queda, e aquando da sintetização das razões subjacentes aos problemas existentes com os azulejos das paredes, admitiu igualmente que não se excluía a possibilidade de o trabalho manual de execução da obra, por parte de alguns trabalhadores, não ter cumprido os requisitos exigidos tendo, por isso, afectado o resultado do assentamento dos azulejos.
15. Ao mesmo tempo, a “Omas” apresentou ao então GDI o “Projecto de reparação dos azulejos das paredes dos corredores públicos do Lote TN27”.
16. O então GDI remeteu, por conseguinte, à “SF, Limitada” e ao LECM o relatório das causas do empolamento e queda dos azulejos de paredes e as informações sobre o respectivo projecto de tratamento e o andamento da reparação, acima referidos e apresentados pela “Omas”.
17. Em 26 de Janeiro de 2015, o IH comunicou ao então GDI, que, após verificação e realização de estatísticas, o IH verificou que cerca de 80% dos azulejos das paredes das partes comuns do Edifício do Lago encontravam-se com tambores vazios e soltos caindo para o chão, solicitando ao então GDI auxílio no sentido de exortar a “Omas” para acompanhar a situação com a maior brevidade possível e informar atempadamente o ponto de situação do procedimento da reparação.
18. A fim de evitar situações de aparecimento sucessivo de azulejos com tambores vazios e de queda de azulejos após a recepção definitiva das obras, o IH chegou a invocar o disposto nos artigos 201.º e 202.º do Regime

Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas, entendendo que não estavam ainda reunidas as condições para a recepção definitiva do item da obra relativa aos azulejos das paredes das partes comuns do Edifício do Lago, solicitando assim ao então GDI que exortasse a “Omas” a resolver de vez o problema, após o qual se poderia então ponderar proceder à recepção definitiva da obra.

19. Em 28 de Janeiro de 2015, o então GDI transmitiu a referida solicitação do IH à “Omas”, exigindo a esta última que enviasse mais pessoal e acelerasse os trabalhos de reparação, e apresentasse um relato por escrito, até 4 de Fevereiro de 2015, sobre o ponto da situação e o andamento actualizados relativos à reparação, afirmando também que, apesar de o prazo de garantia ter expirado, foi provado através de inspecções que existiam ainda deficiências da responsabilidade da “Omas”, pelo que não foi possível proceder à recepção definitiva da obra em questão.
20. Em 5 de Fevereiro de 2015, o LECM apresentou opiniões ao então GDI, considerando que o método proposto pela “Omas” no “projecto de reparação dos azulejos das paredes dos corredores públicos do Lote TN27” era uma prática comum e frequentemente utilizada no assentamento de azulejos, pelo que não levantou objecção sobre o mesmo. No entanto, propôs-se o uso de adesivo cimentício (adesivo cerâmico), apresentando também sugestões sobre procedimentos de trabalho.
21. Em 9 de Fevereiro de 2015, o então GDI, por sua vez, remeteu ao IH a resposta feita pela “Omas” em 21 de Janeiro de 2015.
22. Em 24 de Fevereiro de 2015, o então GDI enviou à “Omas” as opiniões proferidas pelo LECM em 5 de Fevereiro de 2015, para os efeitos de acompanhamento e cumprimento na execução por parte da mesma.
23. Em 24 de Abril e 7 de Julho de 2015, o IH informou novamente o então GDI, através de correio electrónico, de que existiam ainda muitos azulejos com tambores vazios nas partes comuns do interior de alguns blocos do Edifício do Lago.
24. Em 10 de Agosto de 2015, devido ao andamento lento da reparação, o então

GDI ordenou à “Omas” o aumento do número de pessoal e a aceleração do andamento da reparação, exigindo-lhe ainda a realização, obrigatória, de uma inspecção completa de despistagem e uma reparação adequada, relativamente aos azulejos das paredes dos edifícios dos Blocos I a VI e, caso a queda dos azulejos das paredes causasse qualquer impacto nos moradores, a “Omas” teria de assumir todas as responsabilidades daí emergentes.

25. Em 14 de Outubro de 2015, o então GDI, a “SF, Limitada”, o LECM e a “Omas” reuniram-se para discutir o andamento da reparação dos azulejos das paredes dos corredores públicos do Edifício do Lago, bem como o da recepção definitiva.
26. Na reunião, para além de a “Omas” ter relatado o andamento da reparação e de o então GDI, devido ao tempo frio, ter exortado o aumento do número de pessoal e a aceleração do andamento da reparação, o LECM sugeriu a realização de um teste de aderência “*pull-off*” com os azulejos das paredes que já tinham sido reparados, propondo que três pisos (um alto, um médio e um baixo) seriam seleccionados de cada bloco pelo LECM e a quantidade de amostras utilizadas para o teste seria determinada por forma aleatória, sendo que o horário e o local dos testes seriam organizados pela “Omas”, em coordenação com o LECM. A par disso, relativamente aos azulejos assentados recentemente, o LECM propôs também a realização de um teste de percussão e os respectivos registos seriam feitos para uso futuro. Este tipo de testes só foram realizados até o período compreendido entre Novembro de 2016 e Junho de 2017.
27. No mesmo dia, por receio de que o tempo começasse a arrefecer devido à aproximação do mês de Novembro e sendo provável que ocorresse, novamente, a queda dos azulejos das paredes, o então GDI exigiu expressamente, por escrito, à “Omas” que, simultaneamente, enviasse mais pessoal e acelerasse o andamento da reparação, no sentido de satisfazer as exigências previstas.
28. Em Janeiro de 2016, nos corredores públicos de um total de cerca de 98

pisos, dos Blocos I a VI do Edifício do Lago, ocorreram situações de empoamento e queda dos azulejos das paredes, numa área extensa e em número grande.

29. Em 25 de Janeiro do mesmo ano, o então GDI exigiu à “Omas” a mobilização imediata de trabalhadores suficientes para proceder, de forma plena, aos trabalhos de reparação dos azulejos das paredes de todos os pisos e que os trabalhos de reparação da primeira fase deveriam ser concluídos antes dos feriados do Ano Novo Lunar, por forma a evitar incómodos aos moradores.
30. Em 24 de Março de 2016, a “Omas” apresentou ao então GDI o “Relatório sobre os assuntos a acompanhar para os efeitos do procedimento de recepção definitiva da obra de habitação económica do lote TN27 na Taipa – Instituto de Habitação”, tratando-se de um relatório que incidia principalmente nos diversos assuntos relativos à reparação levantados anteriormente pelo IH, entre os quais se incluía a matéria de que tinha sido efectuada uma nova inspecção e tratamento após o Ano Novo Lunar de 2016 e que já tinham sido concluídos os trabalhos de reparação para o problema dos azulejos com tambores vazios nos corredores públicos, o que, como reflectido pelo então GDI em 28 de Janeiro de 2015, tinha sido considerado pelo IH como um impedimento à recepção definitiva. Tendo como fundamento de que as opiniões relativas à reparação em questão já tinham sido basicamente tratadas, considerando que já estavam reunidas as condições para recepção definitiva, solicitou-se ao então GDI que procedesse à realização do procedimento de recepção definitiva com a maior brevidade possível.
31. No mesmo dia, o então GDI solicitou à “SF, Limitada” que, relativamente ao pedido para o procedimento de recepção definitiva apresentado pela “Omas”, verificasse e confirmasse os itens das obras em questão. Em 1 de Abril de 2016, a “SF, Limitada” confirmou que a “Omas” já tinha concluído as obras que deviam ser acompanhadas.
32. Em 30 de Março de 2016, o então GDI comunicou ao IH que os respectivos trabalhos de reparação já tinham sido concluídos pela “Omas” e que tinha

agendada a realização do procedimento de recepção definitiva para o dia 5 de Abril de 2016, pelas 10:00 horas, solicitando, para o efeito, o envio de representantes por parte do IH.

33. No entanto, durante os trabalhos de inspeção no procedimento de recepção, o IH constatou ainda a existência de vários problemas no interior dos edifícios que deviam ser tratados, nomeadamente a existência dos problemas de tambores vazios e da queda de azulejos das paredes nos corredores públicos e no átrio de elevadores de vários pisos.
34. Desde então, o IH passou a informar o então GDI dos sítios que ainda necessitavam do acompanhamento e reparação por parte da “Omas”, considerando que as obras do Edifício do Lago não reuniam as condições para a realização de recepção definitiva. Até Julho de 2016, o IH constatou ainda que, nos corredores públicos dos pisos residenciais do Edifício do Lago, houve cerca de 30% dos azulejos das paredes que estavam com tambores vazios.
35. Em 12 de Julho de 2016, a “Omas” respondeu ao então GDI em relação à matéria indicada pelo IH como impedimento à recepção definitiva, reiterando que, para além dos itens de reparação e de inspeção dos azulejos, não iria aceitar qualquer item de reparação pedido adicionalmente, referindo também que o IH tinha feito apenas uma descrição genérica sobre a reparação dos azulejos dos corredores, solicitando ao IH a disponibilização de uma lista concreta relativa à inspeção e reparação dos azulejos.
36. Em 21 de Julho de 2016, o então GDI, o IH, a “SF, Limitada” e a “Omas” realizaram uma inspeção conjunta aos seis blocos do Edifício do Lago. Procedeu-se a uma inspeção detalhada dos azulejos das paredes dos corredores públicos de cada piso de cada bloco do edifício, registando-se a localização dos sítios com tambores vazios. Verificou-se, ainda em vários sítios, a existência de situações de azulejos das paredes com tambores vazios.
37. Em 4 de Agosto de 2016, o então GDI exigiu à “Omas” a entrega obrigatória de um plano detalhado sobre o andamento da reparação até 8 de Agosto do

- mesmo ano e o início, com a maior brevidade possível, dos trabalhos de reparação do revestimento das paredes de todos os pisos conforme o plano.
38. Em 12 de Agosto de 2016 e 27 de Setembro de 2016, tendo integrado as opiniões da “SF, Limitada”, a “Omas” apresentou sucessivamente ao então GDI o “Plano da reparação dos azulejos das paredes dos corredores públicos do Edifício do Lago” e a sua versão actualizada, decidindo-se, por fim, estucar novamente as paredes com argamassa de cimento, misturada com pasta branca, e assentar os azulejos com adesivos de selagem e calafetar as juntas de ligações com selante.
  39. Finalmente, no período compreendido entre Novembro de 2016 e Junho de 2017, a “SF, Limitada” e a “Omas” concluíram gradualmente os testes de aderência “*pull-off*” com os azulejos dos corredores públicos das torres do Edifício do Lago, propostos na reunião de 14 de Outubro de 2015, sendo utilizados, como amostras no teste, os azulejos das paredes que tinham sido reparados. Os resultados mostraram que houve rotura interna com o material do revestimento dos azulejos e que a força de aderência das muitas amostras era inferior a  $0,4 \text{ N/mm}^2$  (*newton*/milímetro quadrado).
  40. No decurso dos testes acima referidos, em 9 de Janeiro de 2017, a “Omas” comunicou ao então GDI que, tendo em conta que já tinha concluído todos os itens de reparação esporádicos, os trabalhos de reparação dos azulejos dos corredores, bem como os trabalhos de limpeza dos estaleiros das obras, se solicitou ao então GDI que organizasse o procedimento de recepção definitiva.
  41. Em 10 de Janeiro de 2017, o então GDI pediu à “SF, Limitada” que, no que respeita à solicitação feita pela “Omas” relativa ao procedimento de recepção definitiva, inspeccionasse e confirmasse as respectivas obras.
  42. Em 12 de Janeiro de 2017, a “SF, Limitada” confirmou que a “Omas” tinha concluído todos os trabalhos de reparação e de limpeza dos estaleiros das obras.
  43. No mesmo dia, o então GDI comunicou ao IH que a “Omas” tinha concluído os respectivos trabalhos de reparação e que tinha agendada a realização da

recepção definitiva para o dia 23 de Janeiro de 2017, pelas 10:30 horas, solicitando, para o efeito, o envio de representantes por parte do IH.

44. Em 23 de Janeiro de 2017, o então GDI, enquanto dono da obra, assinou com a “Omas” o auto de recepção definitiva da “Empreitada de Concepção e Construção de Habitação Económica no Lote TN27 da Taipa”, na presença da “SF, Limitada”.
45. No dia seguinte, os trabalhadores do IH que estiveram presentes na inspecção acima referida elaboraram um parecer, considerando que, segundo o que foi observado *in loco*, a reparação dos azulejos das paredes dos corredores de pisos do Edifício do Lago foi concluída na sua aparência, mas os resultados da reparação estavam ainda a ser observados e, para tratar de forma melhor a matéria relativa à recepção dos azulejos das paredes deste edifício, era necessário solicitar ao então GDI a disponibilização do relatório da avaliação do desempenho de aderência dos azulejos de parede, o qual devia incluir os resultados dos testes, bem como a análise e as sugestões feitas pela entidade responsável pela concepção ou entidade fiscalizadora sobre os resultados dos testes e só assim, estavam reunidas as condições para a realização de recepção definitiva.
46. Em 26 de Janeiro de 2017, o IH solicitou ao então GDI o relatório de avaliação acima referido.
47. Em 7 de Fevereiro de 2017, o então GDI respondeu ao IH que, tendo em conta que o IH não tinha detectado indícios da existência de deficiências nas obras na sequência da inspecção realizada no dia da recepção definitiva e que o relatório de avaliação não estava previsto para a recepção definitiva, não era possível fornecer o mesmo ao IH.

#### **(4) Após a recepção definitiva**

1. Após a realização da recepção definitiva da empreitada de construção do Edifício do Lago no dia 23 de Janeiro de 2017, concretamente a partir de 13 de Fevereiro do mesmo ano, o IH veio a receber ainda, de vez em quando, relatos das empresas de administração do Edifício do Lago, segundo os quais

continuavam a aparecer situações de queda de azulejos nos condomínios dos pisos deste edifício.

2. Em 21 de Fevereiro de 2017, o IH reiterou ao então GDI a necessidade da elaboração do relatório de avaliação do desempenho de aderência dos azulejos das paredes acima referido.
3. Posteriormente, o então GDI respondeu ao IH, através de telefone, afirmando que já fora realizada a recepção definitiva das respectivas obras, porém, a “Omas” iria ajudar, ainda assim, as empresas de administração a reparar os azulejos das paredes.
4. A partir dessa altura, todos os anos, com a chegada do inverno, nos diferentes pisos do Edifício do Lago, apareceram sucessivamente situações de queda de azulejos das paredes dos corredores, como por exemplo, nos dias 16 a 21 de Dezembro de 2017, em que apenas se registaram 10 °C graus Celsius ou temperaturas inferiores, foi registado um total de 14 locais onde ocorreram situações de queda de azulejos das paredes dos corredores neste edifício.
5. Posteriormente, nos períodos compreendidos entre Dezembro de 2018 e Janeiro de 2019, e entre Novembro e Dezembro de 2019, entre outros períodos, o IH ainda recebeu informações das empresas de administração do Edifício do Lago, dando conta da queda de azulejos das paredes dos corredores nos diversos pisos, tendo a “Omas” assumido a responsabilidade de efectuar as reparações até Dezembro de 2019.
6. Os problemas de queda de azulejos das paredes dos corredores, que se têm vindo a verificar desde o início de 2020 até ao presente momento, têm sido acompanhados e reparados através das respectivas entidades de administração do Edifício do Lago.
7. Entre Março e Abril de 2021, nas assembleias gerais de condóminos dos Blocos III, IV, V e VI do Edifício do Lago, as ordens de trabalhos incluíram a discussão e a votação sobre os métodos de reparação e de tratamento dos azulejos das paredes das partes comuns dos respectivos blocos, tendo o IH optado pela abstenção. De entre estas assembleias gerais de condóminos, apenas a do Bloco V conseguiu aprovar o plano de reparação e escolher a

empresa para a reparação.

8. Na sequência da investigação efectuada, verificou-se que, no período de Natal de Dezembro de 2021, quando a temperatura de Macau voltou a descer abruptamente, foram ainda registadas situações de queda de azulejos num total de 34 locais no Edifício do Lago, com a queda de 659 azulejos, numa área de 105,44 m<sup>2</sup>.

\*

## **II. Edifício Ip Heng**

Sendo este um dos projectos de construção da política de habitação das 19 mil fracções de habitação pública, o Governo da RAEM, através do terreno do lote CN5a, junto à Estrada de Seac Pai Van, em Coloane, financiou a construção de um complexo de habitação económica, composto por 10 torres com 26 pisos, posteriormente designado por Edifício Ip Heng.

A partir de Fevereiro de 2010, a empreitada de concepção e construção do projecto de habitação económica acima referido começou a ser acompanhado pelo então GDI.

### **(1) Fases de concepção e de aprovação dos materiais**

1. Em Fevereiro de 2010, segundo as “Instruções de Concepção e Construção de Habitação Pública” elaboradas pelo IH e disponibilizadas ao então GDI, no capítulo sobre os “Materiais de revestimento”, exigiam-se que os azulejos e os mosaicos utilizados para as paredes do átrio do rés-do-chão e dos corredores de cada piso não tivessem dimensões superiores a 300 mm x 600 mm.
2. Em 29 de Março de 2010, a Administração Pública decidiu adjudicar, com dispensa de concurso público e de consulta escrita, à empresa de concepção “OBS – Arquitectos, Limitada” (adiante designada por “OBS”) o contrato de “Habitação Pública no Seac Pai Van, Lote CN5a – Elaboração do Projecto de Execução da Obra – Adjudicação”, incluindo os trabalhos de elaboração do projecto de concepção e de fornecimento do relatório de amostras de solos recolhidas.

3. Durante a elaboração do projecto de execução da obra em questão, a “OBS” obteve respectivamente as opiniões técnicas fornecidas por diversas entidades, nomeadamente pela DSSOPT, pelo IH, pelo Corpo de Bombeiros, pela então Comissão de Segurança dos Combustíveis, pela Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego, pelo então Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, pela Companhia de Electricidade de Macau, pela Sociedade de Abastecimento de Águas de Macau, S.A.R.L., pela Companhia de Telecomunicações de Macau, S.A.R.L., entre outras.
4. Na Secção V das “Normas Técnicas da Habitação Pública de Seac Pai Van, Lote CN5a” do referido projecto de execução da obra, na parte sobre a concepção do revestimento de paredes, indicava-se a marca dos azulejos a utilizar para as paredes interiores dos espaços comuns, dos sanitários públicos, bem como dos espaços comuns e átrios, exigindo-se também a utilização de azulejos com a dimensão de 300 mm x 300 mm x 7 mm, superfície lisa, índice de absorção de água menos de 0,1%, resistência à flexão de 56 N/mm<sup>2</sup> e resistência à abrasão de 126 mm<sup>3</sup>. Os azulejos utilizados para as paredes dos espaços comuns dos átrios deviam ter características idênticas, mas com a dimensão de 600 mm x 600 mm x 10 mm, uma dimensão obviamente maior do que prevista nas “Instruções de Concepção e Construção de Habitação Pública” elaboradas pelo IH.
5. Quanto ao material de colagem de azulejos, foi indicado expressamente no projecto de execução da obra da “OBS” que, salvo especificação contrária, no que respeita ao revestimento de parede, para a parede interna, devia ser utilizada *“1:4 rebocada com argamassa de cimento, com uma espessura média de 1,5 cm, sendo necessário acrescentar uma dose adequada de “RONABOND TILE ADHESIVE” para aumentar a resistência à abrasão, a impermeabilidade e a resistência a rachaduras, ou outros produtos adesivos de látex da mesma qualidade. As paredes niveladas serão revestidas com azulejos de qualquer tipo, incluindo todos os materiais e procedimentos de trabalho.”*
6. Na concepção do projecto de execução da obra acima referido, não se previu

qualquer exigência, por parte da “OBS”, sobre a reserva de juntas de dilatação nas paredes dos corredores públicos, não tendo sido prevista também qualquer exigência quanto à tecnologia de instalação de azulejos.

7. Em 10 de Dezembro de 2010 e 15 de Março de 2011, a Administração Pública autorizou sucessivamente, por despacho, o início da “Empreitada de Construção de Habitação Pública no Seac Pai Van, Lote CN5a – Aprovação do Projecto de Execução da Obra e Autorização de Concurso Público” e da “Empreitada de Construção de Habitação Pública no Seac Pai Van, Lote CN5a – Revisão do Processo de Concurso e dos Critérios de Avaliação”, bem como a organização dos respectivos processos dos concursos, por parte do então GDI.
8. Em 30 de Junho de 2011, a Administração adjudicou a “Empreitada de Construção de Habitação Pública no Seac Pai Van Lote CN5a” à Companhia de Engenharia e de Construção da China (Macau), Limitada (adiante designada por “Construção da China”); o prazo de execução previsto no contrato de adjudicação é de 11 de Julho de 2011 a 31 de Dezembro de 2012, sendo o prazo de garantia de dois anos.
9. Para além disso, a Administração adjudicou, com dispensa de concurso público e mediante consulta escrita, os serviços de fiscalização e de controlo de qualidade na área de engenharia civil do respectivo projecto à “GL – Construções, Estudos e Projectos de Engenharia, Limitada” (adiante designada por “GL, Limitada”) e ao LECM, respectivamente.
10. Em Outubro de 2011, a “Construção da China” chegou a consenso com o então GDI e a “OBS” sucessivamente, de forma escrita, nomeadamente através de reuniões e dos “formulários de confirmação de informações verbais”, no sentido de colocar azulejos em todas as paredes dos corredores públicos, no entanto, as paredes até 66 mm abaixo do tecto não serão revestidas com azulejos, mas pintadas apenas com tinta látex. A referida solução foi aceite pela “OBS” desde que as despesas iniciais com a execução das obras não aumentassem.
11. Nos dias 22 e 23 de Dezembro de 2011, a “Construção da China” procurou

confirmar com o então GDI e a “OBS” se os azulejos utilizados nas paredes dos átrios dos elevadores tinham a dimensão de 300 mm x 600 mm x 10 mm. Na altura, a “OBS” respondeu ao empreiteiro que, de acordo com o plano de construção, deviam-se utilizar azulejos com 300 mm x 600 mm x 11 mm de dimensão, no sentido de corresponder às exigências iniciais das “Instruções para Concepção e Construção de Habitação Pública” elaboradas pelo IH.

12. Após investigação no local, o CCAC verificou que os azulejos, utilizados pela “Construção da China”, nas paredes dos átrios dos elevadores do Edifício Ip Heng são “*homogeneous tiles*” lisos de 300 mm x 600 mm x 10 mm.
13. Em 9 de Fevereiro de 2012, a “Construção da China” perguntou, mais uma vez, ao então GDI, à “OBS”, à “GL, Limitada” e ao LECM se ponderavam a colocação das juntas de dilatação a fim de minimizar o impacto do fenómeno de expansão e contracção térmica provocado pela temperatura, uma vez que não foram detectadas juntas de dilatação nos corredores e nos átrios dos elevadores, sendo que a colocação implicaria o aumento do custo das obras.
14. A “OBS” entendeu que as juntas de dilatação eram normalmente aplicadas entre azulejos de maior dimensão nas fachadas de edifícios e eram nomeadamente utilizadas para evitar a dilatação térmica de azulejos, pelo que considerou que era suficiente deixar uma fenda de 2 mm entre os azulejos nas paredes dos corredores públicos, por outro lado, tendo ainda em consideração o custo das obras, a mesma emitiu um parecer sobre a desnecessidade de acrescentar juntas de dilatação.
15. Em 19 de Março de 2012, a “GL, Limitada” emitiu parecer, referindo que não constava da lista da quantidade dos trabalhos nem do projecto inicial o item acima referido, pelo que a instalação de juntas de dilatação contribuiria para o aumento da quantidade de trabalhos, e concordando assim com a resposta da entidade responsável pela concepção no sentido de não ser necessário acrescentar juntas de dilatação na referida localização.

## **(2) Fases de execução da obra e de vistoria e recepção**

1. Efectuada a respectiva averiguação, verificou-se que, durante a execução da obra de construção do Edifício Ip Heng, a “GL, Limitada” mandou destacar trabalhadores permanentes no local para proceder à inspecção *in loco*, incluindo a inspecção aos trabalhos de estuque e assentamento de azulejos nas paredes interiores do edifício realizados pelos trabalhadores contratados pelo empreiteiro.
2. A partir de Novembro de 2012, a “GL, Limitada” começou a efectuar vistorias e outros trabalhos de inspecção para o projecto das obras do Edifício Ip Heng com o objectivo de assegurar o procedimento da recepção provisória das obras.
3. No procedimento de vistoria e recepção, embora a “GL, Limitada” tenha preenchido o mapa de vistoria produzido por si própria, dos espaços comuns de cada piso padrão do edifício, no entanto, em relação à inspecção das paredes, normalmente, a “GL, Limitada” assinalou apenas o símbolo “√” ao lado da coluna que referia que “a vistoria de paredes foi concluída”, e não adiantou pormenores sobre a situação concreta, o que revela que a “GL, Limitada” não tinha verificado ou não tinha prestado atenção relativamente à existência ou não de tambores vazios nas paredes que poderiam conduzir à queda posterior de azulejos.
4. Após a investigação, não se verificou que as entidades responsáveis tivessem exigido a realização de testes de aderência “*pull-off*” para os azulejos dos corredores públicos do Edifício Ip Heng.
5. No dia 31 de Dezembro de 2012, data da conclusão do prazo de execução, o então GDI, depois de proceder à primeira vistoria para a recepção provisória da obra ao abrigo dos artigos 191.º a 193.º do Regime Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas, concluiu o primeiro auto da recepção provisória da “Empreitada de Construção de Habitação Pública no Seac Pai Van, Lote CN5a”, do qual consta que os diversos componentes da obra estavam já montados, mas os testes e os ajustamentos estavam ainda em curso, e que devido a que o abastecimento municipal de água e de

- electricidade ainda não estava ligado, o teste final só poderia ser concluído depois da recepção do abastecimento de electricidade e de água do edifício.
6. Até 6 de Março de 2013, durante o período em que a “Construção da China” continuava a acompanhar os restantes trabalhos de inspecção e reparação que não foram concluídos, o então GDI preparou a assinatura do segundo auto de vistoria e recepção provisória da obra, no qual foi também anexada uma lista das deficiências encontradas na execução da obra, exigindo à “Construção da China” a conclusão dos respectivos trabalhos de reparação antes de 15 de Abril de 2013, e referindo que iria proceder a uma nova vistoria posteriormente.
  7. Por outro lado, o então GDI atribuiu, ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 118.º do Código do Procedimento Administrativo, ao auto de recepção provisória acima referido efeitos retroactivos a 31 de Dezembro de 2012.
  8. Em 20 de Março de 2013, foi emitida pela autoridade competente a licença de utilização do Edifício Ip Heng.
  9. A partir de Maio de 2013, o IH deu início às formalidades para a afectação e venda das fracções do Edifício Ip Heng.
  10. Em 19 de Agosto de 2013, o então GDI realizou, nos termos dos artigos 191.º a 193.º do Regime Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas, a vistoria das obras, tendo assinado, com a “Construção da China” e a “GL, Limitada”, o último auto de recepção provisória.

### **(3) Prazo de garantia**

1. Em relação ao cálculo do prazo de garantia das obras do Edifício Ip Heng, o então GDI não tomou como termo inicial a data da primeira recepção provisória efectuada em 31 de Dezembro de 2012 nem a data da conclusão do procedimento da última recepção provisória das obras efectuada em 19 de Agosto de 2013, mas sim, a data da segunda recepção provisória efectuada em 6 de Março de 2013 para calcular o prazo de garantia de 2 anos, sendo o prazo de garantia determinado para as obras de impermeabilização de 5 anos.

Durante o prazo de garantia, o empreiteiro obriga-se a assumir a inspecção e reparação entre outros trabalhos de manutenção.

2. Pelo menos a partir do início de 2014, verificou-se a queda de azulejos nas paredes do espaço público do Edifício Ip Heng. Segundo os registos da empresa de administração do mesmo edifício, até Dezembro de 2014, registaram-se 25 casos relativos à queda de azulejos nas paredes daquele edifício.
3. Assim, desde 14 de Janeiro de 2014 até Janeiro de 2015, a empresa de administração do Edifício Ip Heng comunicou várias vezes, por escrito, o facto ao IH, e este também passou a acompanhar a situação e a exigir à “Construção da China” a realização dos trabalhos de reparação.
4. Durante o referido período, não se apurou que as autoridades competentes tivessem exigido à “Construção da China” a apresentação de um relatório sobre as causas da queda de azulejos nas paredes dos corredores públicos, também não se verificou a realização de qualquer inspecção detalhada e registo dos azulejos das paredes de todos os pisos de cada bloco, nem foi verificado a apresentação de qualquer solução de melhoramento, para evitar que situações semelhantes se repitam. Os trabalhos de reparação foram apenas realizados na forma de “substituir os azulejos um por um, cada vez que um se desprendesse”.
5. Em 6 de Janeiro de 2015, o então GDI informou o IH que o prazo de garantia do Edifício Ip Heng terminaria em 6 de Março de 2015, solicitando a apresentação, antes daquele dia, das eventuais deficiências do Edifício Ip Heng, sob pena de dar início ao procedimento de recepção definitiva das obras.
6. Em 25 de Fevereiro de 2015, o IH deu uma resposta ao então GDI, indicando que, após a inspecção preliminar efectuada, foram detectadas ainda deficiências nas obras, nomeadamente o aparecimento de situações, com gravidade variada, relativa a azulejos com tambores vazios e à queda de azulejos nas paredes das partes comuns de cada piso dos vários blocos, solicitando ao então GDI que exortasse a “Construção da China” a resolver

definitivamente os problemas antes de ponderar sobre a recepção definitiva das respectivas obras.

7. Em 24 de Abril de 2015, a “Construção da China” comunicou ao então GDI que já tinha concluído todas as obras de reparação das deficiências no âmbito da concepção pública que o IH tinha exigido. Em 28 de Abril de 2015, o então GDI comunicou de imediato ao IH que a “Construção da China” já tinha concluído o acompanhamento dos trabalhos de reparação das deficiências nas instalações exigidos pelo IH entre Fevereiro e Abril de 2015, e que estavam reunidas as condições para a recepção definitiva, exigindo ao IH que efectuasse o reconhecimento dos respectivos trabalhos de reparação antes de 12 de Maio do mesmo ano, sob pena de se proceder ao procedimento de recepção definitiva por se considerar a inexistência de deficiências nas obras.
8. No entanto, tanto a “Construção da China” como o então GDI não referiram, na sua carta ou no seu ofício acima indicados, qual a situação do tratamento ou da reparação dos azulejos com tambores vazios nas paredes dos corredores públicos do edifício que eram objecto de reparação exigida por parte do IH.
9. Em 8 de Maio de 2015, a “Construção da China”, mais uma vez, comunicou ao então GDI que já tinha concluído todas as obras de reparação das deficiências no âmbito da concepção pública que o IH tinha exigido, tinha procedido à inspecção geral do fenómeno dos azulejos com tambores vazios nas paredes das partes comuns das torres do Edifício Ip Heng e tinha efectuado os trabalhos da reparação, tendo procedido também a uma inspecção após a conclusão dos trabalhos da reparação, no sentido de assegurar que o problema dos azulejos com tambores vazios fosse eliminado.
10. Em 12 de Maio de 2015, o IH comunicou ao então GDI que ainda se verificavam deficiências nas obras que não tinham sido resolvidas e reiterou a situação dos azulejos com tambores vazios nas paredes dos corredores públicos do edifício, solicitando ao então GDI que exortasse a “Construção da China” a acompanhar a situação com a maior brevidade possível e a informar atempadamente do andamento dos trabalhos de reparação.
11. Em 28 de Maio de 2015, o então GDI deu uma resposta ao IH e informou o

IH do conteúdo da carta da “Construção da China” enviada naquele dia. O então GDI referiu ainda que o prazo de garantia do Edifício Ip Heng tinha terminado no dia 6 de Março de 2015, solicitando ao IH que enviasse pessoal para comparecer no procedimento de recepção definitiva das respectivas obras no dia 2 de Junho de 2015.

12. No dia seguinte, o IH deu uma resposta ao então GDI, referindo insistentemente que ainda se verificavam as deficiências das obras que não tinham sido resolvidas e reiterando que os azulejos com tambores vazios nas paredes dos corredores públicos do edifício ainda estavam a ser examinados, solicitando ao então GDI que exortasse a “Construção da China” a acompanhar a situação com a maior brevidade possível e a informar atempadamente do andamento dos respectivos trabalhos de reparação. No referido ofício anexou uma lista com a indicação concreta da localização dos azulejos com tambores vazios.
13. Em 2 de Junho de 2015, o então GDI assinou, na qualidade de dono da obra e com a participação da “GL, Limitada”, o auto de recepção definitiva da “Empreitada de Construção de Habitação Pública no Seac Pai Van Lote CN5a” com a “Construção da China”, no qual exigiu à “Construção da China” a conclusão dos trabalhos da reparação, previstos nos 10 mapas de vistoria em anexo antes de 16 de Junho de 2015, e referiu que posteriormente seria realizado mais um trabalho de vistoria.
14. Em 15 de Junho de 2015, a “Construção da China” comunicou ao então GDI que todas as obras, nomeadamente as obras da reparação nos espaços comuns que foram exigidas por parte do IH, já tinham sido concluídas. Entre essas obras incluía-se o reassentamento de azulejos como solução para o problema dos azulejos com tambores vazios.
15. Em 23 de Junho de 2015, o então GDI comunicou ao IH que a “Construção da China” já tinha concluído as obras da reparação exigidas pelo IH, solicitando de novo ao IH que enviasse pessoal para comparecer no procedimento de recepção definitiva das respectivas obras no dia 29 de Junho de 2015.

16. Em 29 de Junho de 2015, o então GDI assinou, na qualidade de dono da obra e com a participação da “GL, Limitada”, o auto de recepção definitiva dos “Trabalhos de Reparação da Empreitada de Construção de Habitação Pública no Seac Pai Van Lote CN5a” com a “Construção da China”, no qual se indicou que uma parte dos trabalhos de reparação reunia condições para se proceder à recepção definitiva após a realização da respectiva vistoria.

#### **(4) Após a recepção definitiva**

1. Em Dezembro de 2015, nas partes comuns dos vários pisos do Edifício Ip Heng voltou a surgir a queda de azulejos numa área mais abrangente, quando em comparação com o passado. Dada a gravidade da situação, o IH solicitou ao então GDI a prestação do apoio para apurar se a responsabilidade da reparação era da “Construção da China” ou não.
2. Em 11 de Janeiro de 2016, o então GDI solicitou à “Construção da China” o acompanhamento da situação.
3. Em 18 de Janeiro de 2016, a “Construção da China” enviou um ofício a esclarecer os trabalhos de reparação e as responsabilidades, considerando que a queda de azulejos nas paredes em causa tinha a ver com vários factores, incluindo com a mudança da temperatura e diversas situações de utilização dos azulejos.
4. Em 25 de Janeiro de 2016, em cerca de 40 pisos do Edifício Ip Heng verificou-se situações de empolamento e queda dos azulejos nas paredes dos corredores dos espaços comuns. Uma vez que se tratava de uma área vasta e que envolvia um grande número de casos, o então GDI exigiu à “Construção da China”, mais uma vez e de forma urgente, a mobilização imediata de trabalhadores suficientes para a realização de trabalhos de reparação em todos os pisos, procurando concluir a primeira fase dos trabalhos da reparação antes dos feriados do Ano Novo Lunar.
5. No mesmo dia, o então GDI organizou-se, juntamente com as respectivas entidades, incluindo a “Construção da China”, para efectuar uma vistoria *in loco* no Edifício Ip Heng.

6. No dia seguinte, a “Construção da China” apresentou ao então GDI o resultado das observações feitas no local e referiu que tendo em conta a urgência da situação e o impacto causado aos moradores, o mesmo estava disposto a mobilizar, de imediato, os seus trabalhadores, materiais e instrumentos para proceder à reparação, esforçando-se por concluir a primeira fase dos trabalhos da reparação antes dos feriados do Ano Novo Lunar.
7. Em 2 de Fevereiro de 2016, a “Construção da China” comunicou ao então GDI que já tinha concluído os trabalhos de reparação de azulejos em 50 locais e que tinha reparado, simultaneamente, paredes com empolamento ligeiro de azulejos em 47 locais.
8. Todos os procedimentos acima referidos foram simultaneamente comunicados à “GL, Limitada” para efeitos de conhecimento ou participação.
9. Em 11 de Fevereiro de 2016, o então GDI comunicou ao IH que a “Construção da China” tinha concluído os trabalhos de reparação, a título gratuito e uma só vez, antes do Ano Novo Lunar.
10. Posteriormente, situações de empolamento e de desprendimento de azulejos nas paredes dos espaços comuns do Edifício Ip Heng continuaram a suceder. Em Dezembro de 2017, houve até um caso em que alguém sofreu ferimentos devido à queda de azulejos. O então GDI exigiu sempre à “Construção da China”, através de ofícios, a realização de trabalhos de reparação.
11. Em 24 de Abril de 2018, a “Construção da China” informou o então GDI que já tinha concluído os trabalhos de reparação exigidos.
12. Posteriormente, a “Construção da China” continuou ainda a acompanhar os trabalhos da reparação dos azulejos desprendidos do Edifício Ip Heng até 18 de Dezembro de 2019.
13. De acordo com o que foi apurado, no período compreendido entre Janeiro e Fevereiro de 2018, registou-se mais de uma semana em que a temperatura foi igual ou inferior a 10 °C, sendo que, nessa altura, registou-se um total de 174 casos de queda de azulejos. No período entre Dezembro de 2019 e Fevereiro de 2020, registaram-se 119 casos de queda de azulejos. Registou-se também,

só em Dezembro de 2020, um total de 7 a 8 dias em que a temperatura foi igual ou inferior a 10 °C, tendo-se registado cerca de 189 locais com uma grande área de azulejos empolados e soltos.

14. Em Dezembro de 2020, a Divisão de Assuntos de Administração de Edifícios do IH manifestou de forma expressa à empresa de administração do Edifício Ip Heng que, uma vez que já tinha expirado o prazo de garantia das obras, esta última tinha de tratar os casos de acordo com a forma geral de reparação dos edifícios, e que a responsabilidade de reparação devia ser assumida por todos os condóminos e o respectivo problema devia ser resolvido por deliberação da assembleia geral do condomínio.
15. Entre meados de Janeiro e Julho de 2021, o IH ainda enviou pessoal para inspeccionar a situação da queda de azulejos do Edifício Ip Heng.
16. No decorrer da investigação, verificou-se que foi adoptado o regime de administração complexa em todos os blocos do Edifício Ip Heng. Durante o período de Janeiro a Março de 2021, foram criadas, respectivamente, as próprias administrações e convocadas, respectivamente, as assembleias gerais de condóminos nos Blocos I a X. Com excepção dos Blocos I e VI, na ordem de trabalhos dessas reuniões dos restantes 8 blocos, foram debatidas, respectivamente, questões relativas à queda de azulejos nas paredes das partes comuns, sendo que, nessas reuniões, o IH absteve-se de votar, e não houve nenhum projecto de reparação que fosse alvo de aprovação nessas assembleias gerais.
17. De acordo com o que foi apurado, entre Dezembro de 2019 e 10 de Janeiro de 2022, registou-se um total de 1.164 locais das partes comuns do Edifício Ip Heng com situações de queda de azulejos, envolvendo 40.188 azulejos numa área de 3572,01 m<sup>2</sup>.

## **Parte III**

### **Análise de problemas**

Como todos sabem, em 2019, o CCAC instaurou um processo de inquérito sobre a queda de azulejos das paredes das partes comuns do Edifício Ip Heng. No momento da conclusão da investigação e da tomada de decisão de arquivamento do processo, as autoridades competentes continuaram a procurar e acompanhar as causas dos problemas e as respectivas soluções, não se tendo verificado, na altura, a existência de ilegalidades ou irregularidades administrativas evidentes.

Desde Dezembro de 2019, quando os empreiteiros do Edifício do Lago e do Edifício Ip Heng alegaram o termo do prazo de garantia e deixaram oficialmente de acompanhar a queda de azulejos, o então GDI e o IH continuaram sem conseguir encontrar as causas dos problemas e a queda de azulejos continuou a ocorrer. O CCAC entendeu que era necessário adoptar, novamente, várias perspectivas como pontos de partida de investigação – o exercício das funções do IH e do então GDI e a colaboração entre estas duas entidades públicas, o procedimento de apreciação, aprovação e supervisão das obras, as medidas de acompanhamento na sequência da queda de azulejos numa grande área, a qualidade do serviço e o papel das sociedades fiscalizadoras –, e analisar a existência ou não de ilegalidades ou irregularidades administrativas.

#### **I. Problemas relativos ao exercício das funções do IH e do então GDI e à colaboração entre estas duas entidades públicas**

Segundo os factos apurados, pode-se verificar que a queda de azulejos numa grande área, verificada nos projectos dos dois edifícios da habitação económica, esteve relacionada com os seguintes diferentes factores: a concepção de revestimento das paredes das partes comuns dos edifícios feita pelas entidades responsáveis pela concepção, os materiais e os tamanhos dos azulejos, a qualidade do trabalho manual, dos operários das entidades da execução das obras de construção, aplicado no assentamento dos azulejos, as mudanças drásticas da

temperatura ambiente, o nível de rigor da fiscalização de vistoria, bem como com o nível de acompanhamento das reparações na posterior queda de azulejos. Nas várias fases e segmentos – incluindo na concepção, na construção, na fiscalização, na supervisão e na coordenação – foram detectadas acções negligentes onde estas não eram expectáveis, e circunstâncias de falta de rigor e, como consequência, as entidades e serviços envolvidos não conseguiram livrar-se do problema.

No entanto, no âmbito de ilegalidades ou irregularidades administrativas, o CCAC prestou muita atenção aos actos praticados ou aos actos que deviam ser praticados mas não o foram pelos serviços da Administração Pública envolvidos neste caso concreto.

### **(1) Falta de concretização completa das funções de supervisão e coordenação do IH**

Do ponto de vista jurídico, o Edifício do Lago foi o projecto líder da política de habitação pública desenvolvida pelo Governo da RAEM desde 2008 e foram desenvolvidos, em 2010 e 2011, respectivamente, os trabalhos de concepção e construção do Edifício Ip Heng. Durante este período, o papel do IH como “utente”, definido pela Lei n.º 13/80/M, passou a ser o de uma entidade funcional de supervisão e de coordenação, conforme a nova Lei da Habitação Económica publicada e entrada em vigor em 2011. Especificamente, o IH é um instituto público dotado de personalidade jurídica independente e, no caso de surgir qualquer assunto contencioso relacionado com a habitação económica, o IH deve intervir como parte (autor ou réu) no respectivo processo, incluindo no apuramento e na assunção de responsabilidades. Portanto, pode-se destacar a função de coordenação do IH.

No entanto, segundo os factos apurados pelo CCAC acima indicados, apesar de o IH ter manifestado o exercício das suas funções de coordenação e supervisão, não se verificou que tenha tido uma posição firme. Entretanto, parece que o então GDI não adoptou medidas nem teve uma atitude correcta. Quando o IH inquiriu ou pediu informações ou dados sobre os dois projectos de habitação

económica sob o seu âmbito de supervisão, o então GDI não deu qualquer apoio activo. Por exemplo, em 23 de Novembro de 2012, o IH, para o cumprimento das suas atribuições, exigiu ao então GDI disponibilizar o registo da recepção provisória do Edifício do Lago, mas o mesmo pedido foi recusado pelo então GDI. O IH também tentou obter junto do então GDI o registo da vistoria de fracções efectuada pela sociedade fiscalizadora relativamente à obra de construção do Edifício do Lago, o então GDI recusou igualmente fornecer esse registo com o pretexto de que as responsabilidades de construção e manutenção não tinham a ver com o IH. Não foram raros a postura e os actos de não-cooperação do então GDI nos factos apurados.

Durante a investigação, apurou-se igualmente que, no processo de concurso, apreciação, aprovação, construção e fiscalização dos complexos de habitação económica em causa, o então GDI, sendo o responsável pela fiscalização das obras concretas –, nomeadamente, sendo o dono da obra no procedimento da recepção das obras –, não devia, nem podia, afectar o exercício das funções de supervisão e coordenação legalmente cometidas ao IH.

Apesar de o GDI ser a entidade responsável pelas obras durante a execução das mesmas, a sua postura e os actos de não-cooperação deram origem directa ao facto de que, na queda de azulejos posterior, o nível de participação e a obtenção de informações por parte do IH durante a execução das obras terem sido muito limitados. Assim, tal impediu o IH de exercer, nos termos da lei, as suas funções de supervisão e coordenação. É de salientar que a não apresentação das respectivas informações por parte do então GDI ao IH constitui, concretamente, uma actuação inadequada do ponto de vista administrativo.

Em relação ao IH, a nova Lei da Habitação Económica atribui ao mesmo, enquanto serviço legalmente responsável especializado, as funções de promover, desde o início, os trabalhos de construção dos edifícios de habitação económica. As suas competências incluem os trabalhos de supervisão e coordenação de construção, bem como a venda das fracções depois da construção, a fiscalização da execução da nova Lei da Habitação Económica e a gestão das partes comuns

dos edifícios de habitação económica<sup>6</sup>. Por isso, é necessário ao IH dominar, de forma global, todos os documentos e situações relacionadas com a habitação económica, a fim de exercer melhor as suas funções em prol do interesse público.

Os factos apurados revelam que, especialmente durante o prazo de garantia das obras, o IH recebeu informações das empresas de administração dos dois edifícios relativamente à queda de um grande volume de azulejos das paredes das partes comuns, desempenhando apenas o papel de “mensageiro”, limitando-se a encaminhar os problemas para o então GDI, para este os tratar, ou para o próprio IH os acompanhar juntamente com o então GDI. Portanto, não se verificou que o IH tenha desempenhado, de forma activa, as funções de supervisão e coordenação conferidas pela nova Lei da Habitação Económica. Quando o então GDI não conseguiu investigar, a tempo e com exactidão, as causas da queda de azulejos e apurar a imputação de responsabilidades, o IH não exigiu com rigor ao então GDI a aplicação, de forma efectiva, do disposto no artigo 202.º do Regime Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas. Portanto, relativamente ao IH, verificou-se igualmente uma actuação inadequada do ponto de vista administrativo, traduzida numa omissão.

## **(2) Grave falta de espírito de colaboração interdepartamental**

A colaboração interdepartamental é uma parte da acção governativa que os órgãos administrativos devem reforçar. De acordo com os factos apurados no presente processo de sindicância, em relação à prevenção e reparação no âmbito da queda de azulejos dos dois projectos de habitação económica envolvidos, ressalta, realmente, uma grave falta de coordenação e cooperação entre o então GDI e o IH.

O papel do então GDI como dono da obra nos projectos de obras concretos esteve claramente acima das funções de supervisão e coordenação do IH. Tanto o então GDI como o IH continuam a considerar o IH como um mero serviço utente e o então GDI terá mesmo colocado limitações e impedido que o IH dominasse, de forma plena, as informações e os documentos relativos às

---

<sup>6</sup> Com remissão às disposições do Decreto-Lei n.º 41/95/M.

habitações económicas.

Quanto ao procedimento de recepção definitiva desenvolvido após o termo do prazo de garantia, este revela igualmente que não houve uma comunicação e coordenação suficiente entre o IH e o então GDI. Independentemente de se tratar de obras no Edifício do Lago ou no Edifício Ip Heng, os problemas só foram apresentados pelo IH depois de se ter efectuado a vistoria e a inspecção no âmbito do procedimento de recepção definitiva, o que demonstra que o IH se apercebeu dos problemas das obras em causa apenas no momento em que a situação atingiu um patamar irreversível. Relativamente à situação dos tambores vazios detectados nos azulejos das paredes das partes públicas, embora o IH tenha prestado atenção a esta situação, não tomou a iniciativa de solicitar ao então GDI, antes de se efectuar o procedimento de recepção definitiva, a realização de uma avaliação sobre a força de aderência dos azulejos. O pedido do IH só foi apresentado após a conclusão da inspecção de recepção definitiva.

Os problemas e as medidas de inspecção apresentadas pelo IH, bem como os relatórios exigidos, foram sempre rejeitados pelo então GDI. É óbvio que o então GDI não teve intenção de exigir aos empreiteiros a realização de mais inspecções ou testes, no sentido de assegurar que o procedimento de recepção definitiva das respectivas obras fosse concluído com as dúvidas colocadas pelo IH devidamente esclarecidas.

Perante a recusa ou a falta de cooperação por parte do então GDI, o IH não exerceu as competências de supervisão e coordenação previstas na nova Lei da Habitação Económica, remetendo-se a uma posição passiva, ou seja, não procedeu, por motu próprio, à inspecção nem informou, de forma séria, o seu superior sobre a situação em causa.

É evidente que, no que respeita à construção dos dois edifícios e à queda de azulejos, tanto o então GDI como o IH actuaram cada um à sua maneira, não se verificando mais tentativas de comunicação e coordenação nos trabalhos interdepartamentais, o que leva a população a sentir que, neste caso, os serviços públicos estão a esquivar-se das suas responsabilidades e que não se conseguem apurar as devidas responsabilidades.

## **II. Insuficiências nos procedimentos de apreciação, aprovação e supervisão das obras**

Depois de ter analisado as provas testemunhais e documentais recolhidas na investigação, o CCAC não conseguiu confirmar a existência de actos ilícitos de corrupção nos processos de concurso, apreciação, aprovação e supervisão das obras no Edifício do Lago e no Edifício Ip Heng, que tenham dado origem aos vícios de concepção e construção das obras dos dois edifícios e aos problemas subsequentes da queda de azulejos de paredes dos corredores.

No processo de apreciação e aprovação, segundo os factos apurados na investigação acima referida, aquando da apreciação e aprovação da escolha do material e do tamanho dos azulejos das paredes das partes comuns do Edifício do Lago, apesar de o então GDI ter ouvido a opinião do IH, as provas mostram que a decisão da concepção e escolha do material e tamanho dos azulejos das partes comuns, feita por parte da entidade responsável pela concepção e do empreiteiro, não seguiu rigorosamente os requisitos inicialmente apresentados pelo IH. É de referir que os azulejos das paredes do átrio do Edifício Ip Heng foram alterados para satisfazer os requisitos do IH, mas o tamanho dos azulejos finalmente utilizados no Edifício do Lago não correspondeu ao requisito inicialmente indicado pelo IH. Em relação à postura das respectivas sociedades fiscalizadoras e da entidade responsável pelo controlo de qualidade, as opiniões emitidas por aquelas sociedades e entidade só produziram efeitos meramente formais.

Por outro lado, quanto ao trabalho manual e às técnicas aplicadas no assentamento dos azulejos, dependentes da escolha do material e do seu tamanho, não houve nenhum serviço administrativo nem entidade da execução das obras de construção que estabelecesse as respectivas regras ou requisitos de forma rigorosa. Em relação ao material de aderência de azulejos (calda de cimento), apesar de ser um material de aderência geralmente utilizado pelo sector naquela altura, é evidente que isso não conseguiu satisfazer as necessidades

exigidas pelo material e tamanho de azulejos escolhidos naquele momento.

Portanto, é de admitir que, nos procedimentos de apreciação e aprovação de materiais e obras, levados a cabo pelo então GDI, apesar de não existirem ilegalidades evidentes, não se verificou uma postura cautelosa.

\*

Quanto ao procedimento de supervisão, averiguou-se que, depois de o empreiteiro ter concluído as obras acima referidas, o então GDI procedeu à vistoria nos termos do artigo 191.º do Regime Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas e, naquele momento, a sociedade fiscalizadora e o pessoal do então GDI examinaram, visualmente e através de percussão, os azulejos, para verificar se estes foram colocados de forma lisa e se existiam situações de tambores vazios. E, naquela altura, o Governo descobriu que, aquando da realização de recepção provisória das obras do Edifício do Lago e do Edifício Ip Heng, nas suas partes comuns já tinha sido encontrada a situação de um grande volume de tambores vazios.

É de referir que não havia uma exigência, legalmente obrigatória, para que se fizesse um teste de aderência “*pull-off*” sobre os azulejos das paredes interiores de edifícios aquando da recepção provisória das obras. Portanto, no procedimento da recepção dos dois edifícios em causa, não se verificou qualquer violação de lei em relação ao facto de o então GDI não ter efectuado, por sua iniciativa, o respectivo teste. No entanto, é de salientar que se verificou uma postura de desinteresse por parte do então GDI relativamente à situação dos tambores vazios nos azulejos das paredes das partes comuns dos edifícios envolvidos no caso.

Como se sabe, a causa de partes vazias nos azulejos ou com tambores vazios foi que, durante a colocação dos azulejos, o cimento ou o material de aderência não preencheu totalmente o verso do azulejo, causando assim que a superfície de contacto se encontrasse parcialmente vazia. Quer seja insuficiente o cimento ou o material de aderência, quer a temperatura baixe e provoque uma grande contracção, quer seja outra causa, o fenómeno de tambores vazios nos azulejos ocorre frequentemente após a realização de obras, mas é certo que, no futuro,

aumentará significativamente a possibilidade de queda de azulejos, acarretando riscos e perigos de segurança pessoal e de vida quotidiana, pelo que não se deve nem se pode menosprezar.

Tal como foi referido pelo empreiteiro do Edifício do Lago no relatório sobre as causas da queda de azulejos, as causas dos azulejos com tambores vazios eram as seguintes: i) o trabalho manual aplicado na execução da obra, especialmente, no processo em que os operários procedem ao assentamento de argamassa de cimento lisa com pressão, existe uma relação directa se o óleo de cimento preenche, ou não, totalmente o verso do azulejo; ii) a mudança de ambiente e temperatura, especialmente, quando a temperatura cai rapidamente, a água da argamassa dos azulejos vai-se perder significativamente; quando a temperatura volta a subir, haverá uma dilatação térmica, e existirão vazios entre o azulejo e a camada de base.

Por isso, apesar de a existência de tambores vazios nos azulejos após as obras de decoração ser um fenómeno comum, a tolerância sobre a existência de azulejos com tambores vazios é limitada. Segundo a investigação, em relação aos critérios de obras, no caso de a área de tambores vazios nos azulejos ser relativamente grande, será facilmente susceptível de ocorrer a ruptura ou o desprendimento dos azulejos devido ao impacto ou à dilatação térmica.

De acordo com a pesquisa no mercado, em relação aos critérios geralmente utilizados pelo sector, a área média de superfície de contacto do azulejo colocado no recinto coberto não pode ser inferior a 80%, e, nos duches e espaços exteriores a 95%. Por outras palavras, a área de superfície de contacto entre 80% e 95% é suficiente para suportar completamente a colocação de azulejos. Além disso, há opiniões que consideram que os azulejos com tambores vazios não significam a falha de assentamento, mas, numa perspectiva de longo prazo, tem que ser considerada uma situação que levanta dúvidas se existirem mais de 20% dos azulejos a fazer um som oco quando se bate com a mão neles, merecendo nestes casos a devida atenção. Tendo como referência a região vizinha, há escritórios de arquitectura que fazem o exame com a demarcação de azulejos de 300 mm x 300 mm – cada azulejo pequeno não pode ter mais de 3 partes com tambores

vazios enquanto cada azulejo grande não pode ter mais de 5 partes com tambores vazios; define-se assim uma regra rigorosa de que a área de cada tambor vazio não pode ser superior a 10% da área do próprio azulejo.

No processo da primeira recepção provisória do Edifício do Lago, verificou-se que o então GDI não prestou atenção nem levou a sério o boletim de vistoria e de recepção, apresentados pela sociedade fiscalizadora na vistoria preliminar das obras de decoração das torres do edifício, segundo os quais, aquela sociedade descobriu que mais de 95% de amostragem da inspecção das paredes dos corredores públicos apresentava situações de tambores vazios. Especialmente, não há elementos que indiquem que o então GDI tenha comunicado ao IH ou que tenha solicitado ao empreiteiro que procedesse a uma nova inspecção geral ou a uma pesquisa atempada das causas dos tambores vazios, mantendo-se assim a continuação do procedimento de recepção provisória.

No procedimento de recepção provisória do Edifício Ip Heng, perante o conteúdo simples do mapa de vistoria entregue pela sociedade fiscalizadora, o então GDI não levantou nenhuma dúvida e, ainda assim, continuou o respectivo procedimento de recepção.

Entre 2016 e 2017, procedeu-se a uma amostragem dos azulejos dos corredores públicos das torres do Edifício do Lago para efectuar o teste de aderência “*pull-off*”. Os respectivos dados revelaram também que uma parte dos materiais da camada de superfície dos azulejos apresentava estragos no seu interior.

Os dados acima referidos não foram objecto de atenção e importância suficiente pelo então GDI, pelo IH, pelas sociedades fiscalizadoras e pela entidade responsável pelo controlo de qualidade. Além disso, não se mencionou que os mesmos dados foram ponderados aquando da ocorrência sucessiva da queda de azulejos em grande escala. Não se pode deixar de entender que o desempenho das autoridades competentes e das entidades fiscalizadoras e supervisoras na fiscalização da obra tenha sido, de facto, insatisfatório, então não se poderia falar em apuramento atempado das causas concretas do problema e

nem exigir responsabilidades às entidades fiscalizadoras e supervisoras, às entidades responsáveis pela concepção e aos empreiteiros.

### **III. Deficiências relativas às medidas de acompanhamento após a queda de azulejos numa grande área**

Apurou-se que o então GDI e o IH exigiram, respectivamente, aos empreiteiros do Edifício do Lago e do Edifício Ip Heng, que procedessem a investigações e relatórios sobre as causas das quedas sucessivas de azulejos em áreas diferentes após a recepção provisória das referidas obras. No entanto, face às diferentes respostas dos empreiteiros dos dois edifícios e às suas atitudes de assumir as responsabilidades, o então GDI e o IH aceitaram-nas integralmente, o que nos leva a questionar se as investigações e os relatórios não produzem só efeitos meramente formais.

Especificamente, o então GDI promoveu, por um lado, o início e a conclusão do procedimento de recepção definitiva dos dois edifícios sem que tivessem sido encontradas as causas da queda de azulejos nem tivessem sido resolvidos os respectivos problemas, pondo fim à responsabilidade legal dos empreiteiros nos contratos de adjudicação. Por outro lado, o então GDI continuou a exigir aos empreiteiros dos dois edifícios que, depois de os deixarem, continuassem a enviar pessoal para acompanhar a situação da queda de azulejos, o que resultou numa situação contraditória difícil de compreender. Além disso, a actuação do então GDI levou um empreiteiro a pensar, erradamente, que os actos de reparação das obras defeituosas seriam actos gratuitos, fazendo com que o regime previsto no artigo 202.º do Regime Jurídico do Contrato das Empreitadas de Obras Públicas não poderia ser cumprido e que não se encontrassem as causas dos problemas.

No processo de tratamento dos trabalhos de reparação da queda de azulejos, o então GDI, o IH, as sociedades fiscalizadoras e os empreiteiros não procederam ao registo integral, de forma adequada e completa, das localizações da queda e revestimento de todos os azulejos, o que impossibilitou a avaliação de eficácia dos efeitos da reparação.

Relativamente aos testes de aderência “*pull-off*” efectuados aos azulejos, o

então GDI não dispunha de um mecanismo eficaz para a realização de nova observação e inspecção após um determinado período, pelo que não foi possível apurar as causas da queda dos azulejos dos dois edifícios que se considerava, de forma geral, como se tratando de um fenómeno anormal. O então GDI apenas exigiu aos empreiteiros para adoptar a forma de “substituir os azulejos um por um, cada vez que um se desprendesse” como forma de reparação e, a par disso, o mesmo serviço público insistiu na concepção inicial para o revestimento dos azulejos nas paredes, ou apenas no ajustamento do material de aderência aquando da manutenção da concepção original e do material e tamanho dos azulejos (isto é, em vez de utilização de argamassa de cimento, material frequentemente utilizado para colocação de azulejos, passou a utilizar o adesivo de selagem dos azulejos, por se tratar de material com uma aderência mais forte). No entanto, o então GDI não ponderou, de forma pragmática e realista, a possibilidade de substituição dos azulejos por outros métodos, adoptando uma atitude rígida na sua actuação.

O prazo apertado de execução de obras, as vistorias e as inspecções não rigorosas, bem como não se ter concluído, nem apurado os motivos da queda de azulejos durante um longo período, deram origem à perda de várias oportunidades para resolver definitivamente o problema. Na realidade, durante a investigação do CCAC apurou-se que, em relação ao problema da queda de azulejos, segundo uma entidade responsável pela concepção, esse problema não tinha nada a ver com a concepção das juntas de dilatação, uma vez que o fenómeno da queda de azulejos só ocorreu quando se registou uma descida significativa da temperatura. Portanto, a mesma entidade considerou que o motivo de tal queda se devia à contracção térmica e que isso se relacionava com o material de aderência dos azulejos ou com o trabalho manual aplicado na execução da obra. Entretanto, na opinião de um empreiteiro, os azulejos exigidos pelas entidades responsáveis pela concepção ou pela Administração deviam ser mais adequados para a instalação dentro das fracções. Devido ao facto de que os corredores públicos dos respectivos complexos de habitação económica dispõem de janelas, o empreiteiro considerou que os azulejos colocados nos corredores

públicos foram afectados aquando da ocorrência das grandes diferenças de temperatura no Inverno, o que provocou o fenómeno da sua queda. É de referir que o então GDI e o IH não averiguaram atempadamente a causa do problema, nem apuraram exactamente qual o momento da ocorrência do problema: se teria sido na fase de concepção, na de construção ou em ambas as fases. Só neste momento – quando as fracções dos complexos de habitação económica em causa já estavam ocupadas há vários anos – o então GDI e o IH averiguaram, nova e detalhadamente, a causa do problema e, assim, é indubitável que se encontrou um grande volume de obstáculos técnicos.

Obviamente, o então GDI, enquanto entidade coordenadora e fiscalizadora dos trabalhos das empreitadas de obras públicas, não conseguiu, numa macro perspectiva, erradicar os problemas. É muito provável que o então GDI já tivesse perdido o tempo oportuno para poder averiguar as verdadeiras causas da queda de azulejos, por ter demorado muito tempo sem ter sido possível determinar se havia a necessidade de imputação de responsabilidade e quem devia assumir tal responsabilidade. Por esta razão a queda de azulejos no Edifício do Lago e no Edifício Ip Heng tem sido, até ao presente momento, uma questão pendente e o risco causado pela queda de azulejos também tem incomodado os moradores ao longo dos anos, o que reduz a confiança dos cidadãos no Governo da RAEM.

\*

Em relação à administração do condomínio dos edifícios de habitação económica, a mesma é conferida ao IH, nos termos do artigo 57.º da nova Lei da Habitação Económica, com a remissão ao Decreto-Lei n.º 41/95/M e as necessárias adaptações, tendo a função de fiscalização a qual exige o cumprimento das obrigações constantes das leis e regulamentos aplicáveis, competindo-lhe também a administração dos direitos e deveres de representação dos condóminos na comissão administrativa.

Após investigação, apurou-se que os empreiteiros do Edifício do Lago e do Edifício Ip Heng deixaram de assumir os trabalhos de reparação dos azulejos a partir de finais de 2019. Foram estabelecidas as administrações dos subcondomínios dos blocos dos dois edifícios (com a excepção dos Blocos I e II

do Edifício do Lago) e foram convocadas, no início de 2021, as respectivas assembleias gerais de condóminos, em que foram incluídos na ordem do dia os assuntos relativos à reparação da queda de azulejos das partes comuns dos edifícios. Entre os blocos dos edifícios, no Bloco V do Edifício do Lago, foi aprovada com sucesso a deliberação sobre o projecto concreto de reparação e a respectiva forma de pagamento e, em relação aos locais onde caíram os azulejos, a reparação não passa pelo revestimento dos azulejos, mas sim pela substituição gradual de pintura das paredes com tinta de cor similar.

Nas referidas assembleias gerais de condóminos das habitações económicas que tiveram na ordem de trabalhos a forma de reparação da queda de azulejos das paredes das partes comuns dos edifícios, o IH absteve-se nos processos de votação da respectiva ordem do dia com fundamento, por exemplo, no “respeito pelas decisões tomadas na assembleia geral pela maioria dos condóminos/promitentes-adquirentes”.

É de referir que não se dispõe de elementos que demonstrem que a abstenção do voto pelo IH foi determinante para a votação da ordem do dia a favor dos residentes e, a par disso, o IH costuma passar para os moradores as decisões sobre a ordem do dia relativas às despesas de habitação económica, para os moradores terem uma maior autonomia na gestão e o Governo pouco interferir na tomada de decisões nesta matéria. É de notar que a ideia original do IH não deve ser censurada. No entanto, relativamente ao presente caso, isto é, à queda de azulejos que tem a ver com a segurança dos moradores dos edifícios, o IH absteve-se nos processos de votação acima referidos e nem tomou a iniciativa de apresentar ou discutir com os moradores sugestões sobre soluções que fossem viáveis para ajudar à resolução dos problemas ou para minimizar as situações de insegurança, sendo por isso inevitável que, a atitude do IH seja interpretada como uma imagem negativa de falta de vontade de promover activamente a resolução dos problemas.

O CCAC considera que, em relação aos problemas como aqueles que são objecto do presente processo de sindicância, nomeadamente o assunto urgente que envolve a segurança dos residentes, o IH deve considerar, com flexibilidade,

a influência da sua participação na boa gestão das partes comuns das habitações económicas, em vez de insistir num tratamento uniformizado e rígido. A posição do IH acima referida leva a que um problema que deveria ser resolvido o mais rapidamente possível ficasse pendente, o que acaba por não trazer resultados positivos para a boa governação.

De facto, o IH goza de dupla qualidade em matéria de gestão das partes comuns da habitação económica, por um lado, é proprietário das fracções de habitação económica que ainda não foram vendidas; por outro, de acordo com o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 41/95/M, é o fiscalizador da administração do condomínio das habitações económicas, com a competência de encaminhar as sociedades de administração e os condóminos para o cumprimento do dever de gestão legalmente previsto, bem como aplicar as multas aos infractores nos termos da lei. Por exemplo, segundo a alínea d) do artigo 12.º e o n.º 2 do artigo 17.º do mesmo Decreto-Lei, as sociedades de administração da habitação económica têm os deveres gerais de administração (incluindo a no que respeita à realização das obras de reparação das partes comuns dos edifícios), sendo que, àquelas que não cumpram tais deveres serão aplicadas multas. Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 16.º, a alínea a) do n.º 1 do artigo 18.º e do n.º 1 do artigo 22.º, os condóminos têm o dever de pagamento proporcional das despesas de conservação e manutenção das partes comuns e àqueles que não paguem as respectivas despesas poderão ser aplicadas multas.

Como existem riscos de segurança no Edifício do Lago e no Edifício Ip Heng, que necessitam de reparação urgente dos azulejos das partes comuns, o IH, na qualidade de proprietário, deve cumprir o seu dever de reparação das partes comuns nos termos da lei e suportar, proporcionalmente, os respectivos encargos; na qualidade de supervisor, o IH deve procurar fazer com que os outros proprietários assumam as respectivas responsabilidades; e ainda, como supervisor geral e coordenador dos complexos de habitação económica em causa, o IH também tem o dever de assegurar a entrega integral dos mesmos e o seu bom funcionamento.

Seja como for, o IH não pode admitir que num qualquer complexo de

habitação económica possam existir, de forma permanente, problemas de segurança de habitação tal como sucedeu nos dois edifícios em referência. Pelo menos, o IH deveria procurar adoptar medidas eficazes para reunir o consenso dos moradores sobre os planos de manutenção, em vez de deixar os moradores colocarem-se de lado relativamente à forma de reparação dos azulejos que caíram das paredes das partes comuns dos respectivos edifícios. A posição do IH deixou os moradores continuarem a viver com o potencial perigo causado pela queda dos azulejos.

Pode-se confirmar que, em relação à ordem de trabalhos das assembleias gerais de condóminos dos dois edifícios sobre a forma de reparação dos azulejos que caíram das partes comuns dos edifícios, o IH absteve-se e tomou a atitude acima referida, o que não trouxe nenhum resultado positivo na resolução do problema da queda de azulejos. O IH ao decidir adoptar esta atitude constitui uma das razões por que a queda de azulejos persiste e prejudica a vida quotidiana dos residentes ao longo do tempo.

#### **IV. Ineficiência da qualidade e função dos serviços de fiscalização**

Os serviços de obras públicas estabeleceram um mecanismo específico de fiscalização de obras públicas para o controlo da qualidade e do andamento de obras. As sociedades fiscalizadoras contratadas são destacadas de forma permanente no local da obra, com o objectivo de fiscalizar toda a sua execução, de modo a assegurar a sua qualidade e o andamento. Os trabalhos concretos dessas sociedades incluem a fiscalização do funcionamento diário do estaleiro e da segurança na execução da obra, a inspecção da qualidade da obra, o controlo do andamento da obra e do orçamento, etc. A par disso, as sociedades fiscalizadoras têm igualmente a função de averiguar os problemas detectados na obra, no sentido de apurar a imputação de responsabilidades. Caso o empreiteiro tenha responsabilidades, as sociedades acima referidas devem ainda ajudar o Governo a exigir o assumir dessas responsabilidades.

Segundo os factos apurados na sindicância, o CCAC verificou que existem algumas diferenças na qualidade dos serviços de fiscalização prestados pelas

duas sociedades fiscalizadoras envolvidas na construção dos complexos de habitação económica em análise. Além disso, relativamente aos problemas da queda de azulejos, aos respectivos projectos de reparação e à reparação em concreto, a existência das duas sociedades fiscalizadoras foi muito fraca. Não se verificaram quaisquer acções positivas praticadas por aquelas sociedades, incluindo a sua participação na execução da reparação, a averiguação activa e a exigência séria do assumir de responsabilidades.

Após a verificação, no procedimento de recepção provisória dos dois edifícios, as sociedades fiscalizadoras responsabilizaram-se pela inspecção e vistoria e, em seguida, efectuaram os respectivos registos nos boletins de vistoria por si elaborados. É de salientar que, sendo o primeiro fiscalizador no local, o nível de rigor da inspecção – incluindo o grau de detalhe na elaboração de campos constantes dos boletins de vistoria, o nível de pormenor de inspecção e os respectivos registos efectuados pelo respectivo pessoal –, constitui fundamento importante para consultas futuras relativas à qualidade das obras. Na presente sindicância, devido ao diferente grau de detalhe dos registos elaborados pelas duas sociedades fiscalizadoras envolvidas, isso afectou directamente e colocou dificuldades na organização e reconstituição da verdade dos factos.

Para além de as sociedades fiscalizadoras terem deixado vestígios da sua presença na execução das obras, durante o prazo de garantia e aquando da ocorrência sucessiva da queda de azulejos na fase subsequente, verificaram-se, nos documentos distribuídos às mesmas como cópia, e que serviram de prova no processo, apenas referências às sociedades fiscalizadoras. De facto, detectou-se que as sociedades acima referidas raramente tiveram uma participação concreta ou uma resposta útil, especialmente verificou-se que as sociedades em causa não apresentaram relatórios detalhados de análise das causas da queda de azulejos ou de respectivas soluções, nem tendo o então GDI ou o IH exigido às sociedades uma participação mais concreta na questão da queda de azulejos. Não se pode deixar de entender que a eficácia dos serviços de fiscalização prestados nos dois complexos de habitação económica em referência não revela o cumprimento dos objectivos que se pretendem atingir com o mecanismo de fiscalização das obras

públicas.

O início da queda de azulejos era uma fase crucial para averiguações. Quer naquela altura quer no presente momento, faltou sempre a opinião profissional de terceiros de fora do contrato de adjudicação das obras de construção, para prestarem esclarecimentos e apoio claro e objectivo. Tal constitui não só um facto importante que afecta gravemente a procura das causas do fenómeno anormal de queda de azulejos e a imputação de responsabilidades, mas também uma das razões principais pelas quais os problemas da queda de azulejos ficaram pendentes. Isso leva-nos a duvidar se as entidades adjudicatárias para prestar os serviços de fiscalização sobre a construção dos dois edifícios (incluindo as entidades fiscalizadoras e a entidade responsável pelo controlo de qualidade), cumpriram integralmente as obrigações contratuais!

## **Parte IV**

### **Conclusões e sugestões**

Sintetizando os resultados da investigação, a reacção da sociedade e as respostas dos serviços competentes, é fundamental reconhecer que a determinação do Governo da RAEM em construir, na altura, 19 mil fracções de habitação pública foi firme, tendo conseguido resolver as necessidades de habitação de uma parte dos cidadãos. No âmbito do 2.º Plano Quinquenal, o Governo da RAEM prometeu que, no futuro, vai continuar a prestar atenção aos problemas relacionados com o bem-estar social da população, incluindo no que respeita à garantia de habitação. No “Estudo sobre a Política de Habitação para Fins Residenciais da Região Administrativa Especial de Macau” fez-se referência às necessidades de procura de habitação económica, social e intermédia até 2030. O Governo da RAEM tem como objectivo construir “habitação dividida em classes”, proporcionando e garantindo as condições básicas de habitação dos residentes como ponto fulcral da política de habitação, prevendo-se a construção de mais de 20 mil fracções de habitação pública, na Zona A dos Novos Aterros Urbanos e no terreno Wai Long, no âmbito do projecto de construção de habitação pública, sendo que, para o efeito, criou-se, de forma pioneira, uma zona de exposição modelo da habitação económica da Zona A dos Novos Aterros Urbanos, dentro do Edifício Mong Tak da Habitação Social de Mong Há, para exhibir aos cidadãos (com prévia marcação), de forma simulada, as fracções-modelo de três tipologias e de seis tipos de compartimentação com os seus respectivos materiais, a serem utilizados na construção dos lotes A1, A2, A3, A4 e A12 da Zona A dos Novos Aterros Urbanos, para que os cidadãos possam verificar pessoalmente a concepção e a configuração das futuras fracções de habitação económica.

Após uma visita ao local, o pessoal do CCAC verificou que a concepção, e a selecção de materiais de azulejos de parede a serem utilizados nos futuros corredores públicos da habitação económica na Zona A dos Novos Aterros Urbanos demonstram claramente que as autoridades competentes retiraram os

devidos ensinamentos da experiência adquirida e que se empenharam esforçadamente no aperfeiçoamento da concepção e da qualidade da construção da habitação económica. A concepção, a selecção de materiais e a metodologia de revestimento das paredes das partes comuns foram concluídas no âmbito de um plano de construção fruto de um acordo comum, consenso e de ajustamento mútuo entre o IH, do presente mandato, e o então GDI. Conforme se pode verificar no local, nas partes das paredes, até 1,5 metros de altura a contar a partir do chão, dos corredores públicos deste projecto de habitação económica, foi utilizada a concepção de revestimento com mosaicos, sendo que nas partes das paredes superiores à altura de 1,5 metros, as mesmas foram pintadas com tinta látex. É de prever que neste projecto de habitação económica, poder-se-á, pelo menos, acabar com situações futuras de aparecimento de grande quantidade de azulejos com tambores vazios nas paredes das partes comuns dos edifícios, evitando-se assim totalmente os riscos associados à segurança pessoal, causados pela queda de azulejos grandes e, proporcionando, assim, um ambiente habitacional sem preocupações para os compradores das fracções de habitação económica.

A investigação mais recente confirmou indubitavelmente que, pelo menos na fase inicial do planeamento da concepção e da construção da habitação económica na Zona A dos Novos Aterros Urbanos, o IH, do presente mandato, encontra-se a reforçar e concretizar gradualmente os trabalhos que lhe cabem enquanto entidade coordenadora da habitação económica, apresentando, por iniciativa própria, diversas solicitações ao então GDI, enquanto serviço de obras públicas, tendo este último respondido a essas solicitações, e tem-se registado uma melhoria notória na colaboração entre os serviços competentes.

Ainda assim, a situação da queda de azulejos do Edifício do Lago e do Edifício Ip Heng, envolvidos no presente caso, não foi resolvida de forma satisfatória até ao presente momento. Os serviços competentes, para além de “olharem para o futuro”, devem, de facto, igualmente “olhar para trás”, demonstrando serem responsáveis.

O CCAC concorda que a queda de azulejos pode ter tido origem nas fases

de concepção, selecção de materiais, execução da obra, vistoria e recepção da obra, nomeadamente em factores relacionados com a existência ou não de espaçamento entre as juntas de dilatação, o tamanho e o peso dos azulejos, a escolha de materiais adesivos, a existência ou não de “omissões ou utilização de materiais de baixa qualidade na execução da obra” e a qualidade do trabalho manual aplicado, a existência ou não de situações inaceitáveis de tambores vazios nos azulejos, etc., bem como em outros factores naturais, tais como, as mudanças bruscas de temperatura ocorridas após a conclusão das obras. No entanto, é importante identificar atempadamente as causas fundamentais e principais do problema em causa para que, antes de passar à fase seguinte, o mesmo possa ser controlado, com a maior brevidade possível, num âmbito previsível, actuando em “busca do melhor remédio”, encontrando assim soluções para resolver o problema de forma cabal e eficaz.

Na presente sindicância, mesmo que tenham sido adoptadas as medidas de investigação que estavam em condições de ser adoptadas, incluindo a recolha de opiniões profissionais de indivíduos de outras entidades de estudo de qualidade de Macau, a realização de uma análise abrangente e a sintetização de todas as provas recolhidas, o CCAC concorda que, até hoje, é praticamente impossível recuperar a situação a cem por cento e confirmar qual foi a causa principal da queda de azulejos. O CCAC apenas pode confirmar o resultado da investigação realizada em 2019 no âmbito do processo relacionado com o Edifício Ip Heng, segundo o qual foi considerado que a queda de azulejos não excluía, nem se limitava a razões relacionadas com a mudança brusca de temperatura.

De facto, o CCAC tem seguido sempre um espírito pragmático no tratamento de casos. Nesta fase, continuar a desperdiçar recursos para apurar a causa da queda de azulejos que, por sua vez, depende de comprovação e de estudos técnicos-profissionais, pode já não fazer grande sentido face ao objectivo e finalidade da provedoria de justiça, na medida em que seja qual for a causa da queda de azulejos, todas as entidades participantes terão um certo grau de responsabilidade por falta de prudência, por exemplo, o que podemos confirmar é que estamos perante uma situação em que existe um número anormal e

irrazoável de azulejos com tambores vazios nas partes comuns do Edifício do Lago e do Edifício Ip Heng. Esta situação já existe, pelo menos, desde a fase da recepção provisória dos referidos edifícios, tratando-se de defeitos já existentes ainda antes da venda das fracções aos moradores, sendo que, numa fase posterior, verificou-se, de facto e de forma sucessiva, os fenómenos de queda de dezenas de milhares de azulejos que correspondiam a uma área de milhares de metros quadrados. Assim, é evidente que não se deve invocar apenas o direito de propriedade para justificar a assumpção exclusiva de responsabilidade pela reparação desses defeitos pelos moradores.

De acordo com a nova Lei da Habitação Económica, o Governo assume a responsabilidade da construção da habitação económica, cabendo ao IH, desde início até ao fim, a responsabilidade legal da respectiva construção, fiscalização e coordenação, venda, bem como a responsabilidade legal a nível da administração da habitação económica, procedendo, desde a fase de concepção e construção, à revisão das “Instruções de Concepção e Construção de Habitação Pública”, de modo a que as mesmas possam corresponder às necessidades reais. Só tomando a iniciativa de recolher, durante a execução de obras, todas as informações necessárias, e de forma abrangente, é que se pode desempenhar melhor o papel de fiscalizador e coordenador; a afectação e a venda das habitações económicas deve ser feita de forma justa, aberta e imparcial; e relativamente ao trabalho da administração dos condomínios das habitações económicas, deve o mesmo ser realizado de forma contínua, salvaguardando, de forma adequada, as condições das habitações económicas que são do interesse público. Em relação às imperfeições registadas nos dois edifícios em causa, as empresas de concepção, os empreiteiros, as sociedades fiscalizadoras e a entidade responsável pelo controlo de qualidade, que participaram e que se responsabilizaram, respectivamente, pela concepção concreta, construção e supervisão dos respectivos trabalhos, possuem igualmente todos uma responsabilidade inalienável.

No que diz respeito à queda de azulejos de grande dimensão do Edifício do Lago e do Edifício Ip Heng, para prosseguir o conceito nuclear de acção

governativa de “ter por base a população”, e tendo em conta que a construção das 19 mil habitações públicas tem por objectivo principal a manutenção do princípio “habitação para todos, bem-estar para todos”, os serviços competentes devem “encontrar soluções rápidas para as urgências dos cidadãos”, tentando adoptar medidas eficazes com a maior brevidade possível, sendo que o mais importante, neste momento, é eliminar o risco da queda irregular de azulejos, que constitui uma ameaça à segurança pessoal dos moradores do Edifício do Lago e do Edifício Ip Heng.

É de salientar que um dos objectivos da Provedoria de Justiça do CCAC consiste em procurar, ou propor à Administração que procure, soluções mais adequadas para a melhoria da acção governativa. Tendo especialmente em conta as limitações económicas dos moradores das habitações económicas, mesmo que o prazo de garantia das obras dos dois complexos de habitação económica já esteja expirado, nada impede que as autoridades competentes, dentro do permitido por lei, e sob o princípio da boa fé e a ideologia de governação de “ter por base a população”, adoptem medidas adequadas e eficazes de governação, no sentido de aumentar o sentimento de bem-estar da população. De facto, durante a discussão sobre a queda de azulejos que durou vários anos, surgiram muitas opiniões de diversos sectores consideradas exequíveis e viáveis, devendo as autoridades competentes serem cautelosas e humildes ao escolher uma proposta de solução, a qual que deve ser adequada e apta para resolver efectivamente o problema em causa relacionado com o bem-estar social da população. E existe também toda a necessidade de se proceder a uma devida revisão da situação para se retirar os devidos ensinamentos, evitando que casos semelhantes voltem a repetir-se nas habitações públicas a serem construídas no futuro.

Face ao incidente da queda grave dos azulejos do Edifício do Lago e do Edifício Ip Heng, felizmente, vimos que os serviços competentes já retiraram os devidos ensinamentos desta experiência. Por exemplo, após várias alterações das “Instruções de Concepção e Construção de Habitação Pública” elaboradas pelo IH, do presente mandato, passaram a exigir requisitos da concepção das paredes

do átrio do rés-do-chão e dos corredores de cada piso dos edifícios de habitação económica, sendo que os mesmos tornaram-se mais concretos e claros na versão elaborada mais recentemente, em Maio de 2021: *“As paredes do átrio do rés-do-chão e dos corredores de cada piso devem ter revestimento de 1,5 metros de altura com cor quente, o revestimento das paredes do átrio do rés-do-chão deve ser coberto com azulejos de porcelana de cerca de 300 mm x 600 mm, devendo utilizar acessórios de montagem de aço inoxidável não inferior a #304 na colocação dos azulejos, e utilizar adesivos de selagem de boa qualidade como material de assentamento de azulejos. O revestimento das paredes dos corredores de cada piso deve ser coberto com azulejos de mosaico de cerca de 25 mm x 25 mm. Em relação às partes acima do revestimento das paredes, serão as mesmas pintadas com tinta bege e com o respectivo primário, a tinta deve possuir características “à prova d’água”, resistência à reacção álcali-silica, resistência à lavagem e resistência às variações climáticas”, com vista a proporcionar, no futuro, um ambiente mais seguro nas partes comuns dos complexos de habitação económica.*

Em cumprimento do disposto nas alíneas 8) e 11) do artigo 4.º da Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção, o CCAC já informou a Sua Excelência o Chefe do Executivo dos principais resultados da investigação do presente processo de sindicância, propondo a emissão de instruções administrativas aos serviços competentes, considerando a adopção das seguintes medidas no sentido de encontrar urgentemente soluções para resolver, de forma permanente, o problema da queda de azulejos do Edifício do Lago e do Edifício Ip Heng, assim como no sentido de estabelecer critérios adequados para os procedimentos futuros de construção e supervisão de habitação pública, bem como para a coordenação e fiscalização de obras, entre outros procedimentos:

- (1) **Apoio de boa fé por iniciativa própria** : quanto à situação da queda de azulejos, durante longo prazo e em grande escala, no Edifício do Lago e no Edifício Ip Heng, propõe-se aos serviços competentes que respondam, de forma activa, às necessidades dos cidadãos e que procurem, em conjunto com os moradores, uma solução eficaz, a fim de resolver definitivamente o problema da queda de azulejos e evitar o perigo de

repetição dos incidentes de queda de azulejos no futuro, resolvendo urgentemente as necessidades actuais da população.

É claro que acredita-se que a sociedade deve compreender que a intervenção do Governo não é ilimitada nem interminável. É certo que, nas obras de construção de ambos os edifícios, verificaram-se defeitos que são comuns na execução das obras em geral, mas a quantidade e a situação de tais defeitos estão dentro dos limites normais e razoáveis, já no que respeita à situação da queda de azulejos das paredes das partes comuns, é notoriamente diferente, em termos de escala, do que acontece na generalidade dos edifícios, sendo que a gravidade já atingiu um nível que ameaça a segurança pessoal dos moradores. Trata-se de um caso de interesse colectivo que envolve a segurança da vida de um grande número de cidadãos, por isso, as autoridades competentes ao prestarem mais atenção e consideração, ao apoiarem e intervirem nessa questão que diz respeito à parte de queda de azulejos dos dois edifícios, demonstra uma atitude que corresponde às expectativas da sociedade, o que reflecte igualmente a boa vontade e determinação em resolver os problemas relacionados com o bem-estar social da população.

Esta forma de apoio compreende apoio de natureza patrimonial e não patrimonial, nomeadamente procedendo à realização de obras de reparação de forma completa e adequada, promovendo e incentivando a discussão e deliberação, nas assembleias gerais de condóminos dos diferentes blocos sobre soluções adequadas e em conformidade com as suas vontades, entre outras.

Em relação às obras concluídas e que foram objecto de aprovação de acordo com o respectivo projecto de concepção, caso haja necessidade de proceder a alterações, os serviços competentes devem proceder a estudos pormenorizados sobre as mesmas ou procurar pareceres de outros serviços de obras públicas. A DSSOPT, no dia 4 de Fevereiro de 2021,

tomou a iniciativa de esclarecer<sup>7</sup> que, em caso de aparecimento de fendas ou queda de azulejos de revestimento das paredes das partes comuns do interior de um edifício, sob a premissa de não prejudicar o projecto de concepção inicial do edifício, por exemplo, no que respeita à largura dos acessos, ao pé-direito livre dos pisos e à eficiência de prevenção contra incêndios dos compartimentos, podem-se alterar os materiais dos revestimentos de acordo com as situações concretas. Sendo assim, é necessário que os serviços competentes revejam e decidam novamente se há espaço para alteração no que concerne à obra de reparação que tem insistido em realizar, e que consiste na substituição de azulejos por outros azulejos, podendo-se considerar a aplicação directa das referidas “Instruções de Concepção e Construção de Habitação Pública” mais actualizadas do IH e proceder às obras de renovação.

- (2) **Reforço da fiscalização da qualidade de supervisão efectuada por terceira parte:** os serviços de obras públicas criaram um mecanismo de supervisão das obras públicas, contratando, para o efeito, sociedades fiscalizadoras e entidades responsáveis pelo controlo de qualidade como terceiras partes, com vista a controlar o andamento e a qualidade das obras. Os requisitos de fiscalização encontram-se igualmente definidos expressamente nos documentos dos concursos. No que respeita à sociedade fiscalizadora, a Lei n.º 1/2015 (Regime de qualificações nos domínios da construção urbana e do urbanismo) definiu também o respectivo regime de qualificação profissional e de inscrição para exercício de funções. No âmbito dos contratos de adjudicação dos serviços de fiscalização, prevê-se ainda que, em caso de aplicação das sanções em virtude de falha por parte do grupo de fiscalização, e nos casos mais graves, o respectivo contrato poderá ser rescindido, exigindo as devidas responsabilidades. Recentemente, foi exigida às sociedades fiscalizadoras a prestação de mais atenção no auxílio de supervisão no

---

<sup>7</sup> Vide a página electrónica da DSSCU:  
[https://www.dsscu.gov.mo/zh\\_HANT/home/information/id/283](https://www.dsscu.gov.mo/zh_HANT/home/information/id/283)

âmbito de trabalho ilegal e no aumento dos elementos de protecção ambiental.

Neste contexto, os requisitos formais que se impõem sobre as entidades com natureza fiscalizadora parecem ser suficientes, mas como se pode garantir a qualidade dos serviços de fiscalização prestados por essas entidades é um dos problemas mais relevantes reflectidos na presente sindicância. Para o efeito, sugere-se que as autoridades competentes ponderem, tanto ao nível legislativo como técnico, sobre a necessidade de quantificar, por escrito, as obras e os critérios, assim como ponderar sobre a possibilidade de fixar um limite máximo ou uma proporção em relação aos defeitos surgidos aquando do procedimento de recepção provisória das obras, por forma a não só poder reflectir a qualidade da execução da obra por parte do empreiteiro, como também a poder supervisionar a qualidade dos trabalhos da sociedade fiscalizadora, e da entidade responsável pelo controlo de qualidade (enquanto entidades supervisoras), tendo em conta especialmente que a sociedade fiscalizadora não deve limitar-se a apontar os problemas do empreiteiro só na fase de conclusão da obra, mas também possui a competência e responsabilidade de os detectar e corrigir atempadamente durante a fase de execução da obra. Por outras palavras, a responsabilidade pelos defeitos detectados aquando do procedimento de recepção provisória da obra não pertence apenas ao empreiteiro, a sociedade fiscalizadora, responsável pela supervisão da qualidade da obra, e a entidade responsável pelo controlo de qualidade assumem igualmente essa indeclinável responsabilidade.

- (3) **Cumprimento das atribuições em matéria de administração de edifícios:** o Decreto-Lei n.º 41/95/M e o Regulamento Administrativo n.º 17/2013 (Organização e funcionamento do Instituto de Habitação) atribuem ao IH as atribuições de fiscalização no âmbito da administração dos condomínios dos edifícios de habitação pública. Por isso, o IH tem, de facto, a responsabilidade legal de tomar a iniciativa de agir, no sentido

de coordenar e promover um consenso entre os proprietários das habitações económicas, através das assembleias gerais de condóminos, para aprovação de um projecto de reparação dos azulejos das paredes das partes comuns.

- (4) **Reforço da colaboração interdepartamental:** embora o então GDI se responsabilize pelos trabalhos concretos de construção de habitação económica conforme as instruções superiores, não significa isso que não necessite de cumprir as disposições da nova Lei da Habitação Económica ou até que possa impedir a participação do IH. Pelo contrário, o então GDI deveria cooperar com o IH, proporcionando condições para que este pudesse acompanhar os trabalhos concretos de construção dos edifícios e proceder à respectiva supervisão. Sendo o IH um dos futuros proprietários das fracções de habitação económica, as suas opiniões devem ser respeitadas, não devendo, pelo contrário, fazer com que o IH seja excluído do assunto, sendo que, nos casos em análise, para além de não ter tomado a iniciativa de providenciar as informações sobre os edifícios ao IH, o então GDI recusou até facultar as mesmas, o que constitui um obstáculo para o IH exercer as suas competências ou cumprir as suas atribuições. De facto, os procedimentos relativos à concepção, construção, vistoria e recepção do Edifício do Lago foram conduzidos principalmente pelo então GDI, não tendo o IH podido cumprir, nos termos da lei, as suas atribuições de coordenador no âmbito da construção de habitação económica.

Quer na resolução do problema da queda de azulejos actualmente verificada nos dois edifícios, quer na futura participação na construção de habitação pública na qualidade de dono da obra por parte da nova Direcção dos Serviços de Obras Públicas, devem ser estudadas, com seriedade, as disposições legais aplicáveis, conhecer bem o papel e a missão de cada uma das entidades da Administração Pública, sendo que se deve reforçar a comunicação, cooperação e coordenação mútuas entre os serviços de coordenação e os serviços de obras públicas logo desde a

fase de elaboração das “Instruções de Concepção e Construção de Habitação Pública” pelo IH, a fim de se poderem tratar, com maior eficiência, os diferentes problemas encontrados.

\*

Por fim, embora não tenha sido detectada notoriamente qualquer ilegalidade administrativa nos actos praticados pelos serviços competentes, os serviços públicos envolvidos e as respectivas entidades têm um certo grau de responsabilidade por negligência. Espera-se que os dois projectos de habitação económica em referência no presente caso possam servir de lição e com as experiências adquiridas, possa sair reforçada a perspicácia das referidas entidades. Para além de ficarem cientes das actuais necessidades, com acuidade, esperamos que, no futuro, se possam tratar, de imediato e com seriedade, os problemas encontrados logo na fase inicial de identificação dos mesmos, no decorrer dos trabalhos desenvolvidos no âmbito da concepção, coordenação, supervisão e fiscalização relativos à construção, bem como numa fase posterior de administração dos edifícios de habitação pública. Procurar a raiz do problema facilitará a determinação das responsabilidades, melhorará e resolverá os problemas concretos e o acompanhamento dos trabalhos subsequentes.

RAEM, aos 20 de Maio de 2022.

O Comissário contra a Corrupção

Chan Tsz King