

ANEXO II

ALGUMAS RECOMENDAÇÕES EMITIDAS E RELATÓRIOS DE INVESTIGAÇÃO CONCLUÍDOS PELO CCAC

De acordo com as alíneas 4), 9) e 12) do artigo 4.º da Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto, alterada pela Lei n.º 4/2012, de 26 de Março, Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau, compete ao Comissariado contra a Corrupção, nomeadamente, averiguar da legalidade de actos ou procedimentos administrativos, no âmbito das relações entre as entidades públicas e os particulares e dar conhecimento do resultado das suas principais averiguações ao Chefe do Executivo, ou dirigir recomendações directamente aos órgãos competentes.

O CCAC emitiu várias recomendações aos serviços públicos no ano passado. Em simultâneo, considerando a importância dos objectos das queixas, vários relatórios de investigação foram apresentados ao Chefe do Executivo pelo CCAC em 2012, nomeadamente:

- 1) - Relatório de investigação sobre uma queixa relacionada com um pedido de indemnização contra os Serviços de Alfândega;
- 2) - Relatório sobre algumas questões relativas à emissão pela sucursal de Macau do Banco da China de notas comemorativas (blocos de notas não cortadas) do seu centésimo aniversário sob autorização da AMCM;
- 3) - Relatório da investigação de uma queixa quanto ao percurso do sistema do metro ligeiro pelas Ruas de Londres e da Cidade do Porto, em Macau;
- 4) - Relatório de análise sobre uma queixa relacionada com omissão administrativa;
- 5) - Relatório de Investigação sobre os fundamentos da cessação da comissão de serviço do Segundo-Comandante do Corpo de Bombeiros e a respectiva queixa;
- 6) - Relatório de análise sobre os elementos exigidos pela Conservatória de Registo Civil para efeitos de registo de nascimento;

- 7) - Relatório sobre tratamento de queixas relacionadas com o serviço de telecomunicações móveis local que seria prestado apenas através da tecnologia de 3G a partir de 9 de Julho de 2012 e medidas recomendadas.

* * *

Neste capítulo, transcrevem-se alguns dos relatórios com conteúdo de maior impacto social para conhecimento do público.

Caso I

Relatório de investigação sobre uma queixa relacionada com um pedido de indemnização contra os Serviços de Alfândega⁸

Sumário:

- Caso o aparelho de um serviço não seja adequado para inspeccionar um determinado veículo, o trabalhador, em especial o trabalhador da linha da frente deste serviço deve estar ciente deste facto e saber como deve operar esse aparelho durante a inspecção. Caso contrário, se os direitos e interesses de terceiro forem prejudicados por causa da utilização inapropriada do aparelho, o serviço deve assumir a respectiva responsabilidade.
- Perante uma queixa apresentada por um cidadão, um trabalhador da linha da frente deve informar imediata e integralmente o superior hierárquico para que este possa tomar oportunamente medidas adequadas.

* * *

Parte I: Assunto

1. O Comissariado contra a Corrupção (adiante designado por CCAC), recebeu uma queixa apresentada, em 11 de Julho de 2011, por XXX, cujo conteúdo a seguir se transcreve:

⁸ Apesar do facto de o queixo já ter manifestado ao CCAC o seu desejo de renunciar ao seu direito à indemnização durante a fase de conclusão deste processo e de os Serviços de Alfândega já terem tomado as respectivas medidas de acompanhamento, o caso é incluído neste Relatório de Actividades do CCAC porque o mesmo pode servir como um alerta para os serviços públicos.

- (1) O Posto Alfandegário de COTAI nem seguiu os procedimentos normais para o tratamento do seu pedido de indemnização nem remeteu de forma atempada os respectivos documentos (incluindo a declaração na qual pediu a indemnização) à apreciação superior dos Serviços de Alfândega;
 - (2) O queixoso telefonou, em 15 de Abril de 2011, ao Posto Alfandegário de COTAI para pedir informações sobre a situação do seu pedido e foi atendido pelo chefe de piquete que actuou de forma negligente e irresponsável;
 - (3) O Director-geral dos Serviços de Alfândega não respondeu por escrito, nos termos da lei, ao tal pedido de indemnização;
 - (4) Os Serviços de Alfândega deixaram arrastar o problema durante meses, causando inconveniência ao queixoso que teve de se deslocar inúmeras vezes àqueles Serviços sem obter qualquer resposta.
2. O CCAC oficiou os Serviços de Alfândega para a obtenção de elementos e solicitou informações complementares ao queixoso para uma melhor compreensão do caso em análise.
 3. De acordo com o ofício n.º 2300/SA/2011.DG⁹ dos Serviços de Alfândega, datado de 25 de Julho:
 - “ - *No dia 25 de Dezembro do ano passado (2010), quando o Sr. XXX (o queixoso) atravessava o Posto Fronteiriço de COTAI (a caminho da China Continental), verificou que o isolamento acústico na parte inferior do veículo tinha ficado deteriorado devido ao controlo alfandegário. O chefe do piquete elaborou um relatório sobre o caso e informou o Sr. XXX que podia apresentar um pedido de indemnização directamente junto da sede dos Serviços de Alfândega (Anexo 1).*
 - *No dia 20 de Abril de 2011, os Serviços de Alfândega receberam a primeira carta em que foi formulado pelo Sr. XXX o pedido de indemnização e queixa e iniciaram de imediato os procedimentos devidos. O Subdirector-geral, através do seu despacho datado de 16 de Maio de 2011, mandou iniciar os procedimentos administrativos relativos ao pedido de indemnização*

⁹ Vide página 11 do processo.

(Anexo 2).

- No dia 7 de Junho de 2011, o comissário alfandegário A da Divisão de Recursos Materiais entrou em contacto com o Sr. XXX, solicitando que fossem disponibilizadas as facturas relativas ao custo da reparação do veículo para efeitos de indemnização por parte dos Serviços de Alfândega (Anexo 3).
- No dia 7 de Julho de 2011, o Sr. XXX deslocou-se, na parte da manhã, à guarita policial da entrada da sede dos Serviços de Alfândega para se encontrar com o comissário alfandegário A, estando este em férias (Anexo 4), o Sr. XXX telefonou ao Gabinete de Auditoria Interna dos Serviços de Alfândega e foi atendido pelo técnico superior B, que o convidou a dirigir-se ao local onde se encontrava de forma a poder dar-lhe apoio na entrega das facturas relativas à reparação do veículo, mas o Sr. XXX recusou e foi-se embora (Anexo 5).

Solicitamos ao vosso Gabinete que informe ao Sr. XXX para entrar em contacto com o comissário alfandegário A (número de contacto: xxxxxxxx) ou com o técnico superior B (número de contacto: xxxxxxxx), para efeitos da entrega dos respectivos documentos no sentido de concluir o mais breve possível os devidos procedimentos administrativos relativos à indemnização junto dos Serviços de Alfândega.” (O sublinhado e o negrito são nossos)

4. No dia 25 de Dezembro de 2010, quando o queixoso atravessava o Posto Alfandegário de COTAI verificou que o isolamento acústico na parte inferior do seu veículo tinha ficado deteriorado aquando do controlo alfandegário. O chefe do piquete, verificador principal alfandegário C, elaborou, na altura, o relatório n.º 348/PACT/2010¹⁰, com o seguinte conteúdo:

“Hoje, pelas 15:00 horas, um veículo ligeiro com número da matrícula MX-xx-xx, e número da matrícula da China (Ut)xxxx(Ou), cujo condutor XXX, do sexo masculino, com xx anos de idade, portador de Bilhete de Identidade Permanente de Residente de Macau n.º xxxxxx(x), Carta de condução de Macau n.º xxxxx válida até xx/xx/20xx, actualmente residente na xxxxxxxxxxxxxxxx, número

¹⁰ Vide páginas 12-13 do processo.

de contacto: xxxxxxxx. O queixoso conduzia o seu veículo ligeiro de marca MERCEDES BENZ modelo E300A/T e atravessava o Posto Alfandegário de COTAI (a caminho da China Continental) e a entrar pela faixa 1, tendo este sido automaticamente seleccionado pelo sistema electrónico para controlo de automóveis; segundo instruções de um alfandegário ali presente, o condutor XXX direccionou o seu veículo junto a um veículo com aparelho de raios X, e posteriormente, segundo indicações de um outro alfandegário D, com número de trabalho xxxxx, ao subir a rampa do tal aparelho de raios X para efeitos de inspecção, danificou o isolamento acústico na parte inferior do veículo (indicada na fotografia por uma seta), pelo que o alfandegário D mandou parar de imediato a operação, pedindo ao condutor XXX que retirasse da rampa o seu veículo.

Quando verificou a queda do material de isolamento acústico na parte inferior do referido veículo, o alfandegário D tentou recolocá-lo no lugar. Durante esse procedimento, foram encontradas outras marcas provocadas pelo atrito na parte inferior do mesmo veículo. Segundo a explicação do condutor XXX, são marcas resultantes de atritos anteriormente provocados nas saídas de silos automóveis, ficando assim com dúvidas sobre a causa da queda do material de isolamento acústico.

O alfandegário D procedeu então à vistoria do veículo, e não detectou quaisquer situações anómalas. O alfandegário deu explicações do registo de inspecção do veículo ao condutor, tendo este declarado que tinha percebido com clareza o seu teor, assinou o registo e foi-se embora.

Mais tarde, tendo sofrido novamente uma queda do material de isolamento acústico na parte inferior do veículo, o condutor XXX retornou ao lugar para expor a situação. Após uma vistoria detalhada pelos alfandegários D e E, com número de trabalho xxxxx, verificou-se que estavam parafusos desapertados na parte inferior do veículo que serviam para segurar o referido material de isolamento acústico.

Após informado, desloquei-me de imediato para o local para obter mais dados sobre o incidente, e segundo o condutor XXX, a queda do material de isolamento acústico na parte inferior do seu veículo foi causada pela rampa do veículo de raios X do posto alfandegário. O mesmo entregou-me uma **declaração manuscrita**, solicitando uma indemnização para fazer face a prováveis encargos de reparação do seu veículo. Perante a situação, expliquei

verbalmente ao condutor XXX, **que pode ele, de acordo com os procedimentos normais, apresentar o seu pedido de indemnização junto dos Serviços de Alfândega. O condutor XXX deixou o local após notificado e esclarecido a situação.**

Anexa-se a este relatório os respectivos elementos, o registo de inspecção do veículo, fotografias bem como a declaração redigida pelo proprietário do veículo.

O caso foi comunicado superiormente.” (O sublinhado e o negrito são nossos)

5. Em 25 de Dezembro de 2010, o queixoso entregou ao alfandegário uma declaração manuscrita¹¹ :

“Declaração

No dia 25 de Dezembro de 2010, pelas 15H00, quando atravessava com o meu veículo de matrícula n.º MX-xx-xx, o Posto Alfandegário de COTAI, ao subir a rampa do veículo de raios X, verifiquei que o isolamento acústico na parte inferior do veículo tinha ficado deteriorado, pelo que venho pela presente solicitar a devida indemnização para efeitos de reparação.

O Declarante: XXX

Endereço: Rua xxxxxx, Edif. xxxxxx, xx andar, Bloco xx, Macau.

Tel: xxxxxxxx

BIR: xxxxxx(x)

(XXX Assinatura)

25.12.2010”

(O sublinhado e o negrito são nossos)

6. No dia 27 de Dezembro de 2010, sobre o relatório acima mencionado, o subintendente alfandegário, Chefe da Divisão de Fiscalização Alfandegária das

¹¹ Vide a página 13, verso, do processo.

Ilhas (e simultaneamente Chefe do Posto Alfandegário de COTAI), exarou o seguinte despacho¹² :

- “1. Sobre o caso relatado, o operador do veículo de raios X procedeu ao tratamento adequado relativamente ao veículo do interessado;
 2. O chefe do piquete notificou o interessado da forma de tratamento;
 3. O caso é provisoriamente **registado** para efeitos de acompanhamento.”
(O sublinhado e o negrito são nossos)
7. O queixoso enviou, em 18 de Abril de 2011 (com data de entrada nos Serviços de Alfândega de 20 de Abril de 2011), uma carta¹³ dirigida ao Director-geral dos Serviços de Alfândega, cujo teor se transcreve:

“Para: Serviços de Alfândega da RAEM

Exm.º Senhor Director-geral, Choi Lai Hang

No dia 25 de Dezembro de 2010, quando conduzia o meu veículo ligeiro de matrícula n.º MX-xx-xx para atravessar o Posto Fronteiriço de COTAI (a caminho da Ilha da Montanha), segundo instruções do alfandegário, fui sujeito a inspecção de raios X. Ao subir à plataforma para efeitos da tal inspecção, esta provocou a queda do material de isolamento acústico na parte inferior do veículo. O alfandegário presente agiu de imediato, tentando reparar ou seja reinstalar o material, mas tendo este já sido danificado, deixa de ter qualquer efeito de isolamento sonoro. Posteriormente o alfandegário disse-me para redigir à mão uma declaração, a fim de solicitar a indemnização face aos custos de reparação. Uma vez reparado o veículo, **quando fui apresentar ao Posto Alfandegário de COTAI as facturas referentes aos custos de reparação**, o alfandegário ali presente informou-me que não tinha competência para tratar de assuntos de indemnização, e pediu-me que me deslocasse à sede dos Serviços de Alfândega. Uma vez entregues as facturas junto dos Serviços de Alfândega, passado um mês, liguei para o número xxxxxxxx no sentido de pedir informações sobre o andamento do meu caso: a Sr.ª F que me atendeu a chamada, informou-me que **não foi encontrado o registo de entrada de qualquer**

¹² Vide página 12 do processo.

¹³ Vide página 20 do processo.

documento do Posto Alfandegário de COTAI, pelo que não foi atribuída nenhuma indemnização por parte dos Serviços de Alfândega. Pelo exposto, em 15 de Abril de 2011, pelas 15:33 horas, voltei a pedir esclarecimentos através do número xxxxxxxx, desta vez, responderam-me que era necessário, da minha parte, constituir advogado para formulação do pedido de indemnização civil contra os Serviços de Alfândega do Governo. Considero inaceitável a resposta que me foi dada, face a um custo de reparação correspondente a MOP 2.490,10, pergunto como é que é possível, como simples cidadão, instaurar uma acção judicial contra os Serviços de Alfândega? O alfandegário que me atendeu a chamada usou um tom ameaçador e pediu para ter uma noção clara da minha posição, tentando-me convencer talvez, que os Serviços de Alfândega são um órgão com poder e eu sou apenas um simples cidadão, e a minha decisão pode trazer consequências graves. Acho completamente irresponsável o alfandegário que deu a referida resposta, pois a sua atitude afectou gravemente a imagem positiva dos funcionários públicos da Região Administrativa Especial de Macau. Tendo em conta o acima exposto, através do número 88668866, telefonei para o Centro de Informações ao Público (CIP) no sentido de obter mais informações, e segundo o trabalhador que me atendeu a chamada, para que seja possível proceder-se ao devido tratamento sobre este caso de pedido de indemnização, é importante que haja um documento de resposta emitido pelos Serviços de Alfândega. Assim sendo, venho por este meio solicitar aos Serviços de Alfândega que seja emitido um documento oficial dando-me resposta sobre a possibilidade de obter indemnização pelos danos sofridos no presente incidente.

O Reclamante: XXX

Endereço: Rua xxxxxx, Edif. xxxxxx, xx andar, Bloco xx, Macau

Número de contacto: xxxxxxxx

O Reclamante: (Assinatura)

18 de Abril de 2011”

(O sublinhado e o grifo são nossos)

8. Dia 20 de Abril de 2011, o Subdirector-geral exarou o seguinte despacho¹⁴ na carta remetida pelo queixoso:

“Remete-se à DFAPF¹⁵ p/inform. (asap)”

9. Dia seguinte, o Director-geral exarou o seguinte despacho¹⁶ :

“Cópia para GAI¹⁷ para efeitos de registo.”

* * *

10. **Após uma análise global de todos os elementos, ficámos com uma noção do que ocorreu de facto, como em seguida se transcreve:**

- (1) No dia 25 de Dezembro de 2010, pelas 15:00 horas, o queixoso atravessava com o seu veículo de matrícula MX-xx-xx, o Posto Fronteiriço de COTAI (a caminho da China Continental), tendo este (o veículo) sido automaticamente seleccionado pelo sistema electrónico para controlo de automóveis, o alfandegário efectuou, de acordo com os procedimentos estabelecidos, o controlo de raios X. Quando o veículo conduzido pelo queixoso subia à plataforma (destinada a automóveis ligeiros) para efeitos de inspecção, registou-se um contacto entre a parte inferior deste e a junção entre a rampa e o lado esquerdo da plataforma de inspecção destinada a automóveis ligeiros;
- (2) De acordo com as fotografias digitais tiradas pelo pessoal do Posto Alfandegário, constataram-se danos do material de isolamento acústico na parte inferior do referido veículo;
- (3) Os dois operadores do veículo com aparelho de raios X tentaram recolocar o tal material de isolamento acústico no lugar, durante o que foram

¹⁴ Vide página 20 do processo.

¹⁵ Departamento de Fiscalização Alfandegária dos Postos Fronteiriços.

¹⁶ Vide página 20 do processo.

¹⁷ Gabinete de Auditoria Interna.

encontradas outras marcas provocadas pelo atrito na parte inferior do mesmo veículo, na parte que não tivera ainda qualquer contacto com a plataforma destinada a inspecção de automóveis ligeiros, ficando assim dúvidas sobre a causa da sua queda, que pode não ser sido provocada pela tal plataforma. Na altura, o condutor XXX explicou que eram marcas resultantes de atritos anteriormente provocados nas saídas de silos automóveis, ficando igualmente com dúvidas sobre a causa da queda do material de isolamento acústico; por isso não foi possível comprovar se a causa da queda do tal material foi devido ao atrito provocado pela plataforma de inspecção;

- (4) Não tendo sido possível utilizar o aparelho de raios X para proceder à inspecção, os dois operadores acabaram por efectuar uma inspecção manual ao veículo. Após a vistoria do veículo, os mesmos explicaram o conteúdo do registo de inspecção do veículo ao condutor XXX, tendo este declarado que tinha percebido com clareza o seu teor, assinou o documento (registo) e foi-se embora;
- (5) **Em seguida, o condutor XXX foi-se embora. Quando este subia a Ponte Flor de Lótus, ou seja a 400 metros do lugar onde se encontrava estacionado o automóvel com aparelho de raios X, tendo sofrido novamente uma queda do material de isolamento acústico na parte inferior do veículo, retornou ao lugar para expor a situação aos dois operadores. Após uma vistoria, verificou que estavam parafusos desapertados na parte inferior do veículo que serviam para segurar o referido material de isolamento acústico. Perante a situação, o condutor XXX elaborou de imediato uma declaração manifestando o seu desejo de pedir indemnização junto dos Serviços de Alfândega. O chefe do piquete D explicou ao condutor XXX que podia solicitar indemnização de acordo com os procedimentos normais. Após notificado e esclarecido a situação, o condutor XXX deixou o local sem ter insistido no pedido de indemnização;**
- (6) Por despacho do Chefe do Posto Alfandegário de COTAI, ficou registado o Relatório n.º 348/PACT/2010 onde vem anexada a referida declaração;
- (7) **De acordo com o resultado de inspecção, o modelo de veículo conduzido pelo queixoso, não reúne as condições de segurança básicas para subir a plataforma destinada aos automóveis ligeiros onde se procede à**

inspecção de raios X;

- (8) O condutor XXX telefonou para o número xxxxxxxx a fim de pedir informações sobre o seu pedido de indemnização, e quem atendeu a chamada foi o comissário alfandegário A. De acordo com o documento de registo dos Serviços de Alfândega: “*Considerando que o comissário alfandegário A exerce funções na Divisão de Recursos Materiais, não se pretende na presente fase procurar perceber em concreto o diálogo que ocorreu entre o queixoso e o mesmo comissário alfandegário*”;
- (9) Conforme o teor da carta do condutor XXX, em 15 de Abril de 2011, pelas 15:30 horas, quando este telefonou aos Serviços de Alfândega, ficou insatisfeito pelo facto de o alfandegário que lhe atendeu a chamada ter actuado de forma antipática e usado um tom ameaçador;
- (10) O Posto Alfandegário remeteu posteriormente um relatório à sede dos Serviços de Alfândega, anexando um CD-ROM com registo-vídeo de todo o processo de inspecção feita, em 24 de Abril de 2011, ao veículo com matrícula MX-xx-xx pelos alfandegários (CAM-S206). Para além do referido, no mesmo relatório, são anexados ainda outros documentos como: registo de inspecção n.º 56/PACT/2010 do veículo envolvido com matrícula MX-xx-xx; dados do veículo envolvido com matrícula MX-xx-xx; registo de migração (saídas e entradas) do veículo envolvido com matrícula MX-xx-xx do dia 25 de Dezembro de 2010; fotografias digitais; cópias do relatório n.º 348/PACT/2010 e da queixa (em carta) datada de 18 de Abril de 2011.
- (11) No dia 9 de Maio de 2011, relativamente ao relatório elaborado pelo chefe operacional do Posto Alfandegário de COTAI datado de 6 de Maio de 2011, o Chefe da Divisão de Fiscalização Alfandegária das Ilhas, que exerce simultaneamente funções de comandante do Posto Alfandegário de COTAI e subinspector alfandegário, emitiu o seguinte parecer:
- “Remete a apreciação ao Chefe do Departamento de Fiscalização Alfandegária dos Postos Fronteiriços.”*
- (12) No dia 11 de Maio de 2011, relativamente ao relatório datado de 6 de Maio de 2011, o Chefe do Departamento de Fiscalização Alfandegária dos

Postos Fronteiriços emitiu um parecer com a seguinte indicação:

“Tendo em consideração o teor do relatório, é emitido o seguinte parecer:

1. De acordo com os resultados das investigações, ficou provado que houve de facto uma fricção provocada entre parte inferior do veículo conduzido pelo queixoso e a plataforma de inspecção, o que deu origem à queda de uma parte do material de isolamento acústico, pelo que, se propõe à DAF¹⁸ para proceder ao acompanhamento sobre a questão da reparação.
2. Segundo o mesmo relatório de investigação, não foram encontrados indícios evidentes de qualquer acto de desrespeito ou de ameaça por parte do pessoal da PACT¹⁹ perante o queixoso.
3. *Caso seja necessário, propõe à DAF ou outra subunidade superiormente indicada para proceder ao acompanhamento sobre o conteúdo concreto do diálogo que aconteceu entre o queixoso e o comissário alfandegário A.*
4. Foram dadas instruções ao PACT, antes da implementação das medidas de aperfeiçoamento, proibindo o acesso de qualquer veículo de modelo idêntico ao do identificado no tal relatório, à plataforma de inspecção por raios X destinada a automóveis ligeiros.” (O sublinhado é nosso)

(13) No dia 12 de Maio de 2011, relativamente ao relatório datado de 6 de Maio de 2011, o adjunto exarou o seguinte despacho:

1. *Concordo com o ponto 1 da proposta apresentada pelo Chefe do DFAPF;*
2. *Executar de imediato o ponto 4;*
3. *Remeter para apreciação do Subdirector-geral.”*

(14) No dia 16 de Maio de 2011, o Subdirector-geral exarou o seguinte despacho: *“T.C. Concordo.”*

¹⁸ Departamento Administrativo e Financeiro.

¹⁹ Posto Alfandegário de COTAL.

(15) No mesmo dia, o Chefe do Departamento de Gestão Operacional deu as seguintes instruções²⁰ :

1. *Envie-se uma cópia do relatório ao DAF²¹ para tratamento;*
2. *Arquive-se o original.”*

(16) Em 3 de Junho de 2011, o Chefe do Departamento Administrativo e Financeiro deu as seguintes instruções:

“AO CH da DAF

1. *Envie-se uma fotocópia ao CH da DRM²² para que esta contacte o interessado solicitando-lhe o fornecimento de facturas relativas ao custo da reparação do veículo em causa para efeitos de indemnização.*
2. *Envie-se o original ao CH da DF²³ p. De.”*

(17) Em 7 de Julho de 2011, o técnico superior B, que atendeu a chamada telefónica do queixoso, elaborou o “Registo da chamada recebida através da linha aberta”, cujo teor, nomeadamente no que se refere à evolução e acompanhamento da situação, a seguir se transcreve:

“----- O queixoso disse que estava na guarita policial da entrada dos Serviços de Alfândega (SA), explicando que alguém dos SA tinha solicitado a sua comparência nos mesmos Serviços para a entrega de facturas para efeitos de indemnização. Porém, quando lhe foi solicitada a indicação da subunidade ou funcionário dos SA que tinha feito tal notificação, o mesmo não conseguiu fornecer dados mais concretos, dizendo apenas que há 1 ou 2 meses alguém dos SA lhe telefonou solicitando a sua deslocação à sede dos mesmos Serviços para a entrega de facturas para efeitos de indemnização. Por seu turno, o referido técnico solicitou ao queixoso para, depois de se registar na entrada, ir ao seu gabinete, acrescentando

²⁰ Vide página 14 do processo.

²¹ Departamento Administrativo e Financeiro.

²² Divisão de Recursos Materiais.

²³ Divisão Financeira.

que iria procurar saber a subunidade à qual deveriam ser entregues as facturas para que o seu caso pudesse ser encaminhado para o responsável dessa subunidade. Todavia, achando tal solicitação uma maçada, o queixoso recusou-se a ir ter com o mesmo funcionário e, em seguida, desligou a chamada e foi-se embora.

-----A fim de ficar melhor informado do caso, o técnico superior que atendeu a chamada do queixoso contactou o alfandegário que se encontrava a prestar serviço na guarita policial da entrada aquando da chegada do queixoso. Relatou o mesmo agente que quando o queixoso lhe se dirigiu, estava munido de uma nota que continha a linha aberta para informações e o número de telefone da Sr.^a F: xxxxxxxx (deve ser da Divisão de Recursos Materiais), acrescentando que o mesmo não lhe deu uma resposta concreta quando perguntado a que serviço que se pretendia dirigir.

-----Na sequência da recepção da reclamação em Abril do corrente ano, o reclamante foi informado por via telefónica de que os SA estavam a proceder ao acompanhamento do assunto, tendo-lhe sido fornecido o número de linha aberta para eventual esclarecimento. Considerando que a análise da reclamação estava em curso e que ainda não fora tomada uma decisão, o técnico superior que atendeu a chamada do queixoso submeteu o caso ao Director-geral dos SA. Este, por sua vez, emitiu instruções no sentido de comunicar à Divisão de Recursos Materiais a necessidade de contactar o interessado, dando seguimento ao caso.”;

“ Situação de acompanhamento

Em conformidade com o despacho do Director-geral dos SA, o Gabinete de Auditoria Interna comunicou à Divisão de Recursos Materiais a necessidade de contactar o interessado. Assim, foi imediatamente contactado o interessado por via telefónica, informando-o de que poderia apresentar o seu caso à subunidade competente dos SA. Porém, o interessado respondeu que jamais voltaria a comparecer nos SA e que iria fazer chegar o seu caso ao Director-geral dos SA. Dito isto, o mesmo

desligou o telefone.” (O sublinhado é nosso)

- (18) Em 11 de Julho de 2011, o Director-geral dos Serviços de Alfândega proferiu o seguinte despacho²⁴:

“- Visto.

- Ao GAI para proceder ao seu registo.”

- (19) Em 22 de Julho de 2011, o Chefe da Divisão de Recursos Materiais, subintendente alfandegário, elaborou o relatório n.º 48/DRM/2011, cujo teor a seguir se transcreve:

“(1) *De acordo com o exposto na alínea b) do documento consultado, em 25 de Dezembro de 2010, ao passar pelo Posto Alfandegário de COTAI, o veículo com número da matrícula MX-xx-xx que o interessado conduziu foi seleccionado pelo sistema electrónico para controlo de automóveis para ficar sujeito ao controlo alfandegário. Suspeita-se que terá sido neste processo de controlo em que o isolamento acústico na parte inferior do veículo ficou parcialmente danificado quando este subia a rampa destinada a veículos ligeiros. No entendimento do condutor, foi a subida da rampa que causou os danos no seu veículo, pelo que pediu indemnização aos Serviços de Alfândega (SA), pedido este que mereceu aprovação superior.*

(2) *No âmbito do presente procedimento administrativo, por falta da apresentação do original ou cópia autenticada das facturas relativas ao custo da reparação do veículo para efeitos de indemnização, o comissário alfandegário A desta Divisão tentou, em 7 de Junho, ligar para o número de telefone xxxxxxxx deixado pelo interessado. Foi uma senhora que o atendeu, dizendo que XXX estava ausente de Macau e iria voltar em 10 de Junho. Nesse dia, o comissário alfandegário A conseguiu contactar o Sr. XXX através do telefone xxxxxxxx, informando o interessado que o seu pedido de indemnizações havia merecido a concordância por despacho do Subdirector-geral e que era necessária a entrega do original ou cópia autenticada das facturas relativas ao custo da reparação do veículo para dar seguimento ao procedimento administrativo inerente ao pagamento de indemnizações. Em resposta, o interessado referiu que*

²⁴ Vide página 14 do processo.

iria proceder à entrega dos documentos solicitados quando estivesse disponível.

- (3) *Na parte da manhã do dia 7 de Julho, o interessado compareceu na sede dos SA e pediu um encontro com o comissário alfandegário A para a entrega dos documentos solicitados, mas o mesmo funcionário estava de férias (vide a respectiva participação de férias e faltas). Por essa razão, o interessado, que se encontrava na guarita policial da entrada dos SA, ligou para a extensão xxx (linha aberta dos SA) para pedir o acompanhamento do seu pedido de indemnização. Assim, o técnico superior B atendeu-o para se inteirar da sua situação. O interessado referiu que 1 ou 2 meses atrás tinha sido informado pelo pessoal dos SA que poderia entregar aos SA as facturas relativas ao custo da reparação do seu veículo. Mais afirmou que não sabia qual a subunidade a que devia apresentar esses documentos. Ao telefone, o técnico superior B solicitou ao interessado que se deslocasse ao seu gabinete para melhor se inteirar da situação e para prestar a assistência necessária. Porém, o interessado declinou esta oferta de ajuda, desabafando: 'Que chatice! Vou dirigir uma carta ao Director-geral dos SA.' Dito isto, desligou a linha e foi-se embora. Segundo o agente que na altura se encontrava de serviço na portaria dos SA, o interessado permaneceu no local durante 5 a 10 minutos. Posteriormente, para o acompanhamento do caso, o pessoal desta Divisão telefonou duas vezes para o interessado, transmitindo-lhe a necessidade de apresentar os respectivos documentos para não impedir a instauração dos procedimentos destinados a indemnizar os seus danos. Em resposta, o interessado manifestou que não ia comparecer nos SA para a entrega dos documentos solicitados nem ia pedir o pagamento de indemnizações, acrescentando que não estava satisfeito com a atitude de alguns agentes dos SA (cuja identidade é desconhecida por parte desta Divisão) e que ia apresentar uma queixa ao CCAC para verificar a existência de ilegalidades administrativas cometidas pelos funcionários envolvidos no caso.*
- (4) *Pelo exposto, após a recepção dos documentos relacionados com o caso, os trabalhadores desta Divisão **procuraram telefonar o mais rápido possível** para o Sr. XXX, nomeadamente para o notificar do deferimento do pedido de indemnização e da necessidade de apresentar, com a maior brevidade possível, o original ou cópia autenticada das respectivas facturas, a fim de que esta Divisão pudesse dar seguimento ao trabalho relacionado com o pagamento de indemnizações. Todavia, quando contactado, o interessado deu sempre a mesma resposta,*

dizendo que o seu caso não tinha carácter de urgência, pelo que só iria apresentar os documentos solicitados quando estivesse disponível. Considerando que o interessado estava provavelmente absorvido pelas obras públicas (Nota: onde se lê por lapso “pelas obras públicas” deve ler-se “pelo trabalho”), os trabalhadores desta Divisão entenderam conveniente não o incomodar com telefonemas frequentes, razão pela qual só acompanharam o desenrolar do caso ao fim de um certo período de tempo, acompanhamento este que permitia às unidades desta Divisão desenvolver os trabalhos subsequentes. Durante esse período de tempo, não se verificou a existência de situações de incumprimento dos procedimentos administrativos a que os trabalhadores desta Divisão estavam sujeitos no tratamento do presente caso. Todavia, a atitude não cooperativa e a insatisfação manifestada pelo interessado exerceu uma pressão desnecessária sobre os trabalhadores desta Divisão.” (O sublinhado é nosso).

- (20) Em 25 de Julho de 2011, o Chefe do Departamento Administrativo e Financeiro exarou o seguinte despacho sobre o relatório datado de 22 de Julho de 2011:

“Do CH da DAF:

- 1. Visto.*
- 2. De acordo com o presente relatório, não se verificaram quaisquer irregularidades administrativas nos procedimentos preparatórios adoptados pela DRM para o pagamento das indemnizações devidas.*
- 3. À apreciação superior.”*

- (21) Em 25 de Julho de 2011, o Director-geral dos Serviços de Alfândega proferiu o seguinte despacho:

“T.C.²⁵ ”.

* * *

²⁵ Deve ser a abreviatura da expressão “Tenho conhecimento”.

Parte II: Análise – Irregularidades cometidas pelos Serviços de Alfândega no presente caso

A Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto (Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau), nas alíneas 4) e 12) do artigo 4.º, dispõe que:

“Artigo 4.º Competências

Compete ao Comissariado contra a Corrupção:

(...);

4) Promover e requisitar a realização de inquéritos, sindicâncias, diligências de investigação ou outras tendentes a averiguar da legalidade de actos ou procedimentos administrativos, no âmbito das relações entre as entidades públicas e os particulares;

(...);

12) Dirigir recomendações directamente aos órgãos competentes com vista à correcção de actos ou procedimentos administrativos ilegais ou injustos;

(...).”

Nestes termos, em relação ao presente caso, procedemos a uma análise detalhada.

I. O veículo do interessado e os outros do mesmo modelo não têm condições de segurança para subir a rampa do aparelho de raios X para efeitos de inspecção

1. Segundo os dados facultados pelos Serviços de Alfândega ao CCAC, após investigações feitas pelo chefe operacional do Posto Alfandegário de COTAI de acordo com as instruções dadas pelo Subdirector-geral, chegou-se à seguinte

conclusão: “Segundo o resultado do teste, os veículos do modelo idêntico ao do interessado não têm condições de segurança para subir a rampa de acesso ao veículo com aparelho de raios X, destinada a veículos ligeiros, para efeitos de inspecção” (O sublinhado é nosso). Como tal, em 11 de Maio de 2011, o Chefe do Departamento de Fiscalização Alfandegária dos Postos Fronteiriços emitiu o seguinte parecer: ***“Foram dadas instruções para o Posto Alfandegário de COTAI deixar de permitir que os veículos do modelo idêntico ao do indicado no relatório subam a rampa de acesso ao veículo com aparelho de raios X, destinada a veículos ligeiros, para efeitos de inspecção, até que sejam tomadas as respectivas medidas de melhoria.”***²⁶ .

2. É de referir que **neste período de 4 meses**, contado a partir do dia em que o queixoso viu o seu veículo danificado e entregou a declaração manuscrita (25 de Dezembro de 2010) até 20 de Abril de 2011, dia em que o Subdirector-geral deu instruções para a realização de uma investigação com a maior brevidade possível (não entra no cálculo do referido espaço de tempo, o período que decorreu desde a entrega do relatório de investigação pelo chefe operacional do Posto Alfandegário de COTAI ao Chefe do Departamento de Fiscalização Alfandegária dos Postos Fronteiriços até 11 de Maio, dia em que este deu instruções para não deixarem os veículos do modelo idêntico ao do lesado subirem a rampa de inspecção destinada a veículos ligeiros), **era provável que os veículos do mesmo modelo do danificado pudessem vir a sofrer o mesmo dano na sua parte inferior quando subiam a rampa do aparelho de raios X, visto que os agentes dos Serviços de Alfândega ainda não se tinham apercebido de que os veículos do mesmo modelo do danificado não reuniam condições de segurança para subirem a rampa em questão. Assim, os Serviços de Alfândega viram-se obrigados a sujeitar-se ao risco de pagar indemnizações pelo dano eventualmente causado aos veículos atrás referidos.**

3. Ao longo desse período, foram detectadas insuficiências nos respectivos procedimentos administrativos pelo seguinte:
 - (1) A situação não foi transmitida atempadamente pelos trabalhadores da linha da frente ao superior hierárquico, pelo que este, durante um período de tempo prolongado, não teve possibilidade de tomar conhecimento do

²⁶ Vide o ponto 10 da segunda parte do relatório dos Serviços de Alfândega.

assunto;

- (2) Por falta de uma visão global e por ausência de sensibilidade perante as situações, os trabalhadores da linha da frente não propuseram atempadamente ao superior hierárquico a tomada de medidas preventivas de carácter provisório (independentemente da decisão a tomar sobre a queixa em causa);
- (3) Se fosse boa a circulação de informação e atempada a comunicação do incidente ao superior hierárquico, poderiam ter sido adoptadas pelo Director-geral dos Serviços de Alfândega algumas medidas provisórias em conformidade com o artigo 83.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), a fim de elevar a eficiência administrativa e melhorar a gestão do fluxo de trabalho dos respectivos Serviços. Não obstante, assistiu-se na realidade a uma inércia por parte dos trabalhadores da linha da frente.

* * *

II. A declaração manuscrita que o queixoso entregou no próprio dia no Posto Alfandegário de COTAI não foi tratada de acordo com a lei

1. O queixoso disse ter entregue no próprio dia (25 de Dezembro de 2010) ao pessoal alfandegário do Posto Alfandegário de COTAI uma declaração para pedir indemnizações.
2. No entanto, no ofício-resposta datado de 25 de Julho de 2011 e dirigido ao CCAC, os Serviços de Alfândega responderam: *“No dia 25 de Dezembro de 2010, quando o Sr. XXX atravessava o Posto Fronteiriço de COTAI (a caminho da China Continental), verificou que o isolamento acústico na parte inferior do veículo tinha ficado deteriorado devido ao controlo alfandegário. O chefe do piquete elaborou um relatório sobre o caso e informou o Sr. XXX que podia apresentar um pedido de indemnização directamente junto da sede dos Serviços de Alfândega (...) No dia 20 de Abril de 2011, os Serviços de Alfândega receberam **a primeira carta** em que foi formulado pelo Sr. XXX o pedido de indemnização e queixa (...)”* (O sublinhado e o negrito são nossos).
3. Segundo a Informação n.º 348/PACT/2010 elaborada pelo chefe do piquete

do Posto Alfandegário de COTAI sobre o incidente que teve lugar em 25 de Dezembro de 2010 em que o veículo do queixoso foi danificado quando submetido ao controlo alfandegário, “segundo o condutor XXX, a queda do material de isolamento acústico na parte inferior do seu veículo foi causada pela rampa do veículo de raios X do Posto alfandegário. O mesmo **entregou-me uma declaração manuscrita**, solicitando uma indemnização para fazer face a prováveis encargos de reparação do seu veículo. Perante a situação, expliquei verbalmente ao condutor XXX, que pode ele, de acordo com os procedimentos normais, apresentar o seu pedido de indemnização junto dos Serviços de Alfândega. O condutor XXX deixou o local após notificado e esclarecido a situação.”; “Anexa-se a este relatório os respectivos elementos, o registo de inspecção do veículo, fotografias bem como a declaração redigida pelo proprietário do veículo.” (O sublinhado e o negrito são nossos)

4. **Na declaração manuscrita anexa ao relatório, o queixoso manifestou expressamente “a vontade de pedir indemnizações pela reparação do seu veículo”, a qual continha igualmente os seus contactos, nomeadamente a morada e o telefone.**
5. Segundo os dados disponíveis, o chefe do piquete que elaborou o relatório atrás referido afirmou que aquando da recepção da declaração manuscrita do queixoso, “o condutor XXX tinha sido verbalmente informado que podia seguir os procedimentos normais para apresentar o seu pedido de indemnização junto dos Serviços de Alfândega”. A esse respeito, temos uma dúvida: O que se pretende dizer com as palavras “podia seguir os procedimentos normais para apresentar o seu pedido de indemnização junto dos Serviços de Alfândega” (O sublinhado é nosso)?
6. Parece ser este o entendimento do Chefe da Divisão de Fiscalização Alfandegária das Ilhas sobre as mesmas palavras: No âmbito de aplicação dos procedimentos normais, o pedido de indemnização é apresentado à sede dos Serviços de Alfândega. Por essa razão, apesar de ter recebido a declaração manuscrita do queixoso, o Posto Alfandegário de COTAI não procedeu ao seu tratamento, devendo o queixoso, neste caso, apresentar novamente o seu pedido à sede dos Serviços de Alfândega para iniciar o processo de indemnização. Assim, no entendimento da mesma chefia e no que toca ao pedido de indemnização por danos causados ao veículo do queixoso enquanto sujeito ao controlo alfandegário, não é necessário dar um outro tratamento para além de proceder

ao seu registo.

7. Todavia, posteriormente, o queixoso entregou as facturas no Posto Alfandegário de COTAI (facto este que foi confirmado pelos Serviços de Alfândega) e reiterou junto do Director-geral dos Serviços de Alfândega e do CCAC que tinha sido apresentado no próprio dia o seu pedido de indemnização junto dos Serviços de Alfândega. Daí se verifica obviamente um entendimento divergente entre o queixoso e os Serviços de Alfândega em relação às palavras: “podia seguir os procedimentos normais para apresentar o seu pedido de indemnização junto dos Serviços de Alfândega”. No entender do queixoso, com a entrega nos Serviços de Alfândega do pedido de indemnização formalizado por escrito in loco [Nos termos do n.º 1 do artigo 76.º do CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro] aquando da verificação dos danos causados ao seu veículo no processo de controlo alfandegário de raios X, já se deu início aos procedimentos normais para a obtenção de indemnizações.
8. Todavia, o entendimento dos Serviços de Alfândega sobre as mesmas palavras é o seguinte: *“O chefe do piquete do mesmo Posto Alfandegário (...) informando o Sr. XXX que podia apresentar um pedido de indemnização directamente junto da sede dos Serviços de Alfândega”* (O sublinhado é nosso).
9. Acresce que se fosse explícita, nos esclarecimentos verbais prestados no próprio dia pelo chefe do piquete, a obrigatoriedade de se dirigir à sede dos Serviços de Alfândega para a apresentação do pedido de indemnização, porque é que a mesma chefia aceitou a entrega da declaração escrita do queixoso?
10. Importa salientar que em relação ao conteúdo concreto dos esclarecimentos verbais prestados pelo chefe do piquete quando o queixoso lhe entregou a declaração manuscrita, os Serviços de Alfândega e o queixoso apresentaram versões diferentes. Agora já é difícil proceder ao seu apuramento. Contudo, objectivamente falando, o certo é que no próprio dia o chefe do piquete do Posto Alfandegário de COTAI recebeu efectivamente a declaração feita pelo queixoso para pedir indemnizações e que tal declaração foi ainda anexada ao relatório elaborado pelo chefe do piquete para ser submetido à consideração superior.
11. De acordo com o disposto nos artigos 57.º e 60.º do CPA, a declaração apresentada pelo queixoso é suficiente para dar início ao respectivo procedimento

administrativo, mas o órgão competente para decidir nunca proferiu qualquer decisão expressa (de deferimento ou indeferimento ou de realização de trabalhos necessários para dar seguimento ao procedimento em causa).

12. **Na verdade, não compete ao chefe do piquete proferir tal decisão. Por este motivo e de acordo com o disposto no artigo 36.º do CPA, o mesmo agente deveria ter submetido a documentação à decisão do Director-geral dos Serviços de Alfândega**, mas na realidade não o fez!

* * *

III. Irregularidades dos procedimentos adoptados para o tratamento do pedido formulado pelos particulares

1. A responsabilidade civil extracontratual da Administração refere-se à situação em que esta responde civilmente perante os lesados, pelos actos ilícitos culposamente praticados pelos respectivos órgãos ou agentes administrativos no exercício das suas funções e por causa desse exercício [Artigos 2.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 28/91/M, de 22 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro].
2. Os Serviços de Alfândega da Região Administrativa Especial de Macau são dirigidos pelo seu Director-geral que é coadjuvado pelo Subdirector-geral e dois adjuntos. O Director-geral é responsável pelo cumprimento das atribuições dos Serviços de Alfândega e compete-lhe nomeadamente dirigir, coordenar e controlar a actividade dos Serviços de Alfândega, assim como representar os Serviços de Alfândega. O Conselho Administrativo, presidido pelo Director-geral dos Serviços de Alfândega, é o órgão deliberativo em matérias de gestão financeira dos Serviços de Alfândega e, absolutamente, tem competência para autorizar a realização de despesas [Artigos 6.º a 7.º da Lei n.º 11/2001, de 8 de Junho (Serviços de Alfândega da Região Administrativa Especial de Macau); artigo 1.º, n.º 1 do artigo 2.º, n.º 1 e alíneas 1) a 2) do n.º 2 do artigo 3.º e artigo 6.º do Regulamento Administrativo n.º 21/2001, alterado e republicado pelo Regulamento Administrativo n.º 25/2008, de 1 de Dezembro (Organização e Funcionamento dos Serviços de Alfândega)].

3. Nestes termos, o Conselho Administrativo dos Serviços de Alfândega e o Director-geral dos Serviços de Alfândega ou seu substituto têm competência para tratar o pedido de indemnização de acordo com os procedimentos legais.
4. A par disso, o CPA, no seu artigo 36.º, dispõe que:

“Artigo 36.º

(Apresentação de requerimento a órgão incompetente)

1. Quando o particular, por erro desculpável e dentro do prazo fixado, dirigir requerimento, petição, reclamação ou recurso a órgão incompetente, o respectivo documento é oficiosamente remetido ao órgão competente, de tal se notificando o particular.
 2. *Em caso de erro indesculpável, o requerimento, petição, reclamação ou recurso não é apreciado, de tal se notificando o particular em prazo não superior a quarenta e oito horas.*
 3. *Da qualificação do erro cabe reclamação e recurso, nos termos gerais.”*
(O sublinhado é nosso)
5. No presente processo, o veículo do queixoso terá sido danificado pela rampa do veículo de raios X do Posto Alfandegário de COTAI e o queixoso apresentou, de imediato, uma declaração manuscrita para pedir a indemnização pelos danos, junto dos respectivos Serviços (isto é, os Serviços de Alfândega). **Objectivamente falando, o queixoso não apresentou a declaração a um órgão incompetente, nem cometeu erro desculpável. No entanto, a pessoa que recebeu a declaração não foi uma subunidade orgânica ou pessoa com competência para o tratamento do assunto.** Contudo, como agente da autoridade, o pessoal devia ter conhecimentos suficientes para decidir e dar instruções correctas sobre o procedimento de acompanhamento posterior.
 6. Nos termos do artigo 36.º do CPA, quando o particular, por erro desculpável, dirigir pedido a órgão incompetente, esse órgão sem competência para receber o respectivo documento deve remetê-lo, oficiosamente, ao órgão competente; no caso em que o órgão tem competência para receber esse documento mas a pessoa que o recebe não pertence à subunidade orgânica competente para o tratamento do assunto, considerando os princípios da boa-fé, da desburocratização e da

eficiência, bem como os princípios fundamentais de interpretação da lei, essa pessoa deve remeter, nos termos da lei, à subunidade orgânica competente para tratar o assunto (Artigos 8.º e 12.º do CPA e o artigo 8.º do Código Civil). O tratamento mais simples e directo é: remeter ao superior hierárquico o documento, para ser entregue à subunidade orgânica competente.

7. É verdade que o chefe de piquete em serviço que recebera a declaração manuscrita pelo queixoso a juntou no relatório elaborado no dia da ocorrência, submetendo-a a apreciação superior.
8. Contudo, sobre o relatório submetido no dia da ocorrência pelo chefe de piquete (com o anexo de uma declaração manuscrita pelo queixoso para pedir a indemnização), o Chefe da Divisão de Fiscalização Alfandegária das Ilhas (e simultaneamente Chefe do Posto Alfandegário de COTAI) deu, em 27 de Dezembro de 2010, as seguintes instruções: “1. Sobre o caso relatado, o operador do veículo raios X procedeu ao tratamento adequado; 2. O Chefe do Piquete notificou o interessado da forma de tratamento; 3. ***O caso é provisoriamente registado para efeitos de acompanhamento.***” (O sublinhado e o negrito são nossos).
9. Até 20 de Abril de 2011, dia em que os Serviços de Alfândega receberam a carta enviada pelo queixoso ao Director-geral dos Serviços de Alfândega, não se constata que o caso/a declaração manuscrita tenha sido entregue ao superior hierárquico nem que tenham sido tomadas medidas.
10. Isso quer dizer que, no “caminho” da declaração manuscrita pelo queixoso para a subunidade orgânica competente, o procedimento “parou” na sua apresentação ao Chefe da Divisão de Fiscalização Alfandegária das Ilhas.
11. Conclui-se, obviamente, que o procedimento administrativo por parte do agente da autoridade no tratamento do assunto foi indevido, demorando assim a solução.

* * *

IV. Os direitos e deveres dos Serviços de Alfândega no presente processo

1. O pessoal dos Serviços de Alfândega está sujeito ao regime disciplinar no âmbito

- do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau (EMFSM), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/94/M, de 30 de Dezembro, e alterado pelo Regulamento Administrativo n.º 9/2004, de 29 de Março, nomeadamente, quanto aos deveres e às classes de comportamento.
2. Nos termos dos artigos 3.º, 5.º, n.º 4, alínea c) e 8.º, n.º 1, n.º 2, alíneas a) e b) do EMFSM, o militarizado das FSM está subordinado ao princípio do comando, cumprindo igualmente o dever de zelo, especialmente, “tomar conta de quaisquer ocorrências integradas na esfera da sua competência e participá-las, se for caso disso, com toda a objectividade”; “informar prontamente e com verdade os superiores hierárquicos sobre assuntos de serviço, justiça e disciplina” (O sublinhado é nosso).
 3. **Quanto ao Chefe do Posto Alfandegário de COTAI**, *“a função comando traduz-se no exercício da autoridade que é conferida a um militarizado para dirigir, coordenar e controlar forças ou subunidades com atribuições de natureza operacional”*; “o exercício da autoridade, conferida por leis e regulamentos, é acompanhado da correspondente responsabilidade, que não é delegável, sendo o comandante o único responsável, em todas as circunstâncias, pela forma como as forças ou subunidades subordinadas cumprem as missões atribuídas.” (Vide o artigo 45.º do EMFSM) (O sublinhado é nosso).
 4. **Quanto ao Chefe da Divisão de Fiscalização Alfandegária das Ilhas**, *“a função direcção ou chefia traduz-se no exercício da autoridade conferida a um militarizado para dirigir, coordenar e controlar órgãos ou subunidades com atribuições de natureza administrativa, logística, técnica ou de instrução”*; “o exercício da autoridade, conferida pelas leis e regulamentos, é acompanhado da correspondente responsabilidade, que não é delegável, sendo o director ou Chefe o único responsável, em todas as circunstâncias, pela forma como os órgãos ou subunidades subordinadas cumpram as missões atribuídas.” (O sublinhado é nosso) [Artigo 46.º do EMFSM].
 5. As competências da Divisão de Fiscalização Alfandegária das Ilhas incluem as seguintes: *“fiscalizar o cumprimento da legislação, nos locais de ligação da RAEM com o exterior, relativa à importação, exportação e trânsito de mercadorias, os meios de transportes e os passageiros e suas bagagens”*; *“assegurar a comunicação ao DGO de todas as informações relevantes no âmbito alfandegário e policial”* [N.ºs 1 e 6 do artigo 16.º do Regulamento Administrativo n.º 21/2001, de 22 de Outubro, (Organização e Funcionamento

- dos Serviços de Alfândega), alterado e republicado pelo Regulamento Administrativo n.º 25/2008, de 1 de Dezembro)].
6. Por outro lado, os Serviços de Alfândega pertencem aos serviços da Administração Pública directa e, por isso, o Chefe da Divisão de Fiscalização Alfandegária das Ilhas está igualmente sujeito ao Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia [N.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 15/2009, de 3 de Agosto (Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia)].
 7. Para além dos deveres gerais dos trabalhadores da Administração Pública, o pessoal de direcção e chefia está ainda sujeito aos deveres específicos, incluindo *“exercer as competências respectivas, assegurar a conformidade dos seus actos e promover a conformidade dos actos praticados pelos seus subordinados com o estatuido na legislação aplicável, **no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares**”*; *“**manter informado o Governo, com lealdade, através das vias competentes, sobre todas as questões relevantes referentes aos serviços**”* (O sublinhado é nosso) [Alíneas 2) e 3) do artigo 16.º do Regulamento Administrativo n.º 26/2009, de 10 de Agosto, (Disposições complementares do estatuto do pessoal de direcção e chefia)].
 8. *“Sem prejuízo de outras competências que lhes sejam cometidas, compete às chefias, em geral, no âmbito das suas responsabilidades de gestão da respectiva subunidade orgânica e no respeito pela legislação aplicável”, incluindo “estabelecer ou propor medidas destinadas à coordenação das actividades desenvolvidas no âmbito da respectiva subunidade orgânica e a assegurar a qualidade técnica da prestação de serviços na sua dependência”; “estabelecer ou propor medidas destinadas a assegurar a qualidade técnica do trabalho produzido na sua subunidade orgânica e a garantir o cumprimento de prazos adequados a uma mais eficiente prestação de serviços;”* (O sublinhado é nosso) [Alíneas 3) e 4) do n.º 1 do artigo 21.º do Regulamento Administrativo n.º 26/2009, de 10 de Agosto (Disposições complementares do estatuto do pessoal de direcção e chefia)].
 9. Nas disposições acima indicadas, **salienta-se várias vezes que o pessoal de direcção e chefia deve exercer as competências legalmente atribuídas para a prossecução do interesse público. Em relação ao presente processo, o veículo do queixoso terá sido danificado no processo de controlo alfandegário de raios X no lugar sob a gestão da chefia da Divisão de**

Fiscalização Alfandegária das Ilhas e onde exercia as suas competências. Logo que o queixoso manifestou expressamente a vontade de pedir a indemnização com uma declaração manuscrita, o Chefe dessa Divisão e Chefe do Posto Alfandegário do COTAI devia investigar, oficiosamente, os motivos e razões daquele assunto, tomando as providências conservatórias e as medidas de acompanhamento necessárias.

10. Ou por outras palavras, apesar de o Chefe da Divisão de Fiscalização Alfandegária das Ilhas não ter previsto o desenvolvimento do assunto, **deveria ter prestado prontamente ao superior hierárquico as informações importantes obtidas no exercício das suas competências (isto é, um veículo particular terá sido danificado pela rampa no processo de controlo alfandegário de raios X e o interessado escreveu, de imediato, uma declaração para pedir a indemnização), para que o superior hierárquico pudesse dispor, globalmente, das informações da linha da frente e assim tomar as medidas ou dar as instruções necessárias. No entanto, no presente processo, constata-se que o pessoal da linha da frente não efectuou quaisquer diligências sobre a matéria.**

* * *

V. Os direitos e deveres dos Serviços de Alfândega no presente processo

1. No presente processo, o chefe de piquete em causa submeteu ao superior hierárquico as fotos sobre a danificação do veículo do queixoso. No entanto, objectivamente falando, os Serviços de Alfândega efectuam gravações em vídeo ao controlo de automóveis e os danos no veículo do queixoso tinham relação com o controlo. Assim, para esclarecer a responsabilidade no assunto, era óbvia a necessidade de adquirir e consultar as gravações.
2. **Devido ao facto de o Chefe da Divisão de Fiscalização Alfandegária das Ilhas não ter submetido à apreciação superior o assunto sobre os danos ocorridos no controlo alfandegário de raios X nem o pedido de indemnização,** o chefe operacional do Posto Alfandegário de COTAI, responsável pela investigação do assunto, no cumprimento das instruções do Subdirector-geral dos Serviços de Alfândega, apresentou um relatório com o seguinte teor: “*No intuito de obter mais dados para a investigação, pretendi*

adquirir as gravações em vídeo (CAM-S206) do momento da ocorrência (...), no entanto, depois de ter perguntado ao Sr. G do Departamento de Informática e de Comunicações sobre o prazo de retenção dos equipamentos de gravação do sistema de CCTV no Posto Alfandegário, foi-me respondido que: o prazo de retenção dos equipamentos é cerca de 60 a 70 dias. Considerando que as gravações em vídeo do dia 25/12/2010 já estão fora do prazo de retenção, pois não foram conservados os respectivos dados (...)”.

3. **Pelo ponto acima exposto, comprova-se novamente a existência de várias irregularidades no tratamento do assunto, levando assim ao perecimento das provas e constituindo um obstáculo para a investigação. O Serviço cometeu um erro indesculpável.**

* * *

VI. Posição dos Serviços de Alfândega em relação ao facto de o caso ter sido “registado” pelo Chefe da Divisão de Fiscalização Alfandegária das Ilhas

1. **Face ao facto de que o relatório elaborado pelo chefe de piquete em serviço foi “registado” pelo Chefe da Divisão de Fiscalização Alfandegária das Ilhas (não se realizaram nem a investigação nem a providência conservatória, nem se submeteu o relatório à apreciação superior), essa decisão levou a que a direcção dos Serviços de Alfândega só tomou conhecimento do assunto sobre os danos no veículo do queixoso num controlo alfandegário e do pedido de indemnização numa altura em que já se tinham passado cerca de 4 meses. Parece que os Serviços de Alfândega consideram não ter existido qualquer irregularidade.**
2. **O Comissariado discorda da posição dos Serviços de Alfândega. Na realidade, como já se referiu anteriormente, no presente processo existem várias irregularidades que aqui não cabe repetir.** É de salientar que, como autoridade que se responsabiliza pela fiscalização alfandegária dos postos fronteiriços, o seu pessoal deve conhecer e dominar bem o regime de funcionamento e os princípios do procedimento administrativo, especialmente, quanto aos direitos e interesses dos particulares. Se não dominar esses conhecimentos básicos, tal vai causar, sem qualquer dúvida, grandes efeitos negativos no funcionamento e na eficácia dos Serviços.

* * *

VII. Os Serviços de Alfândega não responderam ao queixoso por escrito

1. Na carta enviada pelo queixoso ao Director-geral dos Serviços de Alfândega, datada de 18 de Abril de 2011 (data de assinatura do queixoso na carta), pode ler-se: *“venho por este meio solicitar aos Serviços de Alfândega que seja emitido um documento oficial dando-me resposta sobre a possibilidade de obter indenização pelos danos sofridos no presente incidente.”* (O sublinhado é nosso)
2. Nos termos dos artigos 68.º, alínea a), 71.º e 72.º, n.ºs 1 e 3, do CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro, a Administração deve notificar, dentro de 8 dias, aos interessados os actos administrativos que *“decidam sobre quaisquer pretensões por eles formuladas”* e as notificações devem ser feitas pessoalmente ou por ofício, telegrama, telex, telefax, ou por telefone, consoante as possibilidades e as conveniências. Sempre que a notificação seja feita por telefone, é a mesma confirmada por uma das outras formas previstas acima referidas (num suporte físico) no dia útil imediato.
3. Em relação ao pedido de indemnização formulado pelo queixoso, de acordo com os resultados das investigações, ficou provado que houve de facto um atrito entre a parte inferior do veículo conduzido pelo queixoso e a plataforma de inspecção, o que deu origem à queda de uma parte do material de isolamento acústico. Portanto, com base nos resultados das investigações, o Subdirector-geral dos Serviços de Alfândega despachou, em 16 de Maio de 2011, concordando que o Departamento Administrativo e Financeiro procedesse ao acompanhamento da questão da reparação do veículo do queixoso.
4. Na realidade, quanto ao despacho do Subdirector-geral, o pessoal alfandegário entrou em contacto, por telefone, com o queixoso em 10 de Junho, *“informando o interessado que o seu pedido de indemnizações havia merecido a concordância por despacho do Subdirector-geral e que era necessária a entrega do original ou cópia autenticada das facturas relativas ao custo da reparação do veículo para dar seguimento ao procedimento administrativo inerente ao pagamento de indemnizações (...)”*.
5. Pelo exposto, o Subdirector-geral dos Serviços de Alfândega concordou, de

forma expressa, no seu despacho, com a reparação/pedido de indemnização do queixoso, designando igualmente a subunidade para a respectiva execução. Por isso, nos termos dos artigos 68.º, alínea a), 71.º e 72.º, n.ºs 1 e 3, do CPA, o mesmo despacho constitui um acto administrativo que deve ser notificado.

6. O queixoso afirmou que os Serviços de Alfândega contactaram, por telefone e várias vezes, consigo sobre a questão de indemnização. Porém, o mesmo afirmou igualmente que os Serviços de Alfândega nunca lhe responderam por escrito.
7. Além disso, segundo os dados oferecidos pelos Serviços de Alfândega, não se verifica que, após a notificação por telefone, os Serviços de Alfândega tivessem tentado proceder à respectiva confirmação por uma das formas legais num suporte físico. Isso poderá consubstanciar a violação da forma das notificações prevista nos artigos 68.º, alínea a), 71.º e 72.º, n.ºs 1 e 3, do CPA.

* * *

VIII. Atitude do pessoal alfandegário que atendeu o telefone do queixoso em 15 de Abril de 2011

1. O queixoso afirmou que, às 15H33, de 15 de Abril de 2011, telefonou para o n.º de telefone xxxxxxxx do Posto Alfandegário de COTAI. Não se inteirando do assunto nem do seu acompanhamento, o chefe de piquete em serviço que atendeu o telefone respondeu ao queixoso, de forma negligente, que este tinha de contratar advogado e recorrer ao processo judicial para pedir a indemnização. Sobre essa resposta, o queixoso questionou a existência de negligência e a irresponsabilidade por parte do chefe de piquete no tratamento do assunto.
2. Quanto à situação acima referida, segundo o relatório do chefe operacional do Posto Alfandegário de COTAI, elaborado em 6 de Maio de 2011, *“o condutor XXX alegou na carta que telefonou, pelas 15H30, de 15 de Abril de 2011, para este Posto Alfandegário, pedindo esclarecimentos sobre a questão de indemnização do veículo. Nesse dia, após informado, falei com o condutor por telefone. Naquela altura, achei que o condutor XXX me falou com palavras indecorosas e de forma desrespeitosa. Pedi-lhe de imediato calma*

e que controlasse o seu próprio estado de espírito e considerar a sua atitude, ao contrário do que afirma o condutor XXX na sua carta ‘a pessoa que me atendeu a chamada usou um tom ameaçador e pediu para ter uma noção clara da minha posição’. É provável que o condutor XXX estivesse, nessa altura, completamente revoltado e emocionalmente instável, e compreendido de forma errada a minha atitude e o diálogo que ocorreu entre mim e ele, levando assim a essa má interpretação.”²⁷ (O sublinhado é nosso).

3. Em relação ao relatório elaborado pelo chefe operacional do Posto Alfandegário de COTAI, o Chefe do Departamento de Fiscalização Alfandegária dos Postos Fronteiriços considerou que “segundo o mesmo relatório de investigação, não foram encontrados indícios evidentes de qualquer acto de desrespeito ou de ameaça por parte do pessoal da PACT perante o queixoso”. Sobre essa posição, o Subdirector-geral dos Serviços de Alfândega concordou no seu despacho.
4. Face ao facto de que as narrativas feitas pelos Serviços de Alfândega e pelo queixoso são diferentes, o Comissariado recorreu a todos os meios disponíveis para a investigação e recolha de prova. No entanto, finalmente, não se conseguiu comprovar se foi verdadeira ou não a alegação do queixoso. O Comissariado decidiu pelo arquivamento.
5. É de salientar que, o pessoal que atendeu, alegadamente, o telefone com uma atitude má foi exactamente o mesmo chefe operacional do Posto Alfandegário de COTAI que elaborara o relatório sobre o pedido de indemnização e a respectiva queixa (Relatório n.º 022/PACT/2011, de 6 de Maio de 2011), sendo igualmente o pessoal alfandegário do Posto Alfandegário de COTAI que se recusou a receber as facturas relativas ao custo da reparação do veículo²⁸.
6. Nos termos dos artigos 50.º, n.ºs 1 e 2, 51.º, n.º 2 e 53.º, n.º 1, do CPA, “o titular de órgão ou agente deve pedir dispensa de intervir no procedimento quando ocorra circunstância pela qual possa razoavelmente suspeitar-se da isenção ou da rectidão da sua conduta, (...)”, “o pedido do titular do órgão ou agente só é formulado por escrito quando assim for determinado pela entidade a quem for dirigido”; “com fundamento semelhante e até ser proferida decisão

²⁷ Vide o ponto 12 do (3) Resultado de investigação, do relatório n.º 022/PACT/2011, elaborado pelos Serviços de Alfândega, em 6 de Maio de 2011.

²⁸ Vide o ponto 10 do (2) Informações obtidas na investigação, do relatório n.º 022/PACT/2011, elaborado pelos Serviços de Alfândega, em 6 de Maio de 2011.

definitiva, pode qualquer interessado opor suspeição a titulares de órgãos ou agentes que intervenham no procedimento, acto ou contrato”; “os actos ou contratos em que tiverem intervindo titulares dos órgãos ou agentes impedidos são anuláveis nos termos gerais, salvo se outra sanção estiver especialmente prevista”.

7. Em relação ao tratamento do pedido de indemnização/queixa, o chefe operacional do Posto Alfandegário de COTAI estava numa situação de escusa. Assim, ao receber a instrução para realizar a investigação da queixa e saber que se encontrava numa situação de escusa, tinha o dever de pedir a escusa. A par disso, o Chefe do Departamento de Fiscalização Alfandegária dos Postos Fronteiriços devia considerar essa circunstância na emissão da instrução acima referida.
8. No entanto, não há qualquer registo de que o chefe operacional tenha pedido escusa ou que o respectivo Chefe do Departamento emitira a instrução considerando essa circunstância. Pelo exposto, os Serviços de Alfândega devem aperfeiçoar as suas formas de tratamento de processo.
9. Para além disso, na hipótese de que, em Abril de 2011, o caso do queixoso estivesse sendo acompanhado por uma outra subunidade dos Serviços de Alfândega e o Director-geral dos mesmos Serviços tivesse dado instruções para o seu acompanhamento, porque é que o pessoal da linha da frente ainda pediu ao queixoso, ao telefone, recorrer aos meios legais disponíveis para obter a indemnização? Este facto comprova uma vez mais que existem problemas nos procedimentos de funcionamento dos Serviços de Alfândega susceptíveis de causar confusão aos cidadãos!

* * *

IX. O queixoso ficou insatisfeito com a deslocação aos Serviços de Alfândega por várias vezes sem obter qualquer resposta

1. Segundo as informações disponíveis, o queixoso realizou junto dos Serviços de Alfândega as seguintes “tentativas” para pedir a indemnização relativa à parte inferior do seu veículo, a saber:

- 1) No dia da ocorrência (25 de Dezembro de 2010), o queixoso “entregou” a declaração manuscrita sobre o pedido de indemnização;
- 2) Numa data desconhecida, o queixoso deslocou-se pessoalmente ao Posto Alfandegário de COTAI para entregar as facturas relativas ao custo da reparação do veículo. Contudo, o chefe operacional do respectivo Posto expressou-lhe que *“este Posto não vai receber as facturas apresentadas pelo queixoso, por não corresponder aos respectivos procedimentos de pedido de indemnização”*. Por isso, o queixoso não entregou as mesmas facturas²⁹;
- 3) Entre Março e Abril de 2011, o queixoso telefonou para o n.º de telefone xxxxxxxx dos Serviços de Alfândega (comprovou-se posteriormente que foi o n.º de telefone do comissário alfandegário A da Divisão de Recursos Materiais) para consulta, sendo informado que não foi encontrado o registo de entrada de qualquer documento do Posto Alfandegário de COTAI, pelo que não foi atribuída nenhuma indemnização por parte dos Serviços de Alfândega. Face a este facto, os Serviços de Alfândega não deram qualquer resposta;
- 4) Em 15 de Abril de 2011, o queixoso telefonou para o n.º de telefone xxxxxxxx e o chefe operacional do Posto Alfandegário de COTAI, que atendeu o telefone, respondeu-lhe que devia resolver o caso através de processo civil. O queixoso ficou insatisfeito com a resposta e alegou que foi ameaçado;
- 5) Em 18 de Abril de 2011, o queixoso enviou uma carta ao Director-geral dos Serviços de Alfândega, para pedir a indemnização e fazer uma queixa contra o tratamento inadequado pelo pessoal alfandegário; o comissário alfandegário A da Divisão de Recursos Materiais não conseguiu contactar, por telefone, o queixoso em 7 de Junho e este foi contactado com sucesso em 10 de Junho. O inspector alfandegário informou o queixoso que *“o seu pedido de indemnizações havia merecido a concordância por despacho do Subdirector-geral e que era necessária a entrega do original ou cópia*

²⁹ Vide o ponto 10 do (2) Informações obtidas na investigação, do relatório n.º 022/PACT/2011, elaborado pelos Serviços de Alfândega, em 6 de Maio de 2011.

autenticada das facturas relativas ao custo da reparação do veículo para dar seguimento ao procedimento administrativo inerente ao pagamento de indemnizações. Em resposta, o interessado referiu que iria proceder à entrega dos documentos solicitados quando estivesse disponível.³⁰ ”;

- 6) Em 7 de Julho de 2011, o queixoso deslocou-se, pessoalmente, aos Serviços de Alfândega para pedir esclarecimento sobre o tratamento do pedido de indemnização. Contudo, o pessoal responsável pelo pedido estava em férias. O queixoso não quis aceitar a sugestão proposta pelo pessoal alfandegário responsável da linha aberta (isto é, o mesmo pessoal solicitou ao queixoso que se deslocasse ao seu gabinete para melhor se inteirar da situação e para prestar a assistência necessária) e, por isso, o caso não foi resolvido; posteriormente, o pessoal da Divisão de Recursos Materiais telefonou, duas vezes, ao queixoso para conhecer o caso e informá-lo sobre a entrega dos documentos. No entanto, o queixoso manifestou que não iria pedir o pagamento de indemnização.
2. Pelo exposto, o queixoso realizou, na verdade, várias tentativas para pedir aos Serviços de Alfândega a indemnização, mas o destinatário a quem o queixoso a solicitou não foi o correcto. A par disso, o Chefe da Divisão de Fiscalização Alfandegária das Ilhas não deu seguimento para o superior hierárquico à declaração redigida à mão pelo queixoso sobre o pedido de indemnização que o chefe de piquete em serviço do Posto Alfandegário de COTAI já lhe submetera no dia da ocorrência (25 de Dezembro de 2010). E depois, o pessoal alfandegário que tinha contacto com o queixoso não procedeu a qualquer apuramento do motivo pelo qual este apresentou o pedido de indemnização. Antes do dia 20 de Abril de 2011 (a data escrita pelo queixoso na carta foi 18 de Abril de 2011), data que os Serviços de Alfândega receberam a carta enviada pelo queixoso ao Director-geral dos Serviços de Alfândega, os Serviços de Alfândega nunca tomaram conhecimento do ocorrido em 25 de Dezembro de 2010, quando o veículo do queixoso terá sido danificado no processo de controlo alfandegário de raios X no Posto Alfandegário de COTAI. Em 18 de Abril de 2011, dia em que o queixoso escreveu a carta ao Director-geral dos Serviços de Alfândega, ele já estava muito insatisfeito com os mesmos Serviços. Para além disso, houve um mal-entendido entre o pessoal alfandegário e o queixoso, levando a que o assunto não pudesse ser resolvido de forma atempada.

³⁰ Vide a página 2 do relatório n.º 48/DRM/2011, elaborado pelos Serviços de Alfândega, em 22 de Julho de 2011, anexada ao processo a folha 21.

3. Vamos tomar como exemplo outra parte deste caso para analisar o problema que se coloca com o tratamento do caso:

No dia 7 de Julho de 2011, o queixoso compareceu na sede dos Serviços de Alfândega para entregar as facturas relativas ao custo da reparação do veículo em causa. Todavia, consta no relatório elaborado pelo Chefe da Divisão de Recursos Materiais o seguinte:

“(3) Na parte da manhã do dia 7 de Julho, o interessado compareceu na sede dos SA e pediu um encontro com o comissário alfandegário A para a entrega dos documentos solicitados, mas o mesmo funcionário estava de férias (vide a respectiva participação de férias e faltas). Por essa razão, o interessado, que se encontrava na guarita policial da entrada dos SA, ligou para a extensão xxx (linha aberta dos SA) para pedir o acompanhamento do seu pedido de indemnizações. Assim, o técnico superior B atendeu-o para se inteirar da sua situação. O interessado referiu que 1 ou 2 meses atrás tinha sido informado pelo pessoal dos SA que poderia entregar aos SA as facturas relativas ao custo da reparação do seu veículo. Mais afirmou que não sabia qual a subunidade a que devia apresentar esses documentos. Ao telefone, o técnico superior B solicitou ao interessado que se deslocasse ao seu gabinete para melhor se inteirar da situação e para prestar a assistência necessária. Porém, o interessado declinou esta oferta de ajuda, desabafando: 'Que chatice! Vou dirigir uma carta ao Director-geral dos SA.' Dito isto, desligou a linha e foi-se embora. Segundo o agente que na altura se encontrava de serviço na portaria dos SA, o interessado permaneceu no local durante 5 a 10 minutos. Posteriormente, para o acompanhamento do caso, o pessoal desta Divisão telefonou duas vezes para o interessado, transmitindo-lhe a necessidade de apresentar os respectivos documentos para não impedir a instauração dos procedimentos destinados a indemnizar os seus danos. Em resposta, o interessado manifestou que não ia comparecer nos SA para a entrega dos documentos solicitados nem ia pedir o pagamento de indemnizações, acrescentando que não estava satisfeito com a atitude de alguns agentes dos SA (cuja identidade é desconhecida por parte desta Divisão) e que ia apresentar uma queixa ao CCAC para verificar a existência de ilegalidades administrativas cometidas pelos funcionários envolvidos no caso.

- (4) *Pelo exposto, após a recepção dos documentos relacionados com o caso, os trabalhadores desta Divisão procuraram telefonar o mais rápido possível para o Sr. XXX, nomeadamente para o notificar do deferimento do pedido de indemnizações e da necessidade de apresentar, com a maior brevidade possível, o original ou cópia autenticada das respectivas facturas, a fim de que esta Divisão pudesse dar seguimento ao trabalho relacionado com o pagamento de indemnizações. Todavia, quando contactado, o interessado deu sempre a mesma resposta, dizendo que o seu caso não tinha carácter de urgência, pelo que só ia apresentar os documentos solicitados quando estivesse disponível. Considerando que o interessado estava provavelmente absorvido pelas obras públicas (Nota: onde se lê por lapso “pelas obras públicas” deve ler-se “pelo trabalho”), os trabalhadores desta Divisão entenderam conveniente não o incomodar com telefonemas frequentes, razão pela qual só acompanharam o desenrolar do caso ao fim de um certo período de tempo, acompanhamento este que permitia às unidades desta Divisão desenvolver os trabalhos subsequentes. Durante esse período de tempo, não se verificou a existência de situações de incumprimento dos procedimentos administrativos a que os trabalhadores desta Divisão estavam sujeitos no tratamento do presente caso. Todavia, a atitude não cooperativa e a insatisfação manifestada pelo interessado exerceu uma pressão desnecessária sobre os trabalhadores desta Divisão.” (O sublinhado é nosso).*

O funcionário que tinha atendido o telefone naquela altura também apresentou um relatório, redigido à mão, com o seguinte conteúdo:

“----- O queixoso disse que estava na guarita policial da entrada dos Serviços de Alfândega (SA), explicando que alguém dos SA tinha solicitado a sua comparência nos mesmos Serviços para a entrega de facturas para efeitos de indemnização. Porém, quando lhe foi solicitada a indicação da subunidade ou funcionário dos SA que tinha feito tal notificação, o mesmo não conseguiu fornecer dados mais concretos, dizendo apenas que há 1 ou 2 meses alguém dos SA lhe telefonou solicitando a sua deslocação à sede dos mesmos Serviços para a entrega de facturas para efeitos de indemnização. Por seu turno, o referido técnico solicitou ao queixoso para, depois de se registar na entrada, ir ao seu gabinete, acrescentando que iria procurar saber a subunidade à qual deveriam ser entregues as facturas para que o seu caso pudesse ser encaminhado para o responsável dessa subunidade. Todavia, achando tal solicitação uma maçada, o queixoso recusou-se a ir ter com o mesmo funcionário e, em seguida, desligou a chamada e foi-se embora.

-----A fim de ficar melhor informado do caso, o técnico superior que atendeu a chamada do queixoso contactou o agente alfandegário que se encontrava a prestar serviço na guarita policial da entrada aquando da chegada do queixoso. Relatou o mesmo agente que quando o queixoso lhe se dirigiu, estava munido de uma nota que continha a linha aberta e o número de telefone da Sr.^a F: xxxxxxxx (deve ser da Divisão de Recursos Materiais), acrescentando que o mesmo não lhe deu uma resposta concreta quando perguntado a que serviço que se pretendia dirigir.

-----Na sequência da recepção da reclamação em Abril do corrente ano, o reclamante foi informado por via telefónica de que os SA estavam a proceder ao acompanhamento do assunto, tendo-lhe sido fornecido o número de linha aberta para eventual esclarecimento. Considerando que a análise da reclamação estava em curso e que ainda não fora tomada uma decisão, o técnico superior que atendeu a chamada do queixoso submeteu o caso ao Director-geral dos SA. Este, por sua vez, emitiu instruções no sentido de comunicar à Divisão de Recursos Materiais a necessidade de contactar o interessado, dando seguimento ao caso.

(...).”

Revelam-se muitas lacunas nesta parte, que suscitam dúvidas:

- (1) Porque não foi indicada claramente a pessoa de contacto dos Serviços de Alfândega no primeiro contacto com o queixoso?
- (2) Porque não foi o caso tratado por ninguém durante as férias do alfandegário que tinha acompanhado o caso? Porque foi o caso acompanhado de novo após o seu apuramento?
- (3) Porque não foram aceites as respectivas facturas, que poderiam ser tratadas mais tarde através dum procedimento interno dos Serviços de Alfândega, nem emitido um documento comprovativo do recebimento do documento naquela altura para que o queixoso pudesse ficar liberto de mais formalidades? Porque as facturas foram aceites apenas após o apuramento do caso e da subunidade responsável pelo tratamento deste caso?
- (4) Como acima referido, em vez de uma entrega pessoal pelo particular, a entrega de prova documental pode ser mais simples. Pode-se avisar o queixoso, por exemplo, da possibilidade de entregar as facturas aos Serviços de Alfândega por carta (incluindo a via postal) com identificação suficiente do caso. Após o recebimento das facturas, em caso de dúvidas, os Serviços de Alfândega

contactariam o queixoso, apontando os problemas suscitados (por exemplo, o valor da indemnização ser excessivo). É, de facto, desnecessário complicar um procedimento simples, resultando em que o queixoso não conseguiu resolver o problema directamente mesmo após vários contactos com os Serviços de Alfândega. Pelo exposto, consideramos que a questão principal aqui aflorada reside no mau funcionamento dos Serviços e da deficiência do espírito de cumprimento da lei do seu pessoal, que coloca em causa a eficiência no trabalho e prejudica os legítimos direitos e interesses dos administrados.

4. Apesar do facto que o queixoso manifestou ao CCAC que não iria insistir em exigir a indemnização em dívida porque achou que o procedimento era demasiado complicado e um desperdício de tempo, sendo um órgão de supervisão, o CCAC tem o dever de apontar as várias falhas cometidas neste caso para se não repetirem. Ficou provado, neste caso, que a autoridade perdeu a oportunidade de resolver atempadamente o problema, prejudicando os direitos e interesses materiais e processuais do queixoso. Consta-se também o problema com o nível da execução da lei pelos trabalhadores da linha da frente dos Serviços da Alfândega, resultando em que os Serviços acabaram por se ver obrigados a "reiniciar" o tratamento do caso e que significa um desperdício dos recursos humanos e materiais. Pelo exposto, é necessário rever e aperfeiçoar a gestão do fluxo de trabalho dos respectivos Serviços.

* * *

Parte III: Conclusão

Face ao exposto, o Comissariado considera que:

1. O veículo do queixoso foi danificado por um aparelho dos Serviços de Alfândega (a rampa de acesso ao veículo com aparelho de raios X) durante a sua cooperação com o mesmo para uma inspecção alfandegária dos passageiros e mercadorias em trânsito no estabelecimento da Divisão de Fiscalização Alfandegária das Ilhas (Posto Alfandegário de COTAI) dos Serviços de Alfândega.
2. Objectivamente falando, o funcionário dos Serviços de Alfândega recebeu realmente naquele dia, 25 de Dezembro de 2010, a declaração manuscrita pelo queixoso e do qual constava verdadeiramente a vontade do queixoso em relação

ao pedido de indemnizações pela reparação do seu veículo destinada aos Serviços de Alfândega. Considerando os princípios da boa fé, da desburocratização e da eficiência, **quando um particular não dirigir requerimento a um órgão incompetente, no entanto, a subunidade ou o funcionário que receba o requerimento não seja aquele que tem a competência de tratar o assunto, deve a subunidade ou o funcionário em causa seguir a mesma regra do caso em que um particular dirige requerimento a um órgão incompetente e deve encaminhá-lo para a subunidade ou o funcionário ao qual cabe a respectiva função ou competência. Nesta circunstância, o método mais simples é remeter o documento ao superior hierárquico.**

3. É verdade que o chefe de piquete que tinha aceitado a declaração manuscrita pelo queixoso elaborou um relatório sobre o caso e o submeteu, acompanhado da declaração manuscrita do queixoso, para a consideração superior. **Entretanto, quanto o relatório foi submetido ao Chefe da Divisão de Fiscalização Alfandegária das Ilhas (acumulando as funções de Chefe do Posto Alfandegário de COTAI), foi decidido o “registo” do caso. Foi por isso que os Serviços de Alfândega vieram a ter conhecimento do caso só quando o Director-geral dos Serviços de Alfândega recebeu a carta do queixoso no dia 20 de Abril de 2011.**
4. Perante um incidente em que o veículo do queixoso terá sido danificado pela rampa do aparelho de raios X e que o mesmo manifestou, por escrito, a vontade de pedir indemnização pela reparação do seu veículo, o Chefe da Divisão de Fiscalização Alfandegária das Ilhas e Chefe do Posto Alfandegário de COTAI **tem a competência bem como o dever, nos termos da lei, de investigar a causa do incidente e tomar as providências conservatórias e as medidas de acompanhamento necessárias, ou submeter o caso à consideração superior para que o órgão competente possa tomar medidas adequadas atempadamente.**
5. Devido à “omissão” do Chefe da Divisão de Fiscalização Alfandegária das Ilhas, o queixoso ficou muito insatisfeito porque os Serviços de Alfândega não trataram o seu pedido de indemnização “entregue” já há muito tempo. Por outro lado, quando o Subdirector-geral dos Serviços de Alfândega ordenou a investigação do caso (cerca de 4 meses contados do dia em que o queixoso entregou o pedido de indemnização), foi descoberto que as imagens de vídeo do dia em que o incidente aconteceu já tinham sido apagadas. Tendo em conta que os veículos que eram do mesmo modelo daquele do queixoso não tinham

essencialmente condições para subir perfeitamente a rampa para inspecção, a Administração Pública ficou exposta aos riscos de pagar indemnizações pelos danos eventualmente causados aos veículos durante aquele período.

6. Entretanto, a decisão “registado” tomada pelo Chefe da Divisão de Fiscalização Alfandegária das Ilhas trata-se de um acto inapropriado. Deve-se promover o melhoramento do mesmo.
7. Por outro lado, uma vez tomada a decisão de satisfação do pedido da indemnização do queixoso pelo Subdirector-geral dos Serviços de Alfândega no dia 16 de Maio de 2011, após a notificação feita por telefone, os Serviços de Alfândega deveriam ter confirmado, nos termos da lei, por uma das formas como ofício, telegrama, telex ou telefax. Todavia, a confirmação/notificação nunca foi feita por suporte físico, o que terá constituído uma violação do disposto do CPA no que diz respeito às formas de notificação.
8. Quanto ao problema com a atitude do alfandegário que atendeu o telefone do queixoso no dia 15 de Abril de 2011, cada um deles agarrou-se à sua própria versão. Devido ao facto que é impossível determinar quem tem razão mesmo após investigação, foi decidido o arquivamento desta parte do caso.
9. Como o pessoal que atendeu, alegadamente, o telefone com uma má atitude foi exactamente o mesmo chefe operacional do Posto Alfandegário de COTAI que elaborara o relatório sobre o pedido de indemnização do queixoso e a respectiva queixa, nesta circunstância, ele estava, nos termos da lei, numa situação de escusa. No entanto, não se encontrou nenhum registo de que o chefe operacional tenha pedido escusa, nem qualquer registo mostrando que o Chefe do Departamento de Fiscalização Alfandegária dos Postos Fronteiriços tenha tomado em consideração essas circunstâncias na atribuição de tarefas.
10. O caso, em si mesmo, não é complicado e considera-se fácil de resolver. Contudo, na realidade, o tratamento inapropriado na fase inicial tornou o caso complicado, o que constitui uma violação do princípio da desburocratização e põe em causa a eficiência no trabalho. Tendo em conta o montante que o queixoso tinha solicitado, as medidas adoptadas não foram conformes aos princípios da economia e da celeridade. É realmente desnecessário exigir ao queixoso que peça a indemnização por meios processuais.

* * *

Parte IV: Recomendação

De acordo com a alínea 12) do artigo 4.º da Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto (“Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau”), o CCAC emite as seguintes recomendações aos Serviços de Alfândega:

1. Fiscalizar o cumprimento do disposto no Código do Procedimento Administrativo, especialmente o princípio da economia processual e o princípio da decisão, por parte dos trabalhadores da linha da frente no tratamento de queixas, impugnações ou quaisquer requerimentos.
2. Aperfeiçoar a gestão do fluxo de trabalho, interno e externo, dos Serviços, particularmente as matérias relacionadas com os direitos e interesses dos particulares, para que o pessoal de todos os níveis conheça bem os seus próprios direitos e deveres, cumpra rigorosamente as normas de trabalho e informe o seu superior hierárquico atempada, detalhada e precisamente sobre o andamento do trabalho bem como os respectivos incidentes.
3. Intensificar a fiscalização do desempenho dos trabalhadores da linha da frente e tomar medidas (incluindo medidas provisórias) eficazes, atempadas e que visem aumentar a eficiência no trabalho, para elevar a eficiência dos Serviços e proteger os direitos e interesses legítimos dos administrados.
4. Quanto às relações externas, os Serviços devem definir normas de trabalho que estejam conforme com a eficiência económica e que facilitem a vida dos cidadãos. Devem ser normas desburocratizadas e de boa fé e que protejam os direitos e interesses legítimos dos cidadãos para que os trabalhadores da linha da frente tenham regras a seguir e a direcção dos Serviços possa ter um critério objectivo para a imputação da responsabilidade.
5. Os Serviços de Alfândega, enquanto autoridade, devem dar prioridade à conservação de provas nos processos que envolvem particulares e devem evitar as consequências da perda de provas, causada por negligência, antes da tomada de decisão final, o que é muito negativo para a Administração Pública.

* * *

Finalmente, determino o seguinte:

1. **Comunique-se o presente relatório e recomendação ao Director-geral dos Serviços de Alfândega e ao queixoso.**
2. **Arquive-se o presente processo após a respectiva execução.**

* * *

Comissariado contra a Corrupção, aos 28 de Fevereiro de 2012.

O Comissário contra a Corrupção
Fong Man Chong

* * *

Pontos conclusivos:

Lições que se retiram do presente caso:

- (1) Caso um trabalhador da linha da frente não informe oportunamente o superior hierárquico sobre uma queixa apresentada por um cidadão logo após a sua recepção, a resolução do problema será muito mais demorada;
- (2) No tratamento de um caso de indemnização civil, deve considerar-se concretamente a responsabilidade do próprio serviço e o valor de indemnização. Se for confirmado que a responsabilidade é do próprio serviço e a indemnização solicitada não for de valor significativo, o caso deverá ser tratado o mais breve possível e de uma maneira eficiente, facilitando a vida da população e evitando injustiça para o solicitante;
- (3) No procedimento administrativo e dentro dos limites da lei, os elementos desnecessários devem ser eliminados, por forma a atingir uma alta eficiência e a facilitar a vida dos cidadãos.

Caso II

Relatório (síntese) sobre algumas questões relativas à emissão pela sucursal de Macau do Banco da China de notas comemorativas (blocos de notas não cortadas) do seu centésimo aniversário sob autorização da AMCM

Sumário:

- Enquanto autoridade de supervisão de instituições financeiras, a Autoridade Monetária de Macau deve estar ciente do seu âmbito de competências no prosseguimento das suas atribuições;
- No que diz respeito à emissão de notas, a autoridade de supervisão deve saber claramente as diferenças entre nota de uso corrente, nota comemorativa e blocos de notas não cortadas e deve cumprir os procedimentos de autorização e aprovação previstos legalmente.
- As matérias fora do âmbito das competências da autoridade de supervisão devem ser submetidas oportunamente à entidade competente para aprovação.

[Nota: O objecto do presente Relatório é apenas o procedimento e âmbito de competência de aprovação da Autoridade Monetária de Macau para a emissão de nota de uso corrente proposta pelo banco emissor, e não o funcionamento do próprio banco. Após a investigação e envio deste relatório, o Governo da RAEM resolveu todos os problemas relacionados com a emissão das notas através de Regulamento Administrativo n.º 20/2012, de 8 de Agosto, sanando os respectivos vícios.]

* * *

Parte I – Introdução

- 1) Desde que a sucursal de Macau do Banco da China (adiante designada por Banco da China) obteve autorização para emitir notas comemorativas do ano novo lunar do dragão e do seu centésimo aniversário, o Comissariado contra a Corrupção (adiante designado por Comissariado) tem vindo a receber um número significativo de participações, queixando-se basicamente da falta de fiscalização (ilegalidade administrativa) por parte da Autoridade Monetária de Macau (adiante designada por AMCM) e do tratamento inadequado por parte do Banco da China, solicitando a intervenção do Comissariado para proceder à investigação do caso.
- 2) O presente relatório (síntese) limita-se a proceder à análise da emissão das notas comemorativas do centenário aniversário, face a outras questões, elas serão tratadas independentemente.

* * *

- 3) Após uma análise global, com base no aviso divulgado, em 5 de Abril de 2012, “*As informações de fase e o comunicado da venda seguinte da nota comemorativa do centésimo aniversário do Banco da China*” pelo Banco da China e nos elementos remetidos, em 2 de Maio de 2012, através do ofício n.º 2525/12-AMCM-DFR(STE) pelo AMCM ao Comissariado, relativos à autorização concedida pela AMCM ao Banco da China para a emissão de blocos de notas não cortadas, o Comissariado apurou o seguinte:
 1. Quer na proposta quer na deliberação de autorização para “a comercialização de novas notas e emissão de blocos de notas não cortadas com dimensões diferentes das que foram aprovadas pelo respectivo regulamento administrativo”, não foi encontrada qualquer referência à disposição legal que serviu de base para proceder a tal autorização;
 2. Os procedimentos de aprovação do preço de venda das notas diferem dos procedimentos de aprovação do preço de venda de blocos de notas não cortadas. Quanto ao primeiro caso, foi autorizado por deliberação do Conselho de Administração da AMCM e remetido para a aprovação

do Secretário para a Economia e Finanças, e relativamente aos blocos de notas não cortadas, foi preciso apenas a concordância de António José Félix Pontes – Vogal do mesmo Conselho de Administração.

Face ao exposto, o Comissariado enviou, em 29 de Maio de 2012, um ofício à AMCM, para conhecer melhor a situação e solicitar informações detalhadas sobre o caso.

- 4) A AMCM, através de ofício datado de 4 de Junho de 2012, respondeu o seguinte (o negrito e o sublinhado são nossos):

- “1. *A emissão das notas de MOP100,00 pelo Banco da China, Limitada, para comemorar o seu centésimo aniversário foi autorizada pelo Regulamento Administrativo n.º 31/2011, de 8 de Agosto. As notas não-cortadas a que se refere o ofício de V. Exas. foram agrupadas em 10.000 conjuntos de 3 dessas notas e 2.800 conjuntos de 30 das mesmas notas, no entanto, as dimensões de cada uma dessas notas respeitam, escrupulosamente, as que foram estabelecidas na alínea 2) do artigo 2.º (Características físicas gerais) do diploma supramencionado, juntando-se, para o efeito, um exemplar de cada um desses conjuntos para verificação de V. Exas., agradecendo a sua devolução logo que for possível, na medida em que os mesmos são propriedade do banco emissor que nos cedeu a título de empréstimo.*
2. *Atendendo que as notas não-cortadas respeitam, como já se citou, as características definidas no diploma que as criou, a AMCM tem aceite que, em situações especiais (p.e. as notas de MOP20,00 emitidas pelo acima referido banco emissor, ao abrigo do Regulamento Administrativo n.º 5/2008, de 22 de Fevereiro, para comemorar os Jogos Olímpicos de Pequim, em 2008) se efectue a comercialização dessas notas, não se tendo estabelecido quaisquer normas específicas. No entanto, estamos já a reanalisar esta matéria com o objectivo de definir orientações para os dois bancos emissores em caso de solicitações futuras para efeitos de comercialização de conjuntos de notas não-cortadas.*
3. *Informamos, ainda, V. Exas. que, em diversas jurisdições se tem consagrado a prática de comercialização de notas não-cortadas, como, por exemplo, na República Popular da China, Singapura e Região Administrativa Especial de Hong Kong.*

4. *Os administradores da AMCM exercem as suas competências nos termos do Estatuto desta instituição (n.º 5 do artigo 17.º desse Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 14/96/M, de 11 de Março), devidamente conjugado com o Decreto-Lei n.º 7/95/M, de 30 de Janeiro, **mas reconhecemos que, no rigor, a decisão (despacho simples) exarado na informação n.º 06/D/DFR, de 29.03.12, deveria ter sido objecto de ratificação, o que não ocorreu no prazo legalmente estabelecido**, pelo que, através da deliberação n.º 356/CA, de 30 do mês findo, se concede ao Banco da China, Limitada a autorização adicional em causa, aguardando-se a decisão da Tutela, após o que enviaremos uma cópia para V. Exas..”*

* * *

Parte II: Análise

I - Assuntos relacionados com a “emissão de blocos de notas não cortadas”

1. O Decreto-Lei n.º 7/95/M, de 30 de Janeiro, estabelece as bases gerais da emissão monetária no território de Macau, e nos termos do artigo 2.º do mesmo diploma, dispõe que:
 - “1. *A moeda com curso legal no território de Macau é constituída por notas de banco e por moedas metálicas.*
 2. *As moedas metálicas compreendem as moedas de uso corrente, as comemorativas e as especialmente destinadas a fins numismáticos.*
 3. *Consideram-se moedas de uso corrente as que se destinam a assegurar as necessidades da circulação monetária subsidiária e a facilitar os trocos.*
 4. *As moedas comemorativas contêm gravuras relativas a personalidades, factos, temas ou efemérides a que visam aludir.*
 5. *As moedas especialmente destinadas a fins numismáticos contêm características distintivas que as valorizam como espécimes numismáticos.”*
2. Segundo o artigo 2.º do supracitado Decreto-Lei, que estabelece as bases gerais

da emissão monetária no território de Macau, a moeda é constituída por notas de banco e por moedas metálicas, que se dividem em três espécies a saber:

“3.1 Moedas de uso corrente – destinam-se a assegurar as necessidades da circulação monetária subsidiária e a facilitar os trocos;

3.2 Moedas comemorativas – contêm gravuras relativas a personalidades, factos, temas ou efemérides a que visam aludir;

3.3 Moedas especialmente destinadas a fins numismáticos – contêm características distintivas que as valorizam como espécimes numismáticos.”

3. Apesar de o termo usado na versão em chinês “紀念幣” (moedas comemorativas) do n.º 4 do artigo 2.º do referido Decreto-Lei, ao estabelecer disposições específicas sobre moedas comemorativas, ser diferente do termo usado “硬幣” (moedas) nos n.ºs 3 e 5, considerando a técnica de interpretação de normas jurídicas e a unidade do sistema jurídico, conclui-se que o legislador usou o n.º 2 do mesmo artigo para indicar em síntese os três tipos de moedas metálicas, e estabelecer em seguida as disposições específicas das mesmas através dos n.ºs 3 a 5, ainda do mesmo artigo.
4. Daí se conclui que as “moedas comemorativas” previstas no n.º 4 mais não são que uma das espécies de moedas metálicas referidas no n.º 2 - moedas (metálicas) comemorativas, pelo que, não se pode nem deve incluir aqui as “notas comemorativas”.
5. **As moedas comemorativas, possuem características próprias como por exemplo podem ser comercializadas por valor superior ao respectivo valor facial e mantêm indefinidamente o poder liberatório pelo respectivo valor facial (vide o n.º 4 do artigo 3.º e n.º 4 do artigo 11.º do mesmo Decreto-Lei), e as moedas com curso legal e de uso corrente, podem ser retiradas da circulação por meio de decreto-lei/regulamento administrativo (vide artigos 9.º, 10.º e n.ºs 1 a 3 do artigo 11.º).**
6. Relativamente à responsabilidade da emissão **monetária**, de acordo com o artigo 5.º do mesmo Decreto-Lei, dispõe que:

“1. O privilégio da emissão monetária de Macau pertence ao Território.

2. *Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, o Território detém o exclusivo da emissão de notas e moedas metálicas com curso legal.*
3. *O Território pode, contudo, agenciar o privilégio da emissão de notas a bancos autorizados a exercer a sua actividade no território de Macau.*
4. *As moedas comemorativas e as especialmente destinadas a fins numismáticos são emitidas pela Autoridade Monetária e Cambial de Macau³¹, abreviadamente designada por AMCM, nos termos do respectivo estatuto.*
7. **Nota-se que o legislador pretende conferir à AMCM as competências para a emissão de moedas (metálicas) comemorativas e moedas especialmente destinadas a fins numismáticos através das disposições no n.º 4 do artigo 5.º do referido Decreto-Lei e no Estatuto da AMCM.**
8. No entanto, mesmo após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 7/95/M, de 30 de Janeiro, o legislador vem aprovar, em 1996, o novo Estatuto do AMCM através do Decreto-Lei n.º 14/96/M, de 31 de Março. Mas nesse Estatuto não contém quaisquer disposições que regulem especificamente a emissão de moedas (metálicas) comemorativas e as especialmente destinadas a fins numismáticos bem como notas comemorativas.
9. Posteriormente, a Portaria n.º 106/99/M, de 12 de Abril, procedeu à mudança do logotipo da Autoridade Monetária e Cambial de Macau e o Regulamento Administrativo n.º 18/2000 alterou a denominação da Autoridade Monetária e Cambial de Macau para «Autoridade Monetária de Macau» (actual denominação oficial), mas nunca foram conferidas competências à referida instituição para a emissão de moedas metálicas comemorativas nem de notas comemorativas.
10. De acordo com as disposições nos n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 7/95/M:

³¹ Nos termos do artigo 1.º do Regulamento Administrativo n.º 18/2000: “A denominação da Autoridade Monetária e Cambial de Macau, passa a ser «Ou Mun Kam Iong Kun Lei Kok» em chinês e «Autoridade Monetária de Macau» em português, mantendo-se a sigla em português «AMCM» previamente utilizada; as referências a «Autoridade Monetária e Cambial de Macau», previstas no **Decreto-Lei n.º 14/96/M**, de 11 de Março, que aprova o seu estatuto, são interpretadas como «Autoridade Monetária de Macau».”

- “1. *A moeda com curso legal é criada por decreto-lei.*
2. *No diploma referido no número anterior são definidos os tipos, características e quantitativos das notas e moedas.*”

Face ao exposto, o Decreto-Lei/Regulamento Administrativo continuam a ser as formas legalmente estabelecidas para a emissão de notas e moedas no território de Macau (incluindo moedas de uso corrente, moedas comemorativas e moedas especialmente destinadas a fins numismáticos) e é necessário para o efeito, definir as características e quantitativos das mesmas bem como o respectivo valor facial.

11. Quer isto dizer que, no âmbito do actual regime legal, apesar de o legislador não ter subdividido os conceitos de “notas de uso corrente” e de “notas comemorativas”, de acordo com o regime de emissão monetária no território de Macau estabelecido pelo legislador através dos respectivos Decreto-Lei/Regulamento Administrativo, não foi introduzida qualquer restrição à emissão de notas comemorativas, podendo neste caso a Região Administrativa Especial de Macau emitir novas notas por meio de Regulamento Administrativo (como por exemplo notas comemorativas e blocos de notas não cortadas), mas não recorrendo a outras formas para esse efeito (ex.: por ordem executiva, por despacho do Secretário ou por deliberação do Conselho de Administração da AMCM).
12. No âmbito do regime jurídico já referido, apresenta-se no quadro seguinte uma sinopse da emissão de moedas metálicas comemorativas desde o retorno de Macau à Pátria até ao ano de 2012.

N.º do diploma	Motivo da emissão	Definição do preço de venda
Regulamento Administrativo n.º 25/2003	Moedas comemorativas do 50.º Grande Prémio de Macau	<p>O artigo 4.º dos regulamentos administrativos aqui mencionados dispõem que:</p> <p><i>“As moedas referidas neste regulamento administrativo são colocadas à disposição do público, mediante subscrição por valores a fixar pela Autoridade Monetária de Macau.”</i></p>
Regulamento Administrativo n.º 19/2004	Moedas comemorativas do 5.º Aniversário do Regresso de Macau à Mãe Pátria	
Regulamento Administrativo n.º 34/2004	Moedas comemorativas do Ano Novo Lunar do Galo	
Regulamento Administrativo n.º 37/2004	Moedas comemorativas da realização dos 4.ºs Jogos da Ásia Oriental	
Regulamento Administrativo n.º 18/2005	Moedas comemorativas do Ano Novo Lunar do Cão	
Regulamento Administrativo n.º 18/2006	Moedas comemorativas do Ano Novo Lunar do Porco	
Regulamento Administrativo n.º 21/2007	Moedas comemorativas de anos lunares de 2008 (Ano do Rato) a 2019 (Ano do Porco)	
Regulamento Administrativo n.º 21/2009	Moedas comemorativas do 10.º Aniversário do Regresso de Macau à Pátria	

13. Quanto à emissão de moedas comemorativas, segundo as disposições acima mencionadas, é fácil verificar que apesar do n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 7/95/M estabelecer claramente que as **moedas comemorativas e as especialmente destinadas a fins numismáticos** são postas em circulação pela AMCM, **a definição do preço da venda das moedas comemorativas, normalmente é feita no uso de competência conferida por Regulamento**

Administrativo.

14. Sobre as notas novas, para o período compreendido entre a data da transferência de Macau à Pátria Chinesa e 2012, foi feita mais de uma dezena de emissões, seguindo-se alguns dados relativos às emissões feitas a propósito de ocasiões especiais:

N.º do diploma	Motivo de emissão e respectivo valor facial	Com emissão em simultâneo de blocos de notas não cortadas
Regulamento Administrativo n.º 33/2000	Deve ser por ocasião do milénio (Emissão de notas de dez patacas)	Publicitação e venda, com fins comerciais, de 1.500.000 unidades em blocos de 4 notas e de 30 notas não cortadas do valor de dez patacas, autorizados pelo Regulamento Administrativo n.º 33/2000, de 8 de Setembro, de acordo com o Despacho do Chefe do Executivo n.º 240/2000
Regulamento Administrativo n.º 5/2008	Por ocasião dos Jogos Olímpicos de Pequim (Emissão de notas de vinte patacas)	Não foram encontradas as respectivas disposições. Segundo a AMCM, foram emitidos blocos de notas não cortadas.
Regulamento Administrativo n.º 30/2011	Emissão de notas de banco para celebrar os Anos Novos Lunares de 2012 a 2023 (Emissão de notas de dez patacas)	Não foram encontradas as respectivas disposições.
Regulamento Administrativo n.º 31/2011	Emissão pelo Banco da China, Limitada de notas de banco para comemorar o seu centésimo aniversário (Emissão de notas de cem patacas)	Não foram encontradas as respectivas disposições. (Novas notas relacionadas com o presente caso)

15. Os dados acima expostos revelam claramente que aquando da emissão de novas notas comemorativas não é habitual a emissão em simultâneo de blocos de notas não cortadas.
16. Na realidade, a questão ora em causa tem a ver com a emissão de blocos de notas não cortadas face ao Regulamento Administrativo n.º 31/2011, de 5 de Setembro. Nos termos do artigo 1.º do referido regulamento (em que é autorizada a emissão pelo Banco da China, Limitada de **novas notas** para comemorar o seu centenário aniversário, como o valor facial de cem patacas, até ao montante máximo de três milhões de unidades e de acordo com o artigo 3.º do mesmo regulamento, que estabelece a composição gráfica das referidas notas, como por exemplo, as legendas principais, de cima para baixo, do lado direito: (1) Comemorar o Centésimo Aniversário do Banco da China, em caracteres chineses e em português; (2) Um conjunto de caracteres chineses relativos a uma notícia alusiva à constituição do Banco da China em 1912; Legenda “Comemorar o Centésimo Aniversário do Banco da China” em chinês, na vertical, no verso da nota, lado direito, etc., por isso, com as característica aqui indicadas, **torna-se evidente que esta emissão de novas notas de 100 patacas é de notas comemorativas.**
17. Todavia, de acordo com o artigo 2.º do Regulamento Administrativo n.º 31/2011, as **notas comemorativas** acima mencionadas apresentam as seguintes características:

“As notas referidas no artigo anterior têm as seguintes características físicas gerais:

- 1) *Cor dominante: na frente, dourada e, no verso, verde;*
- 2) **Dimensões de 153mm x 76,5mm;**
- 3) *Formato: na frente, apresenta-se na horizontal e, no verso, apresenta-se na vertical.”*



Blocos de 3 notas e de 30 notas não cortadas

18. Após a verificação dos dois exemplares de blocos de notas não cortadas disponibilizados pela AMCM, não foi encontrada qualquer linha divisória entre as notas com valor facial de cem patacas, nem características que sirvam para a sua fácil separação, como por exemplo algum sinais de corte ou picotado, por isso, podemos concluir que as dimensões dos tais blocos de notas não cortadas não correspondem às dimensões legalmente estabelecidas, por isso, não se pode, neste caso, considerar simplesmente a venda dos blocos de notas não cortadas emitidas pelo Banco da China como venda das notas numa embalagem diferente.

19. Face a esta situação, o Banco da China emitiu no total três tipos de notas comemorativas com características físicas gerais (dimensões) diferentes, incluindo notas com dimensões de 153mm x 76,5mm; blocos de 3 notas não cortadas com dimensões de 153mm x (76.5mm x 3); e blocos de 30 notas não cortadas com dimensões de (153m x 5) x (76.5mm x 6).
20. É claro e evidente que os dois conjuntos de blocos de notas não cortadas acima mencionadas apresentam características diferentes das características que se encontram estabelecidas no Regulamento Administrativo n.º 31/2011, e esta situação significa que os blocos de notas não cortadas não estão incluídos na espécie de notas definida pelo mesmo regulamento.
- [Nota: Na área numismática, podemos ainda distinguir dois tipos de notas:
- (1) Espécie comemorativa – apresenta duas grandes características:
- a) - Instrumento de pagamento (ou seja com curso legal);
 - b) - Podem ser comercializadas por valor superior ao respectivo valor facial.
- (2) Espécie notafílica – contém também duas grandes características:
- a) - Não poder servir como instrumento de pagamento;
 - b) - Contém apenas valor de colecção, como por exemplo os blocos de 3 notas não cortadas, não podendo, através dela, proceder a liquidações (nem exigir a sua aceitação pelo Banco ou aproveitá-las para efectuar pagamentos).]

21. Face ao exposto, no âmbito do regime “de emissão monetária estabelecido por regulamento administrativo” a emissão de blocos de notas não cortadas no território de Macau é necessariamente feita através de regulamento administrativo e não pode ser feita através de despacho do Chefe do Executivo nem por mera autorização da AMCM.

22. Portanto, quando a AMCM recebeu o pedido do Banco da China para a emissão de “blocos de notas não cortadas”, os serviços competentes deveriam ter remetido o referido pedido ao Chefe do Executivo para

apreciação e aprovação, a qual é necessariamente feita por regulamento administrativo a ser publicado em Boletim Oficial.

23. Todavia, face ao pedido do Banco da China, foi considerado necessário apenas a autorização de António José Félix Pontes, vogal do Conselho de Administração do Conselho de Administração da AMCM, que consta na Informação n.º 22/D/DFR, de 30 de Agosto de 2011, **(autorizando a venda de novas notas como produto e a emissão de blocos de notas não cortadas) (vide as páginas 42 a 44), decisão que é considerada como “actos que careçam em absoluto de forma legal”, ou seja, acto nulo nos termos da alínea f) do n.º 2 do artigo 122.º do Código do Procedimento Administrativo.**
24. **Em consequência, torna-se necessário proceder à análise desta questão e reportar o resultado desta análise ao Chefe do Executivo com vista a adoptar as medidas necessárias (segundo um aviso divulgado recentemente pelo Banco da China: encontram-se abertas, entre 11 e 30 de Junho, as inscrições na internet para a aquisição e o sorteio será realizado em 11 de Julho), especialmente garantir que a respectiva autorização seja feita através de regulamento administrativo e publicada em Boletim Oficial, para que se possam produzir efeitos jurídicos externos e a necessária ratificação.**

* * *

II – Questões relacionadas com a definição do preço de venda

25. Segundo a resposta apresentada pelos vossos serviços, não foi possível proceder à ratificação da decisão (simplex despacho) exarada na Informação n.º 06/D/DFR, de 29 de Março de 2012 dentro do prazo legalmente estabelecido (vide páginas 14-16), sendo que, após consulta do teor da referida Informação, o seu conteúdo mais importante é o detalhe dos preços de venda dos dois tipos de blocos de notas não cortadas, que são de MOP 600 e MOP 6.000 respectivamente.
26. Tendo os vossos serviços referido que já se procedeu à ratificação da tal decisão através da deliberação n.º 356/CA, de 30 de Maio de 2012, e remetido para a autorização superior, e tendo em especial consideração pelo facto de AMCM ter

aprovado o preço de venda das notas através da deliberação n.º 067/CA, de 30 de Janeiro de 2012, e remetido ao Secretário para a Economia e Finanças para a sua apreciação e autorização (*vide* páginas 24-26), há razões para acreditar que a deliberação n.º 356/CA foi também remetida ao Secretário da tutela para efeitos de apreciação e autorização.

27. **Merece aqui particular destaque o seguinte: caso a AMCM tivesse adoptado atempadamente as referidas medidas de tratamento – que consiste em autorizar a criação e a emissão de blocos de notas não cortadas por regulamento administrativo, com a indicação que cabe à AMCM ou ao Secretário para a Economia e Finanças a fixação dos respectivos preços de venda, estaríamos convictos que tal seria uma forma eficaz para resolver de uma vez só todos os problemas relativos aos preços de venda das notas e dos blocos de notas não cortadas.**

* * *

III – Questões relacionadas com a publicação de despacho de subdelegação de competências nos termos da lei

28. Por outro lado, relativamente ao caso da aprovação da emissão dos blocos de notas não cortadas por mera autorização do vogal do Conselho de Administração, segundo os serviços competentes, “*o exercício das competências pelos vogais do mesmo Conselho é efectuado de acordo com o Decreto-Lei n.º 7/95/M, de 30 de Janeiro, com devidas adaptações e o n.º 5 do artigo 17.º do Estatuto da Autoridade Monetária de Macau aprovado pelo Decreto-Lei n.º 14/96/M, de 11 de Março*”.
29. Analisando a disposição nos n.ºs 4 e 5 do artigo 17.º do Estatuto da Autoridade Monetária de Macau: “*4. O Conselho de Administração, sob proposta do presidente, atribui aos seus membros pelouros correspondentes a uma ou mais unidades orgânicas da AMCM; 5. A atribuição de um pelouro envolve a delegação dos poderes correspondentes à competência desse pelouro.*” esta é uma disposição que permite a delegação dos poderes nos seus membros.
30. Na realidade, após consulta ao Boletim Oficial, localizou-se no n.º 21, II Série, a publicação pela AMCM, em 22 de Maio de 2002, de um despacho de

"Subdelegação de competências na directora-adjunta, nos chefes de Serviço de Pessoal e de Serviço Financeiro, do DFR", mas não se encontrou qualquer deliberação ou despacho do Conselho de Administração sobre a delegação das suas competências nos seus membros. Entretanto, também não foi encontrada no Boletim Oficial a própria deliberação n.º 275/CA que é invocada no despacho de subdelegação de poderes exarado pelo Administrador Rufino Ramos acima referido.

31. Face ao exposto, torna-se inevitável o surgimento de dúvidas sobre se foram de facto delegadas no referido vogal do Conselho de Administração, as competências para tratar o assunto em causa, porque de acordo com o n.º 2 do artigo 39.º do Código do Procedimento Administrativo: *“Os actos de delegação e subdelegação de poderes estão sujeitos a publicação no Boletim Oficial de Macau (ou seja o actual **Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau**)”*.
32. Quanto a este caso em concreto, apesar de os serviços em causa terem autorizado através da deliberação n.º 356/CA, de 30 de Maio, remetida posteriormente para decisão superior e prometido a disponibilização da cópia da respectiva deliberação a este Comissariado para resolução do problema em causa, a não publicação de subdelegação de competências por parte dos serviços competentes pode ser considerada como uma violação do Código do Procedimento Administrativo.
33. Todavia, **o Comissariado considera importante alertar os respectivos serviços para a necessidade da publicação dos despachos de delegação e subdelegação de competências de acordo com a Lei.**

* * *

IV – Assuntos relacionados com a falta de transparência das informações da colocação à venda e a fiscalização dos respectivos procedimentos

34. Relativamente ao aviso sobre *“As informações de fase e o comunicado da venda seguinte da nota comemorativa do centésimo aniversário do Banco da China”* divulgado, em 5 de Abril, pelo Banco da China, consta claramente que **“Com base na publicação e venda no total não inferior a 1 milhão de unidades de**

novas notas pelo nosso banco, os interessados podem proceder a inscrição na internet para a sua aquisição por sorteio. Para os residentes e residentes não permanentes da RAEM, vão ser ainda lançadas 10.000 unidades de blocos de 3 notas não cortadas e 2.800 blocos de 30 notas não cortadas.” (o negrito e sublinhado são nossos), ficando o público com dúvidas - Onde e quando serão postos à venda os restantes 2 milhões de notas?

35. De acordo com os dados fornecidos pelos serviços competentes, a informação disponibilizada pelo Banco da China aos respectivos serviços relativa à emissão de novas notas, blocos de 3 notas não cortadas e blocos de 30 notas não cortadas corresponde à informação divulgada junto do público (*vide* páginas 7 e 17-24):

Tipo	Blocos autorizados para a venda	N.º de notas	Blocos vendidos	N.º de notas
Blocos de trinta notas não cortadas	25.000	750.000	2.800	84.000
Blocos de três notas não cortadas	120.000	360.000	10.000	30.000
Notas	1.890.000	1.890.000	704.960 (vendidos até 30 de Maio)	704.960
Total	-----	3.000.000	-----	818.960

36. A AMCM tem como atribuições fiscalizar as actividades monetária, financeira, cambial e seguradora de Macau e, caso o Banco da China não tivesse ainda feito o pedido ou revelado quaisquer pormenores acerca dos procedimentos relativos à venda ou à circulação dos restantes 22.200 blocos de 30 notas não cortadas, 110.000 blocos de 3 notas não cortadas e 1 milhão de notas comemorativas, a AMCM **tem o dever de dar acompanhamento ao problema acima exposto e divulgar as informações em tempo oportuno para uma maior transparência.**

37. Tendo em consideração que os serviços competentes terão pensado em elaborar

um guia para eventuais pedidos por parte dos dois bancos emissores para a emissão de blocos de notas não cortadas, consideramos, que seria conveniente, nesta fase, informar o Chefe do Executivo e o Secretário para a Economia e Finanças, das insuficiências procedimentais verificadas pelo Comissariado face ao presente caso de emissão de notas não cortadas pelo Banco da China para uma resolução rápida do problema em causa.

* * *

Parte III – Conclusões e propostas

Com base nas conclusões supracitadas, o Comissariado considera que:

1. Sendo acto nulo a decisão de autorização da emissão de dois tipos de blocos de notas não cortadas feita pela AMCM, é necessário que esta tome atempadamente medidas para resolver o problema.
2. Não tendo os serviços competentes publicado em Boletim Oficial a deliberação de delegação de competências nos termos do artigo 39.º do Código do Procedimento Administrativo, deveriam os mesmos serviços ter actuado de imediato e procedido ao acompanhamento da forma de tratamento pelo Banco da China sobre os restantes cerca de 2 milhões notas comemorativas.
3. Tendo os respectivos serviços pensado em elaborar orientações para eventuais pedidos por parte dos dois bancos emissores para a emissão de blocos de notas não cortadas, a AMCM deve tomar medidas adequadas para suprir as insuficiências procedimentais verificadas perante este caso de emissão de notas comemorativas pelo Banco da China.
4. Deve a AMCM elaborar o mais breve possível o regulamento administrativo que regula a emissão de blocos de notas não cortadas em comemoração do centésimo aniversário do Banco da China e remeter ao Chefe do Executivo para apreciação e aprovação no sentido de resolver as questões relacionadas com falta de base legal.

* * *

Por fim, determino em seguinte:

- 1) **Sendo uma questão que tem a ver com o poder regulamentar do Chefe do Executivo e a execução por parte da AMCM, remeta-se o presente relatório a Sua Excelência o Chefe do Executivo, para apreciação e decisão.**
- 2) **Notifique-se à AMCM do conteúdo do presente relatório.**

* * *

Comissariado contra a Corrupção, aos 11 de Julho de 2012.

O Comissário contra a Corrupção
Fong Man Chong

* * *

Pontos conclusivos:

Lições que se retiram do presente caso:

- (1) O objecto de fiscalização do CCAC é um acto da AMCM. Uma vez detectado o vício, o CCAC recomendou a prática do procedimento em falta nos termos da lei vigente;
- (2) A emissão ou não de “blocos de notas não cortadas” é um assunto decidido pelo banco emissor e pelo Governo, sobre o qual o CCAC não toma e não deve tomar qualquer posição no presente Relatório;
- (3) A AMCM tomou atempadamente medidas para suprir o vício segundo o procedimento legal. Trata-se de uma forma efectiva para resolver o problema;
- (4) Quanto à eficácia das medidas adoptadas para a troca da nota comemorativa do signo do ano lunar e sua conformidade com as regras da gestão pública já é uma matéria de outro âmbito, que deveria ser tratada através de outro procedimento.

Caso III

Relatório da investigação de uma queixa quanto ao percurso do sistema do metro ligeiro pelas Ruas de Londres e da Cidade do Porto, em Macau

Sumário:

- Apresentam-se as regras técnicas que têm de ser adoptadas na construção de metro ligeiro em Macau;
- No procedimento administrativo, as regras técnicas, se as houver, devem ser apresentadas ao público pelos serviços competentes de forma fundamentada e pormenorizada;
- No procedimento administrativo, caso seja necessária consulta pública, os respectivos trabalhos devem ser desenvolvidos de acordo com os critérios de gestão pública e da diligência do “bom pai de família”.

* * *

Índice

- Parte I: Assunto
- Parte II: Diligências de investigação
- Parte III: Introdução à construção do sistema de metro ligeiro
- Parte IV: Introdução às questões preliminares
- Parte V: Introdução ao meio de transporte sobre carris

- Parte VI: Critérios técnicos necessários para a construção do sistema do metro ligeiro em Macau
- Parte VII: Irregularidades durante o procedimento de concepção e construção do metro ligeiro
- 1.º Ponto: Aplicação das regras técnicas (Falta de aplicação clara)
 - 2.º Ponto: Trabalhos de consulta sobre a construção do metro ligeiro e a decisão do traçado (Trabalhos insuficientes e incompletos)
 - 3.º Ponto: Aspectos ligados à concepção
 - 4.º Ponto: Questões técnicas evidenciadas nos projectos
- Parte VIII: Conclusão
- Parte IX: Propostas

Relatório da investigação de uma queixa quanto ao percurso do sistema do metro ligeiro pelas Ruas de Londres e da Cidade do Porto, em Macau

Parte I: Assunto

1. Alguns representantes da Associação para o Desenvolvimento da Comunidade de Macau apresentaram, no dia 29 de Maio de 2011, uma participação ao Comissariado contra a Corrupção (adiante designado por CCAC) sobre os vários problemas relacionados com a construção do sistema do metro ligeiro na península de Macau e na Taipa, suspeitando da existência de ilegalidades e irregularidades em algumas fases do processo, tendo por isso solicitado a intervenção do CCAC.
2. O teor da participação é muito abrangente, englobando denúncias de natureza criminal e queixas relacionadas com ilegalidades e irregularidades administrativas. Destas, a principal dúvida suscitada é sobre a decisão tomada quanto ao traçado do metro ligeiro na península de Macau, apontando que o Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes (adiante designado por GIT) alterou, subitamente, o traçado inicial do percurso para um outro que passou a contemplar a passagem pelas ruas de Londres e da Cidade do Porto, na zona do NAPE, sem que tenha apresentado justificação técnica para tanto. Alegaram também que a construção do metro ligeiro ao nível térreo, nesta zona, não preenche os requisitos de segurança contra incêndios. Pelo exposto, foi solicitada uma reconsideração do traçado do percurso do metro ligeiro por parte do Governo.
3. Quanto à questão do traçado do percurso pelo interior do NAPE, a Associação para o Desenvolvimento da Comunidade de Macau invoca, na sua participação, o que em seguida se transcreve:

“(…)

A alteração do troço de metro ligeiro, que deixou o percurso da zona costeira para percorrer a Rua de Londres e a Rua Cidade do Porto, pode estar relacionada com interesses ilícitos, a saber:

- (1) *Ter como objectivo construir vários edifícios comerciais e habitacionais em toda a zona constituída pelos dois terrenos situados atrás do Edifício Zhu Kuan e do Edifício Wan Yu Vilas, pelo espaço libertado com a utilização de um túnel subterrâneo na Avenida Dr. Sun Yat-Sen e pela zona B dos Novos Aterros (entre o actual Centro de Ciência de Macau e a estátua da deusa Kun Iam). Ao longo dos últimos anos, o Governo tem cobrado só um valor simbólico, pelos terrenos desta zona, de sessenta mil a oitenta mil patacas e mais nada, a título de caução, aos comerciantes, que, por seu turno, têm vindo a ganhar montantes consideráveis e o valor de transacção destes terrenos já atingiu, em pouco anos, mais de dezenas de biliões de patacas após várias transacções. Tendo em conta o desenvolvimento no futuro, os lucros ilícitos arrecadados com a transacção destes novos terrenos poderiam ser de centenas de biliões de patacas. Foi por isso que as associações, os comerciantes desonestos e os maus dirigentes se conluíram para conseguir a todo o custo um percurso pelo interior das ruas desta zona, incluindo o recurso a meios sujos;*
- (2) *Segundo uma nota de imprensa divulgada pelo coordenador-adjunto do GIT nos jornais de Macau na semana passada, a construção do sistema do metro ligeiro é um projecto que tem de ser prosseguido com celeridade e, por isso, não é possível ter em consideração o desenvolvimento futuro decorrente dos cinco novos aterros, do Shizimen e da Ilha da Montanha. Segundo a nota de imprensa, se “a linha do segmento do metro na zona da Rua de Londres e da Rua Cidade do Porto for alterado e passar do interior daquelas ruas para o percurso inicial, que é pela zona costeira”, as obras vão sofrer um atraso de dois ou três anos. Ora isto só pode significar que o lançamento do projecto do metro ligeiro é só para obter interesses ilícitos sem tomar em consideração o plano global das necessidades da população e da situação concreta de Macau três anos depois. Isto porque, na hipótese do prazo para execução da empreitada ser de quatro anos, com uma rápida mudança da sociedade, será necessário proceder-se a um novo planeamento, o que implicará uma eventual demolição do sistema do metro ligeiro antes da sua entrada em funcionamento, criando-se assim mais um projecto e mais oportunidades de interesses ilícitos. Será que os dirigentes corruptos estão a sofrer de doença incurável dando um fundamento como este numa nota de imprensa?*

(...).” (fim da transcrição)

4. De todas as questões levantadas, a que se revela de maior urgência na sua resolução é a de saber e investigar a legalidade e a razoabilidade da decisão sobre o traçado do metro ligeiro na Rua de Londres e na Rua Cidade do Porto, particularmente a nível técnico, uma vez que os trabalhos preparatórios e as obras começarão em breve. Pelo exposto, vamos proceder primeiro a uma investigação e análise desta questão. Claro que não excluimos a abordagem de outras questões conexas caso venham a ser detectadas durante a nossa análise desta matéria.
5. Devido à particularidade e complexidade deste caso, bem como a sua natureza abrangente, muito recursos humanos foram afectados ao seu tratamento por parte do CCAC.

* * *

Parte II: Diligências de investigação

Para dar início aos trabalhos, o CCAC desenvolveu diversas diligências de investigação, nomeadamente:

1. Em 17 de Junho de 2011, o pessoal do CCAC teve uma reunião com o Coordenador do GIT para conhecer melhor a concepção do sistema de metro ligeiro, o projecto inicial e a sua execução. Foi solicitado também ao GIT o fornecimento dos elementos necessários.
2. Em 1 de Julho de 2011, o pessoal do CCAC teve uma reunião com os representantes da Associação para o Desenvolvimento da Comunidade de Macau para melhor ouvir as suas opiniões e expectativas.
3. Em 20 de Julho de 2011, o pessoal do CCAC teve uma reunião com o Secretário para os Transportes e Obras Públicas e o Coordenador do GIT. O CCAC solicitou o fornecimento de informação e a clarificação de alguns pontos essenciais (nomeadamente se o traçado do metro ligeiro pela Rua de Londres seria uma “decisão política” ou um “requisito técnico”).
4. Em Agosto de 2011, o CCAC solicitou várias vezes ao GIT, através de ofício, o fornecimento de outras informações relativas ao sistema do metro ligeiro.

5. O CCAC recebeu os seguintes ofícios do GIT, com as informações em anexo:
 - (1) Em 24 de Junho de 2011, foi recebido o Ofício n.º 1048/ET/2011 do GIT e as respectivas informações.
 - (2) Em 30 de Junho de 2011, foi recebido o Ofício n.º 1077/ET/2011 do GIT e as respectivas informações.
 - (3) Em 2 de Setembro de 2011, foi recebido o Ofício n.º GIT-O-11-1552 do GIT e as respectivas informações.
 - (4) Em 6 de Setembro de 2011, foi recebido o Ofício n.º GIT-O-11-1555 do GIT e as respectivas informações.

O CCAC recebeu informações complementares fornecidas pelo queixoso, com os seguintes números de entrada: 809/C/2011, 817/C/2011, 926/C/2011, 1158/C/2011, 332/I/2011, 371/I/2011, 380/I/2011, 389/I/2011, 390/I/2011, 403/I/2011, 433/I/2011, 434/I/2011, 461/I/2011, 462/I/2011, 470/I/2011, 471/I/2011, 473/I/2011, 474/I/2011, 669/I/2011.

6. O CCAC obteve sucessivamente documentos num total de cerca de dez mil páginas, de entre os quais muitos eram projectos de arquitectura e relatórios de consultoria.
7. Técnicos de engenharia foram designados pelo CCAC para efectuar medições actualizadas na Rua de Londres e obter informações complementares sobre aquela zona. A organização e análise destes novos dados foi efectuada posteriormente.

* * *

Parte III: Introdução à construção do sistema de metro ligeiro

O GIT divulga na sua página electrónica o percurso do estudo do sistema de metro ligeiro de Macau com o seguinte conteúdo*:

- “– *Em 2002, o primeiro Chefe do Executivo da RAEM, Edmund Ho propôs-se, no Relatório das Linhas de Acção Governativa, a intenção de introduzir um novo sistema de transporte público, com vista a resolver os problemas de trânsito urbano. Em 2002, o Governo encomendou à Mass Transit Railway Corporation (MTRC) (a designação actual é a MTR Corporation Limited), de Hong Kong, a realização de um estudo prévio sobre um meio de transporte urbano sobre carris em Macau.*

- *Em Fevereiro de 2003, o Governo da RAEM deu início oficialmente aos estudos para a implementação de um sistema de metro ligeiro, ficando definidos, no primeiro relatório do estudo de viabilidade, o objectivo e a necessidade de implementar um meio de transporte em carris em Macau, propondo que se adoptasse o sistema de metro ligeiro. O relatório analisou também uma série de corredores que serviriam, principalmente, zonas residenciais, comerciais e turísticas. Muitas opiniões foram dadas pela população na subsequente consulta pública em larga escala.*

- *Baseado na técnica de carris derivada do estudo da primeira fase e nas opiniões e sugestões recolhidas do público, o Governo da RAEM procedeu, em 2005, à elaboração de um estudo mais aprofundado da viabilidade do sistema de metro ligeiro. O estudo desta fase indica quais são os utentes principais do sistema de metro ligeiro e analisa as linhas possíveis de serviços que cobrem a península de Macau, Taipa e Cotai. Foram propostas três linhas com um comprimento de cerca de 27 quilómetros, com 29 estações ao longo do percurso, no projecto do traçado inicial.*

- *Em 2006, o Governo da RAEM procedeu a um estudo mais profundo do sistema de metro ligeiro de Macau, visando abordar detalhadamente as características do traçado inicial e o âmbito de serviço, de acordo com*

* O texto integrado nesta Parte do Relatório é uma tradução feita pelo CCAC. Isto deve-se a que a tradução feita pelo GIT não corresponde rigorosamente ao conteúdo do texto original em Chinês. Os interessados podem aceder à tradução feita pelo GIT na página electrónica do GIT: <http://www.git.gov.mo/pt/history.aspx>.

o apurado no relatório anterior. Segundo o “Projecto aprofundado do sistema de metropolitano de Macau” divulgado pelo Governo, o meio de transporte sobre carris em plano elevado foi considerado o projecto mais adequado e foi proposta a adopção de um sistema de metro ligeiro de carris duplos, com circulação em dois sentidos e com pneus de borracha, sendo o comprimento dos carris de 22 quilómetros e com 26 estações. A frequência de chegada das unidades circulantes às estações seria de 3 a 6 minutos. Nas estações seriam instaladas portas automáticas de protecção nos cais de embarque, escadas rolantes, elevadores, luzes naturais, ventilação e acesso sem barreiras arquitectónicas, para além de outros equipamentos. O Governo recolheu opiniões da população, comunidades e empresas durante a consulta pública de quatro meses. Após uma análise das opiniões recolhidos, apurou que alguns organismos e cidadãos consideravam que as estações propostas no projecto eram demasiadas. Houve também opiniões no sentido que o projecto não respondia às necessidades das zonas residenciais de alta densidade.

- *Após uma avaliação técnica abrangente e profunda e tendo em consideração as opiniões recolhidas na consulta, o Governo da RAEM divulgou, em Julho de 2007, o “Projecto Optimizado do Sistema de Metro Ligeiro de Macau”, no qual foi proposto um traçado com um total de cerca de 20 quilómetros, abrangendo os vários postos fronteiriços, as zonas de residência de alta densidade e alguns destinos turísticos. A península de Macau passaria a ter 12 estações, ligando as Portas do Cerco e a Barra, a Este. A Taipa e Cotai passariam a ter 11 estações, ligando a Ponte Sai Van e o Terminal Marítimo de Passageiros do Pac On, com um total de 23 estações.*

O sistema de metro ligeiro proposto é de modelo automático, composto por comboios com pneus de borracha, sobre carris em plano elevado. A frequência de chegada das unidades circulantes às estações seria de 3 a 6 minutos. A concepção do sistema enfatiza a poupança de energia, protecção do ambiente e instalações sem barreiras arquitectónicas. Com vista a aumentar a capacidade de transporte integrado de diversos transportes públicos e a sua interconexão, algumas das estações mais importantes serão configuradas como pontos de intercâmbio de transportes públicos (PTI). Junto de algumas estações serão construídos parques de estacionamento público como estacionamento de intercâmbio (num total de 11 parques: 6 na península de Macau, 5 na Taipa).

Em Outubro do mesmo ano, após uma consulta pública com a duração de 45 dias, o Governo da RAEM anunciou a construção da primeira fase do sistema de metro ligeiro. Em Novembro de 2007, o Governo criou o Gabinete para as Infra-estruturas de Macau (GIT), ao qual compete coordenar a concepção e construção do sistema de metro ligeiro, bem como o funcionamento do sistema de metro ligeiro no futuro.

- *Em Outubro de 2009, o GIT divulgou a “Proposta de Implementação da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro de 2009” e o total do número de estações foi ajustado para 21. No intuito de conservar a paisagem do Património Mundial de Macau e reservar espaço para a ligação com o metro subterrâneo da 2.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro, a estação da Barra passará a ser subterrânea e a envergadura de construção será alargada para se harmonizar com a sua função de ser nó de transporte multimodal de Macau e regional. Ao mesmo tempo, entre a Barra e a zona Sul da Praia Grande, o troço do metro ligeiro do Lago Sai Van passará a ser em túnel e a sua estação será subterrânea, enquanto a estação do Lago Nam Van será à superfície. O projecto tem em consideração o posicionamento de Macau e a necessidade de integração do transporte regional. Prevê-se um aumento gradual do volume de transporte máximo por hora, durante a hora de ponta, no mesmo sentido, de 8.000 pessoas, no início da operação, e de 14.200 pessoas em 2020.*

- *O concurso público internacional para a aquisição do “Material Circulante e Sistemas para a 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro” foi realizado em Dezembro de 2009. Com a definição do respectivo material circulante e do sistema, as principais obras de construção civil do metro ligeiro terão o seu início, em princípio, no segundo semestre de 2010.”*

* * *

Parte IV: Diligências de investigação

Antes de se proceder à respectiva análise, algumas questões prévias têm de ser clarificadas e as duas mais relevantes são:

1.^a Saber qual o fundamento legal para a intervenção do CCAC neste caso e quais as medidas que podem ser propostas.

2.^a Visto tratar-se de um tema profundamente técnico, será que, durante todas as fases do processo de construção do sistema do metro ligeiro, nomeadamente as de preparação, planeamento, concretização do projecto e abertura de concursos públicos, por parte dos serviços competentes, os trabalhos foram executados no estrito respeito pelas disposições legais aplicáveis e foram salvaguardados todos os requisitos técnicos?

* * *

1. Fundamento legal para a intervenção do CCAC neste caso e medidas que podem ser propostas:

Quanto à competência do CCAC, dispõem as alíneas 4), 5), 11), 12) e 14) do artigo 4.º da Lei n.º 10/2000 (Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau), de 14 de Agosto que:

“Ao Comissariado contra a Corrupção compete:

(...);

4) Promover e requisitar a realização de inquéritos, sindicâncias, diligências de investigação ou outras tendentes a averiguar da legalidade de actos ou procedimentos administrativos, no âmbito das relações entre as entidades públicas e os particulares;

5) Fiscalizar a licitude e a correcção administrativa de actos que envolvam interesses patrimoniais;

(...);

11) Propor ao Chefe do Executivo a adopção de medidas administrativas com vista à melhoria dos serviços prestados pela Administração Pública;

12) Dirigir recomendações directamente aos órgãos competentes com vista à correcção de actos ou procedimentos administrativos ilegais ou injustos, ou à prática de actos devidos;

(...);

14) Procurar, em colaboração com os órgãos e serviços competentes, as soluções mais adequadas à defesa dos interesses legítimos das pessoas e ao aperfeiçoamento da acção administrativa;

(...).”

Por outro lado, o artigo 2.º do Código do Procedimento Administrativo dispõe o seguinte:

**“Artigo 2.º
(Âmbito de aplicação)**

1. *As disposições deste Código aplicam-se a todos os órgãos da Administração Pública que, no desempenho da actividade administrativa de gestão pública, estabeleçam relações com os particulares, bem como aos actos em matéria administrativa praticados pelos órgãos do Território que, embora não integrados na Administração Pública, desenvolvam funções materialmente administrativas.*
2. *As disposições deste Código são ainda aplicáveis aos actos praticados por entidades concessionárias no exercício de poderes de autoridade.*
3. *Os preceitos deste Código podem ser mandados aplicar por lei à actuação dos órgãos das instituições particulares de interesse público.*
4. *Os princípios gerais da actividade administrativa definidos no presente Código são aplicáveis a toda a actuação da Administração, ainda que meramente técnica ou de gestão privada.*

5. *As disposições deste Código relativas à organização e à actividade administrativas são aplicáveis a todas as actuações da Administração no domínio da gestão pública.*
6. *As disposições do presente Código são ainda supletivamente aplicáveis a procedimentos especiais, desde que não envolvam diminuição das garantias dos particulares.”*

É importante realçar o teor do n.º 4 que dispõe que a actuação da Administração é abrangida pelo disposto do Código do Procedimento Administrativo, ainda que de gestão técnica se trate.

Portanto, os órgãos administrativos ao tomarem qualquer decisão em questões de natureza técnica, devem sempre indicar os parâmetros e os critérios utilizados com o intuito de dar a conhecer ao público o raciocínio e os fundamentos que levaram os respectivos serviços a tomar tal decisão e permitir ao administrado conhecer a situação; mesmo quando não é possível encontrar as melhores soluções e tiverem que recorrer à forma de tratamento inicialmente adoptada, os órgãos administrativos não deixam de assumir a responsabilidade civil de indemnização.

Ademais, os órgãos administrativos ao tomarem qualquer decisão são obrigados a cumprir, de forma rigorosa, os dois grandes princípios consagrados no artigo 5.º e no artigo 8.º do Código de Procedimento Administrativo – “Princípio da proporcionalidade” e “Princípio da boa fé”.

No que diz respeito ao “princípio da proporcionalidade”, o artigo 5.º do Código do Procedimento Administrativo preceitua que:

“Artigo 5.º
(Princípio da igualdade e da proporcionalidade)

1. *Nas suas relações com os particulares, a Administração Pública deve rege-se pelo princípio da igualdade, não podendo privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever nenhum administrado em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social.*
2. *As decisões da Administração que colidam com direitos subjectivos ou*

interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afectar essas posições em termos adequados e proporcionais aos objectivos a realizar.”

Para além disso, quanto ao “princípio da boa fé”, o artigo 8.º do Código do Procedimento Administrativo dispõe que:

**“Artigo 8.º
(Princípio da boa fé)**

1. *No exercício da actividade administrativa, e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa fé.*
2. *No cumprimento do disposto no número anterior, devem ponderar-se os valores fundamentais do direito, relevantes em face das situações consideradas e, em especial:*
 - a) *Da confiança suscitada na contraparte pela actuação em causa;*
 - b) *Do objectivo a alcançar com a actuação empreendida.”*

Portanto, entre os objectivos pretendidos e as formas adoptadas, é necessário escolher uma proposta justificável, económica e adequada, ou seja, uma proposta com poucos efeitos prejudiciais, pois, qualquer irregularidade ou desvio constitui uma violação dos princípios no âmbito da administração pública que, nas situações graves, imputa responsabilidades jurídicas ao próprio administrador.

Pelo que se pode inferir daquelas normas, o CCAC tem competência para intervir em qualquer procedimento administrativo, independentemente de que haja ou não uma decisão final e de que a mesma envolva ou não o uso dos dinheiros públicos.

No entanto, existem muitos factores especiais neste caso:

De um modo geral, o conteúdo da queixa relaciona-se com uma decisão já tomada pela Administração Pública sobre determinada questão ou sobre um acto de execução praticado, que pode lesar os interesses do queixoso, tendo este, por isso, solicitado a intervenção do CCAC.

Neste caso, todavia, não existe ainda uma decisão tomada pela Administração Pública em relação às questões suscitadas na queixa apresentada. O caso está, em boa medida, numa fase intermédia entre o planeamento e a execução, o que limita a capacidade da intervenção do CCAC. Trata-se de uma questão que deveria ter sido objecto de uma fiscalização a priori. No entanto, perante uma questão tão importante e com um impacto tão profundo, se viesse a ser efectuada apenas uma fiscalização a posteriori (que é aquela que acontece quando a construção já foi concluída), estaríamos perante uma situação irreversível. Se a decisão tomada tiver sido a errada, o dano causado poderá ser maior.

Na verdade, esta, provavelmente, é uma das participações com maior vertente técnica, mais complexa, de maior grau de dificuldade, com maior impacto e sensibilidade social, de entre as enfrentadas pelo CCAC nos últimos anos. Não obstante, o CCAC continua, com firmeza, a agir dentro da legalidade e com independência no desempenho das funções que lhe estão confiadas, como sempre.

* * *

2. Questões técnicas envolvidas no projecto do sistema do metro ligeiro

A construção do sistema do metro ligeiro em Macau é indubitavelmente uma obra enorme. Desde a sua fase preparatória até à tomada da decisão da construção do metro ligeiro, é necessário conhecer e analisar uma grande quantidade de dados e informações. A par disso, é necessário efectuar sondagens no local e proceder aos ajustamentos necessários de acordo com os vários factores reais, nomeadamente a forma e estrutura das ruas, as características dos terrenos, o planeamento urbanístico, as exigências de tráfego e a distribuição demográfica, factores estes que não devem ser ignorados.

Neste âmbito, deve ser confirmada a conformidade com as várias normas técnicas, designadamente:

- espaço de estrada ocupada pelos carris;
- materiais utilizados;
- concepção de órgãos e de carris;

- normas e factores da segurança contra incêndios, etc.

Tomando como exemplo a segurança contra incêndios, o conjunto de normas vigente em Macau não prevê regras para a construção de um meio de transporte de massa tão específico como o metro ligeiro. Nesta medida, a introdução das normas dos países avançados ou internacionalmente reconhecidas é uma opção necessária.

Consideramos que estas normas técnicas devem ser certificadas logo na fase de concepção. Não se nos afigura correcto que se averigue da possibilidade de aplicar as normas habituais dos países estrangeiros quando o projecto de construção e o traçado do metro ligeiro já foram decididos. Isto mostra-nos, inequivocamente, que o serviço competente actua de forma inadequada, por não ter efectuado uma fiscalização técnica rigorosa e não ter tratado o assunto de uma maneira apropriada – esta questão será objecto de análise detalhada mais adiante.

* * *

Parte V: Introdução ao meio de transporte sobre carris

Vamos ver primeiro algumas informações básicas alusivas a meios de transporte sobre carris.

Segundo os dados disponíveis, o metro ligeiro foi o primeiro meio de transporte sobre carris adoptado pelas metrópoles do mundo. Na última década, dados os inconvenientes do transporte rodoviário, entre outros, a poluição e o congestionamento de tráfego, e ainda devido ao facto de o transporte rodoviário não permitir o pleno aproveitamento dos recursos energéticos, muitas cidades cujo sistema de transporte está fortemente apoiado no sector rodoviário têm vindo a introduzir o sistema de transporte sobre carris. No entanto, antes de se tomar uma decisão na escolha do modelo a ser adoptado para este meio de transporte, é necessário ter em consideração vários factores, designadamente a previsão do volume de passageiros transportados, as características das zonas servidas, o impacto ambiental e a rentabilidade económica.

Relativamente às vantagens do metro ligeiro, estas são resumidamente as seguintes:

- (1) Grande flexibilidade do volume de passageiros transportados;

- (2) Alta produtividade do condutor;
- (3) Menor grau de poluição sonora e atmosférica;
- (4) Elevado grau de conforto.

O metro ligeiro também tem os seus inconvenientes, a saber:

- (1) Elevados custos de construção e de manutenção;
- (2) Impacto visual dos viadutos.

* * *

Classificação do sistema:

O sistema do transporte sobre carris pode ser classificado em função da “bitola³²”, do “direito a acesso ao arruamento” e do “comprimento do percurso”, cujos pormenores se seguem:

1. Classificação em função da bitola:

- (1) Bitola normal: É a bitola de 1.435mm (equivalente a 4 pés e 8½ polegadas do sistema inglês), adoptada em 1937 pela *International Association of Railway* como padrão internacional, sendo usada em aproximadamente 60% das linhas ferroviárias de todo o mundo, entre as quais, as de Taipei (Metro de Taipei), do Japão (SKS), da França (TGV) e da Alemanha (ICE). A bitola normal, também conhecida por bitola internacional, é uma medida do sistema inglês.
- (2) Bitola larga: É uma bitola maior que a normal. Entre as três bitolas existentes, a bitola larga apresenta poucas variantes, sendo adoptada, na maioria das vezes, por motivos especiais. A título de exemplo, existem comboios da bitola larga na Rússia (1.524mm) e na Espanha (1.674mm).

³² Bitola é a distância entre um par de carris de aço (sendo medida entre as extremidades interiores das cabeças dos carris).

- (3) Bitola estreita: É uma bitola com medida menor do que a normal. Dada a necessidade de se adaptar às diversas formas de relevo terrestre, a bitola estreita está disponível em várias medidas, das quais as de 1.067mm e de 762mm são mais utilizadas. Exemplos das ferrovias da bitola estreita são comboios em Taiwan (1.067mm) e linhas de caminho-de-ferro que servem montanhas e florestas (762mm).

Após o nascimento dos caminhos de ferro no século XIX, suscitou-se logo uma discussão em torno da melhor opção da bitola. Do ponto de vista moderno, nem a bitola larga nem a estreita apresentam vantagens que as distingam, pelas razões que se seguem:

- Os vagões mais pesados no mundo podem circular nas ferrovias de bitola normal dos Estados Unidos da América e da Austrália, o que significa que as ferrovias de bitola larga não são as únicas com maior capacidade no transporte de cargas.
- A bitola normal também é utilizada nos comboios de alta velocidade. Isto quer dizer que o sistema de bitola larga não é o único que permite velocidades maiores.
- São igualmente pesados os comboios que circulam nas ferrovias de bitola estreita (1.067mm) de *Queensland*, na Austrália, e da África do Sul. Isto significa que a bitola estreita não é necessariamente a bitola com menor capacidade no transporte de cargas.
- Em termos do custo de construção, a diferença entre o metro ligeiro de bitola normal e o de bitola estreita não é significativa.
- É possível construir ferrovias de bitola estreita com capacidade idêntica à das ferrovias de bitola normal no que se refere ao transporte de cargas.

Assim se verifica que a bitola larga ou estreita não é necessariamente uma opção mais económica que a bitola normal, sendo ainda incompatível com esta última.

* * *

2. Classificação em função do direito a acesso ao arruamento

O direito ao acesso ao arruamento está dividido em três categorias: A, B e C, cujos pormenores se seguem:

- (1) Categoria A: O veículo sobre carris tem próprio percurso, em viadutos ou carris, separados das vias destinadas a outros meios de transporte, não havendo cruzamentos de nível com as mesmas. As vias por onde passa o veículo podem ser aéreas, subterrâneas ou de superfície. O comboio de alta velocidade e o metropolitano são exemplos desta categoria.
- (2) Categoria B: Neste caso, alguns troços do trajecto são de uso exclusivo do veículo em causa, enquanto que outros são partilhados com outros meios de transporte. Um exemplo desta categoria é o sistema de metro ligeiro utilizado noutros países.
- (3) Categoria C: A linha é construída ao longo das vias às quais também têm acesso outros meios de transporte. Exemplos enquadrados nesta categoria são eléctricos e tróleys.

* * *

3. Classificação em função do comprimento do percurso

O metropolitano (*Rail Rapid Transit, RRT*) reúne as seguintes cinco condições:

- Ser um sistema de transporte público de massas;
- Circular dentro da cidade;
- Ser movido a energia eléctrica;
- Ter acesso a vias de circulação que na sua maioria são separadas das vias utilizadas por outros meios de transporte (tais como, vias rodoviárias, linhas de caminho de ferro, etc.);
- Com maior frequência de serviço.

Na maioria das cidades, os troços da rede do metro que circulam pelo centro da cidade são em túnel subterrâneo, daí a designação de metro subterrâneo³³.

* * *

Parte VI: Critérios técnicos necessários para a construção do sistema do metro ligeiro em Macau

Na verdade, não existem na legislação de Macau nenhuma regras específicas alusivas ao meio de transporte sobre carris. Nesta medida, a introdução de regras de países estrangeiros torna-se uma opção necessária.

Preceitua com clareza o Regulamento de Segurança contra Incêndios, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/95/M, de 9 de Junho, no seu artigo 46.4.º que:

“46.4 Os sistemas, instalações e equipamentos de segurança contra incêndios devem ser concebidos, projectados, executados e montados de acordo com as normas e regras técnicas constantes da legislação e regulamentação em vigor no território de Macau ou, na omissão ou falta destas, de acordo com normas e regras técnicas constantes de legislação e regulamentação específicas internacionalmente reconhecidas e aceites pela DSSOPT, nomeadamente as que vigorarem em Portugal, no vizinho território de Hong Kong (Codes of Practice), no Reino Unido (British Standards) ou nos Estados Unidos da América (NFPA Standards).”

Por “NFPA”, que é “National Fire Protection Association”³⁴, pode entender-se:

Num primeiro significado a “Associação Nacional dos EUA para Protecção contra Incêndios” (National Fire Protection Association), a qual está constituída desde 1896, tendo como objectivo a promoção do desenvolvimento da ciência contra incêndios, o aperfeiçoamento da técnica contra incêndios, a organização da troca de informações e a formulação de normas sobre a instalação de sistemas de protecção contra incêndios, minimizando danos pessoais e patrimoniais quando ocorrem incêndios. Trata-se de uma organização técnica, educacional e internacional, integrando 150 membros que são pessoas colectivas, como institutos e associações, e 75.000 membros individuais. Além disso, a Associação tem membros provenientes

³³ Em Taiwan é designado por “Mass Rapid Transit system, MRT”.

³⁴ Pode ser consultadas as informações do seguinte website: www.nfpa.org.

de mais de 80 países. A Associação estabelece normas, critérios contra incêndios e recomenda regras de operação, manuais, guias e disposições normalizadas, entre outras.

Por outro lado, “NFPA” pode significar ainda o conjunto de regras que regulam a concepção de projectos arquitectónicos contra incêndios, a formação para o combate ao incêndio e a prestação de socorro, bem como os requisitos dos respectivos equipamentos (por exemplo 1983, 1670, etc.), entre outras. Estas normas são reconhecidas amplamente a nível nacional e internacional e muitas destas foram adoptadas pelo Instituto Nacional Americano de Padrões (*American National Standards Institute, ANSI*).

Para além disso, a Associação participa na elaboração de critérios em conjunto com a Organização Internacional de Normalização (*International Organization for Standardization, ISO*) e a Comissão para o Código Eléctrico do Canadá (*Canadian Electrical Code Committee, CECC*). Aquela mantém ainda uma relação de colaboração com agências como o Departamento Laboral (*Department of Labour, DL*), o Departamento de Saúde, Educação e Bem-Estar (*Department of Health, Education, and Welfare, DHEW*), a Agência Nacional de Padrões (*National Bureau of Standards, NBS*), a Administração de Serviços Gerais (*General Services Administration, GSA*) e o Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano (*Department of Housing and Urban Development, HUD*), todos dos Estados Unidos. A NFPA facilita a pesquisa dos critérios da Norma NFPA através do banco dos dados disponível na sua página electrónica. Estão também disponíveis nesta página, para além do mais, informações sobre publicações e periódicos que abordam as suas áreas de missão, bem como as próprias actas de reuniões.

A designação completa da Norma NFPA 130 é NFPA 130:2010³⁵ *Standard for Fixed Guideway Transit and Passenger Rail Systems*. A Norma NFPA 130 inclui requisitos contra incêndios dos todos os metros, meios de transporte sobre carris e sistemas ferroviários. A formulação da Norma NFPA 130 visa estabelecer requisitos uniformizados mínimos contra incêndios e os respectivos perigos para o trânsito sobre carris e sistemas ferroviários de passageiros.

Designação da Norma NFPA 130:

³⁵ NFPA130 (*Standard for Fixed Guideway Transit and Passenger Rail Systems*) (Segundo a informação da internet, a versão actualizada de 2011 já está disponível).

- NFPA 130:2010 *Standard for Fixed Guideway Transit and Passenger Rail Systems*

Os itens dos testes da NFPA 130 incluem:

Categoria	Função do material	Item de teste	Crítério de teste
Almofadas, colchões	Todos os materiais macios utilizados na produção de assentos, colchões e amortecedores de borracha	Inflamabilidade superficial de materiais macios	ASTM D 3675
		Densidade de fumo	ASTM E 662
Tecidos	Coberturas de assentos, capas para colchões e telas	Comportamento do fogo	14 CFR 25
		Densidade de fumo	ASTM E 662
Componentes interiores dos veículos	Armação de assentos e colchões, revestimento de paredes e tectos, assentos, tabiques, pára-brisas, caixas de componentes e coberturas plásticas, etc.	Inflamabilidade superficial	ASTM E 162
		Densidade de fumo	ASTM E 662
	Eponjas de espuma utilizadas na produção de assentos, braços e colchões	Inflamabilidade superficial de materiais macios	ASTM D 3675
		Densidade de fumo	ASTM E 662
	Isolamento térmico e acústico	Inflamabilidade superficial	ASTM E 162
		Densidade de fumo	ASTM E 662
	Sistemas de ventilação e ar condicionado	Inflamabilidade superficial	ASTM E162
		Densidade de fumo	ASTM E 662
	Revestimento de Pavimentos	Fluxo de calor	ASTM E 648
		Densidade de fumo	ASTM E 662
	Abajures, pára-brisas plásticos e transparentes, etc.	Inflamabilidade superficial	ASTM E 162
		Densidade de fumo	ASTM E 662

Elastómeros	Borracha para vedação de portas e de janelas, etc.	Propagação da chama	ASTM C 1166
		Densidade de fumo	ASTM E 662
Componentes	Exterior do tecto, cobertura	Inflamabilidade superficial	ASTM E 162
		Densidade de fumo	ASTM E 662
Fios e cabos	Todos os fios e cabos	Inflamabilidade do cabo	UL 1581
		Densidade de fumo	ASTM E 662
Componentes estruturais	Componentes e materiais	Resistência ao fogo	ASTM E 119

A NFPA 130, adoptada pela maioria dos países e regiões do mundo, estabelece um conjunto de normas muito completo, relativamente a meios de transporte sobre carris, à sua estrutura e à respectiva concepção. Podemos citar aqui o seu índice – no qual as respectivas regras básicas e o conteúdo são devidamente estruturados numa perspectiva sectorial.

Chapter 1 Administration.....	130– 7	5.3 Ventilation.....	130–12
1.1 Scope.....	130– 7	5.4 Wiring Requirements.....	130–12
1.2 Purpose.....	130– 7	5.5 Means of Egress.....	130–13
1.3 Application.....	130– 7	5.6 Emergency Lighting.....	130–16
1.4 Equivalency.....	130– 7	5.7 Fire Protection.....	130–16
1.5 Units and Formulas.....	130– 7	5.8 Storage Tanks and Service Stations.....	130–17
Chapter 2 Referenced Publications.....	130– 8	5.9 Interior Finish.....	130–17
2.1 General.....	130– 8	5.10 Rubbish Containers.....	130–17
2.2 NFPA Publications.....	130– 8	5.11 Combustible Furnishings and Contents.....	130–17
2.3 Other Publications.....	130– 8	Chapter 6 Trainways	130–17
2.4 References for Extracts in Mandatory Sections.....	130– 9	6.1 Applicability.....	130–17
Chapter 3 Definitions.....	130– 9	6.2 Egress and Emergency Access.....	130–17
3.1 General.....	130– 9	6.3 Construction Materials.....	130–19
3.2 NFPA Official Definitions.....	130– 9	6.4 Traction Power.....	130–21
3.3 General Definitions.....	130–9	6.5 Protection.....	130–21
Chapter 4 General.....	130–11	6.6 Flammable and Combustible Liquids Intrusion.....	130–22
4.1 Fire Safety of Systems.....	130–11	Chapter 7 Emergency Ventilation System.....	130–23
4.2 Goal.....	130–11	7.1 General.....	130–23
4.3 Objectives.....	130–12	7.2 Design.....	130–24
4.4 Assumption of a Single Fire Event.....	130–12	7.3 Emergency Ventilation Fans.....	130–24
4.5 Shared Use by Freight Systems.....	130–12	7.4 Devices.....	130–24
4.6 Fire Scenarios.....	130–12	7.5 Shafts.....	130–25
Chapter 5 Stations.....	130–12	7.6 Emergency Ventilation System Control/Operation.....	130–25
5.1 General.....	130–12	7.7 Power and Wiring.....	130–25
5.2 Construction and Compartmentation.....	130–12		

Chapter 8 Vehicles.....	130–26	Chapter 10 Communications.....	130–34
8.1 Applicability.....	130–26	10.1 General.....	130–34
8.2 Compliance Options.....	130–26	10.2 Operations Control Center (OCC) and Command Post Relationship.....	130–34
8.3 Equipment Arrangement.....	130–26	10.3 Radio Communication.....	130–34
8.4 Flammability and Smoke Emission.....	130–26	10.4 Telephone.....	130–35
8.5 Fire Performance.....	130–28	10.5 Portable Telephones and Lines.....	130–35
8.6 Electrical Fire Safety.....	130–28	10.6 Public Address (PA) System....	130–35
8.7 Ventilation.....	130–31	10.7 Portable Powered Speakers (Audiohailers).....	130–35
8.8 Emergency Egress Facilities.....	130–31	Chapter 11 Control and Communication System Functionality, Reliability, and Availability.....	130–35
8.9 Protective Devices.....	130–31	11.1 General.....	130–35
8.10 Vehicle Support and Guidance System.....	130–32	11.2 Train Control.....	130–35
8.11 Engineering Analysis Option...	130–32	11.3 Functionality, Reliability, and Availability of Control Systems	130–35
Chapter 9 Emergency Procedures.....	130–32	Annex A-Explanatory Material.....	130–35
9.1 General.....	130–32	Annex B-Ventilation.....	130–43
9.2 Emergency Management.....	130–32	Annex C-Means of Egress Calculations for Stations.....	130–46
9.3 Emergencies.....	130–33	Annex D-Rail Vehicle Fires.....	130–51
9.4 Emergency Procedures.....	130–33	Annex E-Fire Hazard Analysis Process....	130–53
9.5 Participating Agencies.....	130–33	Annex F-Creepage Distance.....	130–56
9.6 Operations Control Center (OCC).....	130–33	Annex G-Informational References.....	130–57
9.7 Liaison.....	130–34	Index.....	130–59
9.8 Command Post.....	130–34		
9.9 Auxiliary Command Post.....	130–34		
9.10 Training, Exercises, Drills, and Critiques.....	130–34		
9.11 Records.....	130–34		
9.12 Removing and Restoring Traction Power.....	130–34		

Além disso, para um melhor esclarecimento, são citados particularmente os dois capítulos seguintes:

O Capítulo 6 preceitua normas aplicáveis às ferrovias:

Chapter 6 Trainways

6.1* *Applicability. This chapter applies to all portions of the trainway, including pocket storage and tail tracks not intended for occupancy by passengers.*

6.2 *Egress and Emergency Access.*

6.2.1 *General.*

6.2.1.1* *The system shall incorporate a walk surface or other approved means for passengers to evacuate a train at any point along the trainway so that they can proceed to the nearest station or other point of safety.*

6.2.1.2 *System egress points shall be illuminated.*

6.2.1.3 *Where the trainway track bed serves as the emergency egress pathway, it shall be nominally level and free of obstructions.*

6.2.1.4 *Walking surfaces shall have a uniform, slip-resistant design.*

6.2.1.5 *In areas where cross-passageways are provided, walkways shall be provided on the cross-passageway side of the trainway for unobstructed access to the cross-passageway.*

6.2.1.6 *Crosswalks shall be provided at track level to ensure walkway continuity.*

6.2.1.7 *Crosswalks shall have uniform walking surface at the top of the rail.*

6.2.1.8 *Walkway continuity shall be maintained at special track sections (e.g., crossovers, pocket tracks).*

6.2.1.9* *The means of egress within the trainway shall be provided with an unobstructed clear width graduating from the following:*

(1) 610 mm (24 in.) at the walking surface to

(2) 760 mm (30 in.) at 1.420 mm (56 in.) above the walking surface and to

(3) 610 mm (24 in.) at 2.025 mm (80 in.) above the walking surface

6.2.1.10* Guards.

6.2.1.10.1 Raised walkways that are more than 760 mm (30 in.) above the floor or grade below shall be provided with a continuous guard to prevent falls over the open side.

6.2.1.10.2 Guards shall not be required along the trainway side of raised walkways where the bottom of the trainway is closed by a deck or grating.

6.2.1.10.3 Guards shall not be required on raised walkways that are located between two trainways.

6.2.1.11* Handrails.

6.2.1.11.1 Raised walkways shall be provided with a continuous handrail along the side opposite the trainway.

6.2.1.11.2 Raised walkways that are greater than 1.120 mm (44 in.) wide and located between two trainways shall not be required to have a handrail.

6.2.1.12 Passengers shall enter the trainways only in the event that it becomes necessary to evacuate a train.

6.2.1.13 Evacuation shall take place only under the guidance and control of authorized, trained system employees or other authorized personnel as warranted under an emergency situation.

6.2.2 Means of Egress Underground.

6.2.2.1 General. Exit stairs and doors shall comply with Chapter 7 of NFPA 101, except as herein modified.

6.2.2.2* Number and Location of Means of Egress Routes.

6.2.2.2.1 Within underground or enclosed trainways, the maximum distance between exits shall not exceed 762 m (2500 ft).

6.2.2.2.2 *For exit stairs serving underground or enclosed trainways, the width of exit stairs shall not be required to exceed 1120 mm (44 in.).*

6.2.2.3 ***Cross-Passageways.***

6.2.2.3.1 *Cross-passageways shall be permitted to be used in lieu of emergency exit stairways to the surface where trainways in tunnels are divided by a minimum of 2 hour-rated fire walls or where trainways are in twin bores.*

6.2.2.3.2 *Where cross-passageways are utilized in lieu of emergency exit stairways, the following shall apply:*

- (1) *Cross-passageways shall not be farther than 244m (800 ft) apart.*
- (2)* *Cross-passageways shall not be farther than 244m (800 ft) from the station or tunnel portal.*
- (3) *Cross-passageways shall be a minimum of 1120 mm (44 in.) in clear width and 2100 mm (7 ft) in height.*
- (4) *Openings in open passageways shall be protected with fire door assemblies having a fire protection rating of 1 1/2 hours with a self-closing fire door.*
- (5) *A tenable environment shall be maintained in that portion of the trainway that is not involved in an emergency and that is being used for evacuation.*
- (6) *A ventilation system for the contaminated tunnel shall be designed to control smoke in the vicinity of the passengers.*
- (7) *Provisions shall be made for evacuating passengers via the non-incident trainway to a nearby station or other emergency exit.*
- (8)* *The provisions shall include measures to protect passengers from oncoming traffic and from other hazards.*

* * *

No Capítulo 7, Secções 1, 2 e 3, trata-se da concepção e tem o seguinte conteúdo:

Chapter 7 Emergency Ventilation System

7.1 General.

7.1.1* *This chapter defines the requirements for the environmental conditions and the mechanical and nonmechanical ventilation systems used to meet those requirements for a fire emergency in a system station or trainway as required by Section 5.3 and 6.3.2.*

7.1.2 *The requirement for a mechanical or nonmechanical system intended for the purpose of emergency ventilation shall be determined in accordance with 7.1.2.1 through 7.1.2.4.*

7.1.2.1 *For length determination, all contiguous enclosed trainway and underground system station segments between portals shall be included.*

7.1.2.2 *A mechanical emergency ventilation system shall be provided in the following locations:*

- (1) *In an enclosed system station*
- (2) *In a system underground or enclosed trainway that is greater in length than 305 m (1.000 ft)*

7.1.2.3 *A mechanical emergency ventilation system shall not be required in the following locations:*

- (1) *In an open system station*
- (2) *Where the length of an underground trainway is less than or equal to 61 m (200 ft)*

7.1.2.4 *Where supported by engineering analysis, a nonmechanical emergency ventilation system shall be permitted to be provided in lieu of a mechanical emergency ventilation system in the following locations:*

- (1) *Where the length of the underground or enclosed trainway is less than or equal to 305m(1.000 ft) and greater than 61m (200 ft)*

- (2) *In an enclosed station where engineering analysis indicates that a nonmechanical emergency ventilation system supports the tenability criteria of the project.*

7.1.2.5 *In the event that an engineering analysis is not conducted, or does not support the use of a nonmechanical emergency ventilation system for the configurations described in 7.1.2.4, a mechanical emergency ventilation system shall be provided.*

7.1.3 *The engineering analysis of the ventilation system shall include a validated subway analytical simulation program augmented as appropriate by a quantitative analysis of airflow dynamics produced in the fire scenario, such as would result from the application of validated computational fluid dynamics (CFD) techniques. The results of the analysis shall include the no-fire (or cold) air velocities that can be measured during commissioning to confirm that a mechanical ventilation system as built meets the requirements determined by the analysis.*

7.1.4 *Where required by 7.1.2, the mechanical emergency ventilation system shall make provisions for the protection of passengers, employees, and emergency personnel from fire and smoke during a fire emergency.*

7.2 *Design.*

7.2.1 *The emergency ventilation system shall be designed to do the following:*

- (1) *Provide a tenable environment along the path of egress from a fire incident in enclosed stations and enclosed Trainways*
- (2) *Produce sufficient airflow rates within enclosed trainways to meet critical velocity*
- (3) *Be capable of reaching full operational mode within 180 seconds*
- (4) *Accommodate the maximum number of trains that could be between ventilation shafts during an emergency*
- (5) *Maintain the required airflow rates for a minimum of 1 hour but not less than the required time of tenability*

- 7.2.1.1** *Where the airflow rates required to accomplish 7.2.1(1), 7.2.1(2), or approved alternative performance criteria are dependent upon the unimpaired function of the air distribution system, that system shall be designed to continue operation when exposed to the conditions generated during the design incident for the duration determined as per 7.2.1(5). Although rating is not required, materials or systems that are fire rated for the required duration shall be permitted to be used.*
- 7.2.2** *Point-extract ventilation systems shall be permitted subject to an engineering analysis that demonstrates the system will confine the spread of smoke in the tunnel to a length of 150 m (500 ft) or less.*
- 7.2.3** *The design shall encompass the following:*
- (1) The fire heat release rate and fire smoke release rate produced by the combustible load of a vehicle and any combustible materials that could contribute to the fire load at the incident site*
 - (2) The fire growth rate*
 - (3) Station and trainway geometries*
 - (4) The effects of elevation, elevation differences, ambient temperature differences, and ambient wind*
 - (5) A system of fans, shafts, and devices for directing airflow in stations and trainways*
 - (6) A program of predetermined emergency response procedures capable of initiating prompt response from the operations control center in the event of a fire emergency*
 - (7) A ventilation system reliability analysis that, as a minimum, considers the following subsystems:*
 - (a) Electrical*
 - (b) Mechanical*
 - (c) Supervisory control*

7.2.4 *Criteria for the system reliability analysis in 7.2.3(6) shall be established and approved.*

7.2.4.1 *The analysis shall consider as a minimum the following events:*

- (1) *Fire in trainway or station*
- (2) *Local incident within the electrical utility that interrupts power to the emergency ventilation system*
- (3) *Derailment*

7.2.5* *The design and operation of the signaling system, traction power blocks, and ventilation system shall be coordinated to match the total number of trains that could be between ventilation shafts during an emergency.*

7.2.6* *The time-of-tenability criteria for stations and tunnels shall be established and approved. For stations, the time shall be greater than the calculated egress time used to establish egress capacity in 5.5.6.*

7.3 *Emergency Ventilation Fans.*

7.3.1 *The ventilation system fans that are designated for use in fire emergencies shall be capable of satisfying the emergency ventilation requirements to move tunnel air in either direction as required to provide the needed ventilation response.*

7.3.1.1 *Individual emergency ventilation fan motors shall be designed to achieve their full operating speed in no more than 30 seconds from a stopped position when started across the line and in no more than 60 seconds for variable-speed motors.*

7.3.1.2 *The ventilation system designated for use in emergencies shall be capable of operating at full capacity in either the supply mode or exhaust mode to provide the needed ventilation response where dilution of noxious products is to be maximized.*

7.3.1.3 *The ventilation system designated for use in emergencies shall be capable of being turned off and dampers closed to provide the needed ventilation response where dispersion of noxious products is to be minimized.*

- 7.3.2 *Emergency ventilation fans, their motors, and all related components exposed to the exhaust airflow shall be designed to operate in an ambient atmosphere of 250°C (482°F) for a minimum of 1 hour but not less than the required time of tenability.*
- 7.3.2.1 *An engineering design analysis shall be permitted to be used to reduce this temperature; however, the temperature shall not be less than 150°C (302°F).*
- 7.3.3 *Fans shall be rated in accordance with the ANSI/AMCA 210, AMCA 300, AMCA 250, ASHRAE Handbook—Fundamentals, and ASHRAE 149.*
- 7.3.4 *Local fan motor starters and related operating control devices shall be located away from the direct airstream of the fans to the greatest extent practical.*
- 7.3.4.1 *Thermal overload protective devices on motor controls of fans used for emergency ventilation shall not be permitted.*
- 7.3.5 *Fans that are associated only with passenger or employee comfort and that are not designed to function as a part of the emergency ventilation system shall shut down automatically on identification and initiation of a fire emergency ventilation program so as not to jeopardize or conflict with emergency airflows.*
- 7.3.5.1 *Nonemergency ventilation airflows that do not impact the emergency ventilation airflows shall be permitted to be left operational where identified in the engineering analysis.*
- 7.3.6 *Critical fans required in battery rooms or similar spaces where hydrogen gases or other hazardous gases might be released shall be designed to meet the ventilation requirements of NFPA 91.*
- 7.3.6.1 *These fans and other critical fans in automatic train control rooms, communications rooms, and so forth, shall be identified in the engineering analysis and shall remain operational as required during the fire emergency.*

* * *

De entre todas as informações apresentadas ao CCAC, não encontramos nenhum documento de análise sobre o projecto de concepção, no qual ficasse demonstrado que foram tomados em consideração estes critérios. Caso se pretenda que o público venha a aceitar o referido projecto, deve esta matéria ser explicada com a apresentação de dados científicos e critérios técnicos, assegurando-se, assim, a salvaguarda e a prossecução do interesse público, elementos essenciais para uma boa gestão pública.

Mesmo que o GIT não tenha feito nenhuma comparação de dados nem análise técnica deste projecto, a empresa adjudicatária da empreitada do projecto estava obrigada a fornecer informações técnicas detalhadas neste aspecto. No entanto, não encontramos nenhum material deste tipo.

* * *

Parte VII: Irregularidades durante o procedimento de concepção e construção do metro ligeiro

Agora vejamos quais os problemas surgidos durante o tratamento de construção do metro ligeiro pelo GIT e pelos outros serviços competentes.

Analisamos as respectivas matérias nos seguintes aspectos:

1. Aplicação das regras técnicas (Falta de aplicação clara);
2. Trabalhos de consulta sobre a construção do metro ligeiro e a decisão do traçado (Trabalhos insuficientes e incompletos);
3. Aspectos ligados à concepção;
4. Algumas questões técnicas evidenciadas nos projectos.

* * *

1.º Ponto: Aplicação das regras técnicas (Falta de aplicação clara)

Segundo a documentação, na fase preparatória e na fase de decisão da

construção do sistema do metro ligeiro, o GIT realizou vários tipos de reuniões com outros serviços públicos. Entre as reuniões, muitas delas foram realizadas com os elementos do Corpo de Bombeiros (CB). Então, tomemos estas reuniões como exemplos de análise.

- (1) Na tarde do dia 30 de Julho de 2009, o GIT realizou uma reunião com os representantes do CB, sob o tema de “apresentação e discussão dos equipamentos de prevenção contra incêndio instalados em estações do metro ligeiro”. Naquela altura, os representantes do CB manifestaram uma dúvida:

“ Será que o sistema e os equipamentos de prevenção contra incêndio nas estações do metro ligeiro estão a cumprir as regras definidas pelo vigente ‘Regulamento de Segurança contra Incêndios’?”

- (2) Naquela altura, os representantes do GIT responderam o seguinte:

“ A elaboração da concepção destes está a cumprir as regras do vigente ‘Regulamento de Segurança contra Incêndios’. Em relação às instalações de prevenção contra incêndio, especificamente para estações do metro ligeiro, no respectivo Regulamento, não há disposições claras sobre esta matéria e, por isso, a NFPA 130 é utilizada como regulamento complementar.”

- (3) A resposta mostra claramente que o trabalho da respectiva concepção devia desde logo ser realizado com respeito pela NFPA 130. A razão é simples: **A realização do trabalho de concepção só era possível depois de definidas as regras que deveria respeitar.**

- (4) Para além disso, na mesma reunião, os representantes do CB tinham uma outra dúvida:

“ Em relação à distância entre instalações de prevenção contra incêndio, solicita-se a prestação de informações qualificadas de acordo com a NFPA 130.”

- (5) O CB perguntou mais uma vez sobre a mesma questão num documento elaborado em **29 de Setembro de 2009:**

“ Em relação à concepção sobre todo o sistema do metro ligeiro e as suas

estações principais, devem prestar, de forma detalhada, o esclarecimento, especialmente sobre a sua concepção na área de prevenção contra incêndio; no caso de a respectiva concepção não ter sido elaborada segundo o vigente ‘Regulamento de Segurança contra Incêndios’, deveria tal obter a aprovação e autorização do serviço competente.’”

- (6) O CB suscitou novamente a mesma questão num documento seu, elaborado em **23 de Junho de 2010**:

“1. Visto que o CB ainda não recebeu o projecto formal sobre a concepção do sistema do metro ligeiro, nesta altura, não se emite qualquer parecer relativo à segurança contra incêndios sobre o respectivo projecto. Quando se receber o projecto definitivo, o CB irá dar o parecer sobre a segurança contra incêndios segundo a respectiva legislação e as circunstâncias reais.

2. A concepção de qualquer lugar dentro do sistema do metro ligeiro, incluindo as vias do comboio e as plataformas, tem que ser elaborada por forma a não prejudicar a prestação de socorro em caso de incêndio. A par disso, a concepção deve corresponder, especialmente, aos critérios do artigo 8.º³⁶ do vigente ‘Regulamento de Segurança contra Incêndios’.”

³⁶ O teor do artigo é:

“Artigo 8.º
(Condições de acesso e de intervenção)

- 8.1. A localização e a inserção urbana dos edifícios pode ser condicionada considerando as condições de acesso e de intervenção dos bombeiros.
- 8.2. Os edifícios devem ser servidos por vias que permitam a aproximação, o estacionamento, a manobra e a operação das viaturas e auto-escadas dos bombeiros, com vista a facilitar o acesso, pelo exterior, às diversas fracções autónomas dos pisos, seja directamente, seja por penetração nas comunicações horizontais comuns do edifício, através das fachadas; estas vias, mesmo quando estabelecidas no domínio privado, devem ter ligações permanentes à via pública.
- 8.3. As vias de aproximação devem ter as seguintes características:
- a) Largura livre mínima de 3,5 m;
 - b) Altura livre mínima de 5,0 m;
 - c) Raio de curvatura mínimo, ao eixo, de 13,0 m.
- 8.4. Na zona adjacente às paredes referidas no n.º 12, as vias de acesso devem dispor de faixas destinadas ao estacionamento, manobra e operação das viaturas e auto-escadas dos bombeiros que satisfaçam as seguintes condições:
- a) Distância do bordo das faixas às paredes do edifício compatível com a operacionalidade das auto-escadas;
 - b) Comprimento mínimo 16,0 m;
 - c) Largura livre mínima de 6,0 m, que nas vias em impasse deve ser alargada para 8,0 m;

-
- d) *Situarem-se a uma distância, medida em planta, inferior a 8,0 m dos pontos de penetração no edifício e que permita o estacionamento das viaturas e auto-escadas a uma distância das paredes exteriores mais avançadas não inferior a 3,0 m nem superior a 10,0 m;*
 - e) *Serem completamente descobertas para livre acesso às fachadas;*
 - f) *Inclinação máxima de 10%;*
 - g) *Capacidade para suportar um veículo de peso total de 230 KN, correspondendo 155 KN à carga do eixo traseiro e 75 KN à carga do eixo dianteiro e 4,5 m à distância entre eixos;*
 - h) *Capacidade para resistir ao punçoamento de uma força de 150 KN distribuídos numa área de 20 cm de diâmetro;*
 - i) *Estarem permanentemente livres de bancos, árvores, placas ajardinadas, candeeiros, socos ou outros obstáculos fixos que impeçam o acesso dos veículos referidos anteriormente.*
- 8.5. *Os edifícios das Classes P e M, excepto do Grupo VII, da Classe A, Subclasse A1, excepto dos Grupos VI, VII e VIII, e da Classe A, Subclasse A2, do Grupo I, devem ser servidos por vias de acesso que disponham de faixas que permitam o estacionamento, manobra e operação das viaturas e auto-escadas dos bombeiros junto de, pelo menos, uma fachada do edifício e em toda a sua extensão.*
- 8.6. *Os edifícios das Classes P e M, do Grupo VII, da Classe A, Subclasse A1, dos Grupos VI, VII e VIII, da Classe A, Subclasse A2, excepto do Grupo I, e da Classe MA, devem ser servidos por vias de acesso que disponham de faixas que permitam o estacionamento, manobra e operação das viaturas e auto-escadas dos bombeiros junto de, pelo menos, duas fachadas do edifício e em toda a sua extensão.*
- 8.7. *No caso de edifícios do Grupo I, da Classe P, admite-se que as áreas de estacionamento e manobra das viaturas e auto-escadas dos bombeiros possam ficar situadas a uma distância não superior a 30,0 m de toda e qualquer saída que faça parte dos caminhos de evacuação do edifício.*
- 8.8. *Quando, devido à configuração do lote, não for possível observar o disposto nos n.os 5 e 6, os edifícios da Classe A, Subclasse A2, excepto dos Grupos, I, VI, VII e VIII, e da Classe MA, excepto dos Grupos VII e VIII, devem ser servidos por vias de acesso que disponham de faixas que permitam o estacionamento, manobra e operação das viaturas e auto-escadas dos bombeiros junto de, pelo menos, uma fachada, numa extensão mínima de 12,0 m e preencham, suplementarmente, uma das seguintes condições:*
- a) *Terem um piso de refúgio com cota de piso não inferior a metade da altura do edifício, nem superior a 31,5 m, se pertencentes à Classe A, Subclasse A2, e não inferior a metade da altura do edifício, nem superior a 47,0 m, se pertencentes à Classe MA. Neste último caso, e seja qual for a altura do edifício, a cota de piso nunca pode ser superior a 47,0 m;*
 - b) *Possuírem comunicações verticais e horizontais exteriores que sirvam directamente a fachada referida.*
- Nota: No mínimo, 33,4% da extensão de fachada acessível referida neste número deve ser constituída por pontos de penetração no edifício.*
- 8.9. *Os edifícios do Grupo VI não podem exceder, em altura, a Classe A; além disso, os edifícios da Subclasse A2 devem dispor de um «piso de refúgio» com cota de piso não inferior a metade da altura do edifício, nem superior a 31,5 m.*
- 8.10. *Todos os edifícios com mais de 30 pisos, ou altura superior a 90,0 m, o que for menor, com excepção dos edifícios do Grupo I, devem dispor de «pisos de refúgio» distanciados, em altura, não mais do que 15 pisos uns dos outros.*
- 8.11. *Os edifícios da Classe A, Subclasse A2, do Grupo IV, e da Classe MA, dos Grupos I e IV, em que todos os fogos ou fracções tenham frente para a via pública que permite o acesso, estacionamento, manobra e operação das viaturas e auto-escadas dos bombeiros, ficam isentos do cumprimento do disposto no n.º 6.*
- 8.12. *As paredes exteriores dos edifícios através das quais se prevê ser possível realizar operações de salvamento de pessoas e de combate a incêndios (fachadas acessíveis), não devem dispor de elementos salientes que dificultem o acesso aos pontos de penetração no edifício (janelas, varandas, galerias, etc.) e estes não*

(7) **Através do ofício de 15 de Julho de 2011, a DSSOPT apresentou o seguinte (o ofício serviu para responder ao ofício do GIT, de 8 de Julho de 2011):**

“ Em relação à respectiva matéria, segundo o despacho do Director da DSSOPT de 12 de Julho de 2011, informamos o vosso Gabinete que, na falta de estipulação no vigente ‘Regulamento de Segurança contra Incêndios’, a DSSOPT não levanta objecções sobre a aplicação da NFPA pelo GIT como regras de segurança contra incêndios no âmbito de trânsito ferroviário.”

Assim, podemos alcançar a seguinte conclusão parcial:

- a) **Por que é que o GIT só solicitou, em Julho de 2011, aos serviços de obras públicas a emissão de um parecer sobre a aplicação ou não da NFPA 130 como regras técnicas?**
- b) **Fica assim demonstrado que não tinha realizado, até aquele momento, contactos com os serviços competentes sobre a emissão do respectivo documento técnico.**
- c) **Além disso, na resposta da DSSOPT, não se encontra qualquer análise técnica nem fundamentação detalhada. Na mesma resposta, em relação à expressão de “não levantou objecções” sobre a utilização da NFPA 130, não deu, claramente, um parecer favorável. Qual foi a razão para tal?**

Pelo exposto, no decorrer de todo o processo de concepção, os métodos e as informações adoptadas pelo serviço competente são pouco esclarecedoras. É de salientar que tudo isso são as regras técnicas a respeitar e não são meras informações de referência dispensáveis. Segundo as informações divulgadas pelo GIT na Internet, se o projecto do sistema do metro ligeiro já foi “decidido” em Outubro de 2010, por que é que ainda houve dúvidas sobre a aplicação ou

devem dispor de elementos fixos (grades, grelhagens, vedações, etc.) que impeçam ou dificultem a sua transposição; além disso, quando os pontos de penetração forem vãos de janelas, o pano de peito não deve ter espessura superior a 0,30 m numa extensão, abaixo do peitoril, de 0,50 m, pelo menos, para permitir o engate das escadas de ganchos.

- 8.13. *Os edifícios devem possuir, em função da sua altura, fachadas acessíveis servidas por vias de acesso que disponham de faixas que permitam o acesso, o estacionamento, a manobra e a operação das viaturas e auto-escadas dos bombeiros, em «número» e «percentagem de perímetro exterior», de acordo com o disposto nos Quadros III e IV.”*

não das regras da NFPA 130 em 2011? E por que é que o GIT ainda pretendeu solicitar, em 2011, a outros serviços competentes a emissão de pareceres sobre a mesma matéria?

* * *

2.º Ponto: Trabalhos de consulta sobre a construção do metro ligeiro e a decisão do traçado (Trabalhos insuficientes e incompletos)

Na decisão de realizar os trabalhos de consulta, o serviço competente deve clarificar o conteúdo de consulta, nele dando conta do seguinte:

- (1) Qual a matéria que se leva a consulta (deve-se clarificar o respectivo conteúdo);
- (2) O respectivo conteúdo é meramente consultivo ou não;
- (3) Por que é que se realiza a consulta;
- (4) A quem se deve realizar a consulta;
- (5) De que forma se realiza a consulta (como é que se realiza);
- (6) A forma de tratamento do resultado da consulta.

Deve saber-se que há algumas matérias ou conteúdos que não são susceptíveis de serem submetidos a consulta, **como por exemplo as regras técnicas. O serviço competente deveria tornar públicos, de forma real e global, os dados científicos e as regras técnicas, apontando a razão de utilização desses dados e as suas vantagens e desvantagens.**

Após a consulta, deveria igualmente ser elaborado um relatório de análise detalhada e concreta, em que se apontasse a forma de avaliação dos resultados da consulta.

No decorrer de construção do metro ligeiro, o serviço competente realizou, várias vezes, actividades de auscultação de opiniões. No entanto, não encontramos

relatórios de conclusão com o conteúdo detalhado e adequado. A par disso, não houve informações convincentes para indicar as razões e a fundamentação sobre a mudança das decisões tomadas antes e depois da consulta, nem se divulgaram à sociedade os dados científicos detalhados.

Na documentação apresentada ao CCAC, verificamos as seguintes sugestões adquiridas nas actividades de auscultação de sugestões:

意見
vossas sugestões
comment:

我 選 D (D)



Sugestão: Escolho D.

意見
vossas sugestões
comment:

果比選擇, 我選 D. C 就不方便, A 和 B 都可以想下
選

Sugestão: Para mim, escolho D. C é inconveniente. Podem ser considerados igualmente A e B.

意見
sugestões
comment:

我 ~~覺得~~ ^{覺得} 得有了
這些輕鐵，很方便。

Sugestão: Acho que vai ser muito conveniente quando houver o serviço do metro ligeiro.

意見
sugestões
comment:

A, B, C, D

Sugestão: A-B-C-D

意見
sugestões
comment:

非常好

Sugestão: Muito bom.

意見

minhas sugestões

número:

如欲興建軌道捷運,請盡快,
要阻礙是:澳-氹-環~~乘~~乘公共交通
具的學生,盡快興可令全澳大眾得
;以及希益票價能~~能~~保持4.5-7.5
-較好,以及多推優惠價。多謝。

Sugestão: Se o Governo pretender a construção do metro ligeiro, então deve construir o mais depressa possível. Não deve incomodar os alunos que precisam de recorrer aos meios de transporte público para chegar a Macau, Taipa e Coloane. Deve construí-lo o mais breve possível para o benefício de toda a população em geral de Macau. Espero igualmente que o preço de bilhete do metro ligeiro deva manter entre MOP 4,5 e 7,5 e haja descontos. Obrigado.

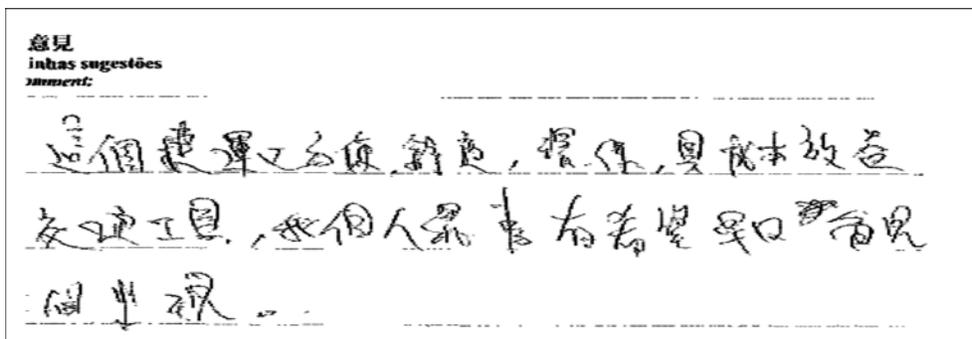
意見

minhas sugestões

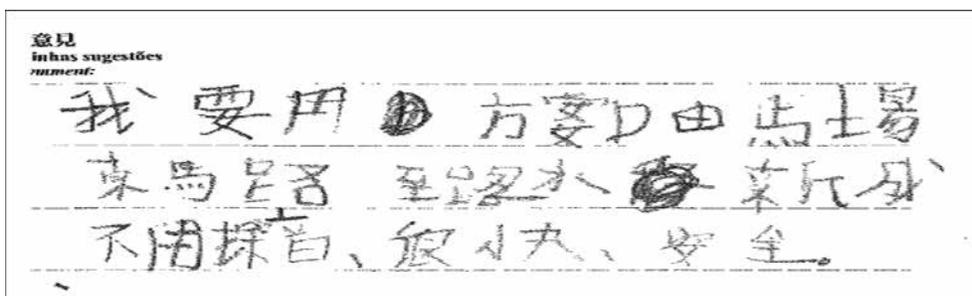
número:

好,這個好,希望政府早日建成這個款

Sugestão: Bom. Este é bom. Espero que o Governo construa este metro ligeiro no futuro breve.



Sugestão: Este metro ligeiro é conveniente, confortável e ambiental. É um meio de transporte público com a maximização dos benefícios. Espero que haja o serviço de metro ligeiro no futuro breve.



Sugestão: Quero o plano D: de Avenida Este do Hipódromo para a zona de Cotai. Não é necessário (palavras ilegíveis) (...). É muito rápido e seguro.

Em relação a este tipo de respostas e de consulta, manifestamos grandes reservas, especialmente sobre a sua objectividade. Temos igualmente dúvidas sobre o valor de referência destas opiniões.

É de referir também a questão sobre **a forma e os destinatários de consulta**. Se os destinatários do serviço de metro ligeiro são os residentes num raio de 300 metros da estação³⁷, então a consulta deve ser realizada de forma específica (por

³⁷ Isso não significa que o CCAC concorda com o dado de raio de 300 metros. Também não percebemos por que é que se adopta um raio de 300 metros. Por que não o de 500 metros ou maior?

A par disso, caso o projecto do sistema de metro ligeiro reúna os requisitos técnicos, o seu trajecto corresponda aos interesses públicos e os serviços competentes possam apresentar dados científicos, entendemos que a consulta não deve ser dirigida apenas aos residentes nas zonas abrangidas pelo trajecto do metro, mas sim a toda a população de Macau.

exemplo, é impossível realizar-se uma consulta aos residentes de Coloane sobre a passagem do metro ligeiro pela Rua de Londres). A forma mais directa e simples é enviar os documentos de consulta aos residentes da respectiva zona e recolher as suas opiniões. Na consulta, o serviço competente pode solicitar aos residentes a prestação de informações de residência, mas os residentes não precisam de revelar os seus dados pessoais. A par disso, com o recurso aos dados da Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro e da Direcção dos Serviços de Estatística e Censos, pode realizar-se uma consulta global aos residentes beneficiados ou afectados. Só este tipo de consulta pode ser considerado como válido para auscultar as opiniões verdadeiras, em vez da realização de consulta de modo geral e abstracto. É fácil de perceber que a construção do metro ligeiro é uma infra-estrutura que serve para umas décadas ou até cem anos e que não é de modo nenhum um assunto de curto prazo.

É muito óbvio que o serviço competente não tinha consciência disso. Na realidade, são totalmente diferentes consultas sobre a revisão do traçado de um segmento do metro ligeiro e a de construção do metro ligeiro. Não se pode nem se deve considerá-las iguais.

Por exemplo, na realização de consulta sobre as políticas sobre os idosos, não se auscultam as opiniões dos alunos do ensino secundário ou dos turistas (ou não deve ser limitado a só estes); quando se desenvolve a consulta sobre as políticas da educação, não se colhem as opiniões dos trabalhadores não residentes sobre como deve ser a educação na RAEM.

Como se sabe, Macau é uma região pequena. Não é difícil realizar uma consulta séria e rigorosa junto dos residentes. O ponto-chave é adoptar a forma e procedimento adequados durante a realização da consulta.

É de salientar que o metro ligeiro é um meio de transporte que influencia o desenvolvimento de uma cidade. A segurança e a satisfação do interesse público são dois elementos fundamentais indispensáveis. A par disso, o metro ligeiro é um “bem público” e, por isso, tem que ser tratado segundo as regras de boa gestão da Administração. Apesar de o serviço competente gozar do amplo poder discricionário, isso não lhe permite o uso da arbitrariedade, nem permite ao serviço competente decidir segundo o resultado de um jogo de moeda ao ar. Todos os elementos e decisões devem ser fundamentados expressamente, referindo as regras técnicas e de segurança. Tudo isso deve ser facultado à sociedade, à população em geral e aos que têm opiniões opostas. Tomamos a receita do médico como um exemplo, o médico não pode receitar ao doente, sem dar explicação sobre a doença e o próprio remédio

adequado, a pretexto de o doente não ter conhecimentos de medicina. A explicação constitui o conteúdo do direito de informação e a Administração e o seu pessoal têm o dever de a prestar.

A razão é a mesma em relação às questões sobre a construção do metro ligeiro e a decisão do seu traçado.

Para além disso, sabemos que, durante a fase preparatória da construção do metro ligeiro, o GIT elaborou vários materiais de divulgação, com o objectivo de apresentar aos cidadãos as informações sobre o metro ligeiro, incluindo os seguintes:

- Relatório de estudo da avaliação de rendimento social e económico da 1.^a e 2.^a fase do Sistema de Metro Ligeiro de Macau (Outubro de 2010)
- Revista trimestral de “LRT Zone”
- Folhetos de “Apresentação Pública sobre o Traçado do Segmento do NAPE do Sistema de Metro Ligeiro de Macau e o Respectivo Projecto das Estações”
- Solução de implementação da 1.^a Fase do Sistema de Metro Ligeiro de 2009
- Projecto optimizado do sistema do Metro Ligeiro de Macau de 2007
- Projecto aprofundado do sistema de metropolitano de Macau de 2006
- Estudo de viabilidade do metropolitano de Macau de 2005

Consideramos que as informações sobre o rendimento social e económico do sistema de metro ligeiro são suficientes. No entanto, no que diz respeito às informações sobre o elemento-chave da construção do metro ligeiro, ou seja, as características técnicas e as suas explicações, essa não se ainda nos afigura minuciosa nem suficiente – sendo motivo de muitas dúvidas.

* * *

3.º Ponto: Aspectos ligados à concepção

(I) – Questões sobre o não cumprimento das regras de prevenção contra incêndios na obra da 1.ª fase do sistema do metro ligeiro (segmento da Rua de Londres e da Rua do Porto)

Segundo as informações prestadas pelo GIT, aquele solicitou, através de dois ofícios, sob os n.os 736/ET/280/2009 e 892/ET/337/2009, de 11 de Agosto e de 24 de Setembro de 2009, respectivamente, ao CB a emissão de parecer sobre as técnicas de segurança contra incêndios e os projectos do traçado e das estações da 1.ª fase do sistema de metro ligeiro. Por sua vez, o CB respondeu, através de ofícios, sob os n.ºs 5129/DT/2009 e 5656/DT/2009, ao GIT. (Vide o anexo I)

Apresenta-se o teor dos ofícios:

“Assunto: Solicitação de parecer sobre as técnicas de segurança contra incêndios

Sua referência: 736/ET/280/2009, de 11/08/2009

O CB recebeu, em 11 de Agosto de 2009, o ofício do GIT, sob o n.º 736/ET/280/2009, com projectos e documentação anexados. O CB emite as seguintes opiniões:

Ø1. Segundo a concepção preliminar das estações do metro ligeiro n.os 1-5, 7 e 8, as instalações de plataformas e acessos (escadas) da 3.ª estação (Estrada Marginal do Hipódromo) e da 7.ª estação (Parque Dr. Carlos d'Assumpção) vão afectar as condições de acesso de intervenção dos bombeiros junto dos edifícios circunvizinhos.

Ø2. Sobre as respectivas condições de acesso de intervenção e os requisitos para passagem de veículos do CB, deve consultar as disposições do artigo 8.º do ‘Regulamento de Segurança contra Incêndios’.

*Unidade de Análise de Projectos do Departamento Técnico,
aos 4 de Setembro de 2009.”*

(Ofício do CB, sob o n.º 5129/DT/2009, de 8 de Setembro de 2009)

* * *

“Assunto: Projectos do traçado e das estações da 1.ª fase do sistema do metro ligeiro

Sua referência: 892/ET/337/2009, de 24/09/2009

O CB recebeu, em 24 de Setembro de 2009, o ofício do GIT, sob o n.º 892/ET/337/2009, com projectos/documentação anexada. O CB emite o seguinte parecer:

Ø1. Em relação à concepção de todo o sistema do metro ligeiro, incluindo a concepção das suas estações, deve ser realizada uma explicação detalhada, especialmente, sobre o aspecto de segurança contra incêndios. No caso de a respectiva concepção não ser elaborada segundo as regras do vigente ‘Regulamento de Segurança contra Incêndios’, devem as regras a adoptar ser autorizadas e aprovadas pelos serviços competentes.

Ø2. Quanto à concepção da 11.ª estação que fica perto do Posto Operacional do Lago Sai Van do CB, o CB considera que a concepção das infra-estruturas da estação deve ser elaborada sem prejuízo de circulação de veículos do CB e de acções de salvamento náutico.

Ø3. A par disso, deve indicar, de forma clara, as medidas adoptadas para assegurar o funcionamento normal do Posto Operacional do Lago Sai Van durante a realização da obra da 11.ª estação.

Ø4. Na opinião do CB, se o sistema do metro ligeiro puder ter a função de transferência de bombeiros e equipamentos do CB (por exemplo, da instalação de um acesso que se encontra perto do Posto Operacional do CB), para o CB poder chegar, o mais breve possível, ao local de ocorrência do sinistro dentro do traçado do sistema do metro ligeiro ou de zonas circunvizinhas, isso irá facilitar o trabalho de socorro do CB.

Ø5. Em relação aos novos projectos apresentados pelo GIT, a concepção da 3.ª estação e da 7.ª estação já foi aperfeiçoada segundo a opinião Ø1 do ofício do CB, sob o n.º 1502/DT/UAP/2009, de 07/09/2009.

*Unidade de Análise de Projectos do Departamento Técnico,
aos 29 de Setembro de 2009.”*

(Ofício do CB, sob o n.º 5656/DT/2009, de 29 de Setembro de 2009)

Para além disso, o GIT divulgou na sua página electrónica o seguinte:

“The distance between the buildings on two sides of London Street is 24 meters, and the width of the elevated rail is 9 meters. Consequently, if an elevated railway is built at the road centerline, it will be 7.5-meter apart from the buildings on both sides of the road. The noise barrier wall will not be higher than 15 meters, which is equivalent to the height of the 4th floor; therefore, the views of the apartment above the 4th floor will not be affected. On the other hand, the light rail project should comply with the “Fire Safety Regulation” and the current ZAPE line can meet its requirement of a minimum 6-meter width. It also has to pass the safety assessment processed by the international independent safety assessment consultants and meet the safety and other related standards given by the train supplier. Since the residents’ safety is always a high priority for the Government, the emergency response measures are set up to raise the safety standards, for example, to buy targeted fire equipment and to exercise regular fire drills. (...)” “O GIT e vários serviços públicos tiveram um encontro (em 29 de Julho de 2011) com os representantes da Associação para Desenvolvimento da Comunidade de Macau (ADCM) para trocar opiniões sobre questões de interesse dos residentes. O Governo informou que, após um estudo de longo prazo e uma consulta ampla, o traçado do segmento do NAPE do sistema do metro ligeiro já foi decidido. O Governo reiterou que tinha de continuar a assegurar a segurança do metro ligeiro e cumprir os requisitos da avaliação de impacto ambiental e as regras de segurança contra incêndios. O GIT salientou que, na construção do sistema, a prioridade do Governo da RAEM era sempre a protecção da vida e dos bens dos cidadãos. Durante o planeamento e concepção do traçado e estações do sistema, o Governo tem-se dedicado a assegurar que o sistema do metro ligeiro de Macau forneça serviços seguros, convenientes e de alta eficiência. Na sua construção, o GIT vai continuar a colaborar com os serviços de obras públicas, de protecção ambiental e de prevenção e combate a incêndios, fiscalizando, de forma rigorosa, a segurança do metro ligeiro e a sua satisfação com os requisitos de protecção ambiental. Em relação à segurança contra incêndios, o GIT tem realizado, de forma contínua e de longo prazo, o contacto com o Corpo de Bombeiros. Na fase de planeamento e concepção do sistema do metro ligeiro, o GIT já realizou os trabalhos de concepção segundo os critérios rigorosos de segurança em vários aspectos. A par disso, nos termos legais, o GIT apresentou aos serviços competentes para a análise e avaliação. Após a elaboração da concepção detalhada do sistema do metro ligeiro, os respectivos projectos vão ser entregues ao Serviço de Incêndio para a análise profunda e prestação de opiniões, com o objectivo de cumprir as regras no âmbito de segurança contra incêndios.”

Segundo os textos de esclarecimento acima citados, podemos chegar às seguintes conclusões:

1. O GIT tentou utilizar palavras bonitas e uma linguagem vácuca para esclarecer e ter uma “boa aparência”. No entanto, não prestou quaisquer dados técnicos para convencer a população em geral.

“(...) a prioridade do Governo da RAEM era sempre a protecção da vida e dos bens dos cidadãos. Durante o planeamento e concepção do traçado e estações do sistema, o Governo tem-se dedicado a assegurar que o sistema do metro ligeiro de Macau forneça serviços seguros, convenientes e de alta eficiência. Na sua construção, o GIT vai continuar a colaborar com os serviços de obras públicas, de protecção ambiental e de prevenção e combate a incêndios, fiscalizando, de forma rigorosa, a segurança do metro ligeiro e a sua satisfação com os requisitos de protecção ambiental. Em relação à segurança contra incêndios, o GIT tem realizado, de forma contínua e de longo prazo, o contacto com o Corpo de Bombeiros. (...)”

Este texto é verdadeiramente evasivo. **Não se pode confundir a consideração da segurança no procedimento de concepção e decisão do traçado do metro ligeiro com a segurança do sistema de metro ligeiro na sua operação comercial. Na maioria das situações, um erro cometido no procedimento de concepção e decisão irá produzir uma conclusão irreversível.**

2. **Antes da decisão da construção do metro ligeiro, o GIT deveria tornar públicos os dados e critérios técnicos.** Fazendo uma comparação entre as circunstâncias reais e os critérios técnicos, **deveria explicar assim que a decisão do traçado seria correcta e a proposta cumpriria as regras técnicas.** Somente com este tipo de explicação, a decisão poderia ser convincente e fundamentada. Por exemplo, no capítulo VI da NFPA 130, estabelece-se a largura dos carris. Assim, se houver uma proposta em que a largura de rua é de X metros, e que não satisfaz a respectiva regra, então não se adoptará a proposta — só assim poderá ser um relatório sério, pois tem uma explicação técnica.
3. Na fase teórica ou de concepção, quando se insiste em utilizar uma linguagem vazia para convencer a população em geral, em vez de se esclarecer com os critérios técnicos e os dados reais, isso revela-se pouco convincente. Tal como acima referido, não se podem confundir os dados técnicos qualificados

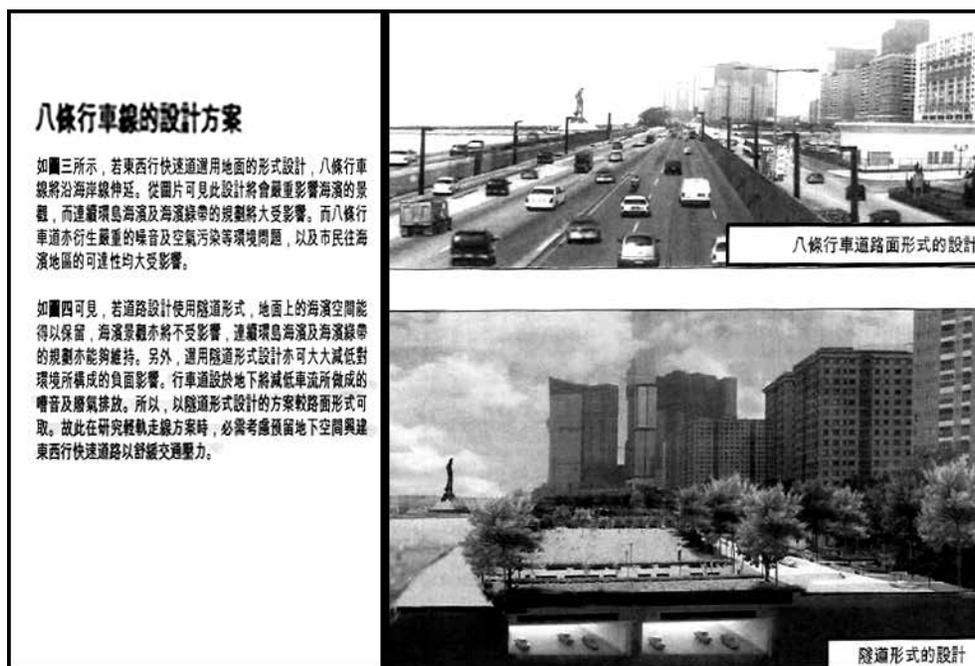
(incluindo os dados para tomar a decisão do traçado do segmento) na fase de concepção com os dados relativos à segurança contra incêndios na entrada em funcionamento do metro ligeiro. Na fase de concepção, ainda se poderia realizar um grande ajustamento ou revisão. No entanto, após a entrada em funcionamento do metro ligeiro, já passaria a ser um “facto” e seria muito difícil efectuar o ajustamento. O serviço competente deveria ter este tipo de consciência. A construção de uma grande infra-estrutura é diferente da compra de vegetais num mercado, isto é, se os vegetais não forem ao gosto pode-se desistir deles – nestes casos o prejuízo é muito limitado.

4. Uma outra questão: **Em 2011, o GIT ainda andava a perguntar ao CB, através de vários escritórios, se poderia elaborar os projectos de concepção segundo as regras da NFPA 130. Isso demonstra que, desde o início, o GIT não dominava a matéria. Em termos rigorosos, antes da elaboração da concepção, o GIT deveria possuir um documento com dados detalhados, do qual deveriam constar os princípios reguladores da NFPA 130, justificando que estas regras seriam aplicáveis para a construção do metro ligeiro. A par disso, deveria divulgar o documento à sociedade. No entanto, até agora, o GIT não efectuou quaisquer diligências sobre esta matéria. Cremos que o GIT não sabia quais as regras da NFPA que poderiam ser aplicáveis e quais as que não deveriam ser aplicáveis à construção do metro ligeiro de Macau, pois que as decisões técnicas são pouco convincentes. Neste caso, é provável que o GIT apresente em sua defesa, o seguinte: visto que a maioria das obras (incluindo a elaboração de projectos de concepção) é realizada por adjudicatários, então deverão ser eles a decidir. A ser assim, esse raciocínio tem uma lógica errada porque se o serviço competente, que dispõe de poder decisório, não sabia quais os critérios técnicos em que se deveria apoiar para tomar decisões, então como é que este serviço poderia avaliar a compatibilização ou não da proposta seleccionada com as regras técnicas e de segurança contra incêndios?**

5. Um outro ponto-chave é: segundo o GIT, *“The distance between the buildings on two sides of London Street is 24 meters, and the width of the elevated rail is 9 meters. Consequently, if an elevated railway is built at the road centerline, it will be 7.5-meter apart from the buildings on both sides of the road. The noise barrier wall will not be higher than 15 meters, which is equivalent to the height of the 4th floor; therefore, the views of the apartment above the 4th floor will not be affected. On the other hand, the light rail project should comply with the “Fire Safety Regulation” and the current ZAPE line can*

meet its requirement of a minimum 6-meter width. It also has to pass the safety assessment processed by the international independent safety assessment consultants and meet the safety and other related standards given by the train supplier. (...)” Se realizamos uma comparação com o teor do outro documento, podemos chegar a uma conclusão estranha e duvidosa.

No “Relatório final – Estudo preliminar sobre a integração do sistema do metro ligeiro na Zona B”, elaborado pelo GIT:



Projecto de concepção para oito faixas

Segundo a **imagem n.º 3**, no caso de a via rápida em direcção de Este a Oeste ser construída à superfície, as oito faixas irão ocupar a frente costeira. Então, isso vai afectar, de forma grave, a paisagem da zona envolvida. A par disso, o planeamento de um corredor verde costeiro será igualmente afectado. As oito faixas também causarão problemas ambientais graves, tais como, a poluição sonora e a poluição no ar. Para além disso, com as mesmas faixas, será difícil para os cidadãos chegarem às zonas ribeirinhas.

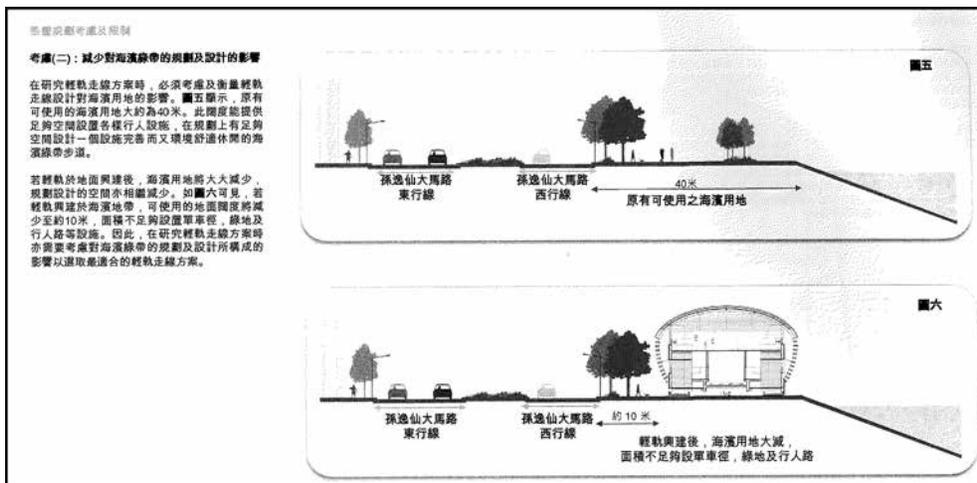
Segundo a **imagem n.º 4**, no caso de as oito faixas serem construídas em forma de

túnel subterrâneo, então manter-se-á um espaço costeiro à superfície e a paisagem não será afectada. O planeamento do corredor verde costeiro será igualmente mantido. Para além disso, a construção subterrânea poderá reduzir, significativamente, o impacto ambiental negativo. As faixas subterrâneas reduzirão a emissão de poluição sonora e poluição no ar. Por isso, é admissível o projecto de concepção para a construção subterrânea das oito faixas. Assim, ao estudar o traçado do sistema do metro ligeiro, deveria ser considerada a reserva de um espaço subterrâneo para construção de uma via rápida no sentido Este - Oeste, com o objectivo de promover uma maior fluidez na circulação viária.

Legendas:

Imagem n.º 3 – Projecto de concepção para a construção de oito faixas à superfície

Imagem n.º 4 – Projecto de concepção para a construção subterrânea



Considerações e limitações sobre o planeamento global

Consideração (2): Reduzir a influência para o planeamento e a concepção do corredor verde costeiro

Ao estudar o traçado do sistema do metro ligeiro, deveria considerar-se e ponderar-se a influência causada pelo traçado sobre o corredor verde costeiro. Segundo a **imagem n.º 5**, a largura do espaço costeiro original é de 40 metros, o que pode dar um espaço suficiente para as instalações para peões. Assim, em relação ao planeamento desta zona, poderá ser construído um corredor verde costeiro com boas instalações e ambiente confortável.

No caso de se construir o metro ligeiro no referido espaço, reduzir-se-á o espaço costeiro para a construção do corredor verde. Segundo a **imagem n.º 6**, com a construção do metro ligeiro na zona costeira, a largura do espaço vai passar a ser de 10 metros, no qual não se poderiam instalar ciclovias, espaços verdes, nem vias para peões. Por isso, ao estudar o traçado do metro ligeiro, deveria considerar-se a influência causada pelo traçado sobre o planeamento do corredor verde costeiro, de modo a escolher o melhor traçado.

Legendas:

Imagem n.º 5 –

Faixa Este da Avenida Dr. Sun Yat-Sen

Faixa Oeste da Avenida Dr. Sun Yat-Sen

Espaço costeiro disponível para o planeamento (40 m)

Imagem n.º 6 –

Faixa Este da Avenida Dr. Sun Yat-Sen

Faixa Oeste da Avenida Dr. Sun Yat-Sen

Após a construção do metro ligeiro, reduzir-se-á o espaço costeiro disponível para o planeamento, não se podendo instalar ciclovias, espaços verdes, nem vias para peões (10 m)

- (1) Por que é que se escolheu uma rua apenas com a largura de 24 metros para a construção do metro ligeiro, em vez de um espaço com a largura de 40 metros? Não encontramos as razões técnicas para a sua fundamentação. Além disso, naquela altura, houve um parecer favorável à construção do metro ligeiro em túnel subterrâneo.
- (2) O último quadro acima citado foi elaborado no âmbito de várias propostas de consideração, em que se referiu a concepção de túnel subterrâneo. **Então, se a decisão final excluiu a forma de construção em túnel subterrâneo, por que é que não se apresentou um conjunto de dados técnicos para explicar a sua impossibilidade?** Entretanto, é de salientar que: o que referimos agora é a construção em túnel subterrâneo no segmento marginal da Avenida Dr. Sun Yat-Sen, em vez de construção em túnel subterrâneo na Rua de Londres.
- (3) Além disso, segundo a concepção daquela altura, existiria, no futuro, uma via rápida na direcção Este - Oeste, composta provavelmente por oito faixas costeiras.

Manifestamos as seguintes dúvidas:

- a) - Que proposta é essa de uma via rápida no sentido Este - Oeste, composta por oito faixas? Quem tomou a decisão sobre esta proposta?
- b) - No caso de haver no futuro o serviço de metro ligeiro na zona envolvida, então por que é que ainda se planeou uma via rápida composta por oito faixas? Qual foi o motivo disso? Qual foi a sua fundamentação? Será que a zona de aterro serve para uma via com oito faixas? (Cremos que a resposta tem que ser negativa!)
- c) - Foi só com base em algumas ideias, que ainda eram muito preliminares e não foram contraditadas, que o serviço competente decidiu julgar impossível a construção subterrânea do metro ligeiro debaixo da Avenida Dr. Sun Yat-Sen?

A decisão não parece convincente, e não é uma decisão que vise a satisfação do interesse público.

- d) - Além do mais, segundo o traçado já decidido pelo GIT, o traçado do segmento entre a Ponte Sai Van e o Hotel MGM Grand Macau será construído por viadutos. Se o viaduto poderá afectar a paisagem da frente costeira, então a paisagem deste segmento não vai ser afectada? A decisão não parece convincente.
- e) - Se o Governo da RAEM decidir, finalmente, construir na zona de aterros ao lado da Ponte Governador Nobre de Carvalho, os edifícios para os órgãos judiciais, o Comissariado contra a Corrupção, o Comissariado da Auditoria e os Serviços de Polícia Unitários, o GIT ponderou ou não na influência causada pelos viadutos do metro ligeiro naquela zona? Em relação à influência sobre a imagem e paisagem da cidade, bem como ao aumento de fluxos de trabalhadores da mesma zona, não vemos que o GIT tenha pensado nisso. Isso mostra novamente que o serviço competente não tinha uma visão nem um pensamento global. O problema é o mesmo: falta de análise técnica e científica.

* * *

- (4) Há dias, o Serviço de obras públicas publicou um texto para a consulta pública relativa ao “Anteprojecto do Plano Director das Novas Zonas Urbanas”, em que houve as seguintes sugestões sobre as infra-estruturas e o planeamento urbano da zona B:

新舊澳區考慮及限制

考慮(五)：需保留新城B區的發展空間，增強土地利用、規劃及大樓佈局設計的彈性

在研究輕軌走線方案時，必須考慮保留新城B區的發展空間，增強土地利用、規劃及大樓佈局設計的彈性。從圖十三可見，由於受到嘉樂庇離橋大橋樁柱的限制，若輕軌走線沿海發展，新城B區的可用面積將會減少，而整體佈局需要向北移。同樣，如圖十四所示，若輕軌走線沿海灣湖邊發展，由於受到南灣湖C及D區地塊發展和嘉樂庇大橋樁柱的限制，輕軌不能與規劃之步行隧道並行或重疊，新城B區的可用面積亦同樣會減少而整體佈局則需向南移。

由此可見，無論輕軌走線沿海灣或南灣湖邊發展，均會影響新城B區的可用面積，可用土地的面積約減少達15-20%。因此，在比選各輕軌走線方案時，需考慮方案對新城B區用地的影響，保留新城B區的發展空間及規劃設計彈性。



圖十三



圖十四

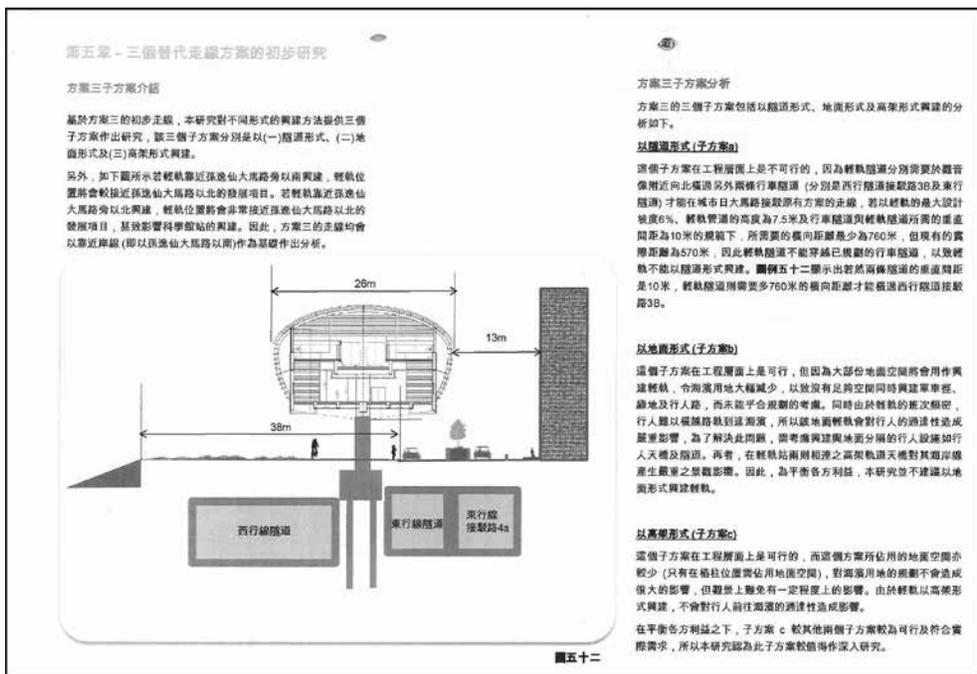
Considerações e limitações sobre o planeamento global

Consideração (5): É necessário reservar o espaço para o desenvolvimento na nova zona urbana B, permitindo assim um melhor aproveitamento do terreno para o planeamento e a concepção de edifícios

Ao estudar o traçado do metro ligeiro, é necessário reservar o espaço para o desenvolvimento na nova zona urbana B, permitindo assim um melhor aproveitamento do terreno para o planeamento e a concepção de edifícios. Como se alcança da **imagem n.º 13**, por força dos limites estruturais decorrentes do posicionamento dos pilares dos viadutos da Ponte Governador Nobre de Carvalho, caso se venha a construir o metro ligeiro na zona costeira, as áreas disponíveis para aproveitamento na zona B vão ser reduzidas e só poderão ser aproveitadas as áreas a Norte da mesma zona. Pela mesma razão, como se alcança da **imagem n.º 14**, por força do desenvolvimento das zonas C e D da Praia Grande e das limitações estruturais decorrentes do posicionamento dos pilares dos viadutos da Ponte Governador No-

bre de Carvalho, caso se venha a construir o metro ligeiro ao lado do lago Nam Van, o metro não poderá ter um traçado paralelo ao Lago nem seguir por dentro de um túnel no sentido Este-Oeste. Neste caso, as áreas disponíveis para aproveitamento na zona B vão ser igualmente reduzidas e só poderão ficar disponíveis as áreas do Sul da mesma zona.

Pelo exposto, o traçado do metro ligeiro, quer fique perto da costa, quer fique perto do Lago Sai Van, irá provocar a redução das áreas disponíveis para o desenvolvimento da nova zona urbana B, em cerca de 15%-20%. Por isso, ao fazer uma comparação entre várias propostas do traçado do metro ligeiro, deveria ponderar-se a influência da construção do metro ligeiro na zona B, com o fim de permitir um melhor planeamento e desenvolvimento da mesma zona.



Capítulo V – Estudo preliminar sobre as três propostas do traçado do metro ligeiro

Apresentação das subpropostas da 3.ª proposta

Segundo o traçado preliminar da 3.ª proposta, o nosso estudo faz a análise das três subpropostas da construção do metro ligeiro, nomeadamente, (1) a construção subterrânea, (2) a construção à superfície e (3) a construção com viadutos elevados.

Para além disso, segundo a imagem abaixo apresentada, no caso de se construir o metro ligeiro a Sul da Avenida Dr. Sun Yat-Sen, as instalações do metro ligeiro irão ficar perto dos projectos de desenvolvimento do lado Norte da mesma Avenida. Caso se venha a construir o metro ligeiro no lado Norte da Avenida, as suas instalações irão ficar muito mais perto dos mesmos projectos de desenvolvimento e terão influências negativas para a construção da estação do Centro de Ciência de Macau. Por isso, no presente estudo, analisamos o traçado da 3.^a proposta com base na construção do metro ligeiro na costa (isto é, do lado Sul da Avenida Dr. Sun Yat-Sen).

Análises das três subpropostas da 3.^a proposta

Construção por forma subterrânea (Subproposta A)

Esta proposta alternativa, numa perspectiva de construção, é considerada tecnicamente inviável uma vez que o túnel do metro ligeiro teria que atravessar próximo da estátua de Kum Iam, e passar por dois túneis em direcção a Norte (o túnel na direcção Oeste que faz ligação com a estrada 3B e o túnel na direcção Este), permitindo, assim, a ligação entre a Avenida 24 de Junho e o traçado que consta na proposta inicial. Considerando, 6% como declive máximo tecnicamente possível para o metro ligeiro entrar num túnel subterrâneo, a necessidade de um diâmetro interno de 7,5m do túnel subterrâneo de metro ligeiro e a exigência de distância vertical de 10m entre o túnel subterrâneo de veículos e o túnel subterrâneo de metro ligeiro, a construção do metro ligeiro por forma subterrânea precisa de uma distância mínima na horizontal de 760m. No entanto, a actual distância na horizontal é apenas de 570m, sendo assim impossível a construção do túnel subterrâneo do metro ligeiro, por não ter a distância necessária.

*Segundo os dados indicados na **imagem 52**, caso a distância vertical entre os dois túneis seja de 10m, o túnel do metro ligeiro vai precisar de mais 760m de distância na horizontal para poder atravessar o túnel na direcção Oeste e fazer a ligação com a estrada 3B.*

Construção à superfície (Subproposta B)

Em termos técnicos, a presente subproposta é viável. No entanto, a maioria do espaço da zona servirá para a construção do metro ligeiro, reduzindo assim as áreas disponíveis para o desenvolvimento da zona costeira. Neste caso, não haverá espaço suficiente para a instalação de ciclovias, espaços verdes, nem vias para peões. Assim parece que não corresponderá ao planeamento da zona costeira. A par disso, por força da alta frequência do serviço do metro ligeiro, será muito difícil para os

peões efectuarem o atravessamento das vias do metro ligeiro para chegar às zonas ribeirinhas. Para resolver este problema, será necessário construir travessias para peões, tais como, passagens superiores e inferiores, evitando-se que os peões tenham de atravessar a linha do metro ligeiro, caso este venha a ser construído à superfície. Para além do mais, os viadutos para a estação do metro ligeiro provocarão um grande impacto negativo na paisagem costeira. Por isso, depois de se terem ponderado os vários interesses, o nosso estudo afasta esta subproposta, não considerando adequada a construção do metro ligeiro de acordo com a subproposta B.

Construção com viadutos elevados (Subproposta C)

Em termos técnicos a presente subproposta é viável. As instalações do metro ligeiro ocuparão menos espaços na zona envolvida (apenas os pilares do viaduto o farão) e isso não irá ter um grande impacto no planeamento para a zona costeira. No entanto, irá afectar, de certo modo, a paisagem da mesma zona. Com a construção de viadutos elevados, não haverá obstáculos para os cidadãos chegarem às zonas ribeirinhas. Com a ponderação entre vários interesses, a subproposta C é relativamente viável e corresponde às necessidades reais, em comparação com as outras duas subpropostas. Por isso, no nosso estudo, consideramos que podemos realizar um estudo mais profundo sobre a subproposta C.



Sistema do Trânsito

Pontos comuns:

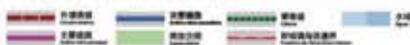
- A circular externa fica no espaço subterrâneo, reduzindo a influência da circulação do trânsito sobre a zona da frente marítima. Os arruamentos internos são principalmente destinados à interligação interna da zona.
- Em articulação com o corredor verde que se estende ao longo da costa do sentido Leste-Oeste, são criadas uma zona pedonal e ciclovia contínua. Beneficia as instalações para atravessamento de peões da Avenida do Dr. San Yat Sen, elevando a acessibilidade pedonal entre a Zona 8 e o MAF.



Desenho da frente Marítima da Zona 8



Desenho do Sistema Rodoviário da Zona 8



Desenho do Sistema de Acessibilidade Lenta da Zona 8



Espaço Subterrâneo

Anteprojecto I:

- As construções públicas são concebidas de tal maneira que permita a utilização, no máximo, do espaço subterrâneo, enquanto os terrenos são utilizados de forma intensiva na construção do corredor verde costeiro.



Desenho de Distribuição do Espaço Subterrâneo da Zona 8 (Anteprojecto I)



Anteprojecto II:

- Incentivar a utilização, no máximo, do espaço subterrâneo por construções comerciais e habitacionais, rentabilizando-se a eficácia na utilização dos terrenos.



Desenho de Distribuição do Espaço Subterrâneo da Zona 8 (Anteprojecto II)

Pontos comuns:

- Dá ênfase ao desenvolvimento das instalações públicas e instalações do trânsito no espaço subterrâneo.
- A circular externa será construída no espaço subterrâneo, com parques de estacionamento público criados centralizadamente.
- Planeia a implantação de uma gateira técnica comum e

A nova versão do planeamento da zona B para consulta pública é, uma vez mais, diferente da versão inicial;

- (1) **Ausência de elementos que indiquem a construção de túneis subterrâneos para veículos nas parcelas a Este e a Oeste;**
- (2) **Se a ausência for por lapso, isso denota a insuficiência do documento lançado para auscultação pública do planeamento urbano;**
- (3) Na elaboração do projecto urbano para a zona B onde está planeada a edificação das construções públicas como, por exemplo, o Edifício do Ministério Público, o Edifício do Tribunal, etc., e ainda a construção de um metro ligeiro elevado, terá sido considerado o impacto deste nas referidas construções públicas, particularmente a questão da segurança e da mobilidade do local de residência ao local de trabalho nessa zona? O dito planeamento urbano a nível das construções é manifestamente insuficiente, nem reúne condições para falar na sua vista paisagística.

* * *

(II) - Relativamente à questão sobre a falta de avaliação do impacto ambiental da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro (relativo ao troço da Rua de Londres e da Rua Cidade do Porto) por parte do Governo

Segundo os elementos facultados pelo GIT, pelo ofício n.º 888/ET/334/2009, datado de 23 de Setembro de 2009, o GIT solicitou à Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental (DSPA) a emissão de parecer sobre os projectos do traçado e estações da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro. Por seu turno, a DSPA respondeu através do ofício n.º 498/013/DAMA/DPAA/2009, cujo teor a seguir se transcreve:

“Parecer técnico sobre os projectos do traçado e estações da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro

Relativamente ao desenho da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro, o ex-Conselho do Ambiente enviou, em 4 de Novembro de 2008, o parecer técnico sobre a avaliação do impacto ambiental ao GIT a coberto do ofício n.º OF.1570/CA/2008. Assim, dado o ajustamento dos elementos alusivos ao traçado e estações da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro e com base no parecer em anexo ao referido ofício do ex-Conselho do Ambiente, cumpre emitir o seguinte parecer técnico:

- 1). *Devido ao ajustamento de algumas estações do metro ligeiro, torna-se necessário proceder novamente à avaliação do impacto ambiental, nomeadamente da poluição sonora e atmosférica provocada pela execução das obras e pela operação do metro ligeiro e, em particular, à avaliação da emissão de poeiras (partículas totais em suspensão) e do ruído produzido pelas máquinas de bate-estacas durante a execução das obras, bem como à avaliação do nível de ruído provocado pela operação do metro, ou seja, pelos veículos que entram e saem das estações, pela operação de demais equipamentos das estações, pelos anúncios sonoros das estações e pelos passageiros na sala de espera das estações, por forma a fazer uma nova previsão da densidade de partículas em suspensão e do nível de ruído dos locais receptores sensíveis. Devem, através de estudo, encontrar uma solução adequada para o projecto e definir medidas de mitigação referentes à colocação de barreiras acústicas eficazes e ao controlo de emissão de poeiras. Em simultâneo, devem, na medida do possível, recorrer aos dados recolhidos para avaliar os efeitos da aplicação das medidas de mitigação, dando cumprimento aos critérios definidos no Decreto-Lei n.º 54/94/M, de 14 de Novembro, que estabelece as normas a aplicar na prevenção e no controlo do ruído ambiental de Macau, bem como às “Instruções para controlo do ruído e fumo negro, provocados por bate-estacas e obras”, a fim de minimizar o impacto nos moradores da zona.*

- 2). *Dada a existência, ao longo do traçado do metro ligeiro, de um número considerável de receptores sensíveis (habitações, escolas, por exemplo), ficando alguns desses receptores muito próximos do traçado ou estações do metro ligeiro, nomeadamente a Praça das Portas do Cerco, a Estrada Marginal da Areia Preta, a Rua de Londres e Rua Cidade do Porto, o Lago Nam Van e a Estrada Governador Albano de Oliveira na Taipa, devem ser adoptados critérios mais rigorosos para a avaliação do impacto sonoro, nomeadamente os critérios da avaliação do ruído da categoria B de Hong Kong, a fim de assegurar aos residentes das zonas envolventes um melhor ambiente habitacional. A par disso, deve ser feita uma avaliação do impacto visual e luminoso das estações nos receptores sensíveis e particularmente nos residentes dos pisos inferiores das habitações, a fim de assegurar que a luz não atinge o interior das habitações das zonas envolventes. Recomenda-se ainda que os valores da iluminância vertical nas janelas das habitações não devam ser superiores a 4lx. Caso necessário, devem apresentar as respectivas medidas de mitigação e recorrer, na medida do possível, aos dados recolhidos para avaliar os efeitos da aplicação das medidas de mitigação.*

- 3). *Dada a passagem de uma parte do traçado do metro ligeiro pelas ruas estreitas como, por exemplo, o troço da estação 3 na Estrada Marginal da Areia Preta, é necessário proceder à avaliação do impacto dos factores relacionados com o ambiente, designadamente a circulação do ar e a radiação solar. Caso necessário, devem apresentar as respectivas medidas de minimização e recorrer, na medida do possível, aos dados recolhidos para avaliar os efeitos da aplicação dessas medidas.*
- 4). *Considerando o alto grau de contaminação dos sedimentos dos Lagos Nam Van e Sai Van e que o segmento do traçado do metro ligeiro entre as estações 9 e 12, passa a ser construído em túnel por debaixo dos Lagos Nam Van e Sai Van, recomenda-se que seja feita com rigor uma avaliação minuciosa dos impactos causados pela execução das obras e pela operação do metro ligeiro, nos Lagos Sai Van e Nam Van, nomeadamente no que se refere às suas características, à qualidade das águas e aos ecossistemas aquáticos, bem como na paisagem e nas habitações envolventes. Devem ainda apresentar as respectivas medidas de mitigação e recorrer, na medida do possível, aos dados recolhidos para avaliar os efeitos da aplicação dessas medidas, por forma a que possam ser tomadas com eficácia medidas de prevenção e tratamento nos processos de concepção do projecto e de execução das obras, reduzindo os impactos causados pela execução das obras e pela operação do metro ligeiro nos moradores e no meio ambiente e evitando danificar os ecossistemas aquáticos dos Lagos Sai Van e Nam Van.*
- 5). *Em virtude de alguns troços do traçado do metro ligeiro passarem pelas zonas ecológicas da Taipa e Coloane, e a fim de minimizar os impactos do projecto nos colhereiros-de-bico-preto, espécie em via de extinção, deve ser realizada uma avaliação dos potenciais impactos nas zonas ecológicas da Taipa e Coloane, enquanto local receptor mais sensível. Em relação à avaliação do ruído, é recomendada a adopção dos critérios da categoria A de Hong Kong. Deve ser igualmente avaliado o impacto da iluminação proveniente do metro ligeiro nas mesmas zonas ecológicas, no sentido de apresentar medidas de mitigação e recorrer, na medida do possível, aos dados recolhidos para avaliar os efeitos da aplicação dessas medidas.*
- 6). *Em relação aos resíduos sólidos e particularmente aos resíduos químicos produzidos durante a execução da obra da construção e a operação do metro*

ligeiro, deve ser feita uma previsão do seu volume e apresentada uma proposta sobre o seu tratamento, por forma a satisfazer os requisitos estabelecidos na legislação de Macau e nas convenções internacionais.

- 7). *Relativamente à danificação na vegetação actualmente existente devido ao ajustamento das estações do metro ligeiro, devem ser definidas medidas de prevenção ou de tratamento. Para a transplantação de árvores, devem ser cumpridas as orientações emitidas pelo Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM) para o efeito. Em caso de nova plantação de árvores ou arbustos, devem ser solicitados pareceres técnicos junto do IACM. A introdução de espécies de plantas do exterior deve ser evitada, uma vez que o ecossistema de Macau poderá ficar afectado.*
- 8). *Nestes termos, recomenda-se que seja actualizado o relatório de avaliação do impacto ambiental, tendo em conta o teor do presente parecer.”*

A par disso, o GIT divulga a seguinte informação através da sua página electrónica:

“O metro ligeiro é um sistema de transporte público eficiente, rápido, fiável e ambientalmente limpo. É um meio de transporte de poluição zero e produz baixo nível de ruído. Sendo a poluição sonora um problema que preocupa a população, o Governo irá assumir como prioridade ponderar a hipótese de colocar barreiras acústicas ou adoptar um projecto que não permite a transmissão de ruído, tendo em conta a redução de ruído proposta pela empresa consultadora na área de avaliação do impacto ambiental, por forma a otimizar a infra-estrutura em causa. A par disso, através da monitorização em tempo real, irá implementar medidas de mitigação nos locais afectados. Em 2008, o GIT encomendou a uma empresa de consultadoria de Hong Kong um estudo de avaliação do impacto ambiental do projecto preliminar da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro relativamente ao seu traçado e à sua operação. Em virtude da necessidade efectiva do desenvolvimento social, encomendou ainda um estudo complementar sobre a localização da oficina e o impacto ambiental da obra do troço do metro em túnel, a fim de definir critérios a observar em diferentes fases de trabalho do projecto de metro ligeiro. Foram divulgados (em 31 de Agosto de 2011) pelo GIT dados sobre a avaliação geral do impacto ambiental da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro de Macau, referentes ao ruído, atmosfera, qualidade da água, ecossistema, impacto paisagístico e visual, património cultural, tratamento de resíduos e poluição da luz, incluindo as respectivas medidas de mitigação, por forma a cumprir os requisitos definidos na legislação de Macau e os critérios de

avaliação do impacto ambiental de Hong Kong, bem como a reduzir, na medida do possível, o impacto na população de Macau. Com a implementação das medidas de mitigação, o projecto cumpriu os critérios de avaliação do impacto ambiental. O GIT frisou que foi sempre a preocupação do Governo a protecção da vida da população e a segurança dos seus bens. No processo de concepção e de construção do sistema de metro ligeiro, o Governo colabora com outros sectores no sentido de fiscalizar rigorosamente os trabalhos relacionados com a concepção do projecto e ainda os trabalhos realizados pelas empresas adjudicatárias da execução das obras de construção, no intuito de assegurar a conformidade do projecto com as exigências e critérios de segurança constantes do respectivo relatório de impacto ambiental e, ainda, a prestação do serviço de metro ligeiro, um transporte público rápido, confortável e amigo do ambiente, elevando a qualidade de vida da população. Os dados sobre a avaliação geral do impacto ambiental da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro encontram-se disponíveis na página electrónica do GIT: www.git.gov.mo.”

- (1) - Aqui, suscita-se a mesma questão. A decisão sobre a construção do sistema de metro ligeiro foi tomada já em 2009. Então, porque é que só em 2011 é que foi divulgado o relatório de avaliação do impacto ambiental? Será que os serviços competentes não precisam de divulgar esses dados quando ninguém protesta? Reiteramos por múltiplas vezes o seguinte: Todos os elementos relativos a normas técnicas e dados científicos devem ser divulgados junto do público o mais cedo possível, porque os cidadãos têm direito de acesso a essa informação que não é de natureza reservada ou confidencial, nem envolve questões de segurança da região ou do país.
- (2) - Em relação ao relatório de avaliação do impacto ambiental, este foi parcialmente elaborado por empresas não especializadas na área, sendo questionável a credibilidade das informações reveladas no relatório e da respectiva conclusão.

* * *

4.º Ponto: Questões técnicas evidenciadas nos projectos

Análise dos projectos:

O GIT entregou ao CCAC vários projectos, dos quais se destacam os anexos C10a, C10b, C10c, C11, C12, C13 e C14. Passamos a analisar os mais importantes.

- No anexo C10a (relativo à análise do impacto da 1.^a Fase do Sistema de Metro Ligeiro nas construções edificadas ao longo do traçado de acordo com o Regulamento de Segurança contra Incêndios de Macau e **elaborado em 18/05/2010**) (*vide* páginas 1 a 39 do anexo) é analisada a conformidade do projecto com o disposto no artigo 8.º do Capítulo 2 (Condições de acesso e de intervenção) do Regulamento de Segurança contra Incêndios de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/95/M, de 9 de Junho, com a indicação dos viadutos e estações do traçado da 1.^a Fase do Sistema de Metro Ligeiro entre as estações 1 e 23 que não cumprem os requisitos definidos no artigo 8.º do Regulamento de Segurança contra Incêndios, nomeadamente no que respeita aos 15 seguintes locais:
- (1) Edifício Pak Tou Garden, na intersecção entre a Avenida do Comendador Ho Yin e a Rua dos Currais, antes da estação 1 (*vide* páginas 5 e 9 do anexo);
 - (2) Edifício Hoi Nam Garden, na intersecção entre a Avenida de Artur Tamagnini Barbosa e a Praça das Portas do Cerco (*vide* páginas 5 e 10 do anexo);
 - (3) Edifício Jardim San Pou, na Rua dos Hortelãos (*vide* páginas 5 e 11 do anexo);
 - (4) Centro de Serviços da RAEM, na Avenida do Almirante Magalhães Correia (*vide* páginas 5 e 12 do anexo);
 - (5) Edifício Kin Wa, na Estrada Marginal da Areia Preta (*vide* páginas 5 verso e 12 do anexo);
 - (6) Edifício Kin Wa, Edifício Hoi Pan Garden e Edifício Industrial Veng Kin, na intersecção entre a Estrada Marginal da Areia Preta e a Rua do Canal Novo (*vide* páginas 5 verso e 13 do anexo);
 - (7) Edifício Nam Wa San Chun, na intersecção entre a Estrada Marginal da Areia Preta e a Avenida do Dr. Francisco Vieira Machado (*vide* páginas 5 verso e 14 do anexo);
 - (8) Edifício Industrial Nam Fung, na Avenida do Dr. Francisco Vieira Machado (*vide* páginas 5 verso e 14 do anexo);

- (9) Edifício Industrial Chong Fong, na Avenida do Dr. Francisco Vieira Machado (*vide* páginas 5 verso e 14 do anexo);
 - (10) Edifício Bai Yun Garden, na Avenida do Dr. Francisco Vieira Machado (*vide* páginas 6 e 14 do anexo);
 - (11) Sands Hotel, na Avenida Dr. Sun Yat-Sen (*vide* páginas 6 e 17 do anexo);
 - (12) Centro Cultural, na Avenida Dr. Sun Yat-Sen, antes de entrar na Rua de Londres (*vide* páginas 6 e 18 do anexo);
 - (13) Lote de terreno na Rua Cidade do Porto, entre o Edifício Brilhantismo e o Edifício Vista Magnífica Court (*vide* páginas 6 e 19 do anexo);
 - (14) Lote de terreno na Rua Cidade do Porto, entre o Edifício Kam Yuen e Edifício Hoi Keng Jardim (*vide* páginas 6 e 19 do anexo);
 - (15) Edifício Kam Yuen, na intersecção entre a Rua Cidade do Porto e a Avenida 24 de Junho (*vide* páginas 6 e 19 do anexo).
- Os 15 locais atrás referidos não satisfazem a exigência estabelecida no Regulamento de Segurança contra Incêndios, uma vez que nesses locais a distância entre o viaduto ou estações e as construções vizinhas é inferior a 6 metros (*vide* página 4 verso do anexo).
 - **O anexo C10b (*vide* páginas 40 a 49 do anexo), elaborado pelo EFS Consortium em 27/07/2011, aponta os locais do segmento C220 do traçado do metro ligeiro, situado no NAPE (*vide* foto na página 65 do anexo), ou seja, os indicados nos pontos 11 a 15 do anexo C10a, **que não estão em conformidade com o Regulamento de Segurança contra Incêndios e indica as possíveis soluções para resolver a questão das desconformidades dos locais referidos nos pontos 11 a 15 com o Regulamento de Segurança contra Incêndios**, uma das quais é a introdução de uma ligeira alteração ao traçado do metro ligeiro, por forma a que o troço do Sands Hotel, do Centro Cultural e da Rua Cidade do Porto passe a satisfazer as regras estabelecidas no Regulamento de Segurança contra Incêndios. Para o efeito, é ainda feita no mesmo anexo uma exposição relativa ao artigo 8.º do Regulamento de Segurança contra Incêndios, elucidando assim a forma como é possível a conformação (*vide* páginas 42 verso e 46 a 48 do anexo). Ao anexo**

em análise, encontra-se anexado o perfil do viaduto da Rua de Londres, com a indicação de uma distância de 7,54 metros entre o viaduto em causa e as construções adjacentes (*vide* página 49 do anexo).

Aqui, questionamos uma vez mais o modelo de gestão adoptado pelo GIT para a obra em questão: Em Julho de 2011, altura em que estava a proceder à alteração dos locais que não estavam conformes com o Regulamento de Segurança contra Incêndios, o GIT afirmou várias vezes junto da população que o traçado do metro ligeiro já tinha sido definido!

No que concerne ao traçado da Taipa, só depois de o CCAC ter encetado a investigação, ou seja, em 2011, é que o GIT submeteu o traçado do metro ligeiro da Taipa à aprovação do Chefe do Executivo, o qual foi aprovado por este apenas em 25 de Agosto de 2011.

Em relação ao traçado da península de Macau, até ao presente, não existe qualquer documento oficial que permita comprovar a sua aprovação por parte do Chefe do Executivo para efeitos de execução das obras.

- O anexo C10c (*vide* páginas 50 a 57 do anexo) é um documento de avaliação entregue em 29/07/2011 pela *Mitsubishi Heavy Industries, Ltd. ao EFS Consortium*. O documento foi elaborado em 24/07/2011, **com o objectivo de encontrar soluções para a desconformidade do traçado da Rua Cidade do Porto e da Avenida 24 de Junho com as respectivas regras, já que era insuficiente a distância entre o referido traçado e as construções nas suas proximidades. Para o efeito, foram tomadas como referência as regras adoptadas nas regiões vizinhas como Singapura e Hong Kong relativamente a estações e viadutos, para além da análise do disposto na alínea c) do artigo 8.º do Regulamento de Segurança contra Incêndios. Segundo a conclusão deste documento, é preconizada a existência de uma distância de 6 metros entre o traçado do metro ligeiro nas ruas em causa e as construções nas suas proximidades. Na última página do documento (*vide* página 57 do anexo), encontra-se um esboço mostrando o ajustamento dos viadutos do metro ligeiro que passam pela Rua Cidade do Porto e pela Avenida 24 de Junho, com a indicação de uma distância de 6 metros que está em conformidade com a respectiva exigência.**

- O anexo C11 (*vide* páginas 59 a 60 do anexo) constitui o ofício n.º 5095/DT/2011 do Corpo de Bombeiros, datado de 15/08/2011, como resposta ao ofício n.º GIT-O-11-1180 do GIT, datado de 14/07/2011 (em que foi solicitada a emissão de parecer técnico sobre o Desenho do Troço do Lago Nam Van em Túnel e o Troço da Barra e as Respectivas Estações – Projecto de Base). **O ofício do Corpo de Bombeiros aponta a desconformidade do desenho da estação 9 (estação do Lago Nam Van), indicando que relativamente ao projecto do sistema de metro ligeiro podem ser aplicadas a Norma NFPA em caso de omissão no Regulamento de Segurança contra Incêndios. Apesar de a DSSOPT não se opor à aplicação da Norma NFPA, solicitou que fosse obtida a autorização junto da entidade competente para o efeito. Mais solicitou a realização de avaliação e de testes por parte de uma terceira entidade, ou seja, uma instituição certificadora reconhecida internacionalmente no que se refere à parte do projecto em que é aplicada a Norma NFPA.**

- O anexo C12 (*vide* páginas 62 a 167 do anexo) é um relatório de conformidade do segmento C220 da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro com as regras de segurança contra incêndios, elaborado por Empresa de Consultadoria de Construção Civil e Concepção, Limitada XXX. **No relatório, foi definida a distância da saída de emergência do viaduto do troço da Rua de Londres e da Rua Cidade do Porto, em conformidade com a Norma NFPA, tendo em conta que o viaduto em causa será uma estrutura completamente fechada.**
- Tendo como referência as normas aplicadas ao sistema de metro de Taipei (segundo as quais a distância entre o traçado do metro ligeiro e as construções vizinhas está fixada em 6 metros por uma questão de segurança) e o disposto no artigo 8.º do Regulamento de Segurança contra Incêndios, **e relativamente ao troço do NAPE do traçado do metro ligeiro, são apenas dois os locais que não estão conformes com os requisitos estabelecidos, o Sands Hotel e o Centro Cultural (a que se referem os pontos 11 e 12 do anexo C10a). Do referido anexo em análise, constam peças desenhadas do troço do NAPE do traçado do metro ligeiro, das quais algumas (*vide* páginas 84 a 102 do anexo) explicitam a acessibilidade dos veículos de socorro dos bombeiros, sendo assim necessária a demolição de alguns canteiros na via em causa, por forma a que as vias de aproximação tenham raio de curvatura mínimo, ao eixo, de 13 metros, satisfazendo assim o disposto na alínea c) do n.º 3 do artigo 8.º do Regulamento de Segurança contra Incêndios.**

[Nota: É evidente que essas são apenas algumas das medidas tomadas em consequência do ajustamento da Rua de Londres, o que reflecte a existência de muitas deficiências no projecto inicial!]

- Algumas partes do anexo em apreço (*vide* páginas 103 a 122 do anexo) versam sobre a questão da distância de 6 metros entre o traçado do metro ligeiro e as construções vizinhas e contêm peças desenhadas. **Em relação aos segmentos do Sands Hotel (*vide* páginas 105 e 107 do anexo) e do Centro Cultural (*vide* página 108 do anexo), ambos não respeitam a exigência relativa à manutenção de uma distância de 6 metros com as construções vizinhas. É igualmente alvo de análise do dito anexo (*vide* páginas 123 e 142 do anexo) a largura livre mínima de 3,5 metros, definida na alínea a) do n.º 3 do artigo 8.º do Regulamento de Segurança contra Incêndios, exigência esta que é basicamente satisfeita.**
- Por fim, são os perfis das construções nas proximidades do traçado do metro ligeiro (*vide* páginas 144 a 167 do anexo), dos quais o perfil A-A do Sands Hotel (página 146 do anexo), **o perfil C-C também do Sands Hotel (página 150 do anexo) e o perfil D-D do Centro Cultural (página 152 do anexo) evidenciam uma distância inferior a 6 metros que esses três locais mantêm com o traçado do metro ligeiro.**
- O anexo C13 (*vide* páginas 169 a 171 do anexo) **é o ofício n.º 5097/DT/2011 do Corpo de Bombeiros, datado de 15/08/2011**, em resposta aos ofícios n.ºs GIT-O-1198, GIT-O-1245, GIT-O-1256 e GIT-O-1322 do GIT, datados de 15/07/2011, 22/07/2011, 25/07/2011 e 01/08/2011, respectivamente. **No seu ofício, o Corpo de Bombeiros aponta para a necessidade de ponderar suficientemente a conformidade do projecto do sistema de metro ligeiro com as exigências relativas à intervenção dos bombeiros em situações de emergência. Devido à existência de apenas de 4,77 metros de distância entre um troço do Centro Cultural e o traçado do metro ligeiro (a que corresponde o ponto 12 do anexo C10a), solicita-se no dito ofício a procura de soluções para a questão relacionada com a acessibilidade dos veículos de socorro dos bombeiros ao referido troço do Centro Cultural.**
- **Relativamente à distância de apenas de 3,32 metros e de 5,51 metros verificada em dois segmentos do Sands Hotel** (a que correspondem os locais

referidos no ponto 11 do anexo C10a), **o Corpo de Bombeiros é da opinião de que isso não vai ter grande impacto no projecto, recomendando, no entanto, a optimização das condições das vias de circulação para peões das respectivas zonas do Sands Hotel.**

- O anexo C14 (*vide* páginas 173 a 297 do anexo) é um documento elaborado por uma empresa de Hong Kong em 15/03/2011, para avaliar os riscos da 1.^a Fase do Sistema de Metro Ligeiro, nomeadamente os riscos dos depósitos de combustível, estações de serviço, depósitos de gases de petróleo liquefeitos, gasodutos de gás natural subterrâneos ao longo do traçado do metro ligeiro.
- O anexo C15 (*vide* páginas 293 a 295 do anexo) é uma compilação da legislação de Macau e das regiões vizinhas sobre a matéria em apreço, na qual se reúnem o Regulamento de Segurança contra Incêndios de Macau relativamente ao seu artigo 8.º, nomeadamente a alínea a) do n.º 3 e a alínea c) do n.º 4, **normas de Land Transport Authority, Singapura e de Buildings Department, Hong Kong, bem como Regras para Proibição e Restrição das Construções dos Dois Lados do Traçado do Sistema de Metropolitano de Taiwan, sendo a distância de 6 metros entre o traçado do sistema de metro e as construções vizinhas, definida em todas as normas compiladas.**
- Da análise dos anexos C10a a C14, verifica-se que no projecto da 1.^a Fase do Sistema de Metro Ligeiro avançado pelo GIT, o traçado entre as estações 1 (ST 1 – Portas do Cerco) a 9 (ST 9 – Lago Nam Van) será em viaduto. Isto significa que todas as estações e o traçado serão em viaduto. **Após a respectiva análise, verifica-se que ao longo do traçado da 1.^a Fase do Sistema de Metro Ligeiro existem 15 locais que não estão conformes com o disposto no artigo 8.º do Regulamento de Segurança contra Incêndios, sendo inferior a 6 metros, a distância entre o traçado e as paredes exteriores das construções nas proximidades. Os 15 locais encontram-se elencados numa lista e representados graficamente por forma a evidenciar a sua correspondência às respectivas construções envolventes.**
- A fim de resolver esta questão, a *Mitsubishi Heavy Industries, Ltd.*, o “EGIS Rail, FASE and Setec Its” Consortium e uma empresa local de consultadoria na área de construção civil, tomando como referência a experiência nas regiões vizinhas, incluindo a de Singapura, Taiwan e Hong Kong, adoptaram o mesmo critério para o seu sistema de metropolitano, isto é, a distância entre o viaduto e

as construções da área envolvente é de 6 metros.

- No que concerne à distância da saída de emergência do viaduto e em caso de omissões no Regulamento de Segurança contra Incêndios, é aplicável a Norma NFPA. Quando a esse aspecto, a DSSOPT não se opõe. **Todavia, o Corpo de Bombeiros da Região Administrativa Especial de Macau solicitou que fosse obtida a autorização junto da entidade competente para a aplicação da NFPA. Mais solicitou a realização de avaliação e de testes por parte de uma terceira entidade, ou seja, uma instituição certificadora reconhecida internacionalmente no que se refere à parte do projecto em que é aplicada a Norma NFPA.**

- Face à questão em torno da distância entre o traçado da 1.^a Fase do Sistema de Metro Ligeiro que é inferior a 6 metros, o EFS (*vide* página 48 do anexo) adoptou a solução proposta pela *Mitsubishi Heavy Industries, Ltd.* (*vide* página 57 do anexo), a qual **consiste em introduzir uma ligeira alteração ao viaduto que segue na Rua Cidade do Porto em direcção à Avenida 24 de Junho, por forma a que no cruzamento da Rua Cidade do Porto com a Avenida 24 de Junho o viaduto vire primeiro um pouco à esquerda e depois à direita para a Avenida 24 de Junho, o que é semelhante à manobra de mudança de direcção para a direita a efectuar pelo condutor quando o espaço do local não é suficiente para virar à direita e neste caso o condutor vai virar um pouco à esquerda antes de virar à direita. Tal solução também foi adoptada por uma empresa de consultadoria local** (*vide* página 114 do anexo). Por esta razão, a deficiência em termos da distância verificada entre o traçado do metro ligeiro e os três locais referidos nos pontos 13, 14 e 15 do anexo C10a pode ser suprida. **Com a introdução de tal alteração, o viaduto ficará mais próximo do Wynn Hotel, mantendo no entanto com este último uma distância de 7,67 metros** (*vide* página 114 do anexo). **A alteração da curva do viaduto está evidenciada nos anexos C10a** (*vide* página 19 do anexo), **C10b** (*vide* página 48 do anexo) e **C12** (*vide* página 114 do anexo).
- **Todavia, em relação aos locais referidos nos pontos 11 e 12, tanto o EFS como a empresa de consultadoria local não conseguiram apresentar uma solução eficaz. Assim, a distância entre esses dois locais e as construções nas suas proximidades continua a ser inferior a 6 metros** (*vide* páginas 145 a 146 e 149 a 152 do anexo).

- Assim, se verifica que no início do planeamento da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro foi constatada a existência de um total de 16 locais que não estavam conformes com as exigências estabelecidas no Regulamento de Segurança contra Incêndios [alínea c) do n.º 4 do artigo 8.º], principalmente à insuficiência da distância entre o traçado e as construções nas suas proximidades. A fim de suprir a deficiência verificada, foi alterado o traçado inicialmente projectado, tendo como referência as respectivas normas das regiões vizinhas. **Assim, dos 15 locais, os dos pontos 13, 14 e 15 (na Rua Cidade do Porto) passaram a satisfazer as respectivas exigências, mantendo-se os locais dos pontos 11 e 12 (Sands Hotel e Centro Cultural) na mesma situação de desconformidade. Em relação aos locais referidos nos pontos 1 a 10 (com início na estação das Portas do Cerco até ao Edifício Bai Yun Garden), os anexos não permitem verificar a melhoria da sua situação.**
- No que se refere à exigência relativa à acessibilidade dos veículos de socorro dos bombeiros (n.º 3 do artigo 8.º do Regulamento de Segurança contra Incêndios), as peças desenhadas constantes do anexo permitem verificar a satisfação de tal exigência.
- Relativamente às recomendações sobre os locais dos pontos 11 e 12, emitidas pelo Corpo de Bombeiros através do seu ofício – anexo C13, não se encontram no dito anexo as respectivas soluções. **Pode, assim, depreender-se que ainda não foi elaborada uma versão final do projecto, sendo provável que esteja a decorrer a sua revisão, por forma a que os locais em questão possam satisfazer as respectivas exigências.**

Assim se constata que até 2011 o GIT ainda procedia à alteração do projecto no intuito de resolver questões de natureza técnica. Até ao presente, não foram divulgados junto do público quaisquer elementos substanciais relacionados com a questão da segurança. Neste contexto, os residentes da zona afectada têm toda a razão ao colocarem dúvidas sobre a segurança do sistema de metro ligeiro, ficando ameaçada directamente a segurança das vidas e dos bens dos moradores desta zona.

* * *

A fim de verificar a existência de discrepâncias entre as medições dos arruamentos do segmento da Rua de Londres e da Rua Cidade do Porto do traçado do metro ligeiro e as constantes das peças desenhadas, o pessoal do CCAC deslocou-se ao local para efectuar a respectiva medição, cujo resultado se segue:

1. Na Rua de Londres, entre o Edifício Zhu Kuan e a Escola Secundária Kao Ip, existe uma área de manobra livre de 23,88 metros e **segundo as peças desenhadas a área é de 24 metros, uma diferença de 12 centímetros. Apesar desta diferença, entre o traçado do metro ligeiro e as construções nas suas proximidades, existe uma distância de 6 metros, correspondendo às respectivas exigências.**
2. Na Rua de Londres, entre o Edifício Wan Yu Vilas e o Edifício Tong Nam Ah Jardim, existe uma área de manobra livre de 24,01 metros.
3. Na Rua Cidade do Porto, entre o Edifício Brilhantismo e a vedação exterior do estaleiro, existe uma área de manobra livre de 22,594 metros e **segundo as peças desenhadas a área é de 24 metros, uma diferença de 1,406 metros. Devido ao facto de o estaleiro se encontrar vedado, não foi possível apurar com precisão o limite dos prédios e a respectiva distância.**
4. Na Rua Cidade do Porto, entre o Edifício Kam Yuen e a vedação exterior do estaleiro, existe uma área de manobra livre de 21,58 metros e **segundo as peças desenhadas a área é de 24 metros, uma diferença de 2,42 metros. Devido ao facto de o estaleiro se encontrar vedado, não foi possível apurar com precisão o limite dos prédios e a respectiva distância.**
5. No que se refere à curva do viaduto junto ao Wynn Hotel, ou seja, na intersecção da Rua Cidade do Porto com a Avenida 24 de Junho, existe uma área de manobra livre de 52,42 metros (entre o Edifício Kam Yuen e o Hotel MGM) e de 40,84 metros (entre o canto de outro lado do Edifício Kam Yuen e a vedação exterior do Wynn Hotel). **Não foi possível efectuar uma análise comparativa das medições dos locais em causa, pelo facto de não se encontrarem no processo peças desenhadas ou outros elementos que contêm dados para o efeito.**

* * *

Análise do teor dos anexos

Passemos então à análise dos elementos que nos foram facultados pelo GIT, nomeadamente os anexos 1 a 5.

- O **anexo 1** está dividido em cinco partes, de 1.1 a 1.5 (*vide* páginas 1 a 95 do anexo), sendo o teor das partes de 1.1 a 1.3, 1.4 e 1.5 correspondente aos anexos C10a, C12 e C15, respectivamente, do relatório de análise de 24/10/2011.
- O **anexo 2** está dividido em duas partes (*vide* páginas 97 a 204 do anexo):
- A primeira parte é o Relatório “Dados sobre a Avaliação Geral do Impacto Ambiental da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro de Macau” (*vide* páginas 97 a 186 do anexo), **elaborado** pela Empresa de Consultadoria YY **em Agosto de 2011**, em que foi avaliado o impacto ambiental da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro, cujo traçado se inicia nas Portas do Cerco e termina na oficina do metro ligeiro na Avenida Wai Long, passando por Areia Preta, NAPE, Lago Nam Van, Lago Sai Van e Barra, Taipa Pequena, Hipódromo da Taipa, Vila do Cotai, Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental e Universidade de Ciência e Tecnologia. No relatório, foi avaliado o impacto do projecto nas oito áreas específicas, a saber: poluição sonora, poluição do ar, qualidade da água, impacto paisagístico e visual, património cultural, tratamento de resíduos, ecologia e poluição luminosa. Foi ainda referido no relatório que na ausência, em Macau, de legislação e procedimentos específicos destinados a avaliação do impacto ambiental de infra-estruturas, a avaliação em causa foi realizada tendo como referência principal o sistema vigente em Hong Kong e no interior da China, bem como a legislação aplicável de Macau. Para além da avaliação do impacto ambiental, o relatório também recomendou medidas a serem tomadas na execução das obras de construção e na operação do metro ligeiro, no intuito de satisfazer os requisitos exigidos nos critérios de avaliação ambiental específicos de Hong Kong, bem como na legislação aplicável em Macau. Por fim, concluiu-se que com a implementação das medidas propostas, o projecto do metro ligeiro poderia cumprir os requisitos de avaliação de impacto ambiental. Foi igualmente assegurada pela mesma empresa de consultadoria a actualização da avaliação e das respectivas recomendações caso houvesse alterações ao Projecto da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro.

- A segunda parte são dados referentes à Sessão de Apresentação relativa à Avaliação do Impacto Ambiental da 1.^a Fase do Sistema de Metro Ligeiro, realizada em 31 de Agosto de 2011 (*vide* páginas 187 a 204 do anexo). Nesta sessão, foram apresentados dados relativos ao metro ligeiro, bem como ao referido relatório de avaliação do impacto ambiental. Em relação ao impacto ambiental, todos os dados apresentados eram provenientes do dito relatório de avaliação, incluindo a legislação de referência, os pontos de observação e as respectivas soluções (medidas de mitigação). No final da sessão, concluiu-se que foram cumpridos os requisitos legais, sublinhando-se a necessidade de monitorizar e avaliar o impacto ambiental durante o processo de obras, por forma a assegurar com eficácia a implementação das medidas de mitigação necessárias.

- O **anexo 3** está dividido em 2 partes (*vide* páginas 206 a 218 do anexo).

- A primeira parte é o Relatório de Consultas Públicas do Estudo de Implementação do Sistema de Metro Ligeiro para Macau, adiante designado por Relatório de Consultas Públicas (*vide* páginas 206 a 210 do anexo), elaborado em Maio de 2007 pelo Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas (GDI), com base nas opiniões e sugestões colhidas junto do público (incluindo as opiniões e sugestões recolhidas através de inquéritos por questionário e das reuniões com os representantes das organizações e dos sectores relacionados, nomeadamente do transporte, da construção civil, do ambiente e do jogo), bem como nos dados da investigação levada a cabo pela Universidade de Macau. Segundo as opiniões recolhidas, os factores que devem ser ponderados são predominantemente os seguintes: a ligação com outros transportes públicos, a integração do metro ligeiro na paisagem, o custo, a cobertura da rede e o ruído. O relatório concluiu que face ao projecto do sistema de metro ligeiro, a população assume, de um modo geral, uma atitude positiva, partilhando do mesmo desejo de encontrar soluções para melhor resolver a questão do tráfego. De entre as opiniões recolhidas, até 70% concordam com a construção do metro ligeiro.

- A segunda parte é o Relatório de Optimização do Traçado - Alinhamento e Estações da Fase 1 do Sistema de Metro Ligeiro de Macau, adiante designado por Relatório de Optimização do Traçado (*vide* páginas 211 a 218 do anexo), elaborado no ano de 2007 pelo GDI. O relatório aponta, logo no início, para os onze seguintes pontos que segundo o Relatório de Consultas Públicas merecem a atenção da população:

- (1) Interface com autocarros;
 - (2) Interface com táxis;
 - (3) Inexistência de estações no Porto Interior e no centro da cidade;
 - (4) Traçado da Taipa subterrâneo;
 - (5) Privacidade;
 - (6) Auto-silo;
 - (7) Impacto visual no centro histórico;
 - (8) Ruído produzido na execução de obras e na operação do metro ligeiro;
 - (9) Cobertura da rede de metro ligeiro;
 - (10) Sistema que permite o pagamento de tarifas com cartão pré-pago recarregável;
 - (11) Sistema de monocarril.
- Em virtude de alguns dos onze pontos acima elencados terem sido esclarecidos no Relatório de Consultas Públicas, são analisados no Relatório de Optimização do Traçado apenas os pontos 7 e 9. No que diz respeito ao traçado da 1.^a Fase do Sistema de Metro Ligeiro, foram propostas opções A (passando pela Avenida de Venceslau de Moraes e pela Rua dos Pescadores até à Avenida da Amizade) e B (passando pela Avenida do Dr. Francisco Vieira Machado até à Avenida da Amizade) para o percurso da zona Norte (*vide* página 217 verso do anexo) e opções C (passando pela Avenida da Amizade e pela Avenida Dr. Sun Yat-Sen até à Avenida 24 de Junho) e D (passando pela Avenida da Amizade e pela Rua de Londres até à Avenida 24 de Junho) para o percurso do NAPE (*vide* página 217 verso do anexo). No Relatório de Optimização do Traçado, é recomendada a adopção das linhas B e D. É escolhida a linha B, visto que esta é localizada numa zona residencial e de maior afluxo de pessoas, onde o percurso a pé para chegar às estações é curto, enquanto que a linha A se desenvolve numa zona industrial. Em relação à linha D, esta é escolhida porque, em primeiro lugar,

está afastada da Estátua de Kun Iam (linha C), permitindo minimizar o impacto visual. E em segundo lugar, para evitar comprometer o planeamento da Avenida Dr. Sun Yat-Sen, onde está previsto um novo centro modal de transportes. Por outro lado, o percurso que vai do Jardim das Artes até ao Lago Nam Van, para evitar o seu impacto visual no Clube Militar, foi proposta a sua substituição pelo percurso que ia até à Praça de Ferreira do Amaral. No que concerne ao traçado da Taipa, foi proposta a substituição das duas linhas inicialmente traçadas por uma só, tendo em conta as questões a nível técnico e ainda as dificuldades dos passageiros em fazer ligação com outros meios de transporte.

- O **anexo 4** é o “Resumo da análise técnica do troço do NAPE construído em subterrâneo da 1.^a Fase do Sistema de Metro Ligeiro” (*vide* páginas 220 a 246 do anexo), elaborado pelo GDI em data desconhecida (depreende-se, a partir do teor da análise, que o documento em causa deverá ter sido elaborado em 17/10/2011 ou depois). O documento tem dois anexos:
 - O anexo 1 refere-se aos “Dados apresentados numa reunião com os moradores para prestação de esclarecimentos” (*vide* páginas 222 a 236 do anexo), o qual está dividido em duas partes, a saber:
 - A primeira parte é uma apresentação do segmento do NAPE da 1.^a Fase do Sistema de Metro Ligeiro e das estações;
 - A segunda parte é a análise da proposta apresentada pelos moradores, relativa à construção do troço da Rua de Londres em subterrâneo, tendo sido analisadas as três seguintes hipóteses:
 - Hipótese 1: Construção do troço da Rua de Londres em subterrâneo com análise nos dois seguintes pontos:
 - A. A partir da Rua de Londres, a linha segue em subterrâneo (*vide* página 231 verso a 233 do anexo): No que se refere ao segmento entre o Centro Cultural e a Rua de Londres, a partir da Escola Secundária Kao Ip / Edifício Zhu Kuan, a linha desce do viaduto de 5,5 metros de altura e com 5% de inclinação (*vide* página 232 do anexo), passando pelo Edifício Wan Yu Vilas / Edifício Tong Nam Ah até ao Parque Dr. Carlos d’Assumpção onde segue em subterrâneo. O viaduto deve ter um comprimento mínimo de 293 metros para que a circulação do metro ligeiro possa passar de elevado para subterrâneo. Neste caso, as vias rodoviárias da Avenida do Governador

Jaime Silvério Marques e da Alameda Dr. Carlos d'Assumpção ficarão permanentemente cortadas ao trânsito (*vide* página 236 do anexo).

- B. A partir da Avenida Dr. Sun Yat-Sen (ao lado do Sands Hotel) segue em subterrâneo (*vide* página 233 verso do anexo): Estando actualmente esse troço de via construído em viaduto, **é necessário proceder à sua demolição, obra esta que além de implicar um elevado custo de construção e o prolongamento do prazo inicialmente definido para a execução do projecto em causa, irá cortar a ligação da Avenida Dr. Sun Yat-Sen à Avenida da Amizade.**
- **Hipótese 2: Troço da Rua de Londres substituído por troço da Avenida Dr. Sun Yat-Sen construído no subsolo (*vide* página 234 do anexo): Segundo o GIT, esta solução irá provocar um impacto visual e comprometer ainda o futuro planeamento da Avenida Dr. Sun Yat-Sen. À semelhança da hipótese 1, será também necessário construir um viaduto com comprimento de 293 metros para que a circulação do metro ligeiro possa passar de elevado para subterrâneo, podendo o viaduto com 293 metros de comprimento constituir uma barreira. Devido ao facto de 40% da área com 300 metros de raio, servida pela estação, se situar sobre a água, não poderá ser servido um maior número de moradores.**
- **Hipótese 3: Troço da Rua de Londres substituído por troço da Avenida Dr. Sun Yat-Sen construído em via elevada (*vide* páginas 234 verso a 235 do anexo): O GIT também afirmou que esta solução irá provocar um impacto visual e comprometer ainda o futuro planeamento da Avenida Dr. Sun Yat-Sen. Devido ao facto de 40% da área com 300 metros de raio, servida pela estação, se situar sobre a água, não poderá ser servido um maior número de moradores.**

[Nota: No nosso entendimento, os argumentos atrás expostos não são convincentes. Tomamos como exemplo a solução da hipótese 3. Neste caso, em que se fundamenta o argumento relativo a 40% da área servida pela estação se situar sobre a água, tendo em conta que a Rua de Londres e a Avenida Dr. Sun Yat-Sen estão muito próximas uma da outra? Ainda que seja adoptado o troço da Rua de Londres, do lado da Estátua de Kun Iam onde ainda não existem prédios residenciais, é natural que 40% da área servida pela estação continuem a situar-se sobre a água! Assim, porque é que se mantém

a passagem do metro ligeiro pela Rua de Londres? Isto mostra uma vez mais que os argumentos não são convincentes! Não compreendemos por que razão a percentagem da área servida pela estação é ponderada na questão em análise?! Será que é inalterável a localização das estações?]

* * *

- Anexo 2 “Sumário dos elementos apresentados na Assembleia Legislativa” (*vide* páginas 237 a 246 do anexo), que tem a ver com a 1.^a Fase do Sistema de Metro Ligeiro de Macau na zona do NAPE, em que foi feita uma apresentação sumária das três propostas que se encontram no anexo 1, que segundo a conclusão do GIT, a alteração do traçado do Sistema de Metro Ligeiro da referida zona poderá eventualmente causar oito problemas como:
 - (1) Desfazer o consenso social já obtido através das consultas de opiniões realizadas em 2007;
 - (2) Afectar a qualidade e eficiência no âmbito da prestação de serviços;
 - (3) Prejudicar o ambiente da zona marginal;
 - (4) Obrigar a fechar a via circular externa durante as obras;
 - (5) Originar aumento brutal dos custos imprevisíveis das obras;
 - (6) Dificultar o aperfeiçoamento do trânsito rodoviário, pagando a sociedade um preço elevado por tal motivo;
 - (7) Alterar ou fazer cessar os diferentes contratos de concessão já celebrados;
 - (8) Mesmo que alterasse o actual percurso, substituindo-o por um outro através da via circular externa, poderão surgir outras opiniões contra esta nova decisão. Na parte final do sumário mantém-se a posição inicial na adopção de medidas tendentes a otimizar a estrutura e o ambiente na Rua de Londres.

- **Anexo 5** divide-se em duas partes (*vide* páginas 248 a 279 do anexo):
- A parte I refere-se à “Análise técnica dos impactos da integração da zona NAPE da 1.^a fase da construção de metro ligeiro na 2.^a fase da construção do sistema de metro ligeiro” (adiante designada por Análise de Impacto (*vide* páginas 248 a 254 do anexo), sem referência da data em que foi elaborada, constitui um trabalho de análise sobre a viabilidade da integração da zona NAPE da 1.^a fase da construção de metro ligeiro na 2.^a fase da construção do sistema de metro ligeiro, dividido em três partes:
 - (1) Tendo em consideração as políticas gerais e o desenvolvimento sustentável, não é possível atrasar as construções no segmento do NAPE;
 - (2) Tendo em consideração as questões técnicas do sistema de Metro Ligeiro, não é possível atrasar as construções no segmento do NAPE;
 - (3) Tendo em consideração a vida da comunidade local e o desenvolvimento económico, não é possível atrasar as construções no segmento do NAPE.
- De acordo com a Análise de Impacto, foi apresentado um conjunto de fundamentos para a impossibilidade de inclusão do segmento do NAPE na 2.^a Fase do Sistema de Metro Ligeiro, a saber:
 - (1) Provocará um encurtamento do traçado da 1.^a fase do Sistema do Metro Ligeiro, da Vila da Taipa até Lago Nam Van, o que vem diminuir o papel fundamental do sistema para aliviar o congestionamento do trânsito, e prejudicar as vantagens oferecidas pelo próprio sistema como transporte colectivo;
 - (2) Caso se incluísse o segmento do NAPE na 2.^a fase do Sistema de Metro Ligeiro, seriam provocados atrasos nas obras do segmento que faz a ligação Este-Norte, e aquando da fase da sua construção, para manter o normal funcionamento do traçado, seria necessária a execução de trabalhos de ampliação e de modernização do Centro do Controlo, o que iria trazer grandes dificuldades, a nível técnico e implicaria investimentos de valor super elevado;

- (3) Após uma consulta da parte II do Estudo Complementar sobre a Integração do Sistema de Metro Ligeiro na Zona B é importante saber que foram já adjudicados os contratos, como por exemplo, da concepção pormenorizada da 1.^a Fase do Metro Ligeiro e se formos agora retirar o segmento do NAPE, vamos enfrentar outros problemas que têm a ver com indemnizações e tentar encontrar novas opções. Por fim, quanto à Análise de Impacto, aproveitou alguns pontos do Estudo Complementar sobre a Integração do Sistema de Metro Ligeiro na Zona B para resolver os oito principais problemas que constam no anexo 2 da parte II do anexo 4:

Oito principais problemas	Conclusões
Desfazer o consenso social já obtido através das consultas da opinião pública promovidas em 2007?	A proposta apresentada em 2009 revela o resultado do consenso e apoio entre as diversas estruturas sociais, por isso, a empresa de consultadoria não propõe desfazer o consenso social já obtido através das consultas da opinião promovidas em 2007.
Aceitar uma proposta que poderá afectar a qualidade e eficiência no âmbito da prestação de serviços?	A proposta apresentada em 2009, em comparação com a proposta de alteração do traçado inicialmente definido na primeira proposta constitui uma opção que para além de melhor corresponder aos princípios da Política de Trânsito e Transportes Terrestres de Macau, apresenta ainda condições vantajosas para máximo aproveitamento da eficiência do serviço do metro ligeiro.
Aceitar uma proposta que venha a trazer impacto paisagístico negativo à zona marginal de Macau?	A Proposta de substituição do actual traçado pode trazer influências negativas ao corredor marginal daquela zona (de Macau), e esta iniciativa contraria o desejo da maior parte da população, por isso, torna-se difícil aceitar esta proposta.

<p>Estão aptos a aceitar o fecho da circular externa durante as obras?</p>	<p>Comparando a proposta de substituição do actual traçado, com a proposta de 2009, a primeira proposta pode provocar um aumento de acessos pelas vias principais durante as obras e problemas relativos à concepção do túnel circular. Entretanto, pode trazer ainda fortes consequências à implementação do Plano Director dos Novos Aterros Urbanos e à situação de trânsito de Macau.</p>
<p>Aceitarão aumento brutal dos custos imprevisíveis das obras?</p>	<p>A proposta de substituição do actual traçado, o valor adicional das obras fica aproximadamente entre 2,3 mil milhões e 3,1 mil milhões, o que pode ser entendido como falta de eficiência e o bom aproveitamento dos recursos do Governo.</p>
<p>Estão aptos a aceitar as dificuldades no aperfeiçoamento do trânsito rodoviário e ver a sociedade a pagar um preço elevado por esta alteração?</p>	<p>Segundo os cálculos efectuados pela empresa de consultadoria, a sociedade teria de pagar um preço adicional entre 8,2 mil milhões e 10,7 mil milhões.</p>
<p>Alterar ou cessar os diferentes contratos de concessão já celebrados no que diz respeito ao sistema de metro ligeiro?</p>	<p>Cessando os contratos de concessão já celebrados, o Governo vai ter que pagar cerca de quinhentos milhões de indemnização. Algo que poderá afectar a imagem do Governo, a sua credibilidade e ficando ainda culpado de desperdício do dinheiro público.</p>
<p>Estão aptos a aceitar a realização de novos estudos e de novas consultas de opinião pública devido ao surgimento de novas opiniões contra a proposta do novo traçado (na circular externa)?</p>	<p>A empresa de consultadoria discorda que se realize uma nova ronda de consultas de opinião pública sobre as propostas já apresentadas, devido às contestações que apresentam apenas uma pequena minoria, porque para além de ser um acto que pode contrariar as consultas já efectuadas poderia ainda criar um círculo vicioso.</p>

- A parte II refere-se ao “Relatório Final - Estudo complementar sobre a integração do sistema do metro ligeiro na Zona B (Revisão)” (adiante designado por Relatório Complementar) (*vide* as páginas 255 a 279 do anexo). Sem ter encontrado qualquer referência da sua data de elaboração, trata-se de um relatório de avaliação sobre a integração do Sistema de Metro Ligeiro na Zona B do Plano Director das Novas Zonas Urbanas de Macau. Considerando que esta opção poderá causar influências na implementação e no funcionamento da 1.^a Fase do Sistema do Metro Ligeiro, (*vide* verso da página 259 até página 260 do anexo), são apresentadas neste relatório três propostas de solução para efeitos de ponderação:
 - Proposta 1 – Adicionar uma estação no Centro de Ciência de Macau, subindo por um viaduto e descendo para um túnel subterrâneo, passando depois pela zona marginal da zona B;
 - Proposta 2 – Adicionar uma estação no Centro de Ciência de Macau, subindo por um viaduto e descendo para um túnel subterrâneo passando depois pela Avenida Dr. Sun Yat-Sen;
 - Proposta 3 – Adicionar uma estação no Centro de Ciência de Macau, passando pela Avenida 24 de Junho, fazendo depois as ligações nas estações de Jardins das Artes e Lago Nam Van.

- Segundo o relatório da análise complementar, as propostas 1 e 2 bem como o anexo 4, indicam um mesmo problema relativamente à questão da construção de um sistema de metro ligeiro subterrâneo na Rua de Londres, ou seja, **para construir um viaduto a passar por um túnel subterrâneo, a rampa é necessário que possua uma certa distância** (segundo os elementos que constam no verso da página 260, o *design* da rampa contém 6% de declive máximo), **mas esta opção implicaria um corte à via e prejudicaria o ambiente paisagístico, prevendo-se assim, uma baixa taxa de utilização, e por sua vez, a proposta 3 poderia ainda afectar a construção do túnel subterrâneo na futura zona dos novos aterros.** Ademais, segundo o Relatório Complementar, foram já feitas várias concessões acerca do projecto da construção do sistema de metro ligeiro, se reiniciarmos todo o processo implicaria problemas de indemnização, novo estudo da concepção e prejuízos em termos financeiros, etc. Após o cálculo global efectuado sobre dados quantificáveis, o prejuízo ronda os MOP 10.720.000.000 (*vide* página 271 do anexo). Face ao exposto, o relatório complementar defende o estudo de optimização da proposta inicial,

fazendo referência a conclusão apresentada pela empresa de consultadoria, dos 8 grandes problemas que constam no anexo 2 da parte II do anexo 4 (quadro supracitado).

* * *

Após uma análise sintética do conteúdo entre anexo 2 e anexo 5, foram retiradas as seguintes conclusões preliminares:

- (1) A consulta da opinião pública acerca do sistema de metro ligeiro foi feita em 2007, para além desta consulta, encarregou-se, na altura, a Universidade de Macau de proceder a um estudo de avaliação do projecto. O GDI (Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas) aproveitou os elementos e elaborou o Relatório da Consulta Pública e o Relatório do Estudo do Projecto de Optimização (anexo 3). Constam em ambos os relatórios as opiniões resultantes de consulta e os elementos que contribuíram para a elaboração do primeiro projecto optimizado de metro ligeiro, em que foi retirada a opção de passar o metro ligeiro por Avenida de Venceslau de Moraes, substituindo este pelo da Avenida do Dr. Francisco Vieira Machado para o traçado da zona Norte. A razão desta proposta é porque a Avenida do Dr. Francisco Vieira Machado encontra-se mais próxima da zona residencial, o que permite uma maior área de captação e contempla um raio de 300 metros, um acesso mais fácil ao sistema de metro ligeiro por parte dos residentes e um melhor aproveitamento do sistema ;
- (2) **Relativamente à zona NAPE, foi retirada a opção de fazer passar o metro ligeiro pela Avenida Dr. Sun Yat-Sen, substituindo esta pela Rua de Londres devido ao seu impacto visual negativo que vem retirar a beleza paisagística da zona da Estátua de Kun Iam. Por outro lado, fazer passar o metro ligeiro pela Avenida Dr. Sun Yat-Sen, prevê uma maior área de captação (se passar pelas partes laterais da Avenida Dr, Sun Yat-Sen, a estação tem uma área de captação de 40% situada no mar) e poderá afectar eventualmente a construção do túnel para viadutos na zona NAPE. Com base no exposto, ficou basicamente definido o traçado para a 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro.**
- (3) Sobre o traçado da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro, o GDI e a *Mitsubishi Heavy Industries, Ltd.* chegaram a encarregar a empresa YY para proceder um Estudo sobre o Impacto Ambiental (anexo 2), tendo este realizado o respectivo

estudo sobre o traçado e a construção da superestrutura do Parque de Materiais e Oficinas da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro, e com base nos resultados do referido estudo, apresentaram propostas sobre a fabricação e a exploração futura do sistema de metro ligeiro.

- (4) Face às petições dos moradores na zona da Rua de Londres, o GDI fez um estudo sobre a construção de metro ligeiro subterrâneo (anexo 4) em que foram apresentadas diferentes opções. Uma delas, é fazer passar o metro ligeiro pelo Centro Cultural e entrar pela Rua de Londres, começando a subir um viaduto e descendo depois para um túnel subterrâneo. Para que esta ligação seja exequível, de acordo com o Estudo, é necessário que exista 5% de declive máximo e 293 metros de comprimento. Entretanto, considera-se esta opção praticamente inviável porque implicaria um corte à Avenida do Dr. Francisco Vieira Machado e à Alameda Dr. Carlos d'Assumpção. **As restantes duas opções propõem que o metro ligeiro passe pela Avenida Dr. Sun Yat-Sen optando-se por sistema sobrelevado ou subterrâneo. Após análise, o GDI considera que o sistema subterrâneo poderá afectar o ambiente paisagístico e diminuir a área de captação da estação daquela zona** (Esta opinião partilha de uma perspectiva idêntica à do anexo 3 - Estudo do Projecto de Optimização).
- (5) Por outro lado, o GDI chegou ainda a estudar a viabilidade da integração do segmento do NAPE da 1.ª Fase do Sistema do Metro Ligeiro na Zona B do Plano Director das Novas Zonas Urbanas (anexo 5), mas após análise, o GDI considerou que esta opção para além de causar avultados danos económicos correspondente a um valor de MOP 10.720.000.000 (10,7 mil milhões), implicará grandes dificuldades técnicas às obras de construção do túnel segundo o plano de desenvolvimento da zona NAPE (por exemplo, se o metro descesse do viaduto que contém 6% de inclinação para a via subterrânea, o metro provocaria um choque directo ao túnel/condições para que um grande desastre aconteça) (*vide* o verso da página 260). Tendo em consideração o exposto, o GDI propõe o reforço do material de isolamento, optimização das zonas verdes ao longo do traçado e aperfeiçoamento do ambiente paisagístico ao longo do traçado com vista a optimizar a proposta inicial.

Mas o problema essencial reside em:

- (1) Está mais do que evidente que o GDI tem aproveitado o resultado das consultas públicas e o estudo desenvolvido pela Universidade de Macau para a definição do traçado da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro, **mas não foram encontrados**

nos respectivos elementos quaisquer documentos originais sobre a matéria em análise. Como por exemplo, não foi encontrado qualquer elemento de suporte de como foram calculadas as áreas de captação que devem contemplar um raio de 300 metros. (Pode ter feito talvez um estudo comparativo de vários países).

- (2) Relativamente à hipótese de construir uma via subterrânea na Rua de Londres, a proposta foi abandonada por se ter feito os cálculos com base em 5% de declive máximo, mas quando se fez o estudo da viabilidade da integração do sistema do metro ligeiro no Plano Director das Novas Zonas Urbanas (Zona B) os cálculos foram feitos com base numa rampa com 6% de declive máximo. Como se pode ver, utilizaram-se padrões de cálculo diferentes para um mesmo sistema, e com falta de acesso aos documentos originais, torna-se impossível perceber a diferença entre os cálculos efectuados, sem perceber se trata de um lapso ortográfico (lapso na redacção) ou se estão em causa outros motivos ainda desconhecidos, tornando-se difícil para o CCAC ponderar ou reflectir sobre a matéria em causa.
- (3) Tendo-se referido várias vezes à construção de um túnel na zona NAPE, mas com a falta de documentos originais, torna-se difícil ponderar a situação em concreto, ou tomar qualquer decisão sobre a matéria.
- (4) E quanto a uma outra alternativa de construir o metro subterrâneo na Rua de Londres, propõe-se a construção ao lado do Hotel Sands, do metro integrado no espaço subterrâneo na Avenida Dr. Sun Yat-Sen, e segundo os dados agora conhecidos, numa perspectiva da implementação de obras, a referida proposta que não é considerada completamente inviável, teria a sociedade de pagar um preço elevado como se refere o anexo 4, mas esta questão tem mais a ver directamente com lapso administrativo por parte dos serviços competentes.
- (5) Existe de facto uma falta de elementos científicos e regras técnicas. E pergunta-se agora: Qual a razão para se ter optado pelo sistema de metro ligeiro subterrâneo na zona à frente da sede do Governo da RAEM? É difícil de nos convencer, ou seja, não acreditamos que as condições técnicas para a construção de um túnel subterrâneo naquela zona sejam mais favoráveis que as que se apresentam na Avenida Dr. Sun Yat-Sen.

* * *

Conteúdo de um relatório elaborado por uma empresa de consultoria local

A Empresa de Consultoria de Construção Civil e Concepção, Limitada XXX, de Macau (*vide* página 70 do presente Relatório) finalizou em 13 de Julho de 2011 um relatório consultoria (*Abstracts on Preliminary Design*) que foi remetido, em 19 de Julho de 2011 ao GIT, que aqui apresentamos sumariamente:

“ Elaboração do Projecto para a 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro no Segmento C220 de Macau - Abstracts on Preliminary Design

Tendo em atenção os quadros acima expostos, a distância entre os edifícios na Rua de Londres e Na Rua do Porto apresentam 24m de perfil, e após ponderação dos vários factores envolvidos, o tabuleiro de circulação das carruagens fica reduzido a 9m de largura, ficando disponíveis 7.5m para cada lado com 10m de altura (refere-se aqui a altura entre superfície da passagem do metro e superfície da via pública), ou seja altura idêntica ao piso do terraço do pódio dos edifícios, tendo em vista minimizar os efeitos da influência aos moradores daquela zona.

Ambiente Paisagístico

O viaduto do metro ligeiro a construir na Rua de Londres e na Rua do Porto prevê algum impacto paisagístico negativo; para minimizar este impacto, pode talvez adoptar-se a concepção de viadutos actuais, como por exemplo Viaduto da Avenida do Comendador Ho Yin, onde foram criados espaços verdes nos pilares do viaduto com vista a minimizar o impacto e aumentar o espaço verde dos veículos de (passageiros).

Poluição Sonora

Após consulta do relatório de avaliação ambiental anexado aos documentos apresentados ao concurso, propõe-se que seja adoptada a instalação de barreiras arquitectónicas para o viaduto do metro ligeiro na Rua de Londres e na Rua do Porto com vista a diminuir a poluição sonora e o impacto visual negativo daquela zona. Aproveitando-se a experiência de Hong Kong, nalgumas das obras ainda em curso, optou-se por plantar nas superfícies verticais para

servir de mais uma espécie de barreiras arquitectónicas de isolamento sonoro, sendo esta uma boa referência para Macau.

Aproveitamento do espaço sob o viaduto

A Alameda Dr. Carlos d'Assumpção é uma zona com muitas vias públicas (arruamentos) e, relativamente à zona da Rua de Londres e da Rua do Porto, não se tem verificado grande movimento de trânsito rodoviário. Se formos construir uma zona reservada exclusivamente ao trânsito de peões na Rua de Londres e na Rua do Porto, e ao mesmo tempo, reforçar o espaço verde sob o viaduto, melhorar as condições de circulação pedonal, disponibilizar condições mais convenientes para passageiros da zona da estação da Alameda Dr. Carlos d'Assumpção (Estação n.º 7), estamos certos que conseguiremos melhorar as condições de circulação pedonal (Este-Norte) da mesma zona, no sentido de estimular os seus moradores pelo interesse em realizar passeios ecológicos (passear a pé). Entretanto, com uma melhor distribuição dos movimentos de tráfego, prevê-se um movimento de trânsito rodoviário razoável e sem grandes pressões.

Segurança contra o incêndio

*De acordo com a legislação vigente sobre a prevenção de incêndios, 50% das vias de acesso à zona adjacente às paredes dos edifícios dispõem de 6,0m de largura livre, condições essas que permitem o acesso das viaturas dos bombeiros, **que estão em conformidade com as disposições consagradas no artigo 8.º do Capítulo II do Regulamento de Segurança contra Incêndios.** Face aos edifícios que se encontram naquela zona, a não ocupação da área acessível do traçado do metro ligeiro constitui já uma vantagem para satisfazer as condições legalmente estabelecidas para a passagem das viaturas dos bombeiros. Conforme acima referido, a fim de facilitar, pode-se pensar em construir uma zona reservada exclusivamente ao trânsito de peões, criando desta forma condições para a reserva de um espaço como corredor de circulação exclusivo à passagem dos viadutos dos bombeiros com mais de 6m de largura livre com vista a responder às dúvidas e preocupações dos moradores sobre o problema da segurança em caso de incêndio.*

B.3 A questão de equilíbrio e harmonia entre a Estação da Alameda Dr. Carlos d'Assumpção (Estação n.º 7) e o Jardim

Requisitos

1. *A construção da estação do metro ligeiro no Parque Dr. Carlos d'Assumpção vai trazer indubitavelmente um maior fluxo de pessoas para os dois lados do Parque, e para diminuir esse fluxo e evitar possíveis conflitos de trânsito, torna-se importante otimizar as condições de ligação entre os prédios à sua volta e a própria estação.*
2. *A estação do metro ligeiro a ser construído no Parque Dr. Carlos d'Assumpção implica a ocupação de algum espaço verde, portanto, para recuperar o espaço perdido e otimizar o ambiente à volta, há que melhorar a concepção da estrutura externa da mesma para conseguir uma melhor integração nos espaços verdes do próprio Parque e atingir um melhor equilíbrio e harmonia ambiental.*
3. *Principais características da Estação n.º 7*
 - *Alterar a estrutura externa para uma melhor adaptação aos espaços verdes do Parque*
 - *Acrescentar uma plataforma de embarque e desembarque com vista panorâmica e zonas verdes de forma a recuperar o espaço verde do Parque*
 - *O terminal da estação terá por baixo uma passagem pedonal ao nível térreo que permite o acesso livre dos passageiros*
 - *Serão construídos ascensores exteriores que farão a ligação à plataforma (escadas e elevadores)*

C. Principais problemas sobre a proposta alternativa (Avenida Dr. Sun Yat-Sen)

- C.1 Esta proposta está em contradição com o plano de desenvolvimento de infra-estruturas do Governo*

De acordo com os elementos e as propostas remetidos pelo GIT ao Departamento de Planeamento Urbanístico da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, aí se sugere a construção de uma passagem subterrânea na Avenida Dr. Sun Yat-Sen, com um corredor marginal e zonas verdes à superfície. Portanto, se formos agora desenhar

o traçado do metro ligeiro para esta zona, afectaríamos de certa forma, o plano de desenvolvimento urbanístico desta mesma zona. Estando em curso o estudo do plano director dos novos aterros da zona B, se integrássemos agora o traçado do metro ligeiro na referida zona, estaríamos a provocar um atraso na entrada em funcionamento da 1.ª Fase do Sistema do Metro Ligeiro prevista para o ano de 2015;

C.2 A construção de viaduto pode trazer impactos paisagísticos negativos à zona marginal e à zona junto à Estátua de Kun Iam.

Se formos construir o viaduto do metro ligeiro na Avenida Dr. Sun Yat-Sen, traria não só impactos paisagísticos negativos à zona marginal da referida avenida e à zona junto à Estátua de Kun Iam mas também ao panorama paisagístico do corredor marginal a ser construído naquela mesma zona segundo o plano de desenvolvimento futuro das novas zonas urbanas feito pelo Governo;

C.3 Áreas de captação e infra-estruturas de acesso por parte da população

Proposta de referência

Nesta proposta refere-se ao local dentro do Parque Dr. Carlos d'Assumpção, mais os escritórios e habitações ali próximos, a área de captação é de 244.000m² num raio de 300 metros, o que representa uma grande facilidade de acesso e constitui uma vantagem para o sistema de metro ligeiro servir eficientemente a população de Macau;

Proposta alternativa

Segundo a proposta, a construção da estação ficaria ao lado da Estátua de Kun Iam na Avenida Dr. Sun Yat-Sen, distanciada dos edifícios próximos do Parque Dr. Carlos d'Assumpção, cuja área de captação é de 156.000m² num raio de 300 metros, o que representa uma maior dificuldade de acesso do metro ligeiro, pelo que, esta opção seria pouco estimulante para a população;

C.4 Condições destinadas aos passageiros da zona da Avenida Dr. Sun Yat-Sen

Com a construção da estação do metro ligeiro, prevê-se o aumento do fluxo de tráfego de passageiros na respectiva zona. Se formos construir a estação na Avenida Dr. Sun Yat-Sen, os acessos para os passageiros poderão provocar impactos paisagísticos negativos à zona marginal e à zona junto à Estátua de Kun Iam. Tendo em especial consideração a grande intensidade de tráfego ou de tráfego rápido na Avenida Dr. Sun Yat-Sen, tal pode aumentar em muito os riscos de acidentes se a população não utilizar aqueles acessos.

D. Comparação

Comparação ambiental (“A”)

Ordem	Item de classificação	Proposta de referência	Pontuação	Proposta alternativa	Pontuação
A.1	<i>Impacto visual</i>	<i>O viaduto vai ocupar 37,5% (9/24=0,375) da largura da rua, prevê um impacto paisagístico da rua interna e dos moradores em pisos mais baixos</i>	6	<i>Com impacto na zona costeira da Avenida Dr. Sun Yat-Sen, e na Estátua de Kun Iam</i>	8
A.2	<i>Poluição sonora</i>	<i>Instalar barreiras acústicas para reduzir o impacto nos moradores nas vias internas onde se insere o viaduto</i>	4	<i>O viaduto que passa pela orla marítima, por estar afastado da zona residencial, tem um menor impacto.</i>	6

A.3	<i>Poluição atmosférica e renovação de ar</i>	<i>Ficando o sistema sobrelevado na rua interna é necessário efectuar testes e proceder simulações (através do sistema informático) sobre poluição do ar e alteração de sistema da ventilação</i>	5	<i>Para uma melhor adequação às necessidades do desenvolvimento dos novos aterros da zona B, os prédios que ficam nos dois lados do viaduto vão ser afectados pela poluição do ar e poluição sonora</i>	6
A.4	<i>Poluição luminosa</i>	<i>Tratando-se de sistema de metro ligeiro sem condutor, torna-se desnecessário a utilização de sistemas de forte iluminação</i>	6	<i>Tratando-se de sistema de metro ligeiro sem condutor, apesar de ser desnecessário a utilização de sistemas de forte iluminação, o impacto produzido na zona da Estátua de Kuan In, seria mais relevante da parte da noite</i>	4

A.5	<i>O impacto ambiental produzido pela localização da estação</i>	<i>A estação da Alameda Dr. Carlos d'Assumpção encontra-se virada para o Sul, o que vai implicar óbvias adaptações da sua estrutura externa para uma melhor integração no ambiente do Parque como forma de minimizar os impactos negativos.</i>	6	<i>Face aos impactos paisagísticos negativos na zona marginal, deve ter em especial consideração os direitos da população para o seu melhor aproveitamento.</i>	4
		<i>Parte A Subtotal =</i>	27		28

Comparação dos assuntos relacionados com a vida da população (“B”)

<i>Ordem</i>	<i>Item de classificação</i>	<i>Proposta de referência</i>	<i>Pontuação</i>	<i>Proposta alternativa</i>	<i>Pontuação</i>
<i>B.1</i>	<i>Encontra-se em conflito com o plano de desenvolvimento de infra-estruturas definido pelo Governo</i>	<i>Quer a Rua de Londres quer a Rua do Porto são zonas já desenvolvidas, e não está prevista a construção de novas infra-estruturas para aquela mesma zona</i>	<i>8</i>	<i>A rua que fica no círculo externo vai ser substituída por um corredor marginal com túnel subterrâneo para circulação de veículos, prevendo-se assim um maior movimento rodoviário, e a construção do sistema de metro ligeiro na orla marítima trará grandes impactos ao respectivo planeamento e desenvolvimento de tráfego</i>	<i>3</i>
<i>B.2</i>	<i>Assuntos relacionados com a protecção contra incêndios</i>	<i>Está em conformidade com a legislação sobre a prevenção de incêndios</i>	<i>5</i>	<i>Está em conformidade com a legislação sobre a prevenção de incêndios</i>	<i>6</i>

B.3	<p><i>Quanto à acessibilidade de metro ligeiro por parte da população (área de captação) e à interligação com outros meios de transporte</i></p>	<p><i>Ficando a estação na Alameda Dr. Carlos d'Assumpção, apresenta grandes vantagens na interligação com outros meios de transporte (especialmente com a estação de autocarros já existentes)</i></p>	8	<p><i>Ficando a estação na zona marginal, é necessário melhorar as condições de circulação pedonal e aperfeiçoar as respectivas infra-estruturas</i></p>	5
B.4	<p><i>Aproveitamento do espaço por baixo do viaduto</i></p>	<p><i>O viaduto vai ocupar o espaço no meio da rua, o espaço por baixo do viaduto reservado exclusivamente para complementar os parques de estacionamento. Não está prevista qualquer construção de novas infra-estruturas</i></p>	6	<p><i>Pode-se aproveitar o espaço por baixo do viaduto para novos equipamentos sociais e de ginástica com vista a suprir a falta de instalações desportivas daquela mesma zona</i></p>	7
		<p><i>Parte B Subtotal =</i></p>	27		21

Impacto das obras, prazo de execução e custos (“C”)

Ordem	Item de classificação	Proposta de referência	Pontuação	Proposta alternativa	Pontuação
C.1	<i>Poluição sonora e vibrações durante as obras</i>	<i>Se as obras forem nas ruas interiores, prevêem-se influências nos acessos às habitações durante o período da sua execução</i>	4	<i>Se as obras forem na zona marginal, prevê-se pouca influência nos acessos às habitações por estarem mais distanciadas</i>	6
C.2	<i>Poluição do ar durante as obras</i>	<i>Estando próximo da zona habitacional, há que controlar de forma rigorosa o problema da emissão de poluentes durante a execução das obras</i>	4	<i>Estando próximo da zona marginal, é uma vantagem para a difusão de poluentes</i>	6
C.3	<i>Impacto no trânsito</i>	<i>Existindo várias vias secundárias, prevê-se o descongestionamento de trânsito da zona mesmo com o fecho provisório daquele segmento</i>	8	<i>Ficando na rua principal (na circular externa), prevê-se um maior impacto negativo de trânsito</i>	4

C.4	Período das obras	<i>Sendo um traçado mais curto, prevê-se a conclusão das obras num período mais curto</i>	8	<i>Sendo um traçado mais comprido, prevê-se a conclusão das obras num período mais longo</i>	5
C.5	Custos	<i>Sendo um traçado mais curto, prevêem-se custos mais reduzidos</i>	8	<i>Sendo um traçado mais comprido, prevêem-se custos mais elevados</i>	5
		<i>Parte C Subtotal =</i>	32		26

Classificação final dos diferentes itens (“A”+“B”+“C”)

<i>Ordem</i>	<i>Item de classificação</i>	<i>Proposta de referência</i>	<i>Pontuação</i>
A	<i>Ambiente</i>	27	28
B	<i>Vida da população</i>	27	21
C	<i>Impacto das obras, prazo de execução e custos</i>	32	26
	<i>Total =</i>	86	75

E. Conclusões

A equipa responsável pela prestação de serviços de Elaboração do Projecto para o Segmento C220 de Macau tem feito um estudo preliminar sobre as referidas propostas e propostas alternativas e acompanhado opiniões e desejos da sociedade quanto ao projecto da construção do sistema do metro ligeiro. Durante a primeira fase de concepção ou desenvolvimento preliminar do projecto, respeitando as exigências da construção do metro ligeiro impostas por vários serviços públicos e individualidades provenientes de diferentes camadas sectoriais, foi feito pela mesma equipa um estudo preliminar e uma análise profunda e técnica sobre a proposta de referência e a proposta alternativa.

Nas propostas apresentadas, o segmento C220 refere-se ao seguinte traçado começando por Estação n.º 5, (em direcção Este-Norte) Avenida Dr. Sun Yat-Sen (próximo da Doca dos Pescadores) - Centro Cultural de Macau (em direcção de Oeste-Sul) - Rua de Londres - Alameda Dr. Carlos d'Assumpção (Estação n.º 7) - Rua do Porto - Avenida 24 de Junho - Jardim das Artes (Estação n.º 8). Depois segue se por Rotunda de Ferreira do Amaral - Lago Nam Van (Estação n.º 9). As estações da Rua do Porto, Alameda Dr. Carlos d'Assumpção e Rua do Porto são as que se encontram mais próximas da zona residencial, causando, desta forma, grande preocupação aos moradores daquela zona sobre questões como poluição sonora, poluição do ar, poluição luminosa, localização das estações do metro ligeiro. Para responder a estas preocupações, propõe-se a optimização dos viadutos e das instalações do Terminal da Estação n.º 7.

De acordo com as condições/ as exigências mencionadas na proposta do projecto do segmento C220, a nossa empresa fez também estudos preliminares sobre a proposta alternativa. A referida proposta sugere o metro a utilizar o traçado em direcção de Oeste-Sul, ou seja a começar pela Estação n.º 5 e sem ter que passar pela Rua de Londres, Alameda Dr. Carlos d'Assumpção e Rua do Porto, substituindo este traçado por Avenida Dr. Sun Yat-Sen, ou seja, fazer passar pela rua à frente da Estátua de Kun Iam, e virar de MGM para a Avenida 24 de Junho, seguindo depois o traçado da proposta inicial para a Estação n.º 8.

No estudo preliminar, foi feita uma comparação das opções apresentadas na proposta de referência e na proposta alternativa e uma análise profunda sobre o traçado do sistema do metro ligeiro. Se o estudo tivesse como objectivo fazer uma análise preliminar sobre a preocupação de longo prazo dos moradores da zona NAPE, o traçado sugerido na proposta alternativa seria uma opção ideal para resolver um conjunto de problemas levantado pelos moradores da Rua de Londres e da Rua do Porto, problemas esses como, poluição sonora, poluição do ar, sistema de ventilação, perigo de incêndio, etc.. Todavia, o projecto da construção do sistema do metro ligeiro constitui a primeira obra desta envergadura a ser implementada em Macau, envolvendo nela uma série de questões sociais e económicas, fortes influências no futuro ordenamento do trânsito e do transporte, no desenvolvimento económico de Macau e no desenvolvimento regional, por isso, quando se fez a comparação entre a proposta de referência e a proposta alternativa, devido às limitações impostas por especiais condições objectivas deste grande projecto de infra-estrutura, fomos obrigados a fazer uma análise profunda sobre outros factores importantes

a ter em conta dos diferentes traçados do sistema do metro ligeiro de Macau.

Após meses de trabalho e colaboração com diversos serviços públicos, de acordo com os elementos recolhidos, verificou-se que o traçado da proposta alternativa está em grande conflito com o plano urbanístico a iniciar em breve e as condições gerais respeitantes às infra-estruturas actualmente disponíveis daquela zona. Se formos optar pelo traçado que consta na proposta alternativa, vamos ter que encarar vários problemas como por exemplo: prejuízos às actividades sócio-económicas daquela zona devido ao prolongamento do traçado do sistema metro ligeiro; impacto paisagístico negativo junto à zona da Estátua de Kun Iam; problemas para a implementação do plano de desenvolvimento urbanístico daquela zona com a alteração da marginal da zona Este-Sul (especialmente na zona Sul da cidade) da Península de Macau; enfraquecimento da dinâmica económica dos moradores da mesma zona devido à localização da estação no circuito exterior, etc. Comparando com o traçado da proposta de referência, este parece ser mais vantajoso porque passa por uma zona bem desenvolvida que permitirá uma interacção saudável e construtiva para o plano do desenvolvimento urbanístico da zona NAPE e de Macau em geral. Por isso, o traçado sugerido na proposta de referência está mais em conformidade com os objectivos da construção do sistema do metro ligeiro, mas por outro lado, há que reconhecer a importância e a necessidade de reforço de infraestruturas complementares dotadas de todos os elementos necessários a fim de atenuar as preocupações manifestadas pelos moradores daquela zona.

Segundo a análise comparativa acima mencionada e tendo em especial consideração os problemas do ambiente, da população e das influências das obras, na primeira etapa da fase da concepção, verificou-se que a proposta de referência apresenta de facto mais vantagens em comparação com a proposta alternativa, por isso, a futura concepção de infra-estruturas vai ter que preencher os requisitos que constam na proposta de referência.”

O estudo e a sua conclusão acima transcrita levantam-nos grandes reservas quanto à sua natureza e ao efeito pretendido, pelas seguintes razões:

- (1) **Não se percebe qual o motivo de, em Julho de 2011, ainda haver necessidade de solicitar a elaboração de um estudo a uma empresa de consultadoria, sem qualquer fundamento nem dados referentes a testes efectuados**

anteriormente para servirem de base, quando já se tinham iniciado as obras!
O que se pretendeu com esta iniciativa?

- (2) Quanto ao teor do estudo, **não foi encontrada qualquer fundamentação científica em relação à análise efectuada, tratando-se apenas de uma simples apresentação sumária (compilação) de um conjunto de problemas verificados e uma conclusão sobre a viabilidade das propostas por um método de classificação (em pontuação).**
- (3) **Citando como exemplo o quadro de classificação, suscitam-se dúvidas como: Quais são os critérios utilizados para a classificação? Como é feita a classificação? Quais são os motivos desta classificação? Por isso, para além das dúvidas sobre o seu efeito, não pode aquele ter qualquer valor de referência no caso concreto.**
- (4) É mais que evidente que o relatório de consultadoria em referência tem como objectivo tentar reforçar a posição do GIT (fazer passar o metro pelo circuito interno – Rua de Londres e Rua do Porto), **mas não foi encontrada no referido relatório qualquer fundamentação científica ou informação técnica convincente. Mesmo que fossemos olhar para os resultados da classificação, não se verifica grande diferença na pontuação obtida entre as duas propostas, ou seja, numa escala de 0 (zero) a 100 (cem) pontos, registou-se apenas 11 pontos de diferença entre as mesmas, por isso, quer uma quer outra, apresentam basicamente vantagens quase idênticas.**
- (5) Relativamente às conclusões do relatório, apesar de serem pouco realistas, verifica-se que, desde o início e até final, faltam os fundamentos técnicos e científicos, especialmente no problema da segurança contra incêndios, optando-se por repetir simplesmente a posição do GIT, sem apresentar quaisquer elementos complementares de suporte.

* * *

Já houve empresas que chegaram a propor a construção de sistema de metro ligeiro subterrâneo (túnel subterrâneo):

- De acordo com o sumário do relatório elaborado, em Dezembro de 2005, pela empresa MTR de Hong Kong, denominado “Sumário do Relatório Final de

Estudo de Viabilidade do Metropolitano de Macau” (adiante designado por Estudo da Viabilidade do Metropolitano (*vide* páginas 1968 a 2516 do anexo), aquele foi um trabalho desenvolvido baseado nas ideias apresentadas pelo GDI sobre a viabilidade do sistema subterrâneo. Nesse relatório, propõe-se a introdução de um sistema subterrâneo para a Península de Macau e construção de viaduto para a Ilha da Taipa. Segundo o mesmo relatório, considera-se o sistema ***Automated People Mover (APM)*** como sistema mais viável para Macau, apresentando características como 6% de declive máximo, 100m de raio de curvatura e uma área de captação que contempla um raio fixado de 300m e de 500m (*vide* página 2025 do anexo), entretanto, quanto ao traçado, é basicamente idêntico com ligeiras diferenças, nas quais se propõe a passagem do metro ligeiro pela Avenida de Amizade e Avenida da Praia Grande.

- Posteriormente, uma outra empresa de consultadoria mais a empresa da MTR de Hong Kong procederam a análises sobre o traçado fixado pelo GDI, propondo as mesmas que seja adoptado 6% de declive máximo na fase da concepção baseado num sistema de metro ligeiro de superfície e sistema de metro ligeiro sobrelevado. E quanto ao traçado do sistema do metro ligeiro, as referidas empresas procederam a estudos com base na proposta do GDI, ou seja para a zona NAPE, propondo que o metro venha a passar pela Avenida Dr. Sun Yat-Sen, mas segundo os elementos actualmente disponíveis, não foi encontrado qual o motivo que levou o GDI a adoptar aquela opção.
- Mais tarde, a referida empresa de consultadoria procedeu a um estudo de viabilidade das propostas que constam no relatório elaborado pela MTR de Hong Kong, indicando que o sistema de metro ligeiro subterrâneo aumentaria os custos de construção e exploração, causaria maiores dificuldades técnicas e implicaria o aumento de riscos, mas sem apresentar elementos pormenorizados sobre dados científicos e documentos comprovativos que possam servir de suporte.
- Em 2007, o GDI procedeu ao estudo do projecto de optimização de metro ligeiro, tendo em consideração ao actual sistema que apresenta propostas A e B para a zona do Norte da cidade e propostas C e D para a zona NAPE, o GDI procedeu à respectiva análise, considerando que para garantir uma área de captação que contempla um raio de 300m, diminuir o impacto paisagístico perto da Estátua de Kun Iam, e evitar conflitos de trânsito com o túnel do NAPE, retirou a hipótese do traçado da Avenida Dr. Sun Yat-Sen e **propõe que o metro passe pela Rua de Londres**, mas igualmente sem ter apresentado elementos

pormenorizados sobre dados científicos e documentos comprovativos que posam servir de suporte.

Por isso, não se pode considerar completamente inviável a proposta da construção de um túnel na Avenida Dr. Sun Yat-Sen para a passagem do metro ligeiro (é óbvio que terão custos comparativamente mais elevados do que o sistema de metro ligeiro de superfície).

* * *

Parte VIII: Conclusão

Devido à complexidade e especificidade da construção do metro ligeiro, o Comissariado não reúne condições suficientes nem pode apresentar uma única proposta sobre a viabilidade do projecto, mas por outro lado, estão reunidas todas as condições para o Comissariado proceder à análise sobre questões técnicas e de segurança, indicando os problemas que têm causado dúvidas e preocupações às pessoas, bem como as omissões e faltas verificadas aquando da decisão das políticas por parte dos serviços competentes. Com base na conclusão acima apresentada, o Comissariado entende que:

1. Ao considerar e tomar decisões sobre o traçado do sistema de metro ligeiro de Macau, a forma de tratamento e os procedimentos adoptados pelos serviços competentes foram inadequados e pouco convincentes para o público, porque não houve uma divulgação completa dos dados e critérios técnicos.
2. Perante uma obra desta envergadura, com forte influência no futuro, verificaram-se inadequações, quer no âmbito técnico quer no âmbito de gestão por parte do GIT, o que causou inúmeros problemas e conflitos; por exemplo, questões que deveriam ter sido resolvidas na fase de concepção em vez de apenas serem ponderadas depois das decisões já tomadas. Citando aqui um exemplo: a norma NFPA 130 (*Standard for Fixed Guideway Transit and Passenger Rail Systems*), só foi pedido parecer junto do Corpo de Bombeiros sobre a aplicação da referida norma (NFPA130), antes do início das obras, depois de se ter tudo decidido e realizado os concursos, um acto que se torna incompreensível, ficando-se com dúvidas sobre os princípios e normas que foram adoptadas na fase da concepção.

3. **Por outro lado, foram ainda adoptadas regras e procedimentos pouco convincentes na fase de consulta de opinião**, e considera-se que há pouca representatividade das empresas encarregadas ou dos destinatários do(s) inquérito(s) desenvolvido(s) e critérios pouco convincentes para as consultas de opinião. É esta a razão que levou a que as consultas tenham tido resultados insatisfatórios.

4. **Relativamente às consultas de opinião sobre o metro ligeiro, ou seja, consultas de opinião acerca da estrutura do metro ligeiro e do seu traçado, os respectivos procedimentos bem como a forma como se procedeu às consultas não estão em conformidade com os requisitos de uma administração pública mais moderna e actual, pois não se explicaram ao público, as questões relacionadas com os dados técnicos bem como questões que têm a ver com a qualidade e segurança, surgindo, por isso, dúvidas e preocupações inevitáveis.**

5. **No que diz respeito à escolha do traçado**, substituiu-se a Avenida Dr. Sun Yat-Sen da proposta inicial, pela Rua de Londres, **sem que se tenham apresentado no processo quaisquer fundamentos convincentes sobre tal decisão e não existe qualquer suporte científico e técnico para tal procedimento.**
 - (1) Se a alteração do traçado fosse o resultado de uma ponderação técnica (simplesmente uma avaliação técnica), então a proposta inicial teria de ser considerada como deficiente.
 - (2) Se a proposta inicial foi considerada uma proposta satisfatória, então, considera-se inadequada a proposta da mudança para a Rua de Londres, sem qualquer fundamentação.
 - (3) Caso ambas as propostas se possam considerar viáveis, **o interessa é ter a certeza que as mesmas se encontram de acordo com os padrões técnicos e de segurança rigidamente exigidos, e dentro deste contexto, escolher aquela que corresponda melhor às seguintes condições:**
 - (a) Custo reduzido;
 - (b) Elevado grau de segurança;
 - (c) Menor influência sobre os direitos e interesses dos moradores daquela zona, e tendo especial consideração aos direitos e interesses legítimos

dos moradores próximos.

- (d) Adequado ao desenvolvimento futuro de Macau e em conformidade com os requisitos do plano de desenvolvimento urbanístico pré-definidos (já definidos).

Relativamente às condições acima mencionadas, o GIT nunca chegou a apresentar os respectivos fundamentos de uma forma sistemática e com algum suporte científico.

6. Quando se propôs mudar o traçado da Avenida Dr. Sun Yat-Sen para a Rua de Londres, os argumentos utilizados limitaram-se a referir que assim se satisfaziam as necessidades das futuras obras dos novos aterros e do desenvolvimento da rede rodoviária da zona Oeste. Mas atenção: a referida rede rodoviária da zona Oeste é uma simples concepção preliminar do GIT sobre a qual não recaiu qualquer decisão final. Se formos consultar o recente plano director das novas zonas urbanas, é fácil de constatar que não se encontra no respectivo plano qualquer referência sobre a tal rede rodoviária da zona Oeste, só se tivessem substituído essa intenção por uma outra nova proposta. Face aos diferentes pressupostos, pergunta-se: Qual a origem da concepção que tem levado a insistir-se no traçado pela Rua de Londres? Por outro lado, desconhece-se o autor da concepção da tal rede rodoviária da zona Oeste, e as autoridades competentes nunca chegaram a aprovar tal concepção. Por isso, consideramos que há falta de fundamentação e são pouco convincentes as explicações apresentadas pelo GIT.
7. **A falta de uma coordenação eficaz entre serviços envolvidos, como GIT, CB, DSSOPT, etc, e a incapacidade de resposta pronta e atempada aos problemas são outros dos motivos de insatisfação dos cidadãos.** Relativamente às questões técnicas, não há razão para tantos atrasos. Diz um provérbio Chinês que “o ouro verdadeiro é resistente ao fogo”.
8. Relativamente aos dados que constam no projecto e aos dados recolhidos in loco constata-se uma ligeira diferença, o que se torna difícil de aceitar e compreender, sobretudo quando estamos perante uma obra em concreto.
9. O GIT só contratou empresas de consultadoria para proceder à análise técnica depois de os moradores terem levantado dúvidas e preocupações sobre determinado pormenor ou questões técnicas. Para além disso, as referidas empresas são consideradas empresas pouco credíveis no âmbito técnico e os

resultados não são convincentes. Isto revela que houve falta de seriedade e de isenção no estudo detalhado dos problemas, bem como falta de apresentação de propostas de outras alternativas na fase da concepção, especialmente no que diz respeito à especificação das regras técnicas e dados sobre a segurança.

10. De acordo com o relatório apresentado pela empresa encarregada pelo GIT, no que diz respeito á avaliação/classificação das propostas dos traçados da Rua de Londres e da Avenida Dr. Sun Yat-Sen, quanto aos resultados da classificação, numa escala de 0 (zero) a 100 (cem) pontos, registaram-se apenas 11 pontos de diferença entre as duas propostas, e segue-se a seguinte dúvida: Qual a diferença entre elas? No nosso entender, não existem diferenças relevantes entre as duas propostas. Os serviços deviam esclarecer, detalhadamente, a situação, e tentar convencer a população com base nas normas técnico-científicas em vez de utilizarem meras palavras vagas.

[Nota: Se formos proceder agora uma análise mais profunda e completa sobre a proposta do metro ligeiro, estamos convictos de que há ainda muitos problemas em aberto neste domínio que merecem um estudo mais aprofundado, mas aproveitamos o presente relatório para apresentar apenas alguns dos pontos fundamentais acima mencionados.]

* * *

Parte IX: Propostas

1. Face a uma obra desta envergadura, e tendo em consideração a grande exigência técnica e a complexidade do projecto, como foi referido, não há condições suficientes nem cabe ao Comissariado apresentar uma proposta de valor único e viável, mas perante qualquer proposta que corresponda às exigências técnicas e de segurança, podemos com segurança apresentar algumas opiniões:
 - (1) Propomos a alteração do traçado para a Avenida Dr. Sun Yat-Sen, com sistema de metro ligeiro subterrâneo e substituir o traçado da Rua de Londres por passeios e faixa de rodagem (cancelando toda a área reservada ao estacionamento), servindo assim como acesso à «Dynasty Plaza» que será futuramente a via principal que faz ligação das zonas Este/Oeste segundo.

- (2) A proposta supracitada apresenta de facto algumas vantagens como aproveitamento mais equilibrado do espaço daquela zona; uma maior protecção dos direitos e interesses legítimos da população e do impacto paisagístico da zona marginal bem como adequação às necessidades para o futuro desenvolvimento das zonas Este/Oeste, por isso, seria uma proposta que traria menos influências e poderia até pensar-se em aproveitar o espaço subterrâneo em prol do futuro desenvolvimento urbanístico.
2. Estamos cientes que qualquer alteração pode provocar custos financeiros adicionais e atrasos nas obras, no entanto, é importante estarmos conscientes de que estamos perante uma obra virada para o novo milénio ou seja para o futuro, por isso há que assumir posturas rigorosas e cautelosas uma vez que o projecto tem a ver directamente com o desenvolvimento de Macau e a vida das suas gentes para os próximos dez anos. (Temos um bom exemplo que é o tabuleiro inferior da Ponte Sai Van)
3. Caso se mantenha o traçado na Rua de Londres, deve o GIT divulgar junto do público os elementos de suporte sobre os argumentos utilizados na questão de segurança e deixar de recorrer às explicações abstractas e palavras vagas.
4. O GIT deve apresentar explicações das análises técnicas junto à população em geral, e não somente aos moradores na zona da Rua de Londres nem a este Comissariado. Estamos perante uma obra social, ou seja, uma obra pública, significa que se trata de uma obra virada para a toda população, os custos de investimento são suportados por dinheiro público, por isso, é fundamental o aproveitamento adequado dos recursos e o respeito pelo conceito da gestão financeira razoável.

* * *

Para além disso, segundo os elementos recolhidos nesta fase, verificou-se que devido à falta de rigor nos trabalhos preparatórios, se prevê a necessidade de reajustamentos técnicos face a um número significativo de problemas que poderão eventualmente surgir durante as obras, e tendo em consideração as diferentes competências entre serviços envolvidos. Por isso, se as condições permitirem, o Comissariado propõe ao Chefe do Executivo a criação, por despacho, de um Grupo Técnico Especializado, que responda directamente perante si, o qual deve integrar quadros superiores da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes

e do Corpo de Bombeiros com vista a conseguir uma maior centralização dos trabalhos e resolução atempada dos problemas técnicos (quer por motivos de alterações ou quer por motivos de surgimento de novos problemas) no sentido de evitar mais atrasos ou confusões.

* * *

Como o presente Relatório envolve questões técnicas, políticas e da decisão final, determino a comunicação do mesmo aos seguintes:

- (1) Sua Excelência, o Chefe do Executivo;**
- (2) O Secretário para os Transportes e Obras Públicas;**
- (3) O Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes;**
- (4) O queixoso (a Associação para o Desenvolvimento da Comunidade de Macau).**

* * *

Comissariado contra a Corrupção, aos 5 de Setembro de 2012.

O Comissário contra a Corrupção
Fong Man Chong

* * *

Pontos conclusivos:

Lições que se retiram do presente caso:

- (1) Nos termos da lei (artigos 114.º e 115.º do Código do Procedimento Administrativo), os órgãos da Administração Pública devem, em geral, tomar decisões administrativas de forma fundamentada e pormenorizada. A mesma regra se aplica às decisões envolvendo assuntos técnicos;
- (2) Os serviços públicos responsáveis por obras públicas gozam de um certo nível de poder discricionário. No entanto, a discricionariedade técnica não está isenta de fiscalização. No fim de contas, quaisquer projectos ou decisões tomadas estão dentro do âmbito da gestão pública. Por isso, a doutrina e as normas basilares do diploma legal acima referido devem ser cumpridas escrupulosamente;
- (3) A adopção da norma internacional NFPA 130 deveria ter sido definida na fase de concepção. Não deve haver hesitações sobre a adopção desta norma mesmo após a conclusão do planeamento;
- (4) Quanto às matérias relacionadas com o interesse público, as consultas públicas devem ser conduzidas de uma forma justa, imparcial, transparente, eficiente e objectiva;
- (5) Os projectos de meios de transporte em grande escala devem harmonizar-se com o planeamento urbanístico e ser aprovados primeiro pela entidade competente nos termos da lei;
- (6) A falta de coordenação e a diferença de critérios técnicos adoptados pelos serviços públicos tornam difícil corresponder às expectativas dos cidadãos e desfazer as dúvidas destes;
- (7) Sob o pressuposto do respeito pela discricionariedade técnica do serviço competente, a autoridade de fiscalização pode fiscalizar a concepção e plano do projecto. Caso haja qualquer falha ou inadequação técnica, considera-se ainda uma falha ou erro na gestão pública e o autor da decisão deve assumir a responsabilidade;

- (8) Com a especialização de diversos sectores, o trabalho de fiscalização tem de ser especializado. Fiscalizar uma obra, desde o início até ao fim da sua execução, incluindo a fiscalização técnica é um novo modelo de fiscalização. Exemplos deste são: os Jogos Olímpicos de Pequim, os Jogos Asiáticos de Guangzhou e a Universíada em Shenzhen, nos quais as autoridades fiscalizadoras exerceram, em todas as fases do projecto, uma plena fiscalização sobre a execução e gestão da respectiva obra, com o objectivo de assegurar uma execução sem falhas dos trabalhos de cada fase do projecto. Estas boas experiências poderão servir como referências;
- (9) Os problemas técnicos detectados no projecto pela autoridade de fiscalização devem ser resolvidos prioritariamente pelo serviço competente. A inércia deste significa má gestão do projecto. Em consequência, o serviço competente terá de assumir a respectiva responsabilidade;
- (10) Não cabe à autoridade de fiscalização encontrar uma solução final para o problema, devendo ser o serviço competente que, de acordo com os requisitos técnicos e os princípios da gestão pública, toma uma decisão final sobre a melhor solução, ou seja, a solução que melhor serve o interesse público (de entre as mais diversas opções, só uma pode ser qualificada como a melhor solução).

Caso IV

Relatório de análise sobre uma queixa relacionada com omissão administrativa

Sumário:

- A interpretação da lei deve seguir as regras estabelecidas no artigo 8.º do Código Civil;
- Caso esteja previsto na lei o dever de regulamentar, o próprio diploma legal deve conter devida e claramente a matéria a regulamentar para que o dever possa ser cumprido integralmente;
- A norma elaborada anteriormente pode ser utilizada como uma das formas de concretização de uma outra norma elaborada posteriormente. Não existe nenhum conflito entre elas.

* * *

Parte I: Assunto

1. A Associação Novo Macau apresentou, em 11 de Setembro de 2012, uma queixa ao Comissariado contra a Corrupção (adiante designado por CCAC) com o seguinte conteúdo:

“A Associação Novo Macau vem por este meio solicitar ao CCAC para dar acompanhamento a um caso de omissão por parte do Governo da Região Administrativa Especial de Macau.

De acordo com o artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M, lei que regula o direito de associação, cabe ao Governador (actual Chefe do Executivo) publicar anualmente as contas referentes aos subsídios atribuídos às associações, e as associações que beneficiem de subsídios de entidades públicas, em montante superior ao valor fixado pelo Governador (actual Chefe do Executivo), publicam as suas contas na imprensa local dentro de um mês.

A Associação Novo Macau, remeteu em Julho (de 2012) um ofício dirigido ao Chefe do Executivo solicitando que fosse publicado, o mais breve possível, o referido valor nos termos da lei. Todavia, o Governo da RAEM, apesar de não ter publicado, até ao momento, o referido valor, não deu qualquer justificação à sociedade nem à Associação Novo Macau das razões da não publicação do mesmo.

As entidades públicas da RAEM (designadamente a Fundação Macau) têm atribuído anualmente subsídios de valor elevado a determinadas associações locais, questão que tem sido objecto de crítica por parte do público e dos deputados, levantando dúvidas acerca da imparcialidade e da falta de rigor no âmbito de apreciação e autorização desses subsídios bem como da fiscalização dos respectivos procedimentos. O estrito cumprimento desta lei constitui um factor impulsionador de uma melhor fiscalização da utilização do dinheiro público por parte dos cidadãos. Pelo contrário, caso o Governo da RAEM deixasse de cumprir a lei, dificilmente conseguiria auto defender-se, e seria certamente qualificado como cúmplice daquelas associações que gastam injustificada e irresponsavelmente grandes quantidades de dinheiro!

Associação Novo Macau, aos 11 de Setembro de 2012”

2. Após recolher, conhecer e dispor dos elementos relacionados com a presente queixa, o CCAC vai proceder em seguida a uma análise mais completa sobre a mesma.

* * *

Parte II: Análise

As duas questões principais desta queixa são:

- (1) A interpretação e a execução do artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto;
- (2) A relação entre as disposições vigentes que regulam a publicação de lista de apoios financeiros (subsídios) atribuídos a associações pelos Serviços Públicos e o citado artigo.

* * *

A – Em relação à lei citada

O artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, dispõe:

*“Artigo 19.º
(Publicação das contas)*

1. As associações que beneficiem de subsídios ou de quaisquer outros contributos de natureza financeira de entidades públicas, em montante superior ao valor fixado pelo Governador, publicam anualmente as suas contas no mês seguinte àquele em que elas forem aprovadas.

2. A publicação é efectuada em um dos jornais registados no Território.”

Relativamente ao teor da queixa, na realidade, quer antes da transferência de soberania, quer após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, nunca foi fixado nem publicado o valor referido no artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, que regula o direito de associação. Significa isto uma omissão? Ou lacuna na legislação? Ou falta de fiscalização? Podemos analisar este ponto a vários níveis.

I – Análise sobre a estrutura textual da norma

O artigo 19.º da citada lei dispõe:

*“Artigo 19.º
(Publicação das contas)*

1. As associações que beneficiem de subsídios ou de quaisquer outros contributos de natureza financeira de entidades públicas, em montante superior ao valor fixado pelo Governador, publicam anualmente as suas contas no mês seguinte àquele em que elas forem aprovadas.

2. A publicação é efectuada em um dos jornais registados no Território.”

1. Face à redacção do artigo 19.º, não é difícil notar que, na altura, o legislador não previu, obrigatória e imperativamente, a produção do respectivo despacho dentro de um determinado prazo e deixou, pelo menos, ao Governador, antes da transferência de soberania (Chefe do Executivo, após o estabelecimento da RAEM)³⁸, o poder discricionário de decidir nas duas vertentes:
 - a) Tempo – Quando será produzido e publicado o referido despacho, o que não é indicado expressamente no diploma;
 - b) Montante – Como não está previsto no artigo 19.º, o poder de decisão nesta matéria ficou deixado ao Governador (ou seja, Chefe do Executivo, após o estabelecimento do RAEM).
2. Relativamente ao momento certo de um acto legislativo ou da elaboração de um Estatuto, alguns académicos entendem que:

“Os actos de omissão administrativa abrangem a omissão de actos em concreto no âmbito administrativo e a omissão de acto legislativo. A omissão administrativa e legislativa constituem actos que reúnem essas duas características, isto é, a omissão de acto legislativo e a omissão de acto administrativo, significam que determinados órgãos legislativos ou órgãos administrativos deixam de cumprir a disciplina imposta por norma de categoria superior, não assumindo, injustificadamente, as responsabilidades criadas por via legislativa, como por exemplo, definir em tempo oportuno as formas e tramitações adequadas para a criação de regimes através de actos de inovação legislativa, de alteração e de revogação legislativas. A omissão administrativa e legislativa constituem actos de desistência da responsabilidade administrativa e da responsabilidade legislativa por parte do órgão administrativo ou legislativo. Numa perspectiva doutrinal, a omissão administrativa e legislativa integra três factores essenciais:

- 1) *A responsabilidade normativa dos órgãos administrativo e legislativo;*
- 2) *O poder normativo dos órgãos administrativo e legislativo;*
- 3) *Um acto omissivo ou acto negativo por parte dos órgãos administrativo e legislativo.*

³⁸ Vide o ponto (4) do Anexo 4 da Lei n.º 1/1999, Lei de Reunificação, de 20 de Dezembro.

(...)

3. *Relação entre a omissão normativa da Administração e o uso do poder discricionário de produção legislativa*

Podemos por várias formas diferenciar os tipos de violação de deveres por ilegalidade administrativa por omissão. De acordo com a “Teoria de poder discricionário restritivo”, o abuso do poder discricionário constitui uma das razões que dão origem à prática de ilegalidade administrativa por omissão. Em termos do grau de liberdade do poder normativo da Administração, a omissão da Administração neste âmbito reveste geralmente duas modalidades: omissão no cumprimento do que está imposto pela lei superior e omissão no exercício do poder discricionário em matéria da legislação. Tais modalidades estão intimamente ligadas ao grau de clareza, de coacção e de rigor do regime de delegação de poder legislativo do Estado. Em simultâneo, tal regime constitui ainda um critério importante para constatar a omissão da Administração no uso da competência legislativa (autorizada pelo parlamento). Isto porque é justamente a falta de força coerciva, de clareza e de lógica verificada no regime de autorização de poder normativo na Administração que afecta a razoabilidade do uso do poder discricionário da Administração em matéria da legislação. Este fenómeno gera muitas dificuldades em identificar se existe ou não ilegalidade administrativa por omissão, do ponto de vista de Estado de Direito no sentido formal e ainda em determinar o tipo de omissão do poder regulamentar. Quando existe uma ausência de regras legislativas delegadas da lei superior ou existe ambiguidade ou fraqueza de coercibilidade da lei superior, só podemos avaliar se existe ou não omissão do poder normativo considerando o fundo histórico da elaboração do respectivo diploma e as necessidades e desenvolvimento da sociedade.(...)”³⁹

Nisto consiste a especificidade da omissão normativa por parte da Administração.

* * *

³⁹ Vide o "Estudo sobre a Omissão Normativa da Administração da Autoria" de Yu Lishen, in *Regime Jurídico e Desenvolvimento Social*, n.º 2 de 2011.

II – Da análise do objectivo da Lei n.º 2/99/M e do teor do artigo 19.º

1. É óbvio que a Lei acima referida não se destina a regular os apoios financeiros atribuídos a associações, mas sim a declarar a liberdade de associação, sendo este um princípio fundamental.

2. Qualquer associação goza de liberdade a nível do seu funcionamento, desde que não viole a lei. Regra geral, a Administração não pode intervir arbitrariamente nos assuntos internos das associações, entre os quais se inclui a situação financeira das mesmas. Nos termos do artigo 19.º, as associações que beneficiem de apoios financeiros, em montante superior a um valor a ser fixado por despacho, necessitam de publicar as suas contas. Se o previsto nesse artigo for considerado como uma “ordem para regulamentar”, existem nele ambiguidades consideráveis, razão pela qual a entidade executora enfrenta imensas dificuldades, nomeadamente:
 - (1) No que se refere à publicação das contas, quais as contas que devem ser publicadas? Será a totalidade das contas? Ou apenas a parte das contas referente aos apoios financeiros atribuídos pelo Governo?
 - (2) Serão apenas os projectos subsidiados que serão o objecto da publicação? Ou deve ser publicada ainda a forma de aplicação dos subsídios recebidos?
 - (3) Serão publicadas as contas em pormenor? Ou em forma sintética?

Dada a falta de clareza do conteúdo da norma em causa, torna-se difícil o seu cumprimento e concretização. No caso de serem ultrapassados os limites de actuação fixados na lei, o acto em causa poderá consubstanciar usurpação de poder.

* * *

B – Sobre a disposição relativa à publicação da lista das associações subsidiadas

De facto, antes da publicação da Lei n.º 2/99/M, a atribuição de apoios financeiros já estava regulamentada por um despacho administrativo – *vide* o Despacho n.º 54/GM/97, de 1 de Setembro, que dispõe:

“1. Atribuição de apoios financeiros a particulares e a instituições particulares (códigos 04-02-00-00, 04-03-00-00, 08-02-00-00 e 08-03-00-00 do Orçamento Geral do Território – classificação económica das despesas públicas, nos termos do anexo II ao Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Dezembro, na redacção do Decreto-Lei n.º 49/84/M, de 26 de Maio, rege-se pelos seguintes princípios:

1.1. Podem beneficiar de apoios financeiros as instituições particulares que desenvolvam actividades de interesse público, estejam legalmente constituídas e prossigam fins não lucrativos e ainda os particulares que promovam actividades consideradas igualmente de interesse público e sem fins lucrativos.

1.2. Os apoios financeiros devem ser concedidos para actividades concretas e bem definidas no tempo, podendo também, excepcionalmente, destinar-se a assegurar o funcionamento de instituições particulares.

(...)

2. Os serviços e fundos autónomos abrangidos por este despacho publicarão no Boletim Oficial, nos meses de Janeiro, Abril, Julho e Outubro, listagens referentes ao trimestre anterior, identificando os beneficiários dos apoios financeiros e os montantes atribuídos.

(...).”

Podemos proceder à análise do despacho supra sob vários aspectos.

I – Da análise da matéria regulamentada pelo despacho

1. Rigorosamente falando, a matéria tratada no despacho deve ser regulamentada por um regulamento administrativo. Todavia, o então Governador de Macau gozava de poder legislativo em algumas matérias. É evidente que a matéria em

apreço não se trata de um assunto próprio da Administração, mas sim um regime de atribuição de apoios financeiros, razão pela qual deve ser regulamentada por uma norma hierarquicamente superior. Em suma, a matéria em análise deve ser objecto de um “regulamento”.

2. Considerando que se encontram vinculados ao despacho não só a Administração mas também as entidades que dela não fazem parte – os requerentes e as associações, os efeitos produzidos ultrapassam a esfera da Administração.
3. Em situação normal, quando se trate de normas abstractas e de aplicação reiterada, deve ser adoptada a forma de regulamento, sendo que o despacho se aplica a casos concretos e individuais.

II – Da análise do destinatário do despacho

Dispõe o ponto 1 do Despacho n.º 54/GM/97, de 1 de Setembro que:

“A atribuição de apoios financeiros a particulares e a instituições particulares (códigos 04-02-00-00, 04-03-00-00, 08-02-00-00 e 08-03-00-00 do Orçamento Geral do Território – classificação económica das despesas públicas, nos termos do anexo II ao Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Dezembro, na redacção do Decreto-Lei n.º 49/84/M, de 26 de Maio, rege-se pelos seguintes princípios:

1.1. Podem beneficiar de apoios financeiros as instituições particulares que desenvolvam actividades de interesse público, estejam legalmente constituídas e prossigam fins não lucrativos e ainda os particulares que promovam actividades consideradas igualmente de interesse público e sem fins lucrativos.

1.2. Os apoios financeiros devem ser concedidos para actividades concretas e bem definidas no tempo, podendo também, excepcionalmente, destinar-se a assegurar o funcionamento de instituições particulares.”

Daí verificamos que o despacho acima referido se destina aos dois seguintes grupos:

- Particulares;
- Associações (Instituições particulares).

Pelo contrário, a Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, através do seu artigo 19.º, destina-se exclusivamente a associações, sendo relativamente restrito, o seu âmbito de aplicação.

III – Em relação ao montante atribuído

Nos termos do ponto 2 do Despacho n.º 54/GM/97, de 1 de Setembro:

“Os serviços e fundos autónomos abrangidos por este despacho publicarão no Boletim Oficial, nos meses de Janeiro, Abril, Julho e Outubro, listagens referentes ao trimestre anterior, identificando os beneficiários dos apoios financeiros e os montantes atribuídos.”

Pelo exposto, ainda que os serviços públicos (incluindo os serviços autónomos) dêem um apoio financeiro com o valor de apenas 1 pataca, estes têm que publicar no Boletim Oficial da RAEM a lista dos apoios financeiros concedidos. Então, qual é a sua finalidade? A finalidade é cumprir os princípios da transparência e da publicidade das finanças públicas, para os cidadãos tomarem conhecimento e se produzir assim um efeito de fiscalização.

IV – Em relação à forma de publicação

1. Nos termos do Despacho n.º 54/GM/97, exige-se que os serviços públicos publiquem a decisão de atribuição de apoios financeiros e seu conteúdo, no Boletim Oficial da RAEM. O Boletim Oficial da RAEM é a publicação periódica oficial, constituindo o meio adequado para publicar os documentos com valor jurídico ou os assuntos de natureza solene.
2. Diferentemente, o artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M só exige que as associações abrangidas publiquem as suas contas num dos jornais e a publicação é realizada por iniciativa das associações beneficiárias. Pelo exposto, o Despacho n.º 54/GM/97 escolhe e define uma forma de publicação com um nível mais elevado, uma fiscalização mais exigente e um maior rigor.

V – Em relação à ordem da data de entrada em vigor dos diversos diplomas

Numa perspectiva da análise da ordem da data de entrada em vigor dos diversos diplomas, talvez haja uma dúvida: o Despacho n.º 54/GM/97 foi elaborado antes da Lei n.º 2/99/M e qual é a relação entre os dois?

As respostas são simples:

1. Antes da entrada em vigor da Lei n.º 2/99/M, a entidade competente para tratar esta matéria já tinha escolhido uma forma de regulação mais rigorosa e um nível mais elevado e, até agora, esta forma ainda continua em vigor;
2. Apesar de o legislador exigir, através da Lei n.º 2/99/M, a definição de um outro conteúdo, o Despacho n.º 54/GM/97 já quase o continha integralmente e extravasa em muito o conteúdo daquele. Neste sentido, o Despacho n.º 54/GM/97 é ainda uma das formas de concretização do artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M.

VI – Em relação ao desenvolvimento informático e à facilidade de consulta

1. Tanto a Lei n.º 2/99/M como o Despacho n.º 54/GM/97 exigem a publicação do valor e conteúdo dos apoios financeiros, cuja finalidade é proporcionar à população em geral tomar conhecimento e exercer a fiscalização. Para se poder fazer fiscalização, primeiro deve-se ter conhecimento da situação. E para ter conhecimento da situação, deve haver oportunidades para consultar as respectivas informações.
2. Actualmente, com o desenvolvimento informático, o Boletim Oficial da RAEM já pode ser consultado na Internet e a sua consulta é mais conveniente que a leitura de jornais. Os serviços públicos têm que realizar a publicação nos períodos definidos (trimestralmente) e, por isso, esta é mais concentrada e conveniente para a consulta por parte da população em geral. Apesar de vários jornais poderem ser igualmente consultados na *Internet*, há outros que ainda não oferecem o mesmo serviço. Isso poderá causar inconveniência ou outros problemas para os cidadãos tomarem conhecimento (por exemplo, no caso de as associações escolherem a publicação das suas contas num semanário

com poucos leitores, a eficácia da fiscalização será muito diminuída). E, em conclusão, prevalece a publicação no Boletim Oficial da RAEM.

VII – Em relação à utilização de recursos

No caso de se exigir às associações a publicação das contas, as associações têm de pagar as respectivas despesas. E isso poderá acarretar-lhes despesas adicionais. A repetição de um acto praticado por serviços públicos (serviços que atribuem subsídios) pode ou não corresponder a uma eficiência processual e isto é objecto de discussão.

* * *

Parte III: Conclusões

Face ao exposto, o CCAC considera que:

1. Nos termos do Despacho n.º 54/GM/97, de 1 de Setembro, todos os serviços públicos (incluindo os serviços autónomos) que atribuem subsídios às associações têm que publicar no Boletim Oficial da RAEM o valor, a data e a finalidade de apoios financeiros. E isso já cumpre funções e tem o efeito de fiscalização das fontes de financiamento das associações;
2. Ainda que dêem um apoio financeiro com o valor de apenas 1 pataca, os serviços públicos têm que cumprir as disposições do Despacho acima referido e isso já produz, em certa medida, os efeitos que o artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M pretende alcançar;
3. Independentemente da forma de publicação (a publicação no Boletim Oficial da RAEM) ou do conteúdo de publicação (isto é, qualquer valor de subsídio tem que ser publicado), a exigência do regime definido no Despacho n.º 54/GM/97, de 1 de Setembro, é mais completa, a sua forma de execução é mais rigorosa e a força e o papel de fiscalização é mais forte em comparação com as disposições do artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto;

4. Neste sentido, concluímos que o Despacho n.º 54/GM/97, de 1 de Setembro, também constitui uma das formas de concretização do artigo 19.º da Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto, pelo que não existe verdadeiramente uma lacuna na regulamentação da matéria em causa;
5. Portanto, tal como mencionado, em princípio, cabe necessariamente à entidade competente determinar a oportunidade de elaborar a lei ou regulamento, salvo se estiver definido um plano de calendarização pela lei constitucional. Em relação ao processo em análise, não integra este caso excepcional e, por isso, não existe omissão por parte da Administração;
6. É claro que o Governo deve acompanhar o desenvolvimento da sociedade e definir um regime mais perfeito em relação ao regime vigente sobre as formas, o procedimento e a fiscalização da atribuição de subsídios. No entanto, isso é outra matéria e não constitui o objecto da queixa.

* * *

Comunique-se o teor do presente relatório a Sua Excelência o Chefe do Executivo.

Remete-se a cópia autenticada do presente relatório à associação a que o queixoso pertence.

* * *

Arquive-se o presente processo após a respectiva execução.

* * *

Comissariado contra a Corrupção, aos 7 de Novembro de 2012.

O Comissário contra a Corrupção
Fong Man Chong

* * *

Pontos conclusivos:

Lições que se retiram do presente caso:

- (1) Um despacho publicado anteriormente pode ser entendido como uma das formas de concretizar uma lei que é elaborada posteriormente. Não existe entre os dois uma relação de exclusão;
- (2) Um diploma legal estabelecendo um dever de regulamentar deve conter devida e claramente em si mesmo a correspondente matéria. Caso contrário, torna-se difícil a sua aplicação;
- (3) Caso os direitos de associações sejam de natureza semelhante à dos direitos fundamentais de pessoas singulares, não é conveniente a sua regulamentação através de um despacho;
- (4) Se se considerar que a fiscalização exercida pelo Governo é incompleta ou insuficiente, deve, nos termos gerais de direito, exigir-se à entidade competente que tome medidas de aperfeiçoamento sendo opções possíveis as medidas legislativas e administrativas.

[Nota: Após o envio do Relatório, o CCAC recebeu uma carta do queixoso, exprimindo a sua discordância da conclusão do CCAC. No entanto, como o relatório da análise subsequente foi feito em 2013, o mesmo não é incluído neste Relatório de Actividades.]

Caso V

Relatório de Investigação sobre os fundamentos da cessação da comissão de serviço do Segundo-Comandante do Corpo de Bombeiros e a respectiva queixa⁴⁰

Apresentam-se seguidamente os motivos que levaram o CCAC decidir a não publicação, em 2012, do conteúdo do presente relatório:

1. Após a investigação em relação a alguns factos, o CCAC considerou que neles existiria eventual infracção disciplinar e, portanto, propôs a instauração de processo de investigação disciplinar. Na fase actual, os respectivos factos devem ser de carácter confidencial. No caso de se tornarem públicos os mesmos, isso poderá influenciar a investigação disciplinar;
2. A entidade recomendada deu uma primeira resposta, em 19 de Dezembro de 2012 sobre a recomendação, e só entregou, em 18 de Janeiro de 2013, ao CCAC a 2.^a resposta escrita. O CCAC está a fazer uma profunda análise da respectiva resposta e, por isso, não é conveniente publicitar o “relatório de investigação” sem a decisão final.
3. Pelo exposto, actualmente (Março de 2013), o CCAC ainda está a tratar do assunto relacionado com o “relatório de investigação” e, a par disso, tem que cumprir o dever de sigilo previsto pela lei. Nos termos do n.º 1 do artigo 294.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau:

*“Artigo 294.º
(Natureza secreta do processo)*

1. *O processo disciplinar tem natureza secreta até à acusação, podendo, contudo, ser facultado ao arguido, a seu requerimento, o exame do processo, sob condição de não divulgar o que dele conste.*

⁴⁰ Para proceder à análise do caso, o presente relatório refere-se a declarações prestadas por várias testemunhas que serão referenciadas pelas letras do alfabeto em cumprimento dos princípios de confidencialidade e proporcionalidade.

(...).”

Por isso, a publicação do conteúdo do respectivo relatório pode eventualmente não estar em conformidade com a lei.

4. A alínea 13) do artigo 4.º da “Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau” (doravante designada por Lei Orgânica), alterada pela Lei n.º 4/2012, de 26 de Março, dispõe que:

“Ao Comissariado contra a Corrupção compete:

(...);

*13) Tornar públicas, através da comunicação social, posições suas decorrentes do desempenho das atribuições previstas nas várias alíneas do n.º 1 do artigo anterior, ou as respectivas notícias, **mas sempre no respeito do seu dever de sigilo;***

(...).”

Para tal, após uma ponderação sobre o direito à informação do público e o dever de sigilo, o CCAC decidiu não publicitar o conteúdo integral do respectivo relatório, divulgando apenas a parte referente à conclusão do mesmo relatório que foi notificada ao queixoso:

Conclusão e recomendação

- I. Matéria a que se reporta a queixa e a que não foi dada procedência após investigação
 1. De um ponto de vista objectivo, o facto de o queixoso não se ter apresentado, em 12 de Abril de 2010, junto ao Comandante, um dia depois da falta por doença e sem quaisquer elementos comprovativos de que ao mesmo tenha sido autorizada verbalmente pelo Comandante a dispensa de se apresentar, o acto praticado pelo queixoso viola o disposto na alínea e) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 76.º do Regulamento de Serviço Interno do Corpo de Bombeiros; por outro lado, após investigação, não se encontram provas suficientes de que o Comandante tenha dito publicamente que o queixoso teria que assumir responsabilidade criminal pela prática deste acto.

2. Consultando o Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau (EMFSM), não se encontra nenhuma norma que determine explicitamente que quando um superior criticar o seu subordinado, não podem estar presentes subordinados deste ou funcionários de categoria inferior à do mesmo. Nesta medida, a queixa, relativamente à matéria em que, segundo o queixoso, o Comandante não o devia criticar em frente aos subordinados e esse acto constituía uma violação do EMFSM, é julgada improcedente.
3. Tanto no EMFSM, como no Regulamento de Serviço Interno do Corpo de Bombeiros e no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, não se encontra nenhuma norma que determine a obrigatoriedade de publicação do mapa de férias em ordem de serviço. Pelo exposto, a queixa, na parte em que o queixoso considera que é necessário o Comandante do CB aprovar o seu mapa de férias de 2011 para a publicação em ordem de serviço nos termos da lei, é julgada improcedente.
4. É verdade que o Comandante do CB, nalgumas ocasiões, não distribuiu ao queixoso, mas sim ao Segundo-Comandante S, documentos destinados à direcção, visto que tais documentos se referiam às operações do CB e que neste caso compete ao Comandante do CB decidir qual o Segundo-Comandante responsável pelas mesmas operações e por receber os respectivos documentos. Acresce que quando se tratava de documentos referentes a actividades organizadas pela Obra Social do CB, o secretário do Comandante O distribuía espontaneamente os mesmos ao queixoso. Assim sendo, não lhe assiste razão relativamente à alegação de que o seu acesso a informações tinha sido vedado.
5. As instruções internas do CB estabelecem que o seu pessoal, incluindo o pessoal de direcção e chefia, é obrigado a assinar o livro de ponto nas horas de início e termo dos períodos normais de trabalho. Nesta norma, não se verifica violação dos princípios da igualdade e da boa fé. Sendo assim, considera-se improcedente o argumento do queixoso, tendo este alegado ter sido solicitado para cumprir o horário de trabalho fixo, o que no seu entender viola a lei.
6. Considerando que o guarda-porteiro também procede ao registo das horas de entrada e saída de outras chefias quando estas se ausentarem

do local de trabalho durante o horário normal de expediente, não assiste razão ao queixoso relativamente ao argumento de que a medida em causa, implementada por ordem do Comandante, foi manifestamente dirigida contra si, argumento este que teve como base as instruções internas para o controlo de assiduidade do pessoal do CB, nas quais se estabelece que o pessoal pertencente a divisões ou unidades orgânicas superiores está excepcionado do registo de entrada e saída efectuado pelo guarda-porteiro.

7. Foi devido à existência de problemas relacionados com a assiduidade do queixoso que o Comandante do CB determinou aos subordinados que procedessem à guarda do vídeo com registo de entrada e saída do queixoso. Por esta razão, não se verifica a existência de irregularidades na diligência efectuada pelo Comandante do CB.
8. O Chefe do Departamento de Gestão de Recursos **T** referiu que o queixoso não podia convocar os funcionários do Departamento para reuniões nem podia mandá-los participar na elaboração do Guia Administrativo, efectuada pelo mesmo departamento. Ele informou o queixoso que, caso necessário, teria de pedir instruções e obter autorização prévia dele. Não se verificou qualquer ilegalidade grosseira neste acto.
9. O Chefe do Departamento **T** mandou o funcionário **AA** enviar por fax, às 9h01 e 14h31 diariamente, a folha de ponto do Posto Operacional Central para o Departamento de Gestão de Recursos e Secretaria e Recepção no Comando do CB no Lago Sai Van. Trata-se de um pedido especial diferente do habitual e, ainda por acima, isto foi posto em prática só após a transferência do queixoso para o Departamento de Gestão de Recursos. No entanto, tendo em consideração que a folha de ponto dos outros funcionários do mesmo departamento que trabalham no Comando no Lago Sai Van é também recolhida às 9h00 e 14h00 e submetida imediatamente ao Chefe do Departamento para visto, não estão reunidas as condições, de momento, para concluir que as ditas medidas adoptadas pelo Chefe do Departamento **T** constituam uma violação do princípio da boa-fé e uma falta de justiça.
10. Por enquanto, não se afigura qualquer irrazoabilidade nas alegações do Chefe do Departamento **T**, segundo as quais o queixoso tinha chegado atrasado.

II. Ilegalidades e irregularidades administrativas detectadas após investigação**Sobre a questão relativa ao Comandante do CB**

1. No Relatório de Avaliação do Desempenho do Pessoal de Direcção elaborado em 6 de Maio de 2011, o Comandante do CB, utilizou vários acontecimentos ocorridos antes de 18 de Agosto de 2010 (fora do período de avaliação) para avaliar o desempenho do queixoso, cujo conteúdo apresenta informações contraditórias e mostra falta de fundamentos.
2. Sem ter feito a devida audiência para o queixoso se pronunciar, foram levados ao Relatório de Avaliação do Desempenho do Pessoal de Direcção de 6 de Maio de 2011, factos contra o queixoso que o Comandante considera verdadeiros colhidos meramente das conversas entre alguns colegas do CB, acto esse que viola o disposto no artigo 10.º do Código do Procedimento Administrativo (Princípio da participação).
3. O Comandante indica no Relatório de Avaliação do Desempenho do Pessoal de Direcção, de 6 de Maio de 2011, que o queixoso violou os seus deveres consagrados no EMFSM, sem ter instruído qualquer processo disciplinar destinado à descoberta da verdade dos factos.
4. Quanto ao serviço de transporte solicitado pelo queixoso ao pessoal (condutores) do CB entre a sua casa e o local de trabalho, para a prestação de trabalho, o Comandante afirmou que tal não podia ser considerado como por motivo de serviço e tinha constituído uma violação dos diplomas legais sobre a utilização de veículos da Administração Pública e do Despacho do Secretário para a Segurança n.º 38/SS/2002. Objectivamente, não se encontra nenhum fundamento legal para esta alegação.
5. Alguns funcionários do CB indicam que têm recebido ordens e insinuações do Comandante para evitarem relacionamentos profissionais bem como pessoais com o queixoso. Outros funcionários do CB afirmam que têm sido pressionados pelo Comandante, que poderia reduzir a nota de classificação do seu desempenho, caso mantivessem relacionamentos próximos com o queixoso, situação que poderá pôr em causa as oportunidades de promoção na carreira, obrigando os mesmos a marginalizarem o queixoso. Alguns funcionários, por serem amigos íntimos do queixoso, para além de não serem nomeados para cargos de chefia,

- têm tido uma avaliação de desempenho inferior, e foram-lhes retiradas as tarefas pelas quais eram inicialmente responsáveis, ficando totalmente ultrapassados em termos funcionais, e prejudicados no que diz respeito à evolução da carreira, etc.
6. Vários funcionários do CB referiram que o Comandante, sem prova suficiente, fez várias alegações sobre o queixoso, como por exemplo, que ele tomava refeições e montava negócios com um dirigente e diversas figuras influentes, com o fim de “obter algumas vantagens”.
 7. Um dirigente do CB afirmou explicitamente, por forma escrita, que o Comandante lhe disse que ele próprio, manipulando o seu poder, tinha impedido o queixoso do gozo de férias em Dezembro de 2010.
 8. O Comandante do CB não indicou claramente, aos participantes na reunião em causa, que o documento submetido pelo queixoso era para transferência de férias para o ano seguinte. Este acto deu aos participantes a impressão que o queixoso tinha alterado as suas férias, optando por um período de férias que coincidia com o do Comandante, o que é injusto para o queixoso.
 9. Por seu despacho, o Comandante do CB mandou o queixoso realizar “individualmente e de forma confidencial” um estudo e análise dos trabalhos internos da corporação, mas sendo esta uma ordem formulada em termos contraditórios e irrazoáveis. Em declarações prestadas, o Comandante explicou que o trabalho distribuído ao queixoso através do seu despacho era uma tarefa rotineira que consistia na elaboração do relatório de actividades anuais e do plano de actividades para o ano seguinte. Todavia, da mera análise do despacho em apreço, é impossível chegar a essa conclusão. Isto mostra que o Comandante não conseguiu, através do seu despacho, transmitir adequadamente as suas ordens e instruções aos seus subordinados.
 10. O Comandante solicitou às chefias das diversas subunidades do CB que não informassem o queixoso dos trabalhos da corporação durante o período em que este exerceu as funções de comandante em regime de substituição, o que viola evidentemente o disposto no artigo 42.º do Código de Procedimento Administrativo.

Sobre as questões relativas à gestão e funcionamento interno do CB

11. É de referir que, por um lado, não é adequado que o registo de ponto do queixoso fosse visado pelo comandante do Posto Operacional Central e que, por outro, também se verificaram problemas no âmbito da comunicação interna do CB, uma vez que o queixoso não foi notificado de modo inequívoco depois de o modelo da folha de ponto ser modificado e aprovado por despacho do Comandante do CB. Assim, com a modificação do modelo da folha de ponto, deixou de existir o problema de “registo de ponto dos altos quadros ser visado pelo pessoal de categoria inferior”, tendo o queixoso sido também notificado expressamente pelo Comandante para assinar a folha de ponto já modificada, momento em que o queixoso deveria ter pedido esclarecimentos junto do Comandante em relação às suas dúvidas sobre a entidade com competência para aprovar o novo modelo da folha de ponto.
12. Em relação ao registo específico das horas de entrada e saída do queixoso, tal acto ofende manifestamente a dignidade da pessoa visada, violando as regras da boa fé.
13. Quanto à utilização de veículos particulares durante o exercício de funções públicas, não se encontra nenhuma orientação escrita e clara no CB. Existem várias práticas na realidade – nomeadamente no que se refere a situações em que alguns bombeiros, no exercício das suas funções, se deslocam em veículos particulares de e para o local de trabalho. Existem também circunstâncias em que o serviço de transporte de veículos da Administração Pública é solicitado para a deslocação entre casa e local de trabalho dos funcionários. Entretanto, o CB deve proceder à revisão do regime de utilização de veículos da Administração Pública para evitar disputas desnecessárias e agravamento de conflitos entre o seu pessoal.
14. O CB deve proceder à revisão do Regulamento de Serviço Interno do Corpo de Bombeiros para o seu aperfeiçoamento.

Sobre a questão relativa ao Chefe do Departamento de Gestão de Recursos do CB

15. Durante a elaboração do “Guia Administrativo do Corpo de Bombeiros”, o Chefe do Departamento de Gestão de Recursos **T** não forneceu ao queixoso apoio humano e informático suficiente.
16. Quanto à distribuição do local de trabalho para o queixoso, o Chefe do Departamento de Gestão de Recursos **T** não realizou uma repartição justa por ter distribuído ao queixoso um sítio inadequado para trabalhar.
17. **T** alegou que o queixoso não se apresentou junto do mesmo nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 76.º do Regulamento de Serviço Interno do Corpo de Bombeiros. Trata-se de uma alegação a que faltam fundamentos de facto e jurídicos.
18. O Chefe do Departamento de Gestão de Recursos **T** referiu que o queixoso, sem autorização superior, tinha dado ordens aos funcionários que não pertencem ao mesmo departamento, sendo esta uma alegação sem fundamento legal e injustificada.

Sobre a questão relativa ao tratamento da queixa destinada ao Chefe do Departamento de Gestão de Recursos **T e do respectivo recurso hierárquico por parte da autoridade**

19. Parte da matéria a que se reporta a queixa contra **T** e apresentada ao Segundo-Comandante **S** é, a certo nível, fundada. Assim sendo, os despachos n.ºs 16/CB/2011 e 17/CB/2011 proferidos pelo Segundo-Comandante **S**, segundo os quais a queixa apresentada pelo queixoso se considera “completamente infundada” e “não existe qualquer irregularidade nem acto impróprio praticado por **T**”, carecem de fundamento. Em simultâneo, o despacho proferido pelo Comandante do CB no qual mantém a decisão tomada pelo Segundo-Comandante também carece de fundamentação.
20. Foi solicitada no pedido formulado pelo queixoso a anulação do despacho n.º 04/CB/2012, de 20 de Janeiro de 2012, do Comandante do CB e dos despachos n.ºs 16/CB/2011 e 17/CB/2011, de 21 de Dezembro de 2011 e 27 de Dezembro

de 2011, respectivamente, ambos do Segundo-Comandante do CB. Além do mais, foi solicitada no mesmo a investigação e reforma dos actos praticados pelo pessoal de direcção e chefia do CB contra o queixoso. Entretanto, o dito pedido ainda não foi tratado pelo Secretário para a Segurança e nenhuma decisão foi por este tomada.

III. Diligências propostas

Tendo em consideração que compete ao Secretário para a Segurança a instauração de processo disciplinar contra pessoal de direcção e chefia e o controlo de funcionamento interno do CB, o CCAC comunicou ao Chefe do Executivo e ao Secretário para a Segurança as ilegalidades e irregularidades administrativas detectadas, bem como a alegada prática de infracção disciplinar de funcionários. Para além disso, nos termos das alíneas 6) e 7) do artigo 4.º da Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau, solicita-se ao Secretário para a Segurança a adopção das devidas diligências para o acompanhamento do caso, nomeadamente:

1. Proceder à investigação e ao acompanhamento adequado do caso, considerando a instauração de processo disciplinar, de averiguações ou de inquérito em conformidade com o disposto do EMFSM em relação à alegada prática de infracção disciplinar do Comandante do CB e aos problemas de funcionamento interno do CB.
2. Proceder, de novo, à apreciação e à investigação da queixa apresentada pelo queixoso contra o Chefe do Departamento de Gestão de Recursos T no termos do 253.º do EMFSM.

* * *

Tendo em conta que o presente Relatório revela vários problemas graves relacionados com o funcionamento e a gestão do CB, o CCAC propõe ao Secretário para a Segurança a consideração de aplicação do regime de sindicância previsto no n.º 2 do artigo 354.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau para resolver os diversos problemas existentes actualmente no CB.

(...).

Caso VI

Relatório de análise sobre os elementos exigidos pela Conservatória de Registo Civil para efeitos de registo de nascimento

Sumário:

- O procedimento administrativo normalmente é composto por um conjunto de “actos administrativos” e os serviços competentes devem dominar bem quais deles são de carácter imperativo e quais deles são de carácter facultativo de forma a melhor executarem o seu trabalho com qualidade e eficiência;
- Devem distinguir-se entre procedimentos habituais e casos excepcionais e resolver todos pela legislação aplicável.

* * *

Parte I: Motivos

1. O presente caso resulta de uma queixa apresentada ao CCAC pelo queixoso A, em 13 de Agosto de 2012, cujo teor é o seguinte: para além da insatisfação com o comportamento do Conservador da Conservatória do Registo Civil (CRC); o queixoso ficou também insatisfeito pelo facto de não ter recebido, por via telefónica, a resposta do superior hierárquico do funcionário da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça (DSAJ), de apelido Chan; outra insatisfação do queixoso tem a ver com a morosidade das formalidades procedimentais do não-tratamento do registo de nascimento do menor por parte da Conservatória do Registo Civil.
2. Para acompanhar a queixa acima referida, o CCAC enviou, em 31 de Agosto de 2012, um ofício à DSAJ, pretendendo conhecer melhor o caso. (*Vide a página 9*).

3. O CCAC recebeu, em resposta, um ofício por parte da DSAJ, em 11 de Setembro de 2012, que trazia anexo um CD (*Vide* as páginas 10 a 12).
4. Após uma análise preliminar, o CCAC enviou, em 16 de Outubro do mesmo ano, um ofício à CRC, solicitando informações complementares. Foi recebida a respectiva resposta em 17 de Outubro.

* * *

Parte II: Análise

Os motivos que levaram o queixoso a fazer a presente queixa são os seguintes:

1. O queixoso ficou insatisfeito com o comportamento do Conservador da CRC quando este o contactou;
2. Ficou ainda insatisfeito com o facto de não ter recebido, por via telefónica, a resposta do superior hierárquico do funcionário da DSAJ, de apelido Chan;
3. A outra insatisfação do queixoso tem a ver com a morosidade das formalidades procedimentais e o não tratamento do registo de nascimento do menor por parte da CRC.
 - i. Antes de mais, é de referir que, após o tratamento de forma sumária por parte do CCAC, o registo de nascimento do filho do queixoso acabou por se efectuar em dia 13 de Novembro de 2012. Por isso, não se justifica agora discutir a questão do não registo do menor. No entanto, outros aspectos do processo merecem ser analisados.
 - ii. O factor principal da insatisfação do queixoso foi quando os serviços competentes lhe exigiram preencher o estado civil num formulário de elementos complementares. O CCAC examinou a gravação de imagens do posto do registo civil e verificou o seguinte:
 - a) - O início do procedimento do registo de nascimento, foi uma conversa animada e não houve qualquer problema.

- b) - **No entanto, quando exigiram ao queixoso que preenchesse um formulário de elementos complementares, a situação passou a ser pior.** O queixoso questionou o trabalhador da CRC sobre a razão de preenchimento do estado civil e o trabalhador respondeu que, **no caso de não o preencher, não se podia fazer o registo de nascimento.** (...) **E que o requerimento do queixoso só poderia ser tratado após a obtenção da autorização do Conservador.** (...) Depois quando o queixoso pediu uma cópia do respectivo formulário, o trabalhador recusou, explicando que se tratava de um documento para uso interno. O mesmo acrescentou ainda que o formulário podia ser destruído, mas a CRC não podia proporcionar-lhe a cópia do mesmo formulário. Posteriormente, houve uma conversa entre o queixoso e o Conservador, em que o queixoso desabafou e solicitou um encontro com o superior hierárquico do Conservador (...).

Os problemas fulcrais são os seguintes:

1. **No tratamento de registo de nascimento, o requerente tem que preencher ou não os dados sobre o “estado civil”?**
2. **No caso de o requerente recusar oferecer os respectivos dados, apenas compete ao Conservador do registo civil autorizar o tratamento de registo de nascimento?**
3. **No caso de o requerente recusar oferecer os dados acima referidos, é verdade que não se possa realizar o registo de nascimento?**

* * *

Tentamos analisar os problemas com o recurso à legislação sobre aquela matéria.

- 1) De acordo com o n.º 2 do artigo 1657.º do Código Civil:

*“2. **A paternidade presume-se em relação ao marido da mãe e, nos casos de filiação fora do casamento, estabelece-se pelo reconhecimento.**”*

Relativamente ao presente caso, o queixoso efectuou, pessoalmente, o registo de nascimento do menor, em que assinou e reconheceu a paternidade biológica do menor. Por isso, não tem quaisquer dúvidas sobre a paternidade no presente

caso.

2) Por outro lado, o artigo 27.º do Código do Registo Civil dispõe que:

“Dizem-se partes, em relação a cada registo, o declarante e as pessoas a quem o facto directamente respeite, ou de cujo consentimento dependa a plena eficácia deste.”

O artigo 28.º do mesmo Código dispõe que:

“(Declarantes)”

1. *Os declarantes são identificados no texto dos assentos mediante a menção do nome completo e residência habitual.*
2. *A identidade dos declarantes é verificada pela exibição de documento de identificação admitido pela legislação em vigor ou mediante a abonação de duas testemunhas.”*

Por outro lado, o artigo 76.º do referido Código do Registo Civil dispõe que:

“(Declaração)”

O nascimento ocorrido no Território deve ser declarado verbalmente, no prazo de 30 dias, na conservatória competente.”

Este é um direito de qualquer recém-nascido, as individualidades com obrigação de registo devem assegurar esse direito do recém-nascido.

3) Relativamente aos elementos que devem ser apresentados para tratar do assento de nascimento, o artigo 81.º do Código do Registo Civil dispõe que:

“(Conteúdo do assento)”

1. *Além dos requisitos gerais, o assento de nascimento deve conter os seguintes elementos:*
 - a) **O nome completo do registando**, escrito em maiúsculas, quando romanizado;

- b) **O sexo;**
 - c) **A data do nascimento;**
 - d) **O lugar do nascimento, pela menção da freguesia;**
 - e) **O nome completo, lugar do nascimento e residência habitual dos pais;**
 - f) **Qualquer outra menção exigida por lei em casos especiais.**
2. *Os elementos são fornecidos pelo declarante, devendo ser exibidos, sempre que possível, os documentos de identificação dos pais do registando.*
 3. *O funcionário que lavrar o assento deve confirmar a exactidão das declarações através de documentos exibidos ou arquivados, de informações que possa obter e da realização das averiguações que se mostrem necessárias.”*

Como podem ver, no artigo acima mencionado, não aparece em nenhum lado, como também não existe qualquer legislação, que obrigue o queixoso a disponibilizar elementos para efeitos de comprovação do seu estado civil.

- 4) Durante uma conversa, o funcionário da CRC disse ao queixoso que: “*Se não indicar o estado civil, a CRC irá remeter os elementos ao Tribunal*”, esta afirmação merece ser melhor analisada, pelas razões abaixo indicadas:
 - a) **Os pais do nascido não são residentes da RAEM, nem têm residência habitual na RAEM;**
 - b) **A lei pessoal dos indivíduos acima referidos não é a da RAEM⁴¹. Neste sentido, mesmo que seja necessário averiguar a identidade dos mesmos (em relação à mãe, não houve dúvidas relativas à sua maternidade, uma vez que a mesma se dirigiu, pessoalmente, à CRC para efectuar o registo de nascimento do seu menor), não se pode recorrer à legislação da RAEM,**

⁴¹ Vide o artigo 30.º do Código Civil.

nem os tribunais da RAEM têm a competência sobre os mesmos⁴².

- 5) É fácil de perceber que o principal factor de insatisfação do queixoso deve-se ao facto de a CRC ter tratado o presente caso como um caso vulgar e de ter exigido ao queixoso que declarasse o seu estado civil (o que a lei não exige), sendo estas as causas que deram origem ao presente caso em análise.
- 6) De acordo com as informações que se encontram na página electrónica da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça, para o tratamento do assento de nascimento são exigidos os seguintes elementos:

“Não é necessária a presença do registando. Se os pais forem solteiros ou se o casamento ainda não tiver sido registado, devem ambos os pais apresentar-se na Conservatória do Registo Civil ou nos Postos do Registo Civil; quando exista certidão de casamento, basta a comparência de um deles.

Devem ser apresentados os seguintes documentos:

1. *Documentos de identificação dos pais;*
2. *Caso o pai ou a mãe, ou ambos, não possuam Bilhete de Identidade de Residente de Macau, devem apresentar o documento comprovativo da permanência em Macau ou boletim de entrada dos Serviços de Migração de Macau, nomeadamente: título de residência temporária, título de identificação de trabalhador não-residente, Bilhete de Identidade de Residente de Hong Kong ou passaporte;*
3. **Certidão de registo de casamento dos pais emitida pelo estrangeiro (excepto se houver registo na Conservatória Macau);**
4. *Nome do registando;*
5. *Comunicação de nascimento emitida pelo hospital.*

⁴² Vide o artigo 17.º do Código de Processo Civil.

Nota:

- *Devem ser apresentados os originais dos documentos acima referidos para verificação.*
- *Após a assinatura do registo de nascimento, é emitido e entregue ao declarante o boletim de nascimento (“cartão branco”), podendo posteriormente ser pedida a emissão da certidão de nascimento.*
- *Se a mãe fizer a declaração do nascimento com a indicação de que não pretende divulgar o nome do pai da criança ou ignora o seu paradeiro, a Conservatória do Registo Civil não fará a menção da paternidade.”*

Está mais do que evidente que a exigência constante no ponto 3 não está em conformidade com as disposições legais. Se os requerentes (Pai e Mãe), por hipótese, tivessem declarado, logo de início, que antes se divorciaram e ficaram juntos depois sem terem feito o respectivo registo do segundo casamento, nesta circunstância, porquê é que a CRC precisava de pedir aos requerentes que apresentassem a certidão de casamento ou documento comprovativo de divórcio? Ou se os requerentes (Pai e Mãe) vivessem juntos sem estarem casados, neste caso, a CRC iria também exigir a estes que apresentassem certidão de casamento para proceder ao registo de nascimento do menor? Os exemplos aqui expostos têm por objectivo explicar que **os documentos exigidos pela CRC que constam do ponto 3 não são documentos obrigatórios para o efeito, por isso, há que fazer um reajustamento das tais informações.**

- 7) Para tal, o CCAC propôs à CRC para proceder ao melhoramento do circuito de trabalho e ao aumento da exigência no funcionamento administrativo de modo a evitar, no futuro, novas situações idênticas, que para além de prejudicarem a eficiência e a qualidade dos serviços, podem ainda causar insatisfação aos requerentes por exigências injustificáveis.
- 8) Por fim, relativamente às outras duas questões que constam da queixa, tendo em consideração que a origem da queixa se deveu ao facto de a CRC ter exigido ao requerente a entrega de elementos não impostos por lei, além disso, tendo-se ainda verificado a falta de conhecimentos acerca dos procedimentos de registo civil por parte do requerente na conversa que teve com o Conservador e que as informações fornecidas pelo funcionário da primeira linha mereciam ser melhor analisadas, mas estando já resolvida a questão em causa, entende-se

desnecessário dar, nesta fase, acompanhamento ao caso, mas há espaço para introduzir melhorias na forma de tratamento de casos idênticos pela CRC.

* * *

Parte III: Conclusão e recomendação

Com base na conclusão acima apresentada, de acordo com a alínea 12) do artigo 4.º da “Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção”⁴³, relativamente aos factos que constam da presente queixa, o CCAC propôs à CRC para adoptar as devidas diligências de aperfeiçoamento e proceder, nos termos da legislação vigente, à actualização dos elementos necessários para o tratamento do assento de nascimento.

* * *

Notificar o Director dos Serviços de Assuntos de Justiça e o Conservador da CRC do teor do presente relatório.

* * *

Notificar o queixoso do teor do presente relatório.

* * *

Proceder ao arquivamento da presente queixa após a sua execução.

* * *

Comissariado contra a Corrupção, aos 20 de Novembro de 2012.

O Comissário contra a Corrupção
Fong Man Chong

⁴³ Lei n.º 10/2000, de 14 de Agosto, alterada pela Lei n.º 4/2012, de 26 de Março.

* * *

Pontos conclusivos:

Lições que se retiram do presente caso:

- (1) Quando se começa um procedimento administrativo deve sempre evitar exigir ao interessado directo o fornecimento de elementos não essenciais;
- (2) Quando o interessado directo recusar o fornecimento de elementos de carácter facultativo, os serviços competentes devem seguir os procedimentos de acordo com a lei e não devem adoptar critérios habituais para o seu tratamento;
- (3) Os serviços competentes devem assegurar a completude ou exactidão das informações que constam na sua página electrónica e proceder à actualização das mesmas sempre que necessário.

Caso VII

Relatório (síntese) sobre tratamento de queixas relacionadas com o serviço de telecomunicações móveis local que seria prestado apenas através da tecnologia de 3G a partir de 9 de Julho de 2012 e medidas recomendadas

Sumário:

- A operação de serviço de telecomunicações de 2G e/ou 3G na RAEM depende de autorização do Chefe do Executivo;
- Suscitaram-se problemas com base no facto que, por meios administrativos, os operadores seriam proibidos de fornecer o serviço de telecomunicações de 2G aos consumidores locais, mas autorizados a fornecer o mesmo aos utentes de *roaming*;
- Apesar do facto de apenas terem sido emitidas aos operadores licenças de serviço de 3G, os mesmos foram solicitados a fornecer simultaneamente o serviço de telecomunicações de 2G aos utentes de *roaming*. Trata-se de uma forma manifesta de “exercício de actividade sem a respectiva licença de exploração”;
- O anúncio da decisão de estender o período de licença de exploração de serviço de 2G sem autorização expressa do Chefe do Executivo é também problemático;
- O tratamento diferenciado entre consumidores locais e do exterior causa uma questão jurídica de injustiça.

* * *

Parte I: Assunto

A Direcção dos Serviços de Regulação de Telecomunicações (adiante designada por DSRT), anunciou recentemente que o serviço de telecomunicações móveis local será prestado apenas através da tecnologia 3G, a partir de 9 de Julho de 2012. Desde então, o Comissariado contra a Corrupção (adiante designado por CCAC), tem recebido inúmeras queixas, entre as quais, algumas que consideram que a referida decisão é uma injustiça para com a população de Macau, enquanto consumidores, porque serão obrigados a mudar de telemóvel e a transitar para o serviço de 3G.

Devido a limitações de tempo e tendo em consideração a especificidade da matéria em causa, não iremos aqui revelar ou analisar em detalhe o conteúdo das referidas queixas mas sim proceder à avaliação de alguns problemas mais relevantes no âmbito das políticas de telecomunicações implementadas pelo Governo a fim providenciar a sua Excelência, o Chefe do Executivo mais um elemento de referência que possa servir como base para a aplicação das medidas interventivas adequadas.

* * *

Parte II: Breve apresentação das tecnologias 2G e 3G

A Terceira Geração de Telecomunicações Móveis, (conhecida por 3.^a geração e vulgarmente abreviada por 3G), sendo CDMA2000 a sua referência standard, consiste em tecnologias móveis sem fios com uma grande capacidade de transmissão de dados. A tecnologia 3G permite a transmissão habitual da voz bem como o envio e recepção de dados (via e-mail e mensagem instantânea). Uma das características da tecnologia 3G consiste na prestação de serviços de transmissão de dados a elevada velocidade, geralmente superior a algumas centenas de kbps.

O sistema de comunicações móveis de terceira geração pode ser considerado resultado do padrão de IMT-2000, definido pela *International Telecommunications Union* (ITU). O objectivo inicial do sistema 3G prende-se, com base no referido padrão, na promoção da padronização de um sistema de comunicações internacional, envolvendo, de momento, 4 modos principais de operação que suportam os diversos padrões: CDMA2000, WCDMA, TD-SCDMA e WIMAX.

O 3G designa a terceira geração do sistema de telecomunicações da tecnologia digital. Os telefones celulares de primeira geração (hoje designados por 1G), surgiram

em 1995, e eram conhecidos inicialmente como redes celulares analógicas, porque as redes usavam sinais analógicos de voz; entre os anos de 1996 e 1997 surgiram os telefones móveis digitais de segunda geração (2G) que passaram a operar nas tecnologias GSM, TDMA, etc., com funções de recepção de dados, nomeadamente de recepção de e-mail ou de abertura de página electrónica. A maior diferença entre o 3G e as duas versões mais antigas do sistema, consiste na capacidade de suportar a transmissão de dados a elevada velocidade, permitindo aos seus utentes, independentemente do lugar onde se encontram, o respectivo serviço itinerante, o tratamento de dados multimédia, tais como de imagens, músicas e vídeos, navegação na internet, a realização de chamadas de videoconferência e o acesso aos serviços de Comércio Electrónico. No entanto, no estudo e desenvolvimento do sistema 3G, teve que se ter em consideração as vantagens do sistema 2G de forma a garantir a compatibilidade entre os dois sistemas. Para disponibilizar este conjunto de serviços, é necessário garantir que as redes celulares tenham a capacidade necessária ao suporte da transmissão de dados a elevadas velocidades. Nomeadamente disponibilizando aos clientes uma velocidade desde 2 Mbps (megabits/segundo) a 384 kbps (kilobits/segundo) para situações de baixa mobilidade (como por exemplo em espaço coberto e descoberto), e uma velocidade correspondente a 144 kbps para situações de grande mobilidade (por exemplo, num veículo automóvel – situação em que o sinal pode variar consoante o ambiente de rede).

O sistema 3G, comunicações móveis de terceira geração, numa perspectiva técnica, permite a transmissão de dados e informações a elevada velocidade, o acesso múltiplo por divisão de Código, a encriptação de dados e mensagens de voz. Para além disso, o 3G inclui também a tecnologia que permite a cobertura proporcional de sinal aos seus utentes, o que significa que, no que diz respeito à cobertura de sinal (3G); à exploração da rede de qualidade; à protecção ambiental e às técnicas de salvaguarda da segurança; à aplicação da tecnologia inteligente; e à adesão à internet móvel; a tecnologia do sistema 2G está completamente ultrapassada, não existindo qualquer possibilidade de este sistema poder alcançar idênticos resultados.

De acordo com os testes efectuados em comboios de alta velocidade (Wuhan-Cantão) pela China Telecom, a uma velocidade de 400 km/hora, a transmissão de dados e mensagens (vozes) através da rede 3G da *E-surfing* registou resultados satisfatórios. Numa perspectiva de análise técnica, foram encontrados essencialmente os seguintes problemas no sistema 2G:

- (1) Desactualização das técnicas de rede que oferecem no máximo algumas dezenas de K de velocidade, impedindo a transmissão de dados a elevada

velocidade.

- (2) Desactualização das técnicas de cobertura de sinal, com o modelo de cobertura aplicado para o sistema 2G o que torna impossível aos utentes a obtenção de uma boa recepção.
- (3) Desactualização das técnicas de recepção e emissão de sinais, com elevada potência de emissão mais de 100 vezes superior à da 3G, o que não contribui para a protecção do ambiente.
- (4) Desactualização das técnicas de salvaguarda da segurança na emissão de sinais – neste aspecto particular não se pode efectuar qualquer comparação com as técnicas de segurança do sistema 3G.
- (5) Desactualização das técnicas de Internet móvel - o que não permite suportar processamento de vídeos que requerem uma elevada largura de banda.
- (6) Desactualização da qualidade técnica na área dos telemóveis. No que diz respeito às características inteligentes, aos sistemas operacionais dos telemóveis bem como às aplicações para telemóveis, nada se compara ao nível dos terminais dos telemóveis de 3G. A transição de 2G para 3G é inevitável face ao desenvolvimento das tecnologias de telecomunicações.

Os telemóveis 3G proporcionam essencialmente a comunicação de dados através de Sistemas de Comunicação Sem-Fio de Banda Larga, o que permite o acesso à internet. A diferença mais significativa entre os sistemas 2G e 3G, é que a velocidade mínima dos telemóveis do sistema 3G para situações de alta mobilidade pode atingir 144 kbps, e 384 kbps para situações de baixa mobilidade (por exemplo em espaço coberto). Para além disso, o sistema 3G é baseado no padrão CDMA, e relativamente aos mais recentes padrões 3GPP e 3GPP2, proporciona actualmente três modos principais de operação que suportam padrões como WCDMA (principalmente usado na Europa), CDMA2000 (principalmente usado nos Estados Unidos) e TD-SCDMA (principalmente usado na China).

* * *

Parte III: Situação concreta em Macau

1. Empresas com licença de exploração de Serviços de Telecomunicações na RAEM e o respectivo ponto de situação:
 - (1) **Companhia de Telecomunicações de Macau, S.A.R.L.** – vide o Despacho do Chefe do Executivo n.º 399/2008, de 30 de Dezembro (publicado em 12 de Janeiro de 2009, no Boletim Oficial da RAEM);
 - (2) **Hutchison — Telefone (Macau), Limitada** – vide o Despacho do Chefe do Executivo n.º 400/2008, de 30 de Dezembro (publicado em 12 de Janeiro de 2009, no Boletim Oficial da RAEM);
 - (3) **Smartone — Comunicações Móveis, S.A.** – vide o Despacho do Chefe do Executivo n.º 401/2008, de 30 de Dezembro (publicado em 12 de Janeiro de 2009, no Boletim Oficial da RAEM).

O Governo da RAEM, através da Ordem Executiva n.º 10/2009 aprovou o "Regulamento específico do concurso público para a apresentação de candidaturas para o licenciamento da operação de redes públicas de telecomunicações móveis terrestres de terceira geração e para a prestação dos correspondentes serviços de telecomunicações de uso público móveis terrestres na Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China". De acordo com o ponto 11.1.1. do mesmo regulamento: *“11.1.1. Para os efeitos do disposto no ponto 11.1., o titular da licença de Serviços de Telecomunicações de Uso Público Móveis Terrestres (sistema GSM) deverá proceder ao pedido de alteração da mesma nos termos do disposto na alínea 2) do n.º 1 do artigo 9.º do Regulamento Administrativo n.º 7/2002, no prazo de 30 dias a contar da data da publicação da licença de 3G, sob pena de revogação desta licença de 3G.”* [ATENÇÃO: Não corresponde à alínea 3) do ponto 2 do ofício n.º 1411/07.01.00-180 da DSRT que abaixo se transcreve: *“(3) (...), e segundo a disposição consagrada no ponto 11.1 do próprio regulamento, os titulares da licença de Serviços de Telecomunicações de Uso Público Móveis Terrestres (sistema GSM) na Região Administrativa Especial de Macau são obrigados a revogar as licenças a partir do dia 9 de Julho de 2012. (...).”*]

Nesse mesmo ano, o Governo da RAEM, através do Despacho do Chefe do Executivo n.º 350/2009, Licencia a «Smartone — Comunicações Móveis, S.A.». Posteriormente, através do Despacho do Chefe do Executivo n.º 423/2009, vem

alterar a Licença anexa ao Despacho do Chefe do Executivo n.º 159/2002, que licencia a «Smartone – Comunicações Móveis, S.A.» para que esta possa instalar e operar uma rede pública de telecomunicações e prestar serviços de telecomunicações, de uso público, móveis terrestres, licença esta válida até ao dia 8 de Julho de 2012.

2. A DSRT divulgou recentemente uma nota informando que o serviço de telecomunicações móveis local será prestado apenas através da tecnologia de 3G a partir de 9 de Julho de 2012. As principais razões para esta decisão constam da proposta n.º 172/07-01.00-180, de 13 de Maio de 2011, a qual obteve despacho de "Concordo" do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, em 23 de Maio de 2011.
3. A referida proposta consiste no seguinte:

“1. O Governo da RAEM, através da Ordem Executiva n.º 15/2006 e n.º 10/2009, aprovou o regulamento específico do concurso público para apresentação de candidaturas para o licenciamento da operação de redes públicas de telecomunicações móveis terrestres de terceira geração e prestação dos correspondentes serviços de telecomunicações de uso público móveis terrestres (adiante designada por 3G) na Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China. A Companhia de Telecomunicações de Macau, S.A.R.L. (adiante designada por CTM); a Hutchison – Telefone (Macau), Limitada (adiante designada por Hutchison); e a China Telecom (Macau) Limitada (adiante designada por China Telecom) obtiveram licença em 2007 para a exploração de telecomunicações móveis de 3.ª geração (3G). Quanto à Smartone – Comunicações Móveis, S.A (adiante designada por Smartone) esta obteve a licença em 2009 para a exploração de telecomunicações de 3G. De acordo com a disposição consagrada no ponto 11.1 do referido regulamento específico do concurso público, caso o concorrente vencedor seja titular de licença de Serviços de Telecomunicações de Uso Público Móveis Terrestres (2G) emitida pelo Governo da RAEM, a renovação da referida licença fica sujeita a certas restrições de modo a assegurar o desenvolvimento saudável do mercado das telecomunicações móveis.

2. **Portanto, de acordo com o disposto no n.º 1 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 399/2008, no n.º 1 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 400/2008 e no n.º 1 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 423/2009,**

as licenças concedidas à Companhia de Telecomunicações de Macau, S.A.R.L., à Hutchison – Telefone (Macau), Limitada e à Smartone – Comunicações Móveis, S.A. para a exploração dos serviços de segunda geração móvel – 2G foram renovadas até ao dia 8 de Julho de 2012. Isto quer dizer que após essa data ficarão caducadas todas as licenças atrás referidas, deixando de existir o respectivo serviço. (O sublinhado é nosso)

3. *A licença para a exploração dos serviços de telecomunicações deve ser renovada conforme o estipulado na altura da sua emissão. Dado o desenvolvimento dinâmico do sector de telecomunicações que se traduz nomeadamente no avanço rápido da tecnologia e nas alterações do mercado, devem ser ponderados com precaução os factores relevantes no processo de avaliação para efeitos de renovação. As licenças a que se refere o ponto 2 são concedidas para a exploração dos serviços de comunicações em que se adopta o sistema GSM. Numa análise de nível técnico, poderá ser mantido o sistema GSM para a prestação dos serviços de telemóvel 3G, quando o centro da rede GSM seja aproveitado para o estabelecimento da rede WCDMA. Este modelo é adoptado a nível mundial, nomeadamente pelos operadores locais de GSM para o lançamento dos seus serviços, sendo o mesmo modelo acolhido pelo mercado. Assim, o plano de desenvolvimento a nível técnico está bem definido e a rede GSM irá, mais cedo ou mais tarde, ceder o seu lugar à rede WCDMA. No que se refere à situação do mercado, o número de utilizadores e o seu ritmo de crescimento são elementos mais decisivos e a posição do Governo também exerce um certo impacto. Considerando o desenvolvimento da indústria de turismo de Macau e ainda o empenho desenvolvido pelo Governo na transformação de Macau num centro mundial de turismo e lazer, é necessário ter em conta os turistas de Macau, para além dos seus habitantes, quando se fala dos utilizadores de GSM. Passamos agora a proceder à avaliação do desenvolvimento dos serviços de GSM em Macau e da sua situação de mercado, com base na análise do número de utilizadores de GSM em Macau, do seu ritmo de crescimento e ainda do número de utilizadores de GSM nos locais de residência dos turistas de Macau, do seu ritmo de crescimento e da posição dos governos desses locais.*

(1) Desenvolvimento dos serviços de GSM prestados em Macau e a sua tendência

Após a liberalização do mercado dos serviços de telecomunicações móveis de Macau em 2001 e a emissão das respectivas licenças de 2G, o número de utilizadores dos serviços de telemóvel têm vindo a aumentar. Mesmo num período de tempo após o lançamento sucessivo dos serviços de telemóvel de 3G a partir de meados de 2007 por parte da Companhia de Telecomunicações de Macau, S.A.R.L., da Hutchison – Telefone (Macau), Limitada e da China Telecom, o número de utilizadores de 2G (na sua maioria os utilizadores de GSM) continuou a crescer. Até finais de Abril de 2008, o número de utilizadores de 2G (GSM e CDMA20001X) ascendeu a 763 mil, número recorde registado. No entanto, com o acolhimento crescente dos serviços de 3G, registou-se a queda do número de utilizadores de 2G. Até finais de Março do corrente ano, o número de utilizadores de GSM foi de 266 mil, uma redução de 497 mil, ou seja, uma redução mensal média de 14,2 mil, quando comparado com o seu número recorde. Caso se mantenha o ritmo de queda mensal, está prevista para Setembro de 2012 a inexistência de utilizadores de 2G de entre os habitantes de Macau.

Não obstante, tal previsão está sujeita a mudanças. Primeiro, não é necessário que a futura queda do número de utilizadores de GSM siga o mesmo ritmo que tem sido verificado, podendo a queda acelerar ou abrandar o seu ritmo. Em segundo lugar, é provável que os actuais utilizadores de WCDMA continuem a utilizar os seus telemóveis de GSM, razão pela qual se poderá registar um aumento no número dos potenciais utilizadores de GSM. Em terceiro lugar, quando um produto entra na última fase do seu ciclo de vida sem terem sido implementadas quaisquer políticas para o efeito, é normal que durante um longo período de tempo persista a procura do mesmo, apesar de se verificar a sua redução. Tomamos como exemplo a rede de “Packet Switching”, com o maior número dos seus utilizadores registado em 1996, num total de 256, numero que desceu até 108 em 2001, sendo que somente no corrente ano já não se regista nenhum utilizador da mesma rede. Em quarto lugar, os telemóveis de GSM que se vendem a preço baixo estão a inundar o mercado, incentivando assim os utilizadores que não pretendem gastar muito dinheiro nos serviços de telecomunicações a continuarem a recorrer aos serviços de GSM. Face aos factores atrás referidos, a DSRT tomou algumas medidas estratégicas, nomeadamente no

sentido de reduzir de forma ordenada e até mesmo através da suspensão do lançamento dos planos de promoção para utilizadores dos serviços de GSM, travando assim o aumento dos novos utilizadores dos mesmos. Em breve, e conforme as circunstâncias, ir-se-á reforçar da forma adequada a implementação dos planos de promoção de 3G, no intuito de acelerar a migração dos utilizadores dos serviços de GSM para os serviços de 3G. A par disso, ir-se-á divulgar, em tempo oportuno, o fim do prazo de validade das licenças de GSM junto da população, por forma a que esta, depois de ficar esclarecida, possa vir a aceitar as políticas do Governo, procurando assim reduzir o impacto negativo trazido pelo fim das licenças de GSM.

(2) *Situação e tendência de desenvolvimento dos serviços de GSM nos locais de residência dos turistas de Macau*

Segundo os dados divulgados pela Direcção dos Serviços de Estatísticas e Censos através do seu Boletim n.º 4 relativo aos indicadores estatísticos no âmbito do turismo, registaram-se no ano passado 25 milhões de entradas de visitantes em Macau, das quais as principais eram da China Continental, Hong Kong, Taiwan e Japão, representando 53%, 30%, 5% e 2%, respectivamente. Segue-se a análise da situação dos serviços de GSM disponibilizados nos locais acima mencionados (excluindo Japão), com o objectivo de diagnosticar as futuras necessidades dos visitantes de Macau em relação aos serviços de GSM.

(...)

4. *Propostas*

De acordo com o previsto na Ordem Executiva a que se refere o ponto 1, após o dia 8 de Julho de 2012, Macau deixará de emitir licenças de 2G, pondo termo à prestação dos serviços em questão. *A par disso, segundo a análise efectuada no ponto 3(1), prevê-se que com a implementação das respectivas políticas no segundo semestre de 2012, a procura dos serviços de GSM em Macau poderá ser reduzida significativamente podendo mesmo chegar a ser nula. Assim sendo, **em princípio, não é necessária a manutenção das licenças de 2G.** Todavia, tendo em conta a análise efectuada no ponto 3(2), a procura dos serviços de GSM por parte dos visitantes de Macau continua a ser grande. A fim de dar resposta à política relativa ao desenvolvimento de Macau enquanto centro mundial de turismo*

e lazer, torna-se necessário ir ao encontro das necessidades dos seus visitantes. Por esta razão, propõe-se que sejam revistas as licenças de 3G concedidas à Companhia de Telecomunicações de Macau, S.A.R.L., à Hutchison – Telefone (Macau), Limitada e à Smartone – Comunicações Móveis, S.A., por forma a que após expirar a validade das licenças do serviço de 2G possa ser mantida a prestação do serviço itinerante aos visitantes que residem nos locais cujo sistema de telecomunicações não tenha sido actualizado para o 3G, dando assim resposta às suas necessidades. Caso seja obtida a concordância do Exm.º Senhor Secretário, a DSRT irá contactar os diversos operadores com a maior brevidade possível no sentido de encetar os procedimentos necessários à revisão das licenças em causa.

À consideração superior.”

4. Em relação ao ponto 2 da proposta acima transcrita em que se refere à inexistência dos serviços de 2G aquando da data em que irão expirar as respectivas licenças, manifestamos grandes reservas. Isto porque o termo da validade das licenças não implica a eliminação dos serviços de 2G, mas sim apenas a uma restrição imposta aos seus utilizadores.
5. Passamos a transcrever as palavras ditas pelo Director da DSRT como resposta às interpelações dos deputados à Assembleia:

“(…) Para o efeito, Tou Veng Keong respondeu dizendo que a partir de 9 de Julho de 2012 os serviços de telemóvel de Macau passarão a ser substituídos completamente pela tecnologia 3G. Todavia, considerando que Macau é uma cidade turística e que é significativo o número de turistas, dos quais muitos compram telemóveis de 2G em Macau para posteriormente os levarem para os seus locais de residência; mais considerando que os telemóveis de 2G têm sido produtos de comércio de revenda, não se pretende impor restrições ao comércio de telemóveis de 2G em Macau.

Com vista a uma migração suave da rede de 2G para a 3G, a DSRT já alertou, por ofício, as lojas de venda a retalho para chamarem à atenção dos potenciais compradores de telemóveis para a respectiva mudança, evitando assim que os consumidores façam a compra sem serem devidamente informados. Em simultâneo, a DSRT irá reforçar a divulgação das informações através da rádio, jornais, televisão, Internet, folhetos publicitários, etc. A par disso, a

DSRT pretende contar com a colaboração de outros serviços e associações, a fim de que estes, a partir de finais do corrente mês, tomem a iniciativa de entrar em contacto com grupos sociais específicos, como, por exemplo, os idosos, para lhes passarem as informações que lhes foram transmitidas. Serão ainda organizadas sessões de esclarecimento pelos operadores de telecomunicações e, em simultâneo, simplificadas as formalidades necessárias.

O mesmo responsável disse ainda que a DSRT está ciente de que muitos utilizadores e particularmente os idosos utilizam os telemóveis apenas para fazer telefonemas. Por esta razão, foram encomendados telemóveis à medida desse grupo de utilizadores e lançados os respectivos planos de promoção. Os utilizadores, que não têm necessidade de recorrer aos serviços de dados ou serviços de roaming, podem pedir aos operadores a cessação dos mesmos. Por esta razão, os utilizadores atrás referidos não precisam de pagar taxas extra pela migração da rede 2G para a 3G, sendo os telemóveis de 3G fornecidos quase gratuitamente. No entanto, ele confessou que apesar de a migração da rede 2G para a 3G estar prevista expressamente no contrato aquando da emissão da licença em 2010, essas informações não foram divulgadas atempadamente junto da população. Espera assim que as eventuais insuficiências possam ser supridas com o recurso a diversos canais para a divulgação das respectivas informações.

Explicou ainda que a rede 2G tem sido utilizada em Macau durante muito tempo e que perante esta estabilidade do negócio, muitos operadores não estão dispostos a investir no desenvolvimento da rede de 3G. Mais, admitiu a generalização dos telemóveis inteligentes que se tem verificado nos últimos anos, razão pela qual é necessário eliminar a rede 2G, com vista à optimização do espectro para a 3G. No que se refere a pontos mortos da rede de 3G, o Director declarou que aos operadores foi solicitada a melhoria da rede, estando em crer que a eliminação da rede de 2G irá contribuir para a optimização da cobertura, da penetração e da funcionalidade da rede de 3G.⁴⁴ (...)”

Daí se verifica que se pode manter a rede de 2G com diferentes utilizadores. A par disso, as medidas tomadas são objecto de discussão. Sobre esta matéria, iremos proceder à sua análise mais adiante.

* * *

⁴⁴ Vide o Jornal Ou Mun de 23 de Março de 2012.

Parte IV: Situação actual da utilização das redes de telecomunicações de 2G e de 3G

1. Da análise dos dados obtidos pelo CCAC junto dos operadores dos serviços de telecomunicações, coexistem actualmente as redes de 2G e de 3G. Quando forem fracos os sinais da rede de 3G ou se encontrem nos pontos mortos, a rede passa automaticamente para 2G para assegurar o normal funcionamento do sistema de telecomunicações.
2. Se o que foi dito pela DSRT se tornar realidade, ou seja, a partir de 9 de Julho os utilizadores dos serviços de telemóvel de Macau deixarem de ter acesso à rede de 2G e os operadores forem proibidos de prestar os serviços de 2G aos utilizadores de telemóveis de Macau, poderá acontecer falha nos serviços de telecomunicações nos locais onde os sinais da rede de 3G são fracos ou naqueles em que se encontram os pontos mortos.
3. De acordo com as informações prestadas ao Comissariado, por um operador, actualmente, as estações de transmissão da rede 2G cobrem praticamente a maioria das zonas da RAEM e isso garante a qualidade da conversação telefónica. Para implementar o serviço de 3G, os operadores têm vindo a melhorar as novas estações de transmissão da rede 3G. Assim sendo, e tendo em consideração as limitações de tempo e o facto de a tecnologia 3G necessitar ainda de aperfeiçoamento, coloca-se uma dúvida: qual a razão que leva a que o Governo não prolongue o prazo de coexistência das redes 2G e 3G? No mínimo, dir-se-á que os operadores pretendem e esperam o prolongamento da medida transitória.
4. No caso de apenas se manter, a partir de 9 de Julho de 2012, a rede de 3G para os utentes locais e ocorrer, naquela altura, avaria nalgum equipamento ou problemas na rede, haverá a possibilidade de ocorrer uma outra suspensão global, ou outra ocorrência grave, do serviço de telecomunicações móveis na RAEM. O Serviço com competência para a decisão ponderou seriamente esta possibilidade?
5. Considere-se igualmente uma outra hipótese, não tão grave como o exemplo acima referido: devido a problemas técnicos, os operadores pretendem realizar uma acção de manutenção ou um teste às suas estações de transmissão, coloca-se a possibilidade de tal acção influenciar negativamente o serviço de telecomunicações ou até provocar a suspensão do serviço. No entanto, se

se autorizar que, numa situação, pontual e temporária, que seja susceptível de influenciar o funcionamento do sistema de 3G, os operadores possam passar a prestar os seus serviços de telecomunicações através da rede 2G, isso poderia evitar, de forma significativa, os riscos de operacionalidade do serviço de telecomunicações móveis e, seria igualmente favorável no que respeita à exploração e operação levada a cabo pelos operadores. No entanto, não verificámos, a existência de qualquer documento oficial que permita aos operadores poderem adoptar esta solução conciliatória.

6. Analisemos a questão sob outro ângulo: do ângulo dos direitos e interesses por parte dos utentes dos telemóveis, isto é, considerando a questão do ponto de vista dos direitos e interesses dos consumidores.
 1. Naregulamentação referente aos operadores do serviço de telecomunicações móveis, todos os governos têm que ter em consideração, sem prejuízo dos direitos dos operadores atribuídos pelo contrato de concessão, os direitos e interesses razoáveis dos consumidores locais. Um dos factores que deve ser considerado é o de que não se permite aos operadores suspender o serviço de acordo com a sua vontade nem efectuar a cobrança arbitrária de tarifas de serviços.
 2. Segundo comunicação da DSRT, a partir de 9 de Julho de 2012, apenas os utentes de telemóveis do exterior, ou seja, os que efectuam chamadas em *roaming*, poderão usar o serviço de 2G (isto é, só poderão utilizar a rede de 2G os interessados com o número de telemóvel registado no exterior). E os números de telefone locais não poderão entrar no sistema de 2G nem utilizar o respectivo serviço, pelo que parece-nos óbvio que existe uma discriminação contra os residentes locais em prejuízo dos seus direitos e interesses legítimos, na medida em que priva os residentes da RAEM do direito à livre escolha. Ao contrário, só os utilizadores do número de telemóvel pertencente às companhias que operam fora de Macau poderão escolher entre os serviços de 2G e 3G e isso parece violar a posição assumida pelo Governo, a qual deveria garantir e proteger os direitos e interesses dos consumidores locais.

* * *

7. Depois de terem sido efectuadas pesquisas sobre a matéria, não é difícil verificar que, na maioria dos países e regiões do mundo, os seus governos implementam, ao mesmo tempo, os sistemas 2G e 3G e é o consumidor que decide, por si próprio, a escolha do serviço. Isto significa que não se recorre a meios administrativos para impor aos consumidores a utilização de um dos sistemas (o ponto-chave da presente questão é: actualmente, existem ao mesmo tempo no mercado dois sistemas, mas o Governo elimina, coercivamente, um dos sistemas por via administrativa - não se trata de uma decisão do mercado nem dos operadores).
8. **O Comissariado não se posiciona contra a implementação e utilização global do sistema de 3G.** Estamos em crer igualmente que a substituição global de 2G é inevitável, já que o sistema 4G vai surgir no futuro próximo. No entanto, somos da seguinte opinião: numa situação em que não se verifica qualquer encargo adicional, considerando a operação actual dos sistemas 2G e 3G na RAEM, bem como as condições técnicas que ainda devem ser aperfeiçoadas, porque é que não se prolonga o prazo de coexistência das redes 2G e 3G? Por exemplo, prolonga-se por mais 1 ou 2 anos? Ou então porque não se deixa o mercado efectuar, livremente, esse ajustamento? Do ponto de vista da decisão governamental, quando do recurso à utilização de meios administrativos como forma de intervenção coerciva, em determinada matéria, é necessário tomar em consideração os seguintes requisitos:
- (1) **Intervenção racional;**
 - (2) **Intervenção salvaguardando quaisquer consequências negativas;**
 - (3) **Intervenção sempre que tal se mostre indispensável, como única solução para questões urgentes;**
 - (4) **Intervenção sem prejuízo dos direitos e interesses legítimos de qualquer das partes envolvidas;**
 - (5) **Intervenção necessária e urgente.**

Contudo, resumindo todos os factores, consideramos que a intervenção por parte da DSRT não corresponde aos requisitos acima mencionados e, por isso, entendemos ser necessário adiar a execução da medida em causa.

9. Em termos de longo prazo, o próximo objectivo do Governo é, possivelmente, “triple play”. No entanto, de acordo com as informações recolhidas pelo Comissariado, até agora, o Governo da RAEM não tem um plano e calendário concreto para a sua execução. Por isso, quando é que se irá implementar o “triple play”, e de que forma, são questões ainda indeterminadas. Neste contexto, não é conveniente eliminar, de forma coerciva, o sistema de serviço de telecomunicações móveis de 2G.

* * *

Parte V: Questões jurídicas

1. Nos termos da Operação de redes públicas de telecomunicações e prestação de serviços de telecomunicações de uso público móveis terrestres (*Vide* o n.º 5 do artigo 5.º do Regulamento Administrativo n.º 7/2002, de 15 de Abril), as licenças atribuídas para as três empresas locais de serviço de telecomunicações de 2G e 3G são concedidas pelo Chefe do Executivo e as condições de concessão são expressas nas respectivas licenças. **Da análise dessas condições resulta óbvio que não há uma autorização de exploração do serviço de 2G a partir de 9 de Julho de 2012.**
2. E agora, a DSRT permite, alegadamente, que as três empresas acima referidas poderão proporcionar, a partir de 9 de Julho de 2012, aos clientes de roaming o serviço de 2G. Sucede que não existe qualquer documento de carácter jurídico que fundamente a decisão, uma vez que, até à data, o Chefe do Executivo nunca concedeu a necessária autorização. Contudo, a DSRT já divulgou publicamente essa medida.
3. As faixas de telecomunicações são, evidentemente, “bens públicos”, cuja utilização é, indubitavelmente, do interesse público, principalmente, do interesse público local. Por exemplo, por razões de segurança, um país ou região pode fechar determinadas faixas ou reservá-las para fins específicos, tais como, para uso militar ou diplomático. Porém, essa decisão tem que corresponder aos seus próprios interesses, em vez dos interesses de terceiros ou de outros países. No caso de se provocar uma limitação neste âmbito, a sua finalidade tem que ser a de protecção do mais elevado interesse público.
4. No presente processo, não percebemos porque é que apenas os direitos e

interesses dos clientes de roaming são protegidos mas os dos utentes a longo prazo locais não são protegidos? Como é que se pode garantir a mudança de telemóveis dos cidadãos? Como é que se define as políticas de desconto? Como é que se solicita a colaboração com os operadores? Tudo isso são medidas de recuperação, mas não constituem o núcleo da questão. O ponto essencial da questão prende-se com a necessidade de apurar se o Governo tem a bastante fundamentação jurídica, ou não, que lhe permita impor que os operadores de telecomunicações móveis proporcionem os serviços de 2G e 3G aos clientes com número de telefone exterior? No entanto, ao mesmo tempo, os utentes locais só poderão utilizar o serviço de 3G? Qual o elevado interesse público que releva nesta decisão?

5. Nos termos do artigo 2.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) de Macau:

**“Artigo 2.º
(Âmbito de aplicação)**

1. *As disposições deste Código aplicam-se a todos os órgãos da Administração Pública que, no desempenho da actividade administrativa de gestão pública, estabeleçam relações com os particulares, bem como aos actos em matéria administrativa praticados pelos órgãos do Território que, embora não integrados na Administração Pública, desenvolvam funções materialmente administrativas.*
2. *As disposições deste Código são ainda aplicáveis aos actos praticados por entidades concessionárias no exercício de poderes de autoridade.*
3. *Os preceitos deste Código podem ser mandados aplicar por lei à actuação dos órgãos das instituições particulares de interesse público.*
4. *Os princípios gerais da actividade administrativa definidos no presente Código são aplicáveis a toda a actuação da Administração, ainda que meramente técnica ou de gestão privada.*
5. *As disposições deste Código relativas à organização e à actividade administrativas são aplicáveis a todas as actuações da Administração no domínio da gestão pública.*

6. *As disposições do presente Código são ainda supletivamente aplicáveis a procedimentos especiais, desde que não envolvam diminuição das garantias dos particulares.”*

Salientamos o teor do n.º 4 do artigo, isto é, a gestão técnica está igualmente sujeita ao CPA.

Neste sentido, o Serviço competente deve conhecer claramente que o objectivo de eliminação do serviço de telecomunicações móveis de 2G e de reserva única de 3G é para prosseguir um melhor interesse público. As medidas a tomar e o respectivo procedimento devem ser efectuadas dentro da legalidade e corresponder aos princípios e normas fundamentais do CPA.

6. Consideramos que a actuação da DSRT viola o “princípio da proporcionalidade” e o “princípio da boa fé”, isto é, violação dos artigos 5.º e 8.º do CPA.
7. Em relação ao “princípio da proporcionalidade”, nos termos do artigo 5.º do CPA:

“Artigo 5.º

(Princípio da igualdade e da proporcionalidade)

1. *Nas suas relações com os particulares, a Administração Pública deve reger-se pelo princípio da igualdade, não podendo privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever nenhum administrado em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social.*
2. *As decisões da Administração que colidam com direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afectar essas posições em termos adequados e proporcionais aos objectivos a realizar.”*
- (1) Neste caso, **a nível técnico**, temos que levantar uma questão: será a eliminação do sistema 2G um pressuposto de fornecimento do serviço móvel de 3G? A resposta é naturalmente negativa. Não existe uma relação exclusiva entre as duas. Ao contrário, **existe sim uma relação complementar entre as duas dentro um determinado período** e percebemos que é por isso que na maioria dos países e regiões do mundo, estão ainda a implementar os sistemas 2G e 3G

ao mesmo tempo.

- (2) **Do ponto de vista da gestão dos serviços públicos**, após o lançamento da rede 3G, decidida unilateralmente pela DSRT, será que todos os utentes de telemóvel locais vão utilizar os serviços fornecidos pela rede de 3G? Ou há ainda uma parte de cidadãos que continuará a utilizar apenas serviços tradicionais de telefone e, para estes, é suficiente a rede 2G? Obviamente, a resposta é que a rede 2G é suficiente para este grupo de cidadãos.

Quer isto dizer que o lançamento da rede 3G não é a única nem a melhor forma de prosseguir o interesse público.

- (3) **Do ponto de vista da autodeterminação do mercado e da exploração**, a DSRT lança a rede 3G e elimina a rede 2G, obrigando uma parte dos cidadãos de Macau a comprar telemóveis de 3G. É obvio que se trata de uma intervenção excessiva nas condições de operação do mercado que, por um lado, prejudica o direito à livre escolha dos cidadãos de Macau como consumidores e, por outro lado, significa uma intervenção injustificada no mercado de telecomunicações.
- (4) **Do ponto de vista dos direitos e interesses dos cidadãos de Macau**, este plano técnico também produz um resultado injusto: os cidadãos de Macau ficam sem direito à livre escolha no padrão de consumo e os utentes de telemóvel do exterior, pelo contrário, têm o direito a efectuar essa escolha, o que configura um acto de injustiça para com os cidadãos de Macau.
- (5) **Do ponto de vista da técnica de exploração**, mesmo que seja fornecido o serviço de 2G apenas aos utentes de *roaming*, o que implica uma diminuição no número de utentes no futuro, isto não significa que os operadores possam demolir as estações de transmissão existentes. Pelo contrário, as estações de transmissão de 2G têm de ser mantidas, com os respectivos emissores em boa condição de funcionamento. Isto é, os operadores têm de manter o sistema de 2G, independentemente da sua manutenção ou da eliminação do serviço de 2G para os residentes, ainda assim é lhes imposta, ao mesmo tempo, uma restrição no tipo de utentes do serviço de 2G. Entretanto, não se verifica nessa circunstância nenhum fundamento que justifique que se está a prosseguir um interesse público mais relevante. Face ao exposto, esta “decisão de eliminar parcialmente o serviço de 2G” constitui uma violação do “princípio da proporcionalidade”.

* * *

Para além disso, a decisão viola também o “princípio da boa fé”.

O artigo 8.º do Código do Procedimento Administrativo vigente dispõe o seguinte:

**“Artigo 8.º
(Princípio da boa fé)**

1. No exercício da actividade administrativa, e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa fé.
2. No cumprimento do disposto no número anterior, devem ponderar-se os valores fundamentais do direito, relevantes em face das situações consideradas e, em especial:
 - a) Da confiança suscitada na contraparte pela actuação em causa;
 - b) Do objectivo a alcançar com a actuação empreendida.”

- (1) Aos operadores de telecomunicações, é lhes exigida a manutenção do sistema de 2G e, ao mesmo tempo, é lhes imposta, uma restrição ao tipo de utentes do serviço de 2G – eles podem fornecer o serviço de 2G só aos utentes de *roaming*, sem garantia de que todos os utentes de telemóvel locais adoptarão o serviço de 3G. Trata-se, indubitavelmente, de uma medida inadequada para os operadores.
- (2) Aos utentes de telemóvel, independentemente da utilização ou não do serviço 3G, é lhes exigido que tenham de estar equipados com aparelhos que funcionem no sistema 3G e já não podem recorrer à utilização do 2G. Considera-se também uma medida inadequada para os consumidores.

Para além disso, o artigo 7.º da Lei n.º 14/2001, de 20 de Agosto (“Lei de Bases das Telecomunicações”), prevê que os consumidores não devem ser tratados de forma discriminada:

“Artigo 7.º
Direitos dos utilizadores

Aos utilizadores dos serviços de telecomunicações são garantidos, designadamente, os seguintes direitos:

- 1) À inviolabilidade e ao sigilo das suas comunicações, nos termos da lei;
- 2) Ao respeito da sua privacidade nos documentos de cobrança e na utilização dos seus dados pessoais pelo prestador do serviço;
- 3) De acesso e utilização dos serviços de telecomunicações de uso público, com padrões de qualidade, disponibilidade e permanência adequados à sua natureza, em toda a área da Região Administrativa Especial de Macau;
- 4) De liberdade de escolha do prestador de serviços de telecomunicações de uso público, bem como à portabilidade do respectivo número de cliente;
- 5) **De não discriminação quanto às condições de acesso e fruição dos serviços;**
- 6) De informação sobre as condições de prestação dos serviços, suas tarifas e preços;
- 7) À não suspensão do serviço público de telecomunicações, salvo nos casos de incumprimento das respectivas condições contratuais e de força maior;
- 8) Ao prévio conhecimento das condições de suspensão e de cancelamento do serviço;
- 9) De resposta, em tempo útil, às suas reclamações pelo prestador do serviço.”

* * *

Parte VI: Conclusão

Face a ao exposto, o Comissariado considera que a decisão da DSRT padece dos seguintes vícios:

1. Até à data, o Chefe do Executivo nunca concedeu nenhuma autorização formal aos três operadores relativa ao fornecimento do serviço móvel 2G para os clientes de *roaming*.
2. Compete ao Chefe do Executivo a concessão da respectiva licença, a qual deve ser publicada por despacho do mesmo (*Vide* o n.º 5 do artigo 5.º do Regulamento Administrativo n.º 7/2002).
3. O “anúncio”, que refere que os utentes locais só poderão utilizar o serviço de 3G a partir de 9 de Julho, contradiz o disposto no CPA – nomeadamente no que diz respeito ao “princípio da proporcionalidade” e ao “princípio da boa fé”.
4. Este “anúncio da eliminação do serviço 2G” contradiz também o “princípio da igualdade” previsto no artigo 4.º do mesmo Código, já que priva os consumidores locais do seu direito à livre escolha e viola o direito da igualdade de tratamento.
5. O “anúncio da eliminação do serviço de 2G” não está conforme com o interesse público e o interesse fundamental dos utentes de telemóvel locais.

* * *

Parte VII: Proposta

Pelo exposto, com o intuito de evitar o surgimento de problemas com os serviços de telecomunicações e o prejuízo aos direitos e interesses do utentes de telemóvel locais, **o Comissariado vem propor a sua Excelência, o Chefe do Executivo a consideração das seguintes medidas atenuativas:**

1. **Prolongar o prazo de coexistência das redes 2G e 3G de telemóvel por mais 1 ou 2 anos**, sem prejuízo de exigir aos operadores uma aceleração do processo do aperfeiçoamento da qualidade da rede 3G dentro deste período;

〔Caso seja aceite a proposta, devem ser dadas instruções à DSRT no sentido de que esta inicie a preparação dos respectivos despachos e documentos, a fim de permitir aos três operadores continuar com o fornecimento do serviço de 2G a todos os utentes de telemóvel (incluindo os utentes locais).〕

2. Independentemente da aceitação ou não da proposta referida no ponto 1, devem ser tomadas as seguintes medidas: **Permitir aos operadores de telecomunicações a substituição do serviço de 3G pelo de 2G sob certas condições especiais**, por exemplo, quando da manutenção das estações de transmissão, ou quando da avaria da rede 3G que não possa ser reparada de imediato, ou noutras situações pontuais. Nestes casos, é necessário que os operadores comuniquem à DSRT, antes ou após a sua ocorrência, aquelas situações e divulguem atempadamente as informações necessárias junto da população.

* * *

Comissariado contra a Corrupção, aos 11 de Maio de 2012.

O Comissário contra a Corrupção
Fong Man Chong

* * *

Pontos conclusivos:

Lições que se retiram do presente caso:

- (1) Até à data da publicação do presente Relatório, o Chefe do Executivo nunca autorizou os três operadores a fornecer serviço de telecomunicações de 2G aos utentes de *roaming* (a atribuição de licenças é da competência do Chefe do Executivo e deve ser publicada por despacho do mesmo – *vide* n.º 5 do artigo 5.º do Regulamento Administrativo n.º 7/2002).
- (2) A partir de 9 de Julho de 2012, os utentes de telemóvel locais só poderiam utilizar o serviço de 3G, um anúncio que contraria o disposto no Código do Procedimento Administrativo – nomeadamente o princípio da proporcionalidade e o princípio da boa fé.
- (3) O anunciado “cancelamento de serviço de 2G” contraria também o princípio de igualdade previsto no artigo 4.º do mesmo Código, privando os consumidores locais dos direitos de opção e de igualdade de tratamento.
- (4) O “cancelamento de serviço de 2G” anunciado não está em conformidade com os interesses públicos nem com os interesses fundamentais dos utentes locais de telemóvel.

