



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

Handwritten initials: "V" and "M"

Handwritten signature

Comissão de Acompanhamento para os Assuntos da Administração Pública

Handwritten signature

Handwritten signature

Relatório n.º 3/V/2015

Assunto: *Acompanhamento das Obras de Escavação nas Vias Públicas e dos
Respectivos Trabalhos de Coordenação*

Handwritten signature

Handwritten signature

1. Apresentação

Nos últimos anos, as obras de escavação nas vias de Macau parecem “flores a desabrochar por todo o lado” e têm sido frequentes, sobretudo durante as férias de Verão, quando as escolas estão encerradas. Verificam-se muitos problemas, em relação às referidas obras de escavação, que se enumeram a seguir: a execução repetida de obras por diferentes empresas num mesmo segmento; a perturbação da vida da população devido ao arrastamento das obras; a danificação dos cabos de telecomunicações e de electricidade, devido à execução inadequada das obras, etc.

Macau é uma cidade densamente povoada, onde as vias são estreitas e é rápido o ritmo de aumento do número de veículos, e a isto junta-se a falta de



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

planeamento e de coordenação relacionada com a matéria, o que cria dificuldades para a população nas suas deslocações, prejudica o ambiente de negócios e deixa a população bastante indignada.

Que se saiba, no ano passado, houve 5.900 pedidos de obras de escavação, dos quais, 3.600 foram autorizados, ou seja, cerca de 10 por dia. Segundo se estima, vão ser muitas as obras de escavação no futuro, que não só compreendem as obras de manutenção e reparação das canalizações para abastecimento de água, fornecimento de electricidade e transmissão de sinais de telecomunicações, mas também novas obras de instalação de condutas relacionadas com a TV Cabo, gás natural e telefone, etc.

A Comissão tem estado muito atenta aos referidos problemas, por isso, tomou a decisão de proceder ao seu acompanhamento. A Comissão espera, através dos respectivos trabalhos de acompanhamento, ficar a dominar, com maior perfeição, as questões existentes no planeamento das obras de escavação e nos respectivos trabalhos de coordenação, abordar os meios de resolução dos referidos problemas e incentivar o Governo a proceder melhor aos trabalhos de coordenação, com vista a minimizar os efeitos negativos das obras de escavação.

Para o efeito, a Comissão reuniu-se nos dias 2 de Julho e 11 de Agosto do corrente ano. O Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Raimundo do Rosário, o Director, Substituto, dos Serviços para os Assuntos de Tráfego, Chiang Ngoc Vai, e o administrador do Conselho de Administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM), Mak Kim Meng, entre outros



dirigentes do Governo, participaram nas reuniões da Comissão, prestaram esclarecimentos e responderam às questões colocadas pelos Deputados.

2. Situação das obras de escavação nas vias públicas

2.1. Obras e repetição de escavações

Segundo os dados facultados pelo IACM, diversas concessionárias de utilidade pública (Companhia de Electricidade de Macau, Sociedade de Abastecimento de Águas de Macau, MTel, Companhia de Telecomunicações de Macau, entre outras) apresentaram pedidos de obras relacionadas com condutas: em 2013, iniciaram-se 689 obras de escavação sujeitas a fiscalização. O comprimento das condutas envolvidas nestas obras atingiu 15.532 metros, em 32 delas verificou-se a prorrogação do prazo de execução e 674 já foram concluídas; em 2014, iniciaram-se 1.147 obras sujeitas a fiscalização, e o comprimento das condutas envolvidas chegou aos 100.790,10 metros. Em 59 destas obras verificou-se a prorrogação do prazo e 1.034 destas obras já foram concluídas; e, nos primeiros cinco meses deste ano, verificaram-se 493 obras de escavação sujeitas a fiscalização, o comprimento das condutas envolvidas atingiu os 39.932,39 metros, em 35 obras verificaram-se renovações do prazo e 257 obras já foram concluídas. Através da consulta dos referidos dados, podemos concluir que há uma tendência de aumento constante da quantidade de obras.



Para além do referido, em 2014, o IACM autorizou 22 obras de nova escavação no mesmo local, tendo recusado 5 pedidos, e, em 2015, foram autorizados 28 pedidos e 30 foram recusados.

2.2. Critérios gerais de apreciação das obras de escavação

Segundo o IACM, a apreciação dos pedidos é feita com base nos critérios gerais para efeitos de licença para a abertura de valas nas vias públicas. Aquando da apreciação, atende-se aos seguintes factores: razoabilidade do comprimento da obra; largura, dimensão, profundidade e localização das obras; situação das condutas existentes; e condições de isenção de taxas relativas à licença.

Quanto à repetição das obras de escavação, num mesmo local, no período de dois anos, vai ser especialmente ponderado, durante a respectiva apreciação de um pedido, o seguinte: se a obra em causa é feita a pedido do Governo, e se põe em causa o interesse público; se se trata de uma obra que surge devido à conclusão das obras de um novo edifício; se a obra que vai ser efectuada pelas empresas de instalação de condutas contribui para o interesse público; se a obra é feita a pedido dos lojistas para aumento da potência eléctrica; e se as obras têm a ver com a reparação e conservação de prédios com mais de 30 anos, resultam de pedido da Sociedade de Abastecimento de Águas de Macau e contam com a intervenção do Instituto de Habitação.



2.3. Grupo de Coordenação das Obras Viárias

O Conselho Superior de Viação criou, em 2008, um grupo interdepartamental designado por “Grupo de Coordenação das Obras Viárias”. Este grupo é composto por membros do Conselho Superior de Viação, representantes dos serviços públicos envolvidos nas obras viárias e representantes das concessionárias de serviços de utilidade pública. O seu objectivo é proceder, eficazmente, aos trabalhos de coordenação, fiscalização e controlo em relação ao processo de apreciação e execução de obras viárias em Macau, reforçar a cooperação entre os serviços competentes e as referidas concessionárias, elevar a eficiência dos trabalhos e minimizar os prejuízos das obras para a vida da população.

O referido grupo reúne-se de dois em dois meses. Durante as reuniões, os representantes dos serviços competentes e das entidades envolvidas debatem em conjunto e informam o Conselho Superior de Viação sobre o prazo de ocupação temporária das vias públicas devido a obras e, ainda quanto a esta matéria, tentam, sempre que possível, ajustar as obras, para que as mesmas decorram ao mesmo tempo, a fim de reduzir a frequência de abertura de valas nas vias públicas. Se se verificarem incidentes de grande relevo, são convocadas conferências de imprensa conjuntas. As unidades responsáveis pelas obras necessitam de apresentar ao referido grupo, no prazo indicado, os planos de obras de escavação do ano seguinte, com vista a proporcionar-lhe maior facilidade para proceder, adequadamente, a um melhor planeamento.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, a smaller one below it, and several other initials and marks.



3. Acompanhamento por parte da Comissão

No entender da Comissão, o aperfeiçoamento eficaz do planeamento e dos mecanismos de coordenação em relação às obras viárias não só diz respeito à construção urbana, com impacto directo no bem-estar da população, como ainda constitui prova do nível e da capacidade administrativa do Governo, pelo que se trata dum questão a que se deve dar grande importância.

Face às inúmeras obras de escavação de vias, sem indícios de redução, a Comissão entende que só com uma revisão e uma reforma plena e aprofundada do actual planeamento e coordenação é que é possível, mediante uma ponderação mais alargada, encontrar soluções tanto *paliativas* como *curativas*, resolvendo pela raiz os diversos problemas decorrentes dessas obras de escavação.

Nesta conformidade, a Comissão analisou e estudou principalmente as matérias relacionadas com os mecanismos de coordenação, apreciação, autorização e fiscalização das obras nas vias públicas, e ainda o regime sancionatório para os atrasos que se verifiquem nas mesmas, tendo apresentado opiniões e sugestões ao Governo, nomeadamente, sobre o seguinte:

3.1. Mecanismos de coordenação sobre as obras de escavação nas vias públicas



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

Segundo a apresentação do Governo, neste momento, compete a dois serviços públicos planear e coordenar os assuntos relacionados com as obras de escavação de vias e com o trânsito. O IACM está incumbido da apreciação, autorização e fiscalização das obras requeridas pelas concessionárias e pelos proprietários de prédios privados e lojas comerciais, enquanto a Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT) se responsabiliza pela coordenação do trânsito rodoviário.

Conforme a explicação do Governo, as reuniões de coordenação das obras nas vias públicas de Macau, presididas pelo IACM, visam uma organização coordenada da execução das obras de escavação levadas a cabo pelas concessionárias, debruçando-se, essencialmente, sobre a organização dos projectos de obras com condições para execução, a determinação em concreto dos projectos de obras, a promoção do arranque simultâneo das obras, a avaliação do ponto de situação das obras, a situação da coordenação das obras do IACM nos trabalhos de canalização, bem como a abordagem das condições na execução das obras e das respectivas soluções.

Ao nível do trânsito, o Conselho Superior de Viação criou um grupo interdepartamental denominado "Grupo de Coordenação das Obras Viárias", que convoca os serviços competentes (DSAT, IACM, DSSOPT, CPSP, etc.) e as concessionárias para, em reuniões conjuntas, coordenar a organização da execução das obras viárias. Em simultâneo, foram elaborados o "Manual de regulação de trânsito e instalações de segurança durante a execução de obras", as "Orientações gerais sobre a sinalização rodoviária, marcação e



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

sinalização horizontal", o *Sistema de Manutenção das Vias Públicas (Road Maintenance System - RMS)* e a *Rede de Informação Geográfica para Tráfego*, com vista a normalizar os critérios sobre a regulação do trânsito e as instalações de segurança, a adoptar pelas entidades envolvidas na execução da obra, de modo a melhorar a segurança rodoviária e a qualidade da obra.

A Comissão fez notar que, antes da transferência da soberania de Macau, era o Leal Senado que assumia as funções de coordenação e uniformização do planeamento das obras de escavação das vias públicas e, quando a DSAT foi criada, é que foram atribuídas estas funções a duas entidades públicas. As obras de escavação envolvem diferentes áreas de intervenção, tais como, energia eléctrica, água, esgotos, telecomunicações, gás natural, TV Cabo, etc., e a sua apreciação, autorização e fiscalização recaem em diferentes tutelas governamentais. Assim, pelo exposto, a apreciação da Comissão focou-se essencialmente no funcionamento administrativo, no sentido de verificar se o vigente mecanismo de coordenação é viável e se dispõe ou não de uma autoridade suficiente, verificando ainda se havia sobreposição de funções entre diferentes entidades públicas. Na verdade, a população tem lançado críticas sobre as entidades administrativas, afirmando que cada qual só trabalha à sua maneira e que diferentes obras são desenvolvidas apenas em observância das cláusulas dos respectivos contratos, faltando uma coordenação eficaz, o que dá lugar, assim, à realização repetitiva de obras viárias.

Segundo a explicação dos representantes do Governo, o IACM e a DSAT assumem funções de diferentes âmbitos: o IACM é responsável pela



[Handwritten signatures and initials]

preservação e manutenção das estradas, das tubagens de água e esgotos, bem como pela apreciação e autorização dos pedidos das obras de escavação de vias; quanto à DSAT, esta é responsável pela manutenção da fluidez de circulação do trânsito rodoviário e pelo controlo do fluxo de pessoas nos passeios e, assim sendo, não existe sobreposição de funções.

Mesmo assim, espera a Comissão que o Governo pondere a melhoria do mecanismo de coordenação, a fim de otimizar o efeito do planeamento. A Comissão sublinhou que a não participação do Corpo de Polícia da Segurança Pública (CPSP) nas reuniões de coordenação do IACM é uma questão que merece a devida consideração. Normalmente, o IACM só dá importância às obras viárias, podendo não estar a par da situação geral do trânsito, por conseguinte, é provável que a ponderação feita para o planeamento das obras não seja a mais completa na vertente dos impactos que estas eventualmente possam acarretar para o trânsito rodoviário. Pelo exposto, a Comissão entende que o parecer do CPSP é bastante relevante, por isso, deve o Governo ponderar convidar o CPSP para participar nas referidas reuniões.

3.2. Problemas relativos a apreciação, autorização e fiscalização das obras

Há opiniões na sociedade que consideram elevado o número de obras viárias e que existe um fenómeno de repetição das obras. Para além do mecanismo de coordenação, a falta de rigor e a arbitrariedade na apreciação, autorização e fiscalização das obras viárias também têm sido criticadas pela



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

população. Face a isso, a Comissão solicitou um esclarecimento por parte do Governo.

Segundo a explicação dos representantes do Governo, todos os pedidos de obras nas vias públicas devem ser apresentados ao IACM e ser discutidos e planeados nas reuniões de trabalho de coordenação. Como princípio, não é permitido efectuar obras viárias no mesmo local durante um período de dois anos. Porém, em situações especiais, como é o caso de obras urgentes, conclusão de novos edifícios, ou tratando-se de um pedido efectuado por lojas para reforço de potência eléctrica ou recebimento de pedidos de obras que não sejam qualificadas, entre outras, permite-se, então, escavações repetidas. Ademais, como as vias de Macau são estreitas, há determinadas obras, por um lado, e obras de dimensão relativamente grande, por outro, que precisam de ser realizadas faseadamente e em diferentes períodos, e é por isso que os cidadãos têm a percepção errada de que se trata de obras repetidas.

Por outro lado, o Governo admitiu que existem graves atrasos na maioria das obras em Macau, o que acontece com 50% a 100% das obras, incluindo de escavação, uma situação preocupante. O Governo afirmou que, desde Fevereiro do corrente ano, um dos motivos pelo atraso das obras é a vigência da Lei de prevenção e controlo do ruído ambiental (adiante designada por “Lei do ruído”). Segundo esta lei, “não são permitidos trabalhos de construção civil que recorram à utilização de equipamento mecânico, móvel ou fixo, a menos de 200 metros de distância de edifícios habitacionais ou de hospitais, aos domingos e feriados, bem como no período compreendido entre as 20 horas e as 8 horas do dia seguinte nos restantes dias da semana” e só em casos de



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

relevante interesse público, autorizados por despacho do Chefe do Executivo, a publicar no *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau*, é que é obtida isenção, e isto, sem dúvida, reduz os períodos em que podem ser efectuadas obras, diminuindo também o tempo em que podem ser efectuadas obras à noite e durante o fim-de-semana, a que se acrescem ainda motivos como a falta de recursos humanos e a não coordenação dos construtores, etc., razões estas motivadoras de atrasos.

A Comissão compreendeu a complexidade que envolve as obras de escavação, mas, ao mesmo tempo, entendeu que se deve reforçar a devida coordenação, evitando-se, tanto quanto possível, os impactos negativos. Quanto às restrições definidas pela Lei do ruído, alguns Deputados entenderam que se deve flexibilizar, adequadamente, as restrições, à noite e aos domingos e feriados, e, quanto às condições desta flexibilização, sugeriu-se tomar como referência as práticas de países estrangeiros, em especial do Japão, solicitando às responsáveis das obras a aquisição de máquinas que produzam menos ruído, bem como a criação de uma equipa que efectue obras durante a noite.

Os representantes do Governo concordaram com as sugestões da Comissão e reconheceram que a Lei do ruído tem margem para revisão e aperfeiçoamento. Porém, como são numerosas as obras do Governo, bem como têm vindo a ser recebidas muitas queixas da população sobre o ruído das obras, a fim de chegar a um equilíbrio de interesses das partes, o prolongamento das obras durante a noite ou nos feriados tem de ser ponderado e estudado mais profundamente.

Handwritten signatures and initials on the right margin of the page.



[Handwritten signatures and initials]

3.3. Regime sancionatório

Segundo os dados das obras de escavação facultados pelo Governo, o número de casos que ultrapassou o prazo previamente fixado é o seguinte: em 2013, 32 casos; em 2014, 59 casos; em 2015 (até Maio), 35 casos. O atraso das obras agrava o problema dos engarrafamentos nas vias públicas, uma situação que tem sido alvo de atenção.

A Comissão prestou especial atenção ao regime sancionatório das obras que não respeitam o prazo fixado, das obras não qualificadas e das que não seguem as instruções dadas pelo Governo. Entendeu a Comissão que se pode restringir, eficazmente, a parte responsável, garantindo que as obras estejam concluídas no prazo fixado, desde que os efeitos dissuasores das sanções sejam suficientes.

Segundo os representantes do Governo, a base de sanções do IACM em relação aos construtores que não obedecem ao prazo definido é, se o atraso for inferior a cinco dias ou, então, por cada cinco dias de atraso, também há que pagar uma multa no montante de 30% do custo da licença, ou seja, a sanção de base é de cerca de 600 patacas. Por exemplo, no ano passado, o IACM, através do seu grupo de coordenação, tratou de mais de 1.000 casos de obras de escavação, entre os quais, 50 e tal casos ultrapassaram o prazo previsto e houve aplicação de multa em mais de 20 casos, sendo o caso mais grave o que envolveu uma multa de 200 mil de patacas.

A Comissão entendeu, por unanimidade, que o actual regime sancionatório é brando e que as multas são leves, a que se acresce ainda a



ausência de fiscalização por parte dos departamentos do Governo e a falta significativa de fiscais, levando ao aparecimento do problema de desrespeito do prazo fixado para certas obras viárias.

Ouvida a opinião da Comissão, o Governo afirmou que ia estudar o agravamento das multas, elevando, assim, os efeitos dissuasores, no sentido de garantir que as obras sejam concluídas dentro do prazo.

3.4. Outras matérias

A Comissão discutiu ainda outros problemas relacionados com o planeamento e a coordenação das obras de escavação. Por exemplo, alguns Deputados sugeriram ao Governo um estudo sobre a criação de galerias técnicas subterrâneas que integrem as redes de distribuição de condutas e cabos nos novos aterros; houve Deputados que entenderam ser necessário regular que os trabalhos de coordenação sejam da responsabilidade de um único departamento público; alguns Deputados consideraram que se deve aumentar o número das reuniões realizadas pelo grupo interdepartamental de coordenação das obras viárias, liderado pelo Conselho Superior de Viação; alguns Deputados solicitaram ao Governo que reveja o planeamento da electricidade nos bairros antigos, a fim de haver uma coordenação com o planeamento de longo prazo da renovação urbana; houve ainda Deputados que sugeriram a criação de uma cláusula penal compensatória, a fim de aumentar os encargos sobre os atrasos das grandes obras.



4. Conclusão Simples

Através destas reuniões, especialmente com a participação dos representantes do Governo, a Comissão ficou a conhecer o funcionamento dos departamentos governamentais que tratam das obras de escavação nas vias públicas, incluindo no que respeita aos trabalhos de planeamento e de coordenação; em simultâneo, a Comissão também ficou a conhecer a posição e a postura do Governo em relação aos problemas que despertam a atenção da sociedade, e da própria Comissão, incluindo a eficácia do mecanismo de coordenação entre diversos departamentos do Governo, os efeitos dissuasores do regime sancionatório sobre o atraso das obras, etc.

A Comissão apresentou sugestões concretas sobre o aperfeiçoamento do problema das repetidas obras de escavação, incluindo a optimização do actual mecanismo de coordenação, o prolongamento dos períodos em que as obras podem ser efectuadas e o agravamento das sanções sobre o atraso das obras. Quanto a estas sugestões, o Governo deu respostas positivas.

A Comissão espera que o Governo, com base nas opiniões ouvidas, aperfeiçoe, o mais breve possível, o andamento das obras de escavação, respondendo, eficazmente, às solicitações da sociedade.

Finalmente, para efeitos de referência, a Comissão sugere que a cópia do presente relatório seja entregue ao Governo.

Macau, 11 de Agosto de 2015.



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

A Comissão,

Chan Meng Kam

(Presidente)

Vong Hin Fai

(Secretário)

Cheong Lup Kwan

Cheang Chi Keong



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

José Maria Pereira Coutinho

Chui Sai Peng

Leong On Kei

Lau Veng Seng



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

Zheng An Ting

Lei Cheng I

Wong Kit Cheng