



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

NOTA JUSTIFICATIVA

Lei do sistema de transporte de metro ligeiro

(Proposta de lei)

Em 2007, o Governo decidiu implementar o sistema de transporte de metro ligeiro, de modo a assegurar, de forma eficiente e adequada, a satisfação das necessidades colectivas de mobilidade da população e, assim, criar condições para o desenvolvimento da rede de transportes públicos na Região Administrativa Especial de Macau (RAEM).

A implementação e entrada em operação do sistema de transporte de metro ligeiro, visa promover a mobilidade sustentável da população, proporcionando deslocações seguras, confortáveis, com tempos aceitáveis de espera e a custos acessíveis e, igualmente, o desenvolvimento coordenado e efectivo entre os diferentes meios de transporte e a rede pedonal, bem como, promover a prestação de serviços combinados e reduzir progressivamente os custos sociais e económicos dos transportes, designadamente no âmbito da preservação energética e do impacto ambiental, o que representa um novo capítulo no desenvolvimento das políticas da RAEM nesta área específica.

Em virtude do sistema de transporte de metro ligeiro corresponder a um novo modelo de transporte público a implementar na RAEM, o qual se caracteriza por ser um sistema automático sem condutor, com tracção eléctrica e sistema de guiamento, circulando com pneus de borracha sobre betão. Dado não existirem, no ordenamento jurídico da RAEM legislação reguladora da operação do metro ligeiro, revela-se necessário proceder à elaboração dos necessários diplomas legais.

Assim, com o objectivo de desenvolver os trabalhos preparatórios relativos à elaboração do anteprojecto da presente proposta de lei e, simultaneamente, fortalecer a articulação entre a RAEM e o Interior da China, foi celebrado entre o Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes (GIT) e o Departamento do Desenvolvimento Urbano, em 2010, o “Memorando de Cooperação para a Assistência Técnica no Projecto do Sistema de Metro Ligeiro de Macau com o Interior da China”; posteriormente, em 2011, com base neste mesmo memorando, foi assinado com a



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

China Academy of Urban Planning & Design, o “Acordo de Cooperação para a Legislação, Pesquisa e Consulta sobre o Transporte de Metro Ligeiro de Macau”, ambas as entidades pertencem ao Ministério da Habitação e Desenvolvimento Urbano-Rural.

Posteriormente, foi constituída uma equipa de estudos especializada, composta por membros do Centro de Estudo do Metropolitano e Metro Ligeiro, da Guangzhou Zhong Zi Metro Engineering Consulting Co. Ltd, da Guangzhou Metro; da Faculdade de Direito da Universidade Xiangtan; da Faculdade de Direito da Universidade de Macau e do GIT.

Esta equipa de estudos especializada, no desenvolvimento dos seus trabalhos recorreu à pesquisa e análise dos sistemas jurídicos do Interior da China, Hong Kong, Taipé, Singapura e de Portugal, relativamente à área de gestão do transporte ferroviário, tendo sido realizados vários seminários, *workshops* e conferências de intercâmbio técnico.

Por outro lado, procedeu-se, ainda, à análise da legislação da RAEM relativamente aos demais tipos de transportes públicos já existentes, tendo-se, em conclusão, aferido quanto à necessidade de criação dum sistema normativo próprio regulador do sistema de transporte de metro ligeiro.

Na presente proposta de lei, propõe-se estabelecer as condições de operação do sistema de transporte de metro ligeiro, o qual é constituído pelo conjunto integrado de infra-estruturas, equipamentos e serviços capaz de garantir o transporte público de passageiros por metro ligeiro.

Quanto à operação do sistema, está prevista a possibilidade desta poder ser atribuída pelo Chefe do Executivo em regime de concessão de serviço público, nos termos da Lei n.º 3/90/M, de 14 de Maio (Bases do regime das concessões de obras públicas e serviços públicos), tendo em consideração, quer as necessidades presentes, quer as que, no futuro, se venham a verificar.

Actualmente, como solução para a entrada em operação do sistema de transporte de metro ligeiro, o Governo optou pela solução de concessão deste serviço público a



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

uma sociedade comercial constituída por capitais públicos, a constituir unicamente para este fim e cujo accionista maioritário é a RAEM com 96% do capital social.

Na presente proposta de lei, propõe-se que a operação do sistema de transporte de metro ligeiro esteja dependente da verificação do cumprimento das condições de segurança do transporte de passageiros, nos termos das normas técnicas de segurança, a fixar em regulamento administrativo complementar.

Dada a elevada perigosidade de determinadas condutas, que em abstracto podem ser praticadas por qualquer pessoa contra a segurança da operação do sistema de transporte de metro ligeiro, propõe-se que se proceda à sua tipificação em norma de carácter geral dos actos proibidos, correspondendo a violação destas normas à prática de infracções administrativas sancionadas com multa.

Por outro lado, propõe-se que o seguro obrigatório de responsabilidade civil deva cobrir os riscos decorrentes da operação do sistema de transporte de metro ligeiro, sendo que, as demais condições desse contrato serão fixadas em regulamento administrativo complementar.

A operadora ficará com o ónus de promover a celebração de contratos de serviços combinados com as concessionárias do transporte colectivo de passageiros em automóveis pesados (autocarros), de modo a assegurar a ligação multimodal entre os dois meios de transporte, permitindo aos passageiros ter acesso a toda a rede urbana da RAEM.

A “Expropriação e constituição de servidões administrativas” inclui a criação de “Zonas envolventes de protecção”, isto é, devendo estas ser constituídas nas faixas adjacentes às áreas de circulação e às infra-estruturas do metro ligeiro, de modo a garantir a segurança da operação do sistema de transporte de metro ligeiro, bem como de pessoas e bens que se encontrem dentro do perímetro das faixas adjacentes.

Relativamente à expropriação, prevê-se que o Governo só possa vir a expropriar, por causa de utilidade pública, os bens imóveis e os direitos a eles inerentes que sejam necessários à implementação do sistema de transporte de metro ligeiro ou à



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

segurança da operação, após se ter esgotado a possibilidade de aquisição por via do direito privado.

No que concerne à constituição de servidões administrativas, estas compreendem a proibição de execução de trabalhos nas zonas envolventes de protecção, que possam pôr em perigo o sistema de transporte de metro ligeiro, quer ao nível das infra-estruturas, quer ao nível do próprio funcionamento, sem o parecer favorável da Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT), estando a violação deste requisito sujeita à ordem de embargo e de demolição das respectivas obras e, quando for o caso, de reposição dos solos nas condições em que se encontravam antes do início dos trabalhos. Acresce, ainda, a possibilidade de ser ordenada a demolição ou alteração de edificações que, à data da constituição ou modificação de servidões, existam ou estejam em curso nas áreas a elas sujeitas, desde que tal se torne necessário à segurança e eficiência da operação do sistema de transporte de metro ligeiro.

Para além dos deveres da operadora que venham a ser fixados no próprio contrato de concessão, foram tipificados na presente proposta de lei os deveres desta face aos passageiros, no sentido de garantir o transporte, a segurança, a divulgação dos preços dos bilhetes e a prestação de informações, entre outros.

Relativamente aos deveres dos passageiros e do público, visa-se, no essencial, fixar as regras de conduta de todos aqueles que utilizam o sistema de transporte de metro ligeiro ou que se encontrem nas respectivas infra-estruturas.

Ainda nesta proposta de lei, propõe-se a intervenção dos agentes de fiscalização, os quais fiscalizam a conduta dos passageiros e do público, devendo tomar as medidas adequadas a impedir ou minimizar o resultado das infracções administrativas previstas nesta proposta de lei, podendo, ainda, recusar a entrada de passageiros nas zonas de acesso pago quando estes se encontrem, nomeadamente, nas seguintes situações: em visível estado de embriaguez ou sob a influência de substâncias psicotrópicas, possam colocar em risco a segurança e a saúde de outrem ou a salubridade dos comboios ou das infra-estruturas. Os agentes de fiscalização no exercício das funções gozam de poderes de autoridade pública e do dever de respeito pelas suas instruções.

Em relação ao “Regime tarifário e títulos de transporte”, está previsto, no essencial, que os valores tarifários devem ser determinados em função dos factores,



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

tais como, a promoção do equilíbrio dos benefícios socioeconómicos e da equidade dos preços praticados, a distância do percurso e o custo de exploração por passageiro, sendo o regime tarifário estabelecido por Despacho do Chefe do Executivo, a publicar no *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau*.

Está, igualmente, previsto o direito a transporte sem custo pelo utilizador, nomeadamente, para os passageiros com direito a livre trânsito.

Os acidentes e incidentes do sistema de transporte de metro ligeiro poderão ter consequências desastrosas e suscitar preocupações da população relativamente ao funcionamento e às condições de segurança do sistema. Consequentemente, os acidentes e incidentes deverão, numa perspectiva de segurança, ser objecto de uma investigação técnica para apurar as suas causas e assim prevenir a sua repetição.

A investigação técnica tem por finalidade única a prevenção de acidentes e incidentes, não sendo destinada à atribuição de culpas ou de qualquer tipo de responsabilidade, pelo que deve decorrer separadamente de qualquer outro tipo de investigação, designadamente da investigação judiciária, sobre o mesmo acidente ou incidente. A investigação técnica, nos termos da presente proposta de lei, é independente de qualquer investigação que, nos termos da lei processual penal, seja realizada em simultâneo pelas autoridades judiciária ou policiais.

Em termos metodológicos, caso venha a ocorrer algum acidente ou incidente, a operadora do sistema de transporte de metro ligeiro é obrigada a notificar imediatamente a DSAT, entidade responsável pela investigação técnica deste tipo de acidentes e incidentes.

Recebida a notificação cabe à DSAT apurar se se trata de um acidente grave ou de outro tipo de ocorrência (acidente ou incidente). Tratando-se de acidente grave é obrigatoriamente desencadeada uma investigação técnica. Para além dos acidentes graves, a DSAT pode investigar outros acidentes e incidentes que, em circunstâncias diferentes, poderiam ter conduzido a acidentes graves, ou quando considere que da sua investigação podem ser recolhidos ensinamentos em matéria de segurança do sistema de transporte de metro ligeiro.

Para realização da investigação de cada acidente ou incidente é nomeado, pelo



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

director da DSAT, um investigador responsável, podendo sempre que se torne necessário serem nomeados outros investigadores, constituindo-se uma comissão de investigação, a qual levará a cabo as suas tarefas sob a orientação do responsável pela investigação.

De modo a assegurar a independência funcional do investigador responsável, a proposta de lei prevê a atribuição de um vasto conjunto de competências, designadamente o acesso ao local do acidente ou incidente e a uma listagem de provas.

O investigador responsável também deve preparar relatórios, designadamente um relatório final da investigação, onde constem o resumo da ocorrência, o registo dos depoimentos efectuados, a análise efectuada ao sistema de gestão da segurança e ao funcionamento dos comboios, bem como as conclusões sobre as causas directas e imediatas da ocorrência, entre outros.

Os relatórios da investigação, as conclusões e as recomendações devem ser divulgados à população, com exclusão das matérias confidenciais, e as recomendações em matéria de segurança deverão ser cumpridas pelos respectivos destinatários.

A necessidade de serem consagradas normas penais específicas no âmbito do sistema de transporte de metro ligeiro prende-se com o facto de não estarmos no âmbito tradicional do transporte ferroviário, mas, antes, no âmbito dum sistema inovador de transporte sem condutor e com pneus de borracha, sendo o seu sistema de condução controlado à distância no centro de operação e controlo, o que não corresponde ao conceito tradicional de transporte ferroviário, consagrado no Código Penal, conforme se afere pelo disposto no artigo 275.º, em conjugação com o n.º 1 do artigo 276.º, ambos, deste diploma. Deste modo, a “Responsabilidade penal” proposta na presente proposta de lei tem correspondência com o disposto nos artigos 275.º, 276.º, 277.º, 280.º, 281.º e 350.º do Código Penal, com as necessárias adaptações.

A “Responsabilidade civil da operadora” proposta na presente proposta de lei compreende dois tipos: a “Responsabilidade contratual”, i.e. a operadora é



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

responsável pelos danos causados aos passageiros e a bens por estes transportados durante a viagem ou quando tais danos resultem de defeitos ou de avaria dos equipamentos; e a “Responsabilidade objectiva”, no sentido em que a operadora é responsável, independentemente de culpa, pelos danos causados a terceiros pelos comboios e por objectos que deles se soltem.

Estão, ainda, previstas as situações de exclusão e limitação da responsabilidade da operadora, quer contratual, quer objectiva. A título de exemplo, são de referir as seguintes causas de exclusão da responsabilidade: a operadora fica exonerada de responsabilidade pelos danos que o lesado tenha sofrido em virtude de não ter observado os deveres a que está obrigado, quando resultem de facto imputável ao próprio lesado ou a terceiro, ou quando resultem de causa de força maior estranha à operação do sistema de transporte de metro ligeiro.

Relativamente à “Fiscalização e responsabilidade por infracções administrativas”, compete à DSAT a fiscalização do cumprimento do disposto na presente proposta de lei, sem prejuízo da fiscalização do cumprimento dos deveres dos passageiros e do público, previstos na presente proposta de lei, ser efectuada pelos agentes de fiscalização, conforme as respectivas disposições.

Quanto às infracções administrativas, estas correspondem à prática de condutas em violação do disposto na presente proposta de lei, as quais não preenchem um tipo legal de crime, sendo as mesmas sancionadas com a aplicação de multa.

O valor das multas é graduado em função da gravidade da infracção e dos danos dela resultantes, do grau de culpa do infractor e da respectiva capacidade económica.

Como sanção acessória está previsto que a apreensão de substâncias explosivas, inflamáveis, tóxicas, radioactivas ou corrosivas transportadas no metro ligeiro podem ser declaradas perdidas a favor da RAEM e ordenada a sua venda ou destruição.

No que concerne à prática de infracção administrativa presenciada pelo agente de fiscalização, está prevista uma tramitação processual especial, em que o agente de fiscalização deduz e notifica pessoalmente a acusação ao infractor, da qual deve



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

constar a faculdade de pagamento voluntário da multa ou de apresentação de defesa por escrito, no local indicado e no prazo de 15 dias, contados a partir da data da notificação da acusação.

Na eventualidade de haver lugar ao pagamento voluntário das multas, no prazo de 15 dias, o respectivo valor é reduzido a metade do seu valor mínimo.

Caso o infractor proceda ao pagamento voluntário da multa, o processo extingue-se. Na situação inversa, i.e. quando o infractor não procede ao pagamento voluntário da multa, o director da DSAT deve apreciar o processo e, neste caso, determina a sanção aplicável ou manda arquivar o processo.

Relativamente às substâncias explosivas, inflamáveis, tóxicas, radioactivas ou corrosivas, ilegalmente transportadas, está prevista a sua apreensão cautelar a efectuar pelos agentes de fiscalização.

Em suma, com a proposta de “Lei do sistema de transporte de metro ligeiro”, pretende-se a implementação de um regime jurídico específico, no qual são fixados os aspectos fundamentais da operação do sistema de transporte de metro ligeiro, nomeadamente o modelo de operação, a segurança, o seguro obrigatório de responsabilidade civil, as zonas envolventes de protecção, a expropriação por causa de utilidade pública, as servidões administrativas, o embargo e a demolição, os deveres da operadora, dos passageiros e do público, o regime tarifário e títulos de transporte, a responsabilidade penal por crimes contra a segurança do sistema de transporte de metro ligeiro, a responsabilidade civil da operadora, a investigação técnica de acidentes e incidentes e a fiscalização e responsabilidade por infracções administrativas, sem prejuízo dos diplomas complementares necessários à execução desta lei serem aprovados pelo Chefe do Executivo.