



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

3.ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 4 /VI/2019

Assunto: *Proposta de lei intitulada "Lei do sistema de transporte de metro ligeiro"*

I- Introdução

1. No dia 20 de Agosto de 2018, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou à Assembleia Legislativa (AL) a proposta de lei intitulada *"Lei do sistema de transporte de metro ligeiro"*, a qual foi admitida pelo Presidente da Assembleia Legislativa, nos termos regimentais.
2. A citada proposta de lei foi apresentada, discutida e aprovada na generalidade em reunião Plenária, no dia 16 de Outubro de 2018. O Presidente da AL distribuiu, através do Despacho n.º 1336/VI/2018, a proposta de lei a esta Comissão, para efeitos de exame na especialidade e emissão de parecer. Tendo em conta a sua complexidade, a Comissão apresentou várias vezes ao Presidente da AL pedidos de prorrogação do prazo de apreciação, os quais foram admitidos.



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

3. Com vista à análise da proposta de lei, a Comissão realizou reuniões nos dias 16, 20 e 28 de Novembro, 17 e 18 de Dezembro de 2018, 9 e 10 de Janeiro, 2 de Abril, 31 de Maio, 5 de Junho e 24 de Julho de 2019, das quais 6 contaram com a presença de representantes do Governo, que prestaram esclarecimentos e responderam às questões colocadas pelos deputados.
4. As assessorias de ambas as partes, da AL e do Governo, também realizaram várias reuniões técnicas para discussão aprofundada e eficaz da proposta de lei, com vista ao seu aperfeiçoamento.
5. Em 19 de Julho de 2019, o Governo apresentou uma versão alternativa da proposta de lei, a qual reflecte as opiniões veiculadas no seio da Comissão e a análise técnico-jurídica efectuada pela assessoria da Assembleia Legislativa. Ao longo do presente parecer, as referências aos artigos serão feitas com base na versão final da proposta de lei, salvo quando haja necessidade de se fazer referência à versão inicial da mesma.

II- Apresentação

6. Na Nota Justificativa refere-se que *“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*



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

da rede de transportes públicos na Região Administrativa Especial de Macau (RAEM).”

7. “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 existir, no ordenamento jurídico da RAEM legislação reguladora da operação do metro ligeiro, revela-se necessário proceder à elaboração dos necessários diplomas legais.”

8. Na Nota Justificativa refere-se ainda que, com o objectivo de desenvolver os trabalhos preparatórios relativos à elaboração do anteprojecto da presente proposta de lei, foi constituída uma equipa de estudos especializada, em 2010, composta por membros do Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes (GIT) e de instituições académicas, que “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.”; “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



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

sistema normativo próprio regulador do sistema de transporte de metro ligeiro.”

9. Na Nota Justificativa faz-se ainda uma apresentação genérica do conteúdo essencial da proposta de lei. “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.”



III- Análise na generalidade

(1) Panorama da implementação do sistema de metro ligeiro e linha do pensamento legislativo

10. Com vista a resolver os problemas do trânsito urbano, proporcionar um serviço de transporte colectivo conveniente, ecológico, fiável e confortável aos residentes e aos turistas, e atingir o objectivo de melhorar o ambiente e a mobilidade, o Governo da RAEM deu início oficialmente, em Fevereiro de 2003, ao estudo do sistema de transporte de metro ligeiro, e no primeiro relatório do estudo de viabilidade, definiu o objectivo de implementar o sistema de transporte em carris, no qual foi proposta a adopção do sistema de metro ligeiro. Posteriormente, após sucessivos estudos de viabilidade mais aprofundados e consultas públicas, e sucessiva optimização dos projectos, o Governo deu início, em 2007, à implementação do sistema de transporte de metro ligeiro.
11. Após a fase dos projectos e execução das obras, em 2018, a Linha da Taipa do metro ligeiro, com 9,3 Km de comprimento, e os trabalhos de instalação do sistema e equipamentos do Parque de Materiais e Oficina ficaram praticamente concluídos, todas as 110 carruagens chegaram a Macau no prazo previsto, e os trabalhos de ensaio do sistema estão a



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

decorrer de forma ordenada¹. Segundo a apresentação do GIT, a entrada em funcionamento da Linha da Taipa do metro ligeiro está prevista para o segundo semestre de 2019².

12. O transporte em metro ligeiro é uma novidade para Macau, portanto, atendendo a que o regime jurídico vigente não está ainda totalmente adaptado às necessidades de operação e gestão do sistema de metro ligeiro, há toda a necessidade de definir um regime jurídico específico. A proposta de lei intitulada "Lei do sistema de transporte de metro ligeiro" foi aprovada, na generalidade, em reunião plenária da Assembleia Legislativa, o que demonstra o reconhecimento e o apoio à necessidade e à oportunidade da respectiva produção legislativa. Face ao exposto, a Comissão manifestou o seu total apoio.

13. A entrada em funcionamento da Linha da Taipa do metro ligeiro está para breve, por conseguinte, a Comissão, ciente da urgência dos trabalhos de apreciação na especialidade, reuniu-se frequentemente e contou com a total colaboração dos membros do Governo; ambas as partes discutiram minuciosamente e com eficácia a intenção política da presente iniciativa legislativa e o conteúdo concreto da proposta de lei.

¹ Em relação à situação concreta dos estudos, projectos, e da implementação do sistema de metro ligeiro de Macau, vide página electrónica do Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes: <https://www.git.gov.mo/pt/history.aspx>

² Em relação à previsão da entrada em funcionamento da Linha da Taipa do metro ligeiro e programação das obras posteriores, vide notícia do dia 8 de Janeiro de 2019, divulgada pelo Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes, https://www.git.gov.mo/pt/news_detail.aspx?a_id=300390



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

(2) Estrutura e âmbito da proposta de lei

14. Considerando que o sistema de metro ligeiro tem influência relevante para o planeamento urbanístico, para os planos dos transportes em geral, e até para as finanças, a economia e a sociedade, as regiões vizinhas, no decurso do processo legislativo sobre o sistema de metro ligeiro, procederam, normalmente à definição de princípios ou de normas genéricas sobre o planeamento e a construção do sistema de metro ligeiro.³ A proposta de lei intitulada “Lei do sistema de transporte de metro ligeiro”, que se encontra em discussão, tem uma designação muito abrangente, contudo, tanto a sua estrutura como o seu conteúdo demonstram que as matérias do planeamento e da construção do metro ligeiro não foram alvo de regulamentação. Considerando a importância deste assunto, a Comissão prestou atenção e debateu o assunto. Ora, tendo em conta que a proposta de lei é uma lei específica do sistema de transporte do metro ligeiro, será necessário proceder a uma regulamentação adequada sobre as matérias do planeamento e da construção do sistema de metro ligeiro, no sentido de estabelecer uma base jurídica a favor do desenvolvimento dos respectivos trabalhos no futuro.

³Por exemplo, as “Normas da operação e gestão do trânsito ferroviário urbano”, os “Regulamentos da gestão do trânsito ferroviário da cidade de Xangai” e “os “Regulamentos da gestão do trânsito ferroviário da cidade de Guangzhou” implementados pelo Ministério das Comunicações do Interior da China, a “Lei do trânsito rápido em massa” de Taiwan, o “Cap. 556 Mass Transit Railway Ordinance” de Hong Kong, etc..

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



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

15. Segundo a resposta dos representantes do Governo, a presente proposta de lei concentra-se nas questões relacionadas com o sistema de metro ligeiro, nomeadamente, operação, segurança, acidentes e respectivas investigações, fiscalização e responsabilidades jurídicas. As matérias do planeamento e da construção do metro ligeiro são tratadas nos termos dos regimes gerais vigentes, especialmente, a Lei n.º 3/90/M (Bases do regime das concessões de obras públicas e serviços públicos), não vão ser resolvidas através da presente proposta de lei.

16. Enquanto decorria a discussão na especialidade da proposta de lei em sede de Comissão, o Chefe do Executivo publicou, em 22 de Fevereiro de 2019, o Regulamento Administrativo n.º 8/2019, e segundo o seu artigo 2.º, cabe à Sociedade do Metro Ligeiro de Macau, S.A. a construção e a manutenção das infra-estruturas e dos equipamentos destinados à operação do sistema de metro ligeiro. Os Estatutos da Sociedade do Metro Ligeiro de Macau, S. A., constantes despacho do Chefe do Executivo desse mesmo dia, definem claramente que cabe a esta Sociedade a construção do sistema de metro ligeiro.

(3) Questões sobre o modelo e a entidade de operação

17. O artigo 3.º da versão inicial da proposta de lei previa que “[a] operação do sistema de metro ligeiro pode ser atribuída pelo Chefe do Executivo em



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

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); no decorrer da definição dos deveres da operadora, constantes do n.º 3 do artigo 12.º da versão inicial da proposta de lei, foi adoptada a redacção “[c]aso a operação do sistema de metro ligeiro seja efectuada em regime de concessão de serviço público...”; segundo a alínea 10) do artigo 2.º da versão inicial da proposta de lei, a «Operadora» é uma “entidade, pública ou privada, que efectua a operação do sistema de metro ligeiro”.

18. No que respeita ao modelo de operação do sistema de metro ligeiro, as disposições acima referidas demonstram que é possível recorrer ao modelo da concessão de serviços públicos e também a outros modelos, isto é, ao modelo de operação por serviço público. Considerando que o modelo de operação do sistema de metro ligeiro e o estatuto da operadora são conteúdos essenciais da proposta de lei, a Comissão discutiu, de forma profunda, estas matérias, exigindo, em particular, ao proponente, que explicasse a intenção legislativa e as questões que poderiam eventualmente surgir com a aplicação das disposições previstas na proposta de lei.

19. Segundo a explicação dos representantes do proponente, a intenção original da proposta de lei era abranger dois modelos: o modelo da



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

concessão de serviços públicos, isto é, o Chefe do Executivo concede os serviços, nos termos do regime das concessões de obras públicas e serviços públicos, a uma empresa que se responsabiliza pela operação, mais ou menos equivalente ao modelo de exclusividade aplicado à Sociedade de Abastecimento de Águas de Macau, S.A.R.L. e à Companhia de Electricidade de Macau; e o modelo de atribuir a responsabilidade directa da operação a um serviço público do Governo.

20. Segundo as afirmações dos representantes do proponente, o Governo tendeu a adoptar o primeiro modelo, por isso, foram já desenvolvidos muitos trabalhos preparatórios, incluindo a definição do regulamento administrativo e a constituição da Sociedade do Metro Ligeiro de Macau, S.A., entre outros⁴. Contudo, a proposta de lei pretende reservar também a possibilidade de se optar pelo outro modelo, isto é, poder optar-se pela criação de um serviço público directamente responsável pela gestão e operação do sistema de metro ligeiro, não obstante não ser grande a possibilidade de se vir a optar por este modelo.

⁴Segundo a Nota Justificativa da proposta de lei, "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 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." No decorrer da discussão na especialidade da proposta de lei pela Comissão, o Chefe do Executivo publicou o Regulamento Administrativo n.º 8/2019 (Constituição da Sociedade do Metro Ligeiro de Macau, S. A.), e segundo o seu artigo 2.º, cabe à Sociedade do Metro Ligeiro de Macau, S.A. a operação do sistema de metro ligeiro. Prevê-se também no artigo 4.º dos Estatutos da Sociedade do Metro Ligeiro de Macau, S. A., publicados pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 15/2019, que cabe àquela Sociedade a operação do sistema de metro ligeiro.



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

21. A Comissão percebeu a intenção do proponente. Tendo em conta que o conteúdo da proposta de lei foi basicamente pensado com base na lógica do modelo de concessão em que cabe à concessionária a operação e à Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT) a fiscalização⁵, a Comissão questiona se a proposta de lei poderá ser bem aplicada se a operação for assegurada por um serviço público.

22. Se futuramente se optar por ser um serviço público do Governo a assegurar a operação do sistema de metro ligeiro, haverá, com certeza, que regulamentar as devidas atribuições e responsabilidades através da lei orgânica do serviço público em causa. Se a operadora for um serviço público, o seu pessoal tem o estatuto de funcionário público, devendo as suas práticas satisfazer os requisitos gerais previstos no Código do Procedimento Administrativo. Nestas circunstâncias, não será fácil aplicar à operadora, que é um serviço público, as normas definidas com base no modelo de concessão e na respectiva lógica. Por outras palavras, existem grandes dificuldades para distinguir quais os conteúdos aplicáveis à concessionária na qualidade de operadora, e quais os conteúdos aplicáveis ao serviço público, também na qualidade de operador.

⁵Sob este modelo, a concessionária é uma entidade privada e, apesar dos seus capitais poderem ser provenientes, total ou principalmente, de capitais públicos, não tem natureza de serviço público e o seu pessoal não possui o estatuto de funcionário público. Com efeito, a fiscalização à operadora pela DSAT, prevista na proposta de lei, constitui uma fiscalização à entidade privada por parte dos serviços públicos, e as atribuições incluem: a certificação do pessoal específico da operadora, a participação na fixação de tarifas, a investigação técnica de acidentes, a fiscalização e penalização das infracções da operadora.



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

23. Pelo exposto, a Comissão alertou o Governo para considerar, com cautela, a intenção legislativa e o rumo político, a par de tratar e de decidir, de forma adequada, as questões sobre o modelo de operação e a operadora.
24. Depois de várias discussões entre ambas as partes, o proponente teve em conta as opiniões da Comissão e introduziu grandes ajustamentos ao conteúdo da proposta de lei. Por um lado, eliminou as disposições e as referências sobre o modelo de operação, afirmando que vão ser aplicadas as disposições do regime geral da concessão de serviços públicos, incluindo o Decreto-Lei n.º 64/84/M, de 30 de Junho⁶, e a Lei n.º 3/90/M,⁷ (Bases do Regime das Concessões de Obras Públicas e Serviços Públicos), e, por outro lado, procedeu ao ajustamento da definição de operadora constante da proposta de lei, que passou a ser meramente "entidade responsável pela operação do sistema de metro ligeiro", em vez de se sublinhar o estatuto de entidade pública da entidade operadora [alínea 9) do artigo 2.º].

⁶Nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 64/84/M, de 30 de Junho, "[é] da competência do Chefe do Executivo a concessão de serviços públicos com interesse para todo o Território", os quais incluem os serviços de transportes públicos.

⁷A Lei n.º 3/90/M, de 14 de Maio, é a base do regime das concessões de obras públicas e serviços públicos. Além de regulamentar as condições dos concessionários, as disposições gerais sobre os deveres dos concessionários e os direitos do concedente, regulamenta ainda o sequestro e a rescisão das concessões. Por exemplo, o n.º 1 do artigo 18.º (Rescisão) prevê que "[as] concessões de obras públicas e de serviços públicos podem ser rescindidas unilateralmente pelo concedente em caso de não cumprimento de obrigações fundamentais a que os concessionários estejam obrigados, nos termos estabelecidos no contrato de concessão"; e no artigo 21.º (Rescisão por razões de interesse público) prevê-se que "[a] concessão pode ser rescindida unilateralmente pelo concedente, em qualquer momento, quando razões de interesse público o imponham, independentemente do incumprimento pelo concessionário de quaisquer obrigações a que esteja vinculado".



(4) Questões sobre as normas técnicas de segurança

25. O n.º 1 do artigo 3.º da proposta de lei define que: "A operação do sistema de metro ligeiro deve ser efectuada de forma segura e eficaz, devendo ser definidas normas técnicas de segurança quanto à gestão da operação, às condições do transporte de passageiros, ao tratamento de avarias, ao tratamento de emergência e aos procedimentos de fiscalização". O n.º 2 do artigo 40.º define que estas matérias são regulamentadas por regulamento administrativo complementar.

26. Considerando que a segurança da operação do metro ligeiro é muito importante⁸ e que os assuntos relacionados com a segurança operacional não se limitam às normas técnicas, incluem a gestão e a fiscalização, etc., a Comissão discutiu e propôs a elaboração de princípios ou de disposições gerais sobre a matéria de segurança, complementadas e pormenorizadas por regulamento administrativo. Na verdade, esta é uma exigência do conteúdo jurídico da Lei n.º 13/2009 (Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas)⁹.

⁸Em termos das experiências de direito comparado, as leis das regiões vizinhas consagram disposições mais pormenorizadas sobre a segurança do transporte ferroviário ou a segurança operacional, nomeadamente a delimitação das zonas de protecção operacional, o regime de gestão da segurança dos operadores, a formação e gestão da segurança do pessoal de operação, os códigos de segurança pública e de passageiros, o tratamento de acidentes de emergência, etc., e ao mesmo tempo regulamenta a responsabilidade legal da violação de normas de segurança. Por exemplo, o artigo 29.º do Order of the Ministry of Transport of the People's Republic of China [2018] No.8 (Provisions on the Operation and Management of Urban Rail Transit); artigo 45.º e seguintes do Mass Rapid Transit Law da Taiwan; Artigos 27.º e 28.º do Mass Transit Railway Ordinance de Hong Kong, etc.

⁹Vide n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 13/2009. "A lei deve ter um conteúdo determinado, preciso e suficiente que inclua uma prescrição clara dos comandos que se destinam a criar normas jurídicas de



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

27. Além disso, a proposta de lei não prevê as consequências legais e as sanções para a violação das normas de segurança, portanto, a Comissão discutiu também a necessidade de consagrar no âmbito legislativo as consequências das infracções e a necessidade das sanções.

28. De acordo com os representantes do proponente, as normas de segurança enquadram-se nas normas técnicas e são suficientes para serem regulamentadas por diploma complementar, não sendo necessário consagrá-las na proposta de lei. Quanto às exigências de segurança dos operadores, são essencialmente exigências de carácter orientador. Não faz sentido aplicar sanções aos serviços públicos (ou às sociedades de capitais públicos), uma vez que o sistema de metro ligeiro vai ser operado por empresas de capital público ou até por serviços públicos, por isso, prevê-se apenas na proposta de lei que "a DSAT pode ordenar a suspensão do funcionamento do metro ligeiro" se os operadores não satisfizerem os requisitos de segurança" (artigo 3.º, n.º 3 da proposta de lei), sem se fixarem directamente as consequências sancionatórias.

(5) Zonas envolventes de protecção e problemas relacionados

29. O n.º 1 do artigo 6.º artigo prevê que: "Nas faixas adjacentes às áreas de circulação do metro ligeiro e às infra-estruturas devem ser constituídas

conduta para os particulares, regras de acção para a administração e padrões de controlo para a decisão judiciária de litígios".



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

zonas envolventes de protecção, de modo a garantir a segurança da operação do sistema de metro ligeiro e das pessoas e bens.". Face ao exposto, a Comissão manifestou o seu pleno apoio, pugnando pela necessidade e importância desta norma. Na realidade, existem regimes semelhantes no âmbito da aviação civil em Macau, que se traduzem principalmente no Decreto-Lei n.º 52/94/M (Regime legal das servidões aeronáuticas)¹⁰, o que tem significado e valor de referência para a criação das zonas de protecção nas imediações do metro ligeiro.

30. O Capítulo III da versão inicial da proposta de lei previa, em torno das "Zonas envolventes de protecção", a expropriação de terrenos¹¹, a constituição de servidões administrativas¹² e o embargo e a demolição de obras¹³.

¹⁰ Este Decreto-Lei estabelece o regime geral de condicionamentos nas zonas limítrofes dos aeródromos e instalações de apoio à aviação civil. O âmbito concreto da zona envolvente do Aeroporto Internacional de Macau, sujeito a servidão aeronáutica, foi determinado pela Portaria n.º 233/95/M, de 14 de Agosto.

¹¹ O artigo 8.º da proposta de lei define que: "1. O Governo só pode expropriar, por causa de utilidade pública, os bens imóveis e os direitos a eles inerentes que sejam necessários à implementação do sistema de metro ligeiro ou à segurança da operação após se ter esgotado a possibilidade de aquisição por via do direito privado. "2. A indemnização devida pela expropriação deve corresponder ao valor real da propriedade no momento da expropriação, e ser livremente convertível e paga sem demora injustificável. "

¹² Dispunha o projectado artigo 9.º da versão originária da proposta de lei: "Para os efeitos da presente lei, as servidões administrativas compreendem a proibição de executar nas zonas envolventes de protecção, sem o parecer favorável da DSAT, designadamente os seguintes trabalhos: 1) Obras de construção civil, ampliação, modificação, reconstrução ou demolição de edificações; 2) Instalação ou reforço de redes complexas de condutas ou canalizações, incluindo postos de transformação, subestações e reservatórios de combustíveis ou de outras matérias perigosas, designadamente explosivas, inflamáveis ou corrosivas; 3) Escavações, rebentamentos com recurso a explosivos, consolidação de fundações ou abertura de valas, dragagem e outros trabalhos junto das áreas de circulação do metro ligeiro; 4) Colocação de objectos e afixação de material de publicidade. "

¹³ Dispunha o projectado artigo 10.º da versão originária da proposta de lei: "1. Verificada a execução de quaisquer trabalhos em violação do parecer referido no artigo anterior, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, doravante designada por DSSOPT, deve determinar o embargo, a



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

31. A Comissão entende que a criação de zonas envolventes de protecção implica necessariamente a expropriação, a constituição de servidões administrativas, bem como o embargo, a demolição das respectivas obras, etc. No entanto, a legislação vigente dispõe de normas relativamente perfeitas sobre a expropriação, a constituição de servidões administrativas, o embargo e a demolição de obras¹⁴, assim sendo, a proposta de lei repete, de forma sucinta, alguns aspectos da legislação vigente, o que não tem grande significado.

32. Segundo a explicação do proponente, a razão para ser tomada essa iniciativa na presente proposta de lei foi a produção de efeitos declarativos e orientadores. Após discussão, o proponente afirmou que, futuramente, poderá resolver-se o problema nos termos da legislação em vigor, assim, foi eliminado este capítulo, e mantiveram-se apenas as disposições relativas à criação de zonas envolventes de protecção (vide artigo 6.º da proposta de lei).

demolição das respectivas obras e, quando for o caso, a reposição dos solos nas condições em que se encontravam antes da data do início dos trabalhos. 2. As despesas com a demolição de obras e a reposição dos solos nas condições em que se encontravam antes da data do início dos trabalhos correm por conta do respectivo dono. 3. A DSSOPT pode ainda ordenar 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 metro ligeiro. 4. Para efeitos do número anterior, a demolição ou alteração de edificações dá direito ao respectivo proprietário a justa indemnização."

¹⁴ O artigo 7.º da Lei n.º 3/90/M, de 14 de Maio (Bases do regime das concessões de obras públicas e de serviços públicos), a Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto (Regime das expropriações por utilidade pública), o Decreto-Lei n.º 43/97/M, de 20 de Outubro, e o Regulamento Geral da Construção Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto.



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

(6) Seguro obrigatório de responsabilidade civil

33. O artigo 5.º da proposta de lei é um artigo sobre o seguro obrigatório de responsabilidade civil. Na versão inicial da proposta de lei previa, no artigo 6.º, a necessidade de a operadora adquirir um seguro obrigatório de responsabilidade civil, no sentido de suportar os riscos decorrentes da operação do metro ligeiro. E as condições concretas deste seguro seriam reguladas por regulamento administrativo complementar [alínea 3) do n.º 2 do artigo 40.º da proposta de lei].

34. Tendo em conta os riscos inerentes ao sistema de metro ligeiro, a Comissão não se opõe à previsão, na proposta de lei, do regime de seguro obrigatório de responsabilidade civil. Na realidade, em matéria de tráfego, é comum a adopção do seguro obrigatório de responsabilidade civil. Em Macau, este seguro é amplamente aplicado nos transportes terrestres, aéreos e marítimos.¹⁵

35. No decurso da apreciação na especialidade, o proponente sugeriu a introdução de alterações no referido regime, passando a prever-se que o seguro obrigatório de responsabilidade civil, enquanto exigência, fosse aplicável apenas às situações em que "pelo menos 40% do capital social

¹⁵ Por exemplo, o Decreto-Lei n.º 57/94/M, de 28 de Novembro, que regulamenta o regime legal do seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel; o Regulamento Administrativo n.º 11/2004, que rege o regime de responsabilidade civil dos transportadores e operadores aéreos; o Regulamento Administrativo n.º 34/2009 (Transporte Marítimo de Passageiros), que prevê, no seu artigo 16.º, a matéria relacionada com o seguro de responsabilidade civil no transporte marítimo de passageiros.



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

da operadora do sistema de metro ligeiro for detido por entidades privadas”
(artigo 5.º da proposta de lei).

36. Segundo os esclarecimentos dos representantes do proponente, a operação do metro ligeiro é uma novidade para Macau, implica alta técnica, e a capacidade de transporte do metro ligeiro é forte, porém, os riscos também são grandes. Em Macau, não é certo que haja seguradoras com vontade de fazer este seguro, e mesmo que haja, a tarifa de prémios também será muito elevada. Nestas circunstâncias, o proponente entende que não há necessidade de aplicar o seguro obrigatório de responsabilidade civil se o capital da operadora for, principal ou totalmente, proveniente directamente de serviços públicos ou até se a operação competir a serviços públicos, pois nestes casos os riscos decorrentes da operação do metro ligeiro são assumidos pelos recursos públicos. Porém, quando pelo menos 40% do capital social da operadora for detido por entidades privadas, passa então a ser necessária a aquisição do seguro obrigatório de responsabilidade civil. Os representantes do Governo realçaram especificamente que se entende por entidades privadas todas as entidades fora dos serviços públicos, mesmo que sejam sociedades comerciais constituídas, na totalidade, por capitais públicos. Quanto a esta opção política do proponente, a Comissão não se opôs.



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

(7) Deveres da operadora

37. O n.º 1 do artigo 12.º da versão inicial (actual artigo 7.º da proposta de lei) previa, principalmente, os deveres da operadora, tais como a prestação de informações e assistência aos passageiros e ao público em geral, etc., no entanto, não estavam previstas as consequências da violação destes deveres. Segundo os esclarecimentos do proponente, o capital da operadora vai ser principalmente detido por serviços públicos ou até é possível que a operação seja dada directamente a serviços públicos, assim, a previsão de sa nções significa que o Governo tira o dinheiro de um bolso e passa-o para o outro. No entender da Comissão, já que estão previstos deveres na proposta de lei, então, em termos quer jurídicos quer de lógica, é necessário prever as consequências sancionatórias da respectiva violação. Ouvida a Comissão, foram aditadas à proposta de lei normas sacionatórias para a violação dos referidos deveres [alínea 1) do artigo 30.º da proposta de lei].

38. O n.º 2 do artigo 12.º da versão inicial previa o seguinte "a operadora deve promover a celebração de contratos de serviços combinados com as concessionárias do transporte colectivo de passageiros em automóveis pesados". No entender da Comissão, tratando-se de serviços combinados, naturalmente vão estar envolvidas operadoras de outros transportes colectivos de passageiros, aliás, os serviços combinados não são tarefa a



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

que a operadora do metro ligeiro consiga dar resposta unilateralmente. Mais, a promoção de serviços combinados deve ser atribuição dos serviços públicos do Governo da área do tráfego. Segundo os esclarecimentos do proponente, o que aqui se pretendia prever era o serviço combinado entre a operadora do metro ligeiro e as empresas de autocarros públicos. O proponente concordou com as opiniões da Comissão e eliminou aquele número, afirmando que ia resolver a questão através dos contratos de concessão.

39. Na versão inicial, o n.º 3 do artigo 12.º da proposta de lei previa o seguinte:

“a concessionária fica obrigada ao cumprimento do disposto na presente lei e dos deveres estabelecidos no respectivo contrato de concessão, o qual deve estabelecer as demais multas a pagar pela concessionária em caso de não cumprimento.”

40. Parece que, neste disposto, os “deveres legais” são confundidos com os “deveres contratuais”, o que levou a prever que as consequências resultantes da violação dos deveres legais fossem definidas através dos contratos de concessão. No entender da Comissão, esta solução não é adequada. Ademais, o artigo 16.º da Lei n.º 3/90/M (Bases do regime das concessões de obras públicas e serviços públicos) já prevê a necessidade de os contratos de concessão estabelecerem normas sancionatórias em caso de violação de deveres contratuais, portanto, a proposta de lei é



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

redundante quanto a este disposto, o que não tem sentido.

41. Ouvida a Comissão, o número em causa foi eliminado da proposta de lei na sua versão alternativa.

(8) Condutas vedadas e fiscalização

42. Uma operação segura e ordenada do metro ligeiro passa também pela cooperação e colaboração entre a operadora, os passageiros e o público em geral. Para tal, a versão inicial da proposta de lei previa "Deveres dos passageiros e do público" e "Intervenção dos agentes de fiscalização" nos artigos 13.º e 14.º, respectivamente. Depois da análise e da discussão levadas a cabo, foram introduzidas alterações na sistematização e teor, que resultaram no artigo 8.º "Condutas vedadas" e no artigo 9.º "Fiscalização nas zonas de acesso pago e no metro ligeiro" da proposta de lei.

43. No que diz respeito às condutas vedadas, por um lado, verificava-se sobreposição ou redundância entre os conteúdos previstos no n.º 3 do artigo 13.º da versão inicial¹⁶; e, por outro, alguns dos actos elencados

¹⁶ Por exemplo, na versão inicial, o disposto no n.º 1 do artigo 13.º da proposta de lei abrangia a "saúde pública" e o n.º 3 também continha normas relativas a "sujar as estações ou os comboios"; o n.º 1 abrangia os "actos que possam pôr em perigo a operação e a segurança do sistema de metro ligeiro" e actos que "sejam susceptíveis de causar estragos ou impedir a utilização e o funcionamento das infra-estruturas e equipamentos", conteúdos idênticos que também se encontravam no n.º 2 e n.º 3.



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

podiam, de per si, constituir crimes, como, por exemplo, o "Transportar substâncias explosivas, inflamáveis, tóxicas, radioactivas ou corrosivas" do n.º 2, que provavelmente tem a ver com o artigo 262.º do Código Penal, que prevê "Armas proibidas e substâncias explosivas"¹⁷, e o "Arremessar quaisquer objectos (...) contra os comboios" do n.º 2, que pode atingir o artigo 280.º do Código Penal, que estipula "Lançamento de projectil contra veículo"¹⁸. Na versão inicial da proposta de lei, o n.º 2 do artigo 51.º previa ainda as sanções administrativas para os referidos dois actos. Como a lei penal já tem disposições para esta matéria, a previsão da aplicação de sanções administrativas aos mesmos actos vai resultar, em termos formais, numa consequência, isto é, na aplicação cumulativa de sanções administrativas e penas a um mesmo acto ilegal, e esta dupla punição não está em conformidade com o disposto no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M (Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento)¹⁹.

¹⁷ O artigo 262.º do Código Penal (Armas proibidas e substâncias explosivas): "1. Quem importar, fabricar, guardar, comprar, vender, ceder ou adquirir a qualquer título, transportar, distribuir, detiver, usar ou trazer consigo arma proibida ou engenho ou substância explosivos, ou capazes de produzir explosão nuclear, radioactivos ou próprios para fabricação de gases tóxicos ou asfixiantes, fora das condições legais ou em contrário das prescrições da autoridade competente, é punido com pena de prisão de 2 a 8 anos (...)"

¹⁸ O artigo 280.º do Código Penal (Lançamento de projectil contra veículo): "Quem arremessar projectil contra veículo em movimento, de transporte por ar, água ou terra, é punido com pena de prisão até 6 meses ou com pena de multa até 60 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal."

¹⁹ O artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M (Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento): "Quando o mesmo facto constitua simultaneamente crime ou contravenção e infracção administrativa, o infractor é punido unicamente a título daqueles, sem prejuízo da aplicabilidade das sanções acessórias previstas para a infracção administrativa."



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

44. Após discussão, o proponente alterou o âmbito e o tipo dos actos proibidos na versão inicial da proposta de lei, eliminando alguns actos que não necessitam de ser regulados pela proposta de lei (tais como, sujar os comboios, incomodar os passageiros, beber ou comer, etc...), bem como o conteúdo que poderia implicar actos criminosos. Em relação ao dever da proibição de fumar prevista na versão inicial da proposta de lei, e ao conteúdo de caber aos Serviços de Saúde instaurar os procedimentos sancionatórios, o proponente entende que a Lei n.º5/2011 (Regime de prevenção e controlo do tabagismo) já abrange os estabelecimentos do sistema de metro ligeiro, portanto, também foi eliminada a respectiva regulamentação da proposta de lei.

45. Em relação às condutas vedadas previstas no artigo 8.º da proposta de lei, no decurso da apreciação, o proponente sugeriu a redução do âmbito, visando apenas os passageiros e tendo como fronteira a porta de inspecção na zona de acesso pago, assim, os actos praticados pelos passageiros depois da passagem dos portões de inspecção passaram a ser regulados. Quanto aos actos dos demais indivíduos ou aos actos antes da passagem dos portões de inspecção, não são regulados pela proposta de lei, aplicam-se-lhes, sim, o Regulamento Geral dos Espaços Públicos e demais legislação relacionada.



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

46. Face a isto, a Comissão apontou que o previsto no artigo 13.º da versão inicial da proposta de lei era mais vasto, o seu âmbito de aplicação abrangia "no interior dos comboios e das infra-estruturas, designadamente nas estações, nas plataformas de ligação às estações e nas passagens superiores para peões", e os destinatários não estavam limitados aos passageiros, incluíam também o público. Se a proposta de lei vem limitar o âmbito de aplicação aos passageiros e à passagem da referida porta, os resultados serão necessariamente a aplicação de legislação diferente às condutas praticadas antes e depois de passar a porta, diferenças significativas²⁰ nas sanções para as mesmas condutas, e diferenças consoante o autor do acto seja ou não passageiro²¹. Assim sendo, a Comissão sugeriu que o âmbito de aplicação fosse "estações, zonas de acesso pago e comboios", e que os destinatários fossem todas as pessoas e não apenas os passageiros. Após discussão, foi mantida a disposição da versão inicial da proposta de lei sobre o âmbito dos actos dos sujeitos, isto é, o âmbito dos sujeitos não se limita aos passageiros, e e entretanto, foi reduzido o espaço da prática dos actos, isto é, foi limitado às zonas de acesso pago e ao metro ligeiro.

²⁰ Veja-se o exemplo da entrada com animais nos espaços ou instalações públicas onde estes são expressamente proibidos. Se o facto ocorrer antes da entrada na zona de acesso pago, é possível aplicar o "Regulamento Geral dos Espaços Públicos" e o Despacho do Chefe do Executivo n.º 106/2005 para punir o infractor com multa de 300 patacas, se o facto ocorrer depois dos portões de inspecção, aplica-se as regras desta lei, e o infractor é punido com pena de multa de 5000 patacas.

²¹ Por exemplo, segundo as definições desta proposta de lei, aqueles que fogem ao pagamento do bilhete não são considerados passageiros, e se praticarem, na zona de acesso pago, os actos ilegais consagrados no artigo 8.º, não estão sujeitos às sanções estipuladas nesta lei.



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

47. Para salvaguardar a segurança e a ordem da operação, o artigo 14.º da versão inicial da proposta de lei previa a intervenção dos agentes de fiscalização da operadora, e o seu teor essencial era determinar ou solicitar a entrada ou a saída dos suspeitos da infracção da estação ou da zona de acesso pago, e em caso de necessidade, solicitar a outras entidades públicas, designadamente ao Corpo de Polícia de Segurança Pública, a colaboração que se mostrasse necessária. A Comissão manifestou a sua concordância em relação a isto, propondo, ao mesmo tempo, o aperfeiçoamento do articulado, no sentido de melhor clarificar as competências dos agentes de fiscalização e as situações visadas. O proponente aceitou as opiniões da Comissão, as quais acabaram por ser reflectidas na versão alternativa da proposta de lei (artigo 9.º).

(9) Regime tarifário

48. O artigo 10.º da proposta de lei prevê o regime tarifário. No decurso da apreciação, a Comissão preocupou-se especialmente com a questão da fixação de tarifas, e para além da prestação de atenção aos factores para a fixação de tarifas, nomeadamente a promoção do equilíbrio dos benefícios socioeconómicos e a equidade dos preços praticados, foi ainda discutido o procedimento concreto de fixação das tarifas.



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

49. Segundo as explicações dos representantes do Governo, nos termos da alínea c) do n.º2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º50/88/M, compete ao Chefe do Executivo a fixação de tarifas através de despacho. O procedimento em concreto é o seguinte: a concessionária propõe os valores das tarifas à DSAT, esta elabora um relatório e entrega-o ao Chefe do Executivo, e este toma a decisão depois de ouvido o Conselho Executivo. Quanto aos pedidos de aumento de tarifas apresentados pela concessionária devido ao aumento dos custos de funcionamento, dos salários dos trabalhadores e dos preços dos equipamentos, também têm de obedecer aos referidos procedimentos de apreciação.

50. O artigo 17.º da versão inicial da proposta de lei previa, detalhadamente, a matéria relativa ao "título de transporte inválido", especificando no n.º1 as circunstâncias em que o título de transporte é inválido²², e prevendo no n.º2 que os agentes de fiscalização podem determinar a apreensão imediata do título de transporte inválido.

51. No decurso da apreciação, a Comissão considerou que as disposições relativas ao título de transporte previstas na proposta de lei eram demasiado tradicionais e restritivas. Por um lado, a proposta de lei prevê

²² As circunstâncias de título de transporte inválido previstas no n.º1 do artigo 17.º da versão inicial da proposta de lei abrangiam: "Título de transporte: 1) Que não pertença ao passageiro; 2) Cujo prazo de validade tenha expirado; 3) Que tenha sido viciado, como tal se entendendo todo aquele que se encontre alterado nas suas características, ou tenha sido contrafeito; 4) Cujo estado de conservação não permita a verificação da validade ou a identificação do seu titular; 5) Que não tenha sido validado."



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

que é considerado inválido o título de transporte que não pertença ao passageiro, cujo prazo de validade tenha expirado, cujo estado não permita a identificação do seu titular, etc., e parece que isto significa que o título de transporte é, necessariamente, ou em papel, ou nominativo, mas hoje em dia, é cada vez mais comum a informatização e o pagamento electrónico, e as referidas disposições não têm flexibilidade e colocam dificuldades na aplicação prática. E por outro lado, a apreensão do título de transporte prevista na proposta de lei não faz realmente qualquer sentido. Para além disso, o “título de transporte inválido” é um conceito teórico, não é comum, e não inclui as situações de viajar sem bilhete.

52. Após discussão, o proponente aceitou as opiniões da Comissão e eliminou o referido artigo na versão alternativa, evitando limitações desnecessárias ao título de transporte e deixando margem de operacionalidade razoável para a respectiva prática.

(10) Regime de investigação técnica de acidentes e incidentes

53. Segundo a nota justificativa da proposta de lei: “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



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

de segurança, ser objecto de uma investigação técnica para apurar as suas causas e assim prevenir a sua repetição.”

54. A proposta de lei prevê que a investigação técnica tenha por finalidade a prevenção de acidentes e incidentes, a determinação das causas ou factores contributivos e a formulação de eventuais recomendações de segurança operacional. Ao mesmo tempo, prevê-se o dever de a operadora notificar a DSAT dos acidentes e incidentes (artigo 15.º); a DSAT decide sobre a realização da investigação a acidentes e incidentes (artigo 16.º); o director da DSAT nomeia o investigador responsável (artigo 17.º); as competências do investigador (artigo 18.º); o dever de colaboração (artigo 23.º); a apresentação de relatórios (artigo 26.º) e as recomendações de segurança operacional (artigo 27.º).

55. Na realidade, em Macau já existe um regime semelhante na área da aviação civil, a Lei n.º 2/2013 (Lei da investigação de acidentes e incidentes da aviação civil e da protecção da informação de segurança aérea). E muitas das disposições da proposta de lei são semelhantes às previstas nesta lei.

56. A Comissão concorda com a necessidade da investigação técnica, e concorda também com a maioria das disposições institucionais, mas, ao mesmo tempo, propõe a optimização de algumas disposições de acordo



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

com as características da operação do metro ligeiro. O proponente aceitou as opiniões e as recomendações da Comissão e procedeu às melhorias correspondentes dos aspectos substanciais e técnico-legislativos, por exemplo, ajustou a disposição sobre o dever de sigilo (artigo 21.º), aperfeiçoou a disposição sobre a apresentação de relatórios (artigo 26.º) e optimizou a disposição sobre as recomendações de segurança operacional (artigo 27.º).

(11) Questões sobre o estatuto e as competências dos agentes de fiscalização

57. Na versão inicial da proposta de lei, eram várias as disposições que envolviam o conceito de agentes de fiscalização, por exemplo, a definição de agente de fiscalização (artigo 2.º da versão inicial da proposta de lei); a credenciação dos agentes de fiscalização (artigo 5.º da versão inicial da proposta de lei); a fiscalização dos passageiros por agentes de fiscalização (artigos 14.º e 16.º da versão inicial da proposta de lei); os agentes de fiscalização “em exercício de funções gozam de poderes de autoridade pública” podem exigir a identificação e morada, e têm, ainda, acesso à informação e à documentação necessárias (n.ºs 3 e 5 do artigo 49.º da versão inicial da proposta de lei); e, o agente de fiscalização pode deduzir acusação (artigo 56.º da versão inicial da proposta de lei), etc.



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

58. O agente de fiscalização é um conceito importante da proposta de lei, nomeadamente, na versão inicial da proposta de lei previa-se que “os agentes de fiscalização em exercício de funções gozam de poderes de autoridade pública”, o que poderia ter impacto relevante para os direitos dos passageiros e do público, por isso, foi matéria alvo de preocupação e discussão no seio da Comissão.

59. A Comissão notou que, na ordem jurídica de Macau, existem muitas disposições legais que conferem aos executores da lei “poderes de autoridade pública”, mas estes são também funcionários públicos, não são trabalhadores das concessionárias ou de empresas privadas.²³

60. De acordo com a lógica e o pensamento da proposta de lei, vai ser adoptado o modelo de concessão de serviços públicos para a operação

²³ Por exemplo, o artigo 13.º (Autoridade pública) da Lei n.º 5/2006 (Polícia Judiciária) prevê que: “1. O pessoal da PJ, no exercício das suas funções de investigação ou prevenção criminal, independentemente da carreira onde se insere, detém poderes de autoridade pública...”; o artigo 22.º (Poderes de autoridade pública) da Lei n.º 12/2017 (Lei da actividade comercial de administração de condomínios) prevê que: “1. O pessoal do IH, no exercício de funções de fiscalização, goza de poderes de autoridade pública, podendo solicitar, nos termos da lei, às autoridades policiais e administrativas a colaboração que se mostre necessária, designadamente nos casos de oposição ou resistência ao exercício das suas funções”; o artigo 16.º-A (Poderes de autoridade pública) da Lei n.º 10/2012 (Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos) prevê que: “O pessoal da DICJ, quando devidamente identificado e no exercício das respectivas funções de fiscalização, goza de poderes de autoridade pública, podendo solicitar ao CPSP e à PJ a colaboração que se mostre necessária, nomeadamente nos casos de oposição ou de resistência ao exercício das suas funções”; o artigo 26.º (Autoridade pública) da Lei n.º 3/2019 (Regime jurídico do transporte de passageiros em automóveis ligeiros de aluguer) prevê que: “1. O pessoal de fiscalização da DSAT e os agentes policiais do CPSP têm poderes de autoridade pública no exercício das suas funções. 2. Para salvaguardar o bem jurídico protegido pela presente lei, o pessoal e os agentes policiais referidos no número anterior estão investidos de autoridade pública quando forem vítimas das infracções administrativas previstas na presente lei, mesmo que não estejam no exercício das suas funções, não podendo os próprios instaurar o procedimento sancionatório administrativo pelas infracções ocorridas, nem deduzir a respectiva acusação”.



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

do metro ligeiro, e o concessionário, enquanto operador, não é nem um serviço público nem um instituto público. Em situações análogas dos transportes colectivos quer terrestres quer aéreos, quer ainda marítimos, o fluxo de passageiros é igualmente elevado, e também é necessário manter a segurança e a ordem das operações respectivas, porém, não se constata uma lei que confira o poder ou o estatuto de autoridade pública aos trabalhadores desses operadores sobre essas actividades de transportes colectivos. A Comissão questionou o seguinte: qual foi a razão que levou à atribuição de "poderes ou estatuto de autoridade pública" aos agentes de fiscalização do operador do metro ligeiro?

61. De facto, em outras jurisdições, normalmente, a legislação do metro ligeiro também confere aos trabalhadores dos operadores respectivos certas competências de fiscalização, mas não há precedentes de atribuição directa de "poderes ou estatuto de autoridade pública"²⁴ aos agentes de fiscalização dos operadores.

24 Por exemplo, o artigo 42.º do "Regulamento do município de Pequim sobre a gestão da segurança nas operações de transportes ferroviários" prevê que "os passageiros que entram nas estações de transporte ferroviário devem aceitar as inspecções de segurança e prestar a devida colaboração. Se não o fizerem, os agentes de segurança devem recusar a sua entrada nas estações; e quanto àqueles que recusem as referidas inspecções e forcem a entrada nas estações ou perturbem a segurança, os agentes de segurança devem pará-los e comunicar com os serviços de segurança pública, para efeitos de tratamento da situação nos termos da lei. Quando se detectar alguém na posse de objectos proibidos por lei, os agentes de segurança devem tratar a situação nos termos das disposições correspondentes e comunicar, atempadamente, com os serviços da segurança pública, para efeitos de tratamento do caso nos termos da lei". O artigo 50.º do "The Mass Rapid Transit Act" de Taiwan prevê a aplicação de multas para as pessoas que violem a lei e ainda que os trabalhadores do sistema de metro ligeiro nas estações e os agentes policiais podem, consoante a situação, obrigá-las a abandonar as estações. O artigo 5.º da Lei n.º 28/2006, de Portugal, relativamente às infracções por parte dos passageiros, também prevê que os agentes de fiscalização das empresas operadoras podem verificar os bilhetes ou outros títulos comprovativos.



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

62. Segundo as explicações do proponente, nos casos do terminal marítimo e do aeroporto, existem situações em que os trabalhadores dos operadores respectivos não conseguem impedir, no momento, irregularidades ou até mesmo infracções, por não terem poderes suficientes, portanto, a intenção legislativa original era conferir aos agentes de fiscalização os poderes necessários para que a segurança e a ordem da operação do metro ligeiro pudessem ser eficazmente asseguradas. Porém, o proponente afirmou, ao mesmo tempo, a sua atitude de abertura em relação às disposições em causa.

63. Devido à situação concreta da operação do metro ligeiro, a Comissão concorda que a proposta de lei atribua, aos agentes de fiscalização do operador, as competências de fiscalização necessárias, porém, entende, ao mesmo tempo, que as competências conferidas por lei devem ser razoáveis, adequadas e enumeradas expressamente, de modo a ser possível alcançar um equilíbrio entre a manutenção da segurança e da ordem das operações e a protecção dos direitos dos passageiros e do público.

64. Após discussão, o proponente aceitou as opiniões e sugestões da Comissão. Por um lado, eliminou-se a previsão da atribuição de "poderes ou estatuto de autoridade pública" aos agentes de fiscalização do



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

operador, e por outro, enumeraram-se, expressamente, as competências dos agentes de fiscalização, com vista a evitar eventuais prejuízos aos direitos dos passageiros devido à atribuição demasiado genérica de competências (n.º 2 do artigo 9.º, artigos 11.º, 32.º e n.ºs 2 e 3 do artigo 38.º da proposta de lei).

(12) Infracções administrativas e sanções

65. O artigo 50.º da versão inicial da proposta de lei previa que “a violação do disposto na presente lei constitui infracção administrativa”. De facto, um acto que viole a presente lei pode não só constituir uma infracção administrativa, mas também envolver infracções civis ou até criminais, assim, não devia ser qualificado de forma genérica como infracção administrativa. Depois da discussão levada a cabo, o proponente eliminou esta disposição.

66. O artigo 51.º da versão inicial da proposta de lei previa multas por infracções cometidas pelo operador e pelo respectivo pessoal. Nos termos do n.º 1, era punido com multa de 10 000 a 1 000 000 patacas quando se aplicasse a pessoa singular, e de 20 000 a 2 000 000 patacas quando se aplicasse a pessoa colectiva. A Comissão notou que o intervalo da moldura das multas previstas na proposta de lei era demasiado largo, que também era muito grande a discricionariedade dos serviços responsáveis



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

pela execução da lei, e que tudo isso merecia reponderação. Por outro lado, o n.º 2 previa uma moldura de multas para as infracções cometidas pelos passageiros e não previa um valor definitivo, portanto, quanto ao pagamento voluntário no futuro, não seria possível determinar o valor exacto das multas.

67. Após discussão, o proponente concordou em proceder a ajustamentos, tendo reorganizado as categorias das infracções previstas no artigo 30.º (Infracções administrativas) e, ao mesmo tempo, definiu os valores das multas para os diversos tipos de infracções praticadas pelos operadores, pessoal respectivo e passageiros, consoante a gravidade das consequências (artigo 30.º da proposta de lei).

68. No n.º 2 do artigo 51.º da versão inicial da proposta de lei enumeravam-se sanções administrativas, que envolviam o n.º 2 do artigo 13.º, isto é, "transportar substâncias explosivas, inflamáveis, tóxicas, radioactivas ou corrosivas" e "arremessar quaisquer objectos...contra os comboios". Tal como já foi dito, a lei penal já apresenta disposições sobre esta matéria, portanto, as referências e a "transportar substâncias explosivas, inflamáveis, tóxicas, radioactivas ou corrosivas" e "arremessar quaisquer objectos...contra os comboios" previstas no artigo 8.º (Condutas vedadas) da proposta de lei foram eliminadas, e na sequência disso, o artigo 30.º (Infracções administrativas) da proposta de lei também deixou de prever



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

sanções administrativas para estes dois tipos de actos. No mesmo sentido, foram também eliminadas a sanção acessória de natureza administrativa e a apreensão cautelar por "transportar substâncias explosivas, inflamáveis, tóxicas, radioactivas ou corrosivas" dos artigos 52.º e 53.º da versão inicial da proposta de lei.

69. O artigo 32.º da proposta de lei consagra normas para o "auto de notícia". O teor deste artigo provém do artigo 56.º da versão inicial da proposta de lei, o qual consagrava as competências de "acusação" a que os agentes de fiscalização tinham de obedecer. Na sequência da discussão levada a cabo, foi eliminado o disposto no n.º 3 do artigo 49.º da versão inicial da proposta de lei, o qual atribuía "poderes de autoridade pública" aos agentes de fiscalização. Neste artigo foi empregue um termo mais neutro, "auto de notícia", para expressar a natureza de determinados actos praticados pelo pessoal de fiscalização, e, ao mesmo tempo, foi determinado expressamente que os agentes de fiscalização elaboram "autos de notícia" apenas para as infracções administrativas praticadas pelos passageiros previstas nas alíneas 3) e 4) do artigo 30.º da proposta de lei e não para todas as infracções previstas na presente lei. Se o suspeito da infracção proceder ao pagamento voluntário das multas previstas na alínea 2) do artigo 30.º da proposta de lei no prazo de 15 dias, a contar da data da notificação do auto de notícia, as multas são reduzidas em metade do seu valor (artigo 33.º da proposta lei), mas se



não o fizer, a DSAT tomará a correspondente decisão, nos termos da lei
(artigo 34.º da proposta de lei)

(13) Responsabilidade penal

70. Segundo a nota justificativa da proposta de lei, “[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.”

71. Assim, o Capítulo VII da versão inicial da proposta de lei consagrava normas de natureza penal²⁵ para as ameaças à segurança do transporte em metro ligeiro e para os actos relacionados com as mesmas. Segundo a nota justificativa, “[d]este modo, a “Responsabilidade penal” proposta na

²⁵ Os crimes penais consagrados efectivamente na versão inicial da proposta de lei abrangiam dois tipos: os artigos que diziam respeito à segurança dos transportes eram o artigo 38.º (Captura de comboio), artigo 39.º (Atentado à segurança da operação), artigo 40.º (Condução ou operação perigosa), artigo 41.º (Lançamento de projectil contra comboio), artigo 42.º (Abstenção de funções), artigo 44.º (Agravação e privilegiamento), e o artigo 43.º (crime de desobediência) tinha a ver principalmente com o prosseguimento das obras embargadas.



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

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.”

72. A Comissão concorda com a aplicação de sanções penais aos actos que ponham em risco grave a segurança do transporte em metro ligeiro, mas entende que a técnica legislativa adoptada na proposta de lei não é a mais adequada. Isto porque o Capítulo IV do Título IV do Código Penal prevê especificamente os "Crimes contra a segurança das comunicações" (nos artigos 275.º a 281.º) cujo bem jurídico salvaguardado é a segurança dos transportes. As referidas disposições conseguem abranger os crimes praticados em quaisquer meios de transporte terrestres, marítimos e aéreos, portanto, não se deixam de fora os crimes praticados contra os "transportes ferroviários" ou "comboios". Assim, deveriam ser incluídos no Código Penal os crimes relacionados com a segurança do transporte do sistema de metro ligeiro, não se devendo portanto tratá-los de forma avulsa.

73. Porém, no momento da produção do Código Penal, não existia o sistema de metro ligeiro, que é um novo tipo transporte, por isso, o legislador não podia definir normas concretas para este meio de transporte. Mais, a Comissão reconhece a existência de algumas diferenças entre os conceitos "transporte em metro ligeiro" e "metro ligeiro" e os conceitos



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

tradicionais de “transporte ferroviário” e de “comboio”, mas por outro lado, do ponto de vista dos meios e instrumentos de transporte, os referidos conceitos são, sem dúvida, mais próximos. Assim, para combater actos que prejudiquem gravemente a segurança do sistema de transporte do metro ligeiro, bem como eliminar as dúvidas sobre a aplicação do Código Penal, a Comissão sugeriu a introdução na proposta de lei da regra de as referências efectuadas ao “metro ligeiro” e “vias do metro ligeiro” serem consideradas efectuadas ao «comboio» e ao «caminho-de-ferro» constantes do Código Penal, para, a partir daí, se permitir que as disposições do Código Penal sejam aplicadas aos actos que obstem à segurança do transporte em metro ligeiro, deixando, portanto, de haver necessidade de repetir as designações dos crimes contra a segurança do transporte em metro ligeiro, do tipo ilícito e das penas fora do Código Penal, ou seja na lei avulsa (esta proposta de lei), uma vez que são quase iguais às do Código Penal.

74. Depois do debate levado a cabo, o proponente acolheu a opinião da Comissão e deixou de repetir nesta proposta de lei, em relação aos actos que ameacem a segurança do transporte em metro ligeiro, os crimes, o tipo ilícito e as penas, que são praticamente idênticos, usando antes uma disposição de remissão para os artigos 275.º a 277.º do Código Penal.

75. Também deixou de haver necessidade de prever o crime de “lançamento



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

de projectil contra comboio” que constava da versão inicial da proposta de lei. Isto porque, o artigo 280.º do Código Penal, prevê o crime de “lançamento de projectil contra veículo”, e “veículo de transporte” é um conceito muito amplo que abrange transportes aéreos, terrestres e marítimos. Não restam dúvidas de que o sistema de metro ligeiro é um meio de transporte colectivo e público, por outras palavras, o artigo 280.º do Código Penal abrange os actos de lançamento de projectil contra o metro ligeiro. O artigo 41.º da versão inicial da proposta de lei limitava-se a repetir apenas as disposições vigentes, por isso, foi eliminado.

76. Na versão inicial da proposta de lei, o artigo 42.º previa ainda o crime de “abstenção de funções”²⁶. No entanto, a Comissão entende que o crime de “abandono de funções”²⁷ previsto no artigo 355.º do Código Penal é bastante para abranger as matérias que a proposta de lei pretende regular. O autor do crime previsto no art.º 355.º do Código Penal é funcionário público, mas, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 336.º do Código Penal, os titulares de órgãos e trabalhadores de determinadas empresas são equiparados a funcionários públicos²⁸. Assim sendo, seria

²⁶ O teor do artigo 42.º da versão inicial da proposta de lei é: “O pessoal operacional que ilegítimamente, com intenção de impedir ou interromper a prestação do serviço público de transporte de passageiros por metro ligeiro, abandonar as suas funções ou negligenciar o seu cumprimento é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias.”

²⁷ O artigo 350.º (Abandono de funções) consagra que “O funcionário que ilegítimamente, com intenção de impedir ou interromper serviço público, abandonar as suas funções ou negligenciar o seu cumprimento, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias.”

²⁸ Segundo a alínea c) do n.º 2 do artigo 336.º (Conceito de funcionário) do Código Penal, “(...)2. Ao funcionário são equiparados: c) Os titulares dos órgãos de administração, de fiscalização ou de outra natureza e os trabalhadores de empresas públicas, de empresas de



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

desnecessário o referido artigo na proposta de lei, senão só iria aumentar o caos na interpretação.

77. Após discussão, o proponente aceitou as opiniões da Comissão e adoptou o método de remissão para resolver os problemas que eventualmente surjam na aplicação do Código Penal, bem como eliminou os demais artigos que não continham dúvidas.

(14) Responsabilidade civil da operadora

78. O Capítulo VIII da versão inicial da proposta de lei previa a "Responsabilidade civil dos transportadores", o artigo 45.º previa a "responsabilidade contratual" e o artigo 46.º previa a "exclusão e limitação da responsabilidade contratual". O artigo 47.º da versão inicial da proposta de lei previa a "responsabilidade objectiva" e o artigo 48.º previa a "exclusão da responsabilidade objectiva".

79. A Comissão constatou que o Título XI do Livro III (Actividade Externa das Empresas), do Código Comercial vigente contém disposições completas sobre o "contrato de transporte", incluindo o "transporte de passageiros", e o artigo 758.º prevê não só a responsabilidade dos transportadores, mas

capitais públicos ou com participação maioritária de capital público, bem como de empresas concessionárias de serviços ou bens públicos ou de sociedades que explorem actividades em regime de exclusivo."



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

também a exclusão da responsabilidade do transportador²⁹.

80. Paralelamente, a Secção V do Capítulo II (Fontes de Obrigações) do Livro II do Código Civil prevê especificamente a responsabilidade civil, incluindo as responsabilidades por factos ilícitos e a responsabilidade pelo risco. A responsabilidade pelo risco abrange não só a responsabilidade indemnizatória dos acidentes causados pelo veículo (artigo 496.º), mas também a exclusão da responsabilidade (artigo 498.º) e o limite máximo da responsabilidade (artigo 501.º).

81. O Código Civil e o Código Comercial contêm disposições gerais sobre a responsabilidade contratual e civil, e entretanto a proposta de lei prevê em separado esta matéria, sem estabelecer o limite máximo da indemnização. Mais, foi utilizado o termo "responsabilidade objectiva", que é diferente da "responsabilidade pelo risco" constante do Código Civil. Esta prática levanta muitas dúvidas: será que as disposições do Código Civil e do Código Comercial são insuficientes para abranger as responsabilidades contratuais e civis relativas à operação do metro ligeiro? Qual é a relação entre a proposta de lei e as disposições do Código Civil e do Código

²⁹O artigo 758.º (Responsabilidade do transportador) do Código Comercial consagra: "1. O transportador é obrigado a conduzir o passageiro, são e salvo, para o lugar de destino. 2. O transportador é responsável pelos acidentes que atinjam a pessoa do passageiro e pela perda ou danos nas bagagens que lhe forem confiadas pelo passageiro, salvo se resultarem de causa que não lhe seja imputável. 3. O transportador não responde pela perda ou danos em dinheiro, títulos de crédito, documentos, metais preciosos, jóias, obras de arte ou outros bens de valor, salvo se esses bens lhe tiverem sido declarados e os tiver aceitado. 4. O transportador não responde pela perda ou danos na bagagem de mão ou quaisquer bens que ficarem ao cuidado do passageiro, salvo se resultarem de causa que lhe seja imputável."



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

Comercial? Aplicam-se os artigos destes últimos subsidiariamente? Foi usado o termo "responsabilidade objectiva" na proposta de lei, que é diferente do termo "responsabilidade pelo risco" do Código Civil. Quais foram os motivos especiais tidos em consideração?

82. Após análise e discussão, o proponente eliminou, na versão alterada da proposta de lei, a disposição relativa à responsabilidade civil dos transportadores, passando a aplicar-se a esta matéria o regime geral previsto no Código Civil e no Código Comercial.

4. Apreciação na especialidade

83. Para além da apreciação na generalidade desta proposta de lei, a Comissão aperfeiçoou o seu conteúdo técnico-jurídico, nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa. As alterações e as melhorias introduzidas no articulado foram, principalmente, as que se seguem.

84. Artigo 2.º (Definições). Introduziram-se ajustamentos e aperfeiçoamentos em alguns conceitos e definições deste artigo, de modo a torná-los mais claros e precisos, por exemplo: "operadora" [alínea 9)] e "pessoal operacional" [alínea 10)], etc.; aditou-se a definição de "passageiro" [alínea 12)]; e foram eliminadas algumas definições consideradas



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

desnecessárias, por exemplo: “gestão de operação” e “acidente grave”.

85. Artigo 3.º (Normas técnicas de segurança). Melhorou-se a redacção deste artigo, e aditou-se, em especial, o n.º3, ou seja, “a DSAT pode ordenar a suspensão do funcionamento do metro ligeiro, sempre que se mostre necessário”, a fim de garantir, atempada e eficazmente, a segurança da operação do metro ligeiro.

86. Artigo 4.º (Credenciação dos operadores e dos agentes de fiscalização). Melhorou-se a redacção deste artigo, e aditou-se, em especial, dois números, prevendo, respectivamente, que o pessoal operacional, no exercício das suas funções, deve ser portador de cartão de identificação a emitir pela DSAT, e que compete à DSAT organizar e manter actualizado o registo de credenciação do pessoal operacional.

87. Artigo 5.º (Seguro obrigatório de responsabilidade civil). Procedeu-se à redução do âmbito da aquisição do seguro obrigatório de responsabilidade civil, previsto no artigo 6.º da versão inicial da proposta de lei, em que a operadora necessitava de adquirir o seguro de responsabilidade civil, passando a ser necessário adquirir tal seguro só “quando pelo menos 40% do capital social da operadora for detido por entidades privadas”.



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

88. Artigo 6.º (Zonas envolventes de protecção). Melhorou-se a redacção deste artigo, e eliminaram-se as referências "expropriação" e "constituição de servidões administrativas", uma vez que estas matérias são já reguladas legislação aplicável; ao mesmo tempo, aditaram-se requisitos processuais e formais para a constituição das zonas envolventes de protecção, ou seja, "as zonas envolventes de protecção são definidas, sob proposta da DSAT, por despacho do Chefe do Executivo, a publicar no Boletim Oficial da RAEM".
89. Artigo 7.º (Deveres da operadora). Melhorou-se a redacção deste artigo, procedeu-se ao ajustamento do âmbito dos deveres da operadora, e eliminou-se, na versão inicial da proposta de lei, as normas sobre a operadora dever promover a celebração de contratos de serviços combinados com as concessionárias do transporte colectivo de passageiros em automóveis pesados, e sobre o contrato de concessão dever estabelecer as respectivas multas. Estas matérias serão então tratadas através do contrato de concessão.
90. Artigo 8.º (Condutas vedadas). Em comparação com o artigo 13.º da versão inicial da proposta de lei, foram eliminados, neste artigo, alguns actos que já estão regulados pelo Código Penal (por exemplo: transportar substâncias explosivas, inflamáveis ou perigosas, danificar os equipamentos, etc.); eliminaram-se alguns actos repetidos ou que não



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

carecem de ser regulados pela presente lei (por exemplo: fumar, etc.); ao mesmo tempo, reduziu-se o âmbito espacial da prática de actos proibidos, que passou a ser limitada às zonas de acesso pago e no metro ligeiro.

91. Artigo 9.º (Fiscalização nas zonas de acesso pago e no metro ligeiro).

Aperfeiçoaram-se a redacção deste artigo, e procedeu-se, principalmente, ao ajustamento do conteúdo e do âmbito do exercício das competências de fiscalização dos agentes de fiscalização, incluindo na autuação referida no n.º1 do artigo 32.º, em que os agentes de fiscalização têm direito de exigir a identificação do autor da infracção, e alargou-se o âmbito das situações de recusa de entrada ou determinação da saída das zonas de acesso pago ou do metro ligeiro, incluindo, em particular, os actos referidos nas alíneas 1) a 7) do artigo 8.º. Mais, na versão inicial foi utilizado o termo "infractor"³⁰. Como na fase de fiscalização ainda não é possível confirmar se o agente da conduta é, efectivamente, um "infractor", especialmente porque o pessoal fiscalização não é funcionário público, a Comissão sugeriu a utilização de um termo mais neutro e preciso: "suspeito da infracção"³¹. A proposta foi acolhida pelo proponente.

92. Artigo 10.º (Regime tarifário). Melhorou-se a redacção deste artigo, e

³⁰ Noutros artigos da proposta de lei, tais como os artigos 32.º a 34.º e 38.º, utilizaram a mesma terminologia.

³¹ No passado, o legislador também usou o termo "suspeito da infracção", é o caso da alínea 2) do n.º1 do artigo 30º da Lei n.º 3/2019 (Regime jurídico do transporte de passageiros em automóveis ligeiros de aluguer), que consagra que no auto de depoimento sumário pré-impresso deve constar a "Identificação do suspeito da infracção".



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

aperfeçou-se, em especial, as normas procedimentais relativas à actualização e publicação dos valores tarifários.

93. Artigo 15.º (Obrigatoriedade de notificação de acidente ou incidente).

Quanto à notificação, o n.º 2 do artigo 21.º da versão inicial da proposta de lei previa: “A notificação deve ser feita imediatamente após a ocorrência, não podendo exceder duas horas no caso de acidentes graves e 12 horas nas restantes ocorrências”. A Comissão e os representantes do Governo discutiram sobre a idoneidade e a razoabilidade das exigências relativas ao prazo de notificação. Como o prazo previsto para a notificação de alguns acidentes ou incidentes poderia ser, eventualmente, longo, na versão final da proposta de lei eliminou-se a disposição relativa a prazos concretos, deixando-se que seja a DSAT a regulá-la através de notificação.

94. Artigo 16.º (Investigação de acidentes e incidentes). No artigo 2.º eliminou-se o conceito e a definição de “acidente grave”, acabando-se com a distinção entre “acidente” e “acidente grave”. Face a esta alteração, procedeu-se ao ajustamento do âmbito das situações de obrigatoriedade e possibilidade de investigação, previsto no artigo 23.º da versão inicial, assim, procede-se à investigação obrigatória dos “acidentes” e pode decidir-se sobre a investigação dos “incidentes”. Para além disso, eliminou-se da versão inicial a norma repetitiva sobre a



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

finalidade da investigação e a norma de denúncia por parte do investigador responsável quando se verificarem indícios da prática de um crime. O dever de denúncia já está regulado no artigo 225.º do Código de Processo Penal.

95. Artigo 17.º (Investigador responsável). Para além do aperfeiçoamento ao nível da redacção, foi aditada a este artigo a seguinte previsão: "o investigador responsável e os outros membros da comissão de investigação, no exercício de funções, devem ser portadores de cartão de identificação a emitir pela DSAT".

96. Artigo 21.º (Dever de sigilo). Este artigo resulta da arrumação entre os artigos 28.º (Dever de sigilo) e 32.º (Divulgação de informação) da versão inicial. Com esta arrumação, aumenta-se a clareza e a precisão do conteúdo do dever de sigilo.

97. Artigo 26.º (Relatório). Este artigo provém do artigo 34.º da versão inicial, que previa o seguinte: "a DSAT deve tornar público o relatório final após a sua homologação pelo Chefe do Executivo, se possível no prazo de um ano a contar da data do acidente ou incidente, com exclusão das matérias confidenciais". A Comissão entendeu como demasiado longo o prazo de "um ano", que a proposta de lei previa para tornar público o relatório, e colocou também dúvidas sobre a previsão "com exclusão das matérias



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

confidenciais”. Depois das discussões levadas a cabo, a proposta de lei passou a prever o seguinte: “finda a investigação técnica, a DSAT deve tornar público o relatório final logo após a sua homologação pelo Chefe do Executivo”.

98. Artigo 27.º (Recomendações de segurança operacional). Este artigo provém do disposto no artigo 35.º da versão inicial, cujo n.º 2 previa o seguinte: “as medidas de segurança previstas no número anterior devem ser implementadas pela operadora no prazo de 90 dias ou no prazo indicado pela DSAT, devendo esta ser informada das diligências efectuadas, no prazo de 30 dias posteriores à implementação das mesmas medidas de segurança”. A Comissão chegou a discutir sobre a razoabilidade daquele prazo de “90 dias”, pois nalgumas situações não são precisos 90 dias para a implementação de recomendações de segurança; enquanto noutras situações os 90 dias nem sempre são suficientes, caso, por exemplo, da encomenda e substituição de equipamentos. Ouvida a Comissão, o referido disposto na proposta de lei foi simplificado, passando ao seguinte: “as medidas de segurança previstas no número anterior devem ser implementadas pela operadora no prazo indicado pela DSAT, devendo esta fiscalizar a sua implementação”.

99. Artigo 30.º (Infracção administrativa). Este artigo compilou o disposto nos



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

artigos 50.º e 51.º da versão inicial. Por um lado, procedeu-se a uma nova sistematização em relação às infracções administrativas; por outro, preveem-se diversas multas cujo montante varia em função da gravidade das infracções administrativas. Correspondentemente, foi eliminada uma previsão, segundo a qual as multas são graduadas em função da gravidade da infracção, dos danos, do grau de culpa do infractor e da respectiva capacidade económica. Mais, na proposta de lei foi eliminada a previsão relativa à multa no caso de fumar, matéria essa a que serão aplicáveis as regras gerais da Lei n.º 5/2011 (Regime de prevenção e controlo do tabagismo).

100. Artigo 32.º (Auto de notícia). Este artigo alterou a "acusação", prevista no artigo 56.º da versão inicial, para "autuação", que é mais neutro, e prevê, com maior clareza, que o lavrar de "auto de notícia" destina-se apenas às infracções administrativas previstas nas alíneas 3) e 4) do artigo 30.º da proposta de lei.

101. Artigo 35.º (Pagamento das multas). O conteúdo deste artigo foi aperfeiçoado, clarificando o prazo para o pagamento de multas e o direito à interposição de recurso hierárquico. Caso a multa não seja "paga no prazo de 15 dias, contados a partir do termo do prazo para a interposição do recurso hierárquico ou da data da notificação da decisão que recair sobre o recurso", procede-se à sua cobrança coerciva, nos termos do



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

processo de execução fiscal (artigo 36.º da proposta de lei).

102. Artigo 38.º (Notificação). Através do aperfeiçoamento da redacção, este artigo prevê uma distinção nítida entre a notificação efectuada pelos agentes de fiscalização e a notificação levada a cabo pelo director da DSAT. Mais, foram também eliminados os dois números ambíguos ou sem qualquer sentido que constavam da versão inicial (n.º 1 e n.º 7 do artigo 62.º da versão inicial).

103. Artigo 39.º (Disposições penais). Este artigo simplificou o disposto no Capítulo VII da versão inicial sobre as responsabilidades penais, adoptando a remissão para os artigos 275.º a 277.º do Código Penal, no sentido de dissipar eventuais dúvidas que poderiam colocar-se na aplicação do Código Penal aos actos que prejudiquem a segurança do funcionamento do sistema de metro ligeiro.

V- Conclusão

104. Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei, a Comissão:

- 1) é de parecer que a presente proposta de lei reúne os requisitos necessários para a sua apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;
- 2) e mais sugere que, na reunião plenária destinada à votação na



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

especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça
representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos
necessários.

Macau, 24 de Julho de 2019.

A Comissão,

Vong Hin Fai

(Presidente)

Chui Sai Peng Jose

(Secretário)

Cheung Lup Kwan Vítor

José Maria Pereira Coutinho

Leong On Kei



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

Leong On Kei

Zheng Anting

Si Ka Lon

Pang Chuan

Lao Chi Ngai

Lei Chan U

Sou Ka Hou