Processo n.º 816/2015

(Recurso Contencioso)

Data : 18 de Maio de 2017

Recorrentes: - A, Limitada.
- B

Entidade Recorrida: Secretário para os Transportes e Obras Públicas

**ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA
INSTÂNCIA DA R.A.E.M.:**

I - RELATÓRIO

1. A **A, Limitada e B**, mais bem identificados nos autos, interpõem recurso contencioso do acto de arquivamento de um inquérito interno, proferido pelo **Exmo Senhor Secretário para as obras Públicas e Transportes**, concluindo, em síntese:

1. Durante os anos de 1992 e 1993, foi construído em Macau, na Rua da XX, n.ºs XX, um edifício denominado "C" (o "Edifício C").

2. A construção do Edifício C foi iniciada pelo ora Recorrente B e terminada pela sociedade também ora Recorrente.

3. Todo o processo de construção deste edifício; desde o licenciamento das obras,

aprovação dos projectos (incluindo os projectos de fundações e estruturas), monitorização da betonagem e vistorias necessárias, entre outros, decorreram no estrito cumprimento de todos os requisitos técnicos e legais, nomeadamente do Regulamento Geral de Construção Urbana aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto, e por essa razão, mereceram sempre a aprovação da DSSOPT.

4. No verão de 2011 teve lugar a demolição do Edifício D sito no terreno adjacente ao Edifício C; tendo o trabalho de fundações para o novo edifício a ser nesse mesmo terreno construído (o "Edifício E") tido o seu início em Março de 2012.

5. Durante os trabalhos de fundações do Edifício E, a DSSOPT recebeu queixos dos moradores de todos os edifícios a ele adjacentes, nomeadamente devido aos "estragos" que estavam a aparecer: fissuras nas paredes, infiltrações, inclinação dos prédios, rebentamento de paredes, danos nos aparelhos de ar condicionado, destruição do chão, infiltrações de água pluvial, etc. Tais queixas motivaram a abertura por parte da DSSOPT dos respectivos processos de investigação (Edifício C - Proc. n.º 81 AR/2012/F, Edifício F - Proc. n.º 91 AR/2012/F, Edifício G Proc. n.º 287/QX/2009/F e Edifício H - Proc. n.º 67/AR/2007/F).

6. Os moradores destes edifícios para além de apresentarem queixas junto da DSSOPT, igualmente apresentaram queixas à empresa construtora e responsável pelos trabalhos de fundações - a Construtora I.

7. A Construtora I recebia as queixas dos moradores e procedia às necessárias reparações.

8. A 10 de Outubro de 2012 (e 18 anos após a sua construção), ocorreu o

rebetamento do betão da parte central do pilar X do 2.º piso do Edifício C (o "Incidente"/ "Incidente C"), o que levou a DSSOPT a evacuar este Edifício e a suspender as obras de fundações do Edifício E (as quais continuam suspensas).

9. Para investigar as causas da ocorrência deste Incidente, a DSSOPT abriu o competente processo de investigação n.º 8/AR/2012/F - I.

10. No âmbito desta investigação a DSSOPT encomendou aos Professores J e os Vices-Professores K e L, todos da Universidade de M, um relatório sobre o Betão dos Pilares Estruturais das Armaduras de Aço do Segundo Andar do Edifício C Macau.

11. Toda a investigação ao Incidente foi conduzida exclusivamente pela DSSOPT, não tendo os moradores ou quaisquer outros interessados tido qualquer participação contrariamente ao que é aconselhado pelos standards internacionais para este tipo de investigação.

12. Durante a fase de investigação foi por diversas vezes requerido pelos Interessados, ora Requerentes que fossem igualmente realizadas investigações aos trabalhos de fundações do Edifício E uma vez que era tal investigação era imperiosa para esclarecer se este mesmos trabalhos poderiam ou não ter contribuído para o mencionado rebetamento do betão, visto que durante mais de 18 anos o Edifício C não apresentou qualquer problema na sua construção, nomeadamente nunca apresentou nenhuma marcas de deterioração do seu betão.

13. Os ora Recorrentes, inclusive, submeteram à DSSOPT um projecto de investigação às obras de fundações do Edifício E da autoria do reputado Dr. N

14. A DSSOPT sempre recusou a realização de qualquer investigação aos

trabalhos de fundações do Edifício E alegando que se trata de uma obra particular, recusando, portanto, a produção de qualquer prova complementar, nomeadamente, através da realização de peritagens in loco, testes e ensaios complementares, conduzidos e realizados por técnicos independentes e de reconhecida reputação, bem como das demais diligências consideradas essenciais para apurar com verdade e rigor se as obras das fundações do Edifício E poderão ter contribuído directamente para a ocorrência do Incidente C.

15. A DSSOPT igualmente sempre recusou uma evidência técnica básica relativamente ao betão: a resistência do betão aumenta com decurso do tempo, pelo que a existir qualquer deficiência a esse nível, a mesma deveria ser detectada ao tempo da construção ou, pelo menos, pouco tempo após a construção e não passados 18 anos e de forma abrupta, sem nunca até então ter apresentado sinais de deterioração do betão.

16. Em 10 de Abril de 2013, a DSSOPT apresentou publicamente o relatório final sobre o Betão dos Pilares Estruturais das Armaduras de Aço do Segundo Andar do Edifício C Macau, da autoria dos identificados professores e datado de 28 de Janeiro de 2013.

17. Uma vez que os autores do supra identificado relatório publicamente manifestaram não ter as competências e qualificações técnicas, nomeadamente na área da engenharia geotécnica, para excluir de forma categórica que as obras de fundações do Edifício E não tiveram qualquer influência no Incidente, foi por Despacho de Sua Excelência o Chefe do Executivo de 26 de Abril de 2013 e sob proposta do então Exmo. Sr. Secretário para os Transportes e Obras Públicas (Ofício 2634/DURDEP/2013 de 25 de Abril de 2013), decidido criar um grupo de trabalho para investigar e analisar o impacto das obras de fundações do E na estabilidade e segurança do C, nomeadamente nas suas estruturas, isto é, se estas obras poderão ter contribuído de forma directa para a ocorrência do Incidente.

18. *Em 3 de Maio de 2013 o Exmo. Sr. Director da DSSOPT ordenou a abertura do processo de investigação e análise do impacto das obras de fundações do E na estabilidade e segurança do C (Proc. n.º 8/AR/2012/F-II) e ao mesmo tempo criou um grupo de trabalho para conduzir tais investigações.*

19. *Tal grupo de trabalho foi constituído pelo Sr. Eng. O Técnico Sénior do Departamento de Urbanismo; o Sr. Eng. P Técnico Sénior do Departamento de Planeamento Urbano; e pelos Sr. Drs. Q e R, ambos juristas desta Direcção (o "Grupo de Trabalho").*

20. *Em Abril de 2014, os ora Recorrentes foram notificados da decisão proferida por Despacho do Exmo. Senhor Director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, de 9 de Abril de 2014, exarado no relatório de investigação referente ao Processo n.º 8/AR/2012/F-II, que decidiu pelo arquivamento do processo de investigação às obras de fundações do Edifício E, adjacente ao Edifício C onde ocorreu o incidente a 10 de Outubro de 2012, notificado através do ofício n.º 27/DJUDEP/2014, de 10 de Abril de 2014.*

21. *Dessa mesma decisão, os ora Recorrentes recorreram hierarquicamente através de recurso hierárquico necessário para o Exmo. Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas, invocando, entre outros vícios do acto administrativo, a ausência da realização da audiência dos interessados durante a fase de instrução.*

22. *Em 28 de Julho de 2014, os ora Recorrentes foram notificados através do Ofício 60/DJUDEP/2014, da decisão relativa ao recurso hierárquico necessário através do qual tomaram conhecimento da revogação do acto administrativo praticado pelo Director do Serviços de 9 de Abril (supra identificado), tendo igualmente sido notificados para, querendo, apresentarem a sua pronúncia por escrito sobre o projecto da Administração de proceder ao arquivamento do processo de investigação às obras de fundações do Edifício E, o que o*

fizeram em 7 de Agosto de 2014.

23. Para espanto dos ora Recorrentes, mais nenhum interessado no processo foi notificado para apresentar a sua audiência escrita, nem tão pouco dada qualquer justificação para a não realização da mesma como estatuído n.º 1 do art. 92.º CPA.

24. Ao invés, os demais interessados foram, nos termos do art. 158.º do CPA notificados para se pronunciarem da audiência escrita dos ora Recorrentes, como se estivéssemos perante um recurso hierárquico e não na fase de instrução.

25. Em 17 de Agosto de 2015 os ora Recorrentes foram notificados do despacho de arquivamento do processo de investigação às obras de fundações do Edifício E, através do ofício n.º 63/DJUDEP/2015.

26. Contudo, o mencionado despacho não foi integralmente notificado aos ora Recorrentes por não terem sido enviados os anexos do Relatório onde tal despacho foi exarado.

27. Em 24 de Agosto de 2015, nos termos e para os efeitos do n.º 2 do art. 27.º do CPAC, os ora Recorrentes requereram junto da DSSOPT que fossem notificados do acto administrativo integral, o que veio a acontecer em 26 de Agosto de 2015.

28. Os ora Recorrentes não se conformam com o acto administrativo sob censura na medida em que o mesmo sofre de vários vícios administrativos, nomeadamente o do vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto, o vício de forma de falta de fundamentação, da violação dos principio da proporcionalidade e do justiça, e da prossecução do interesse público e igualdade.

29. Desde logo a Administração andou mal ao separar e autonomizar em dois grupos distintos a investigação às causas do Incidente. Ao invés de seguir as recomendações internacionais e mundialmente aceites para este tipo de investigações, nomeadamente as British Standard (BS) 6089: 2010 - "Assesment of in-situ compressive strenght in struetures and precast concrete components - complementary guidance to that given in BS EN 13791" as quais aconselham a envolver todas as partes interessadas para não só acordarem e aceitarem a entidade que irá conduzir a investigação, a metodologia de investigação, bem como os resultados de tal investigação; a Administração optou por numa primeira fase investigar apenas a qualidade do betão do Edifício C; e 6 meses mais tarde e após ter sido concluída esta investigação, criar um grupo de trabalho para investigar os trabalhos de fundações do Edifício E e o seu possível impacto na estabilidade e segurança do Edifício C e conseqüentemente a sua contribuição para o Incidente.

30. Igualmente esteve mal a Administração ao não incluir no Grupo de Trabalho pelo menos um técnico com qualificações académicas e experiência profissional, com conhecimentos de relevo em geotecnia, uma vez que estaria em causa o assentamento do solo provocado pelos trabalhos de fundações do Edifício E.

31. Não só o Grupo de Trabalho não tem conhecimentos técnicos nesta matéria, como a Administração não contratou terceiros para suprir tais deficiências e em seu nome conduzir a investigação aos trabalhos de fundações do E, à semelhança do que fez para estudar a qualidade do betão do Edifício C.

32. A Administração justifica a sua opção pelo facto de os normativos legais a aplicar a cada uma das investigações serem diferentes. Ora tal não corresponde à verdade, uma vez que o Grupo de Trabalho não foi criado para verificar se em termos administrativos

a Construtora I cumpriu com os requisitos legais, nomeadamente com o RGPU, durante a realização dos trabalhos de fundações.

33. Aliás, se assim fosse, questionam os Recorrentes, então porque razão foi criado um Grupo de Trabalho, quando a tarefa de fiscalização das obras particulares é por lei da competência da própria DSSOPT, mais concretamente do Departamento de Fiscalização da mesma.

34. Assim, a Administração ao decidir por conduzir investigações separadas para apurar uma única causa (que provocou o reventamento do betão na parte central do pilar X sito no Piso 2 do Edifício C), violou de forma grosseira o princípio da prossecução do interesse público e dos direitos e interesses dos residentes.

35. O acto administrativo sob censura está igualmente ferido do vício de forma por falta de fundamentação material uma vez que no Relatório E, relatório este para onde é remetida a fundamentação do acto administrativo, os fundamentos invocados para justificar a decisão de arquivamento do processo de investigação às obras de fundações do Edifício E são obscuros, contraditórios e insuficientes, o que a tornam ilegal (nos termos do artigo 115.º do CPA, a fundamentação tem de ser, por um lado, expressa e, por outro, clara, coerente e completa).

36. Desde logo a Administração / Grupo de Trabalho partiu para a investigação das obras de fundações do Edifício E aceitando como verdadeiras e suficientes as considerações teóricas e hipotéticas feitas em passant pelos autores do mesmo e que se encontram na secção 9.1 do Relatório C, nas quais em jeito de conclusão afirmam não ser provável que as obras de fundações no Edifício E possam ter contribuído para afectar a estabilidade e segurança estrutural do prédio adjacente (C).

37. *Pelo que a contra-argumentação técnica (pontos 12 a 20 do Relatório E) apresentada pela Administração / Grupo de Trabalho para rebater os argumentos técnicos apresentados pelos interessados, ora Recorrentes, em sede de audiência prévio, apresenta erros grosseiros e manifestos, como é inequivocamente demonstrado pelos pareceres / respostas da autoria do Dr. N e do Dr. S ora juntos, bem como pelo parecer do Laboratório Nacional de Engenharia, que igualmente se junta aos presentes autos.*

38. *Ao adoptar este comportamento a Administração / Grupo de Trabalho de forma ostensiva demonstrou a sua inércia para conduzir uma investigação séria, responsável e credível, bem como a sua inércia em colaborar activamente para a descoberta da verdade e como tal prosseguir o interesse público.*

39. *Inércia esta também demonstrada pelo facto da Administração / Grupo de Trabalho ter desde sempre recusado a realização, quer por sua iniciativa, quer por sugestão e a pedido dos ora Recorrentes, os quais submeteram um plano de investigação às obras de fundações do Edifício E, elaborado pelo Dr. N. de quaisquer diligências de investigação para apurar a verdade dos factos, invocando que se tratava de uma obra privada.*

40. *Ora em nome do princípio do interesse público e dos direitos e interesses dos residentes, bem como do princípio da justiça e da colaboração entre particulares e a administração, a Administração, se assim o entendesse, estava legitimada para efectuar todas e quaisquer diligências consideradas necessárias para apurar as verdadeiras causas do Incidente C, inclusive todas e quaisquer diligências in loco desde que devidamente fundamentadas e justificadas.*

41. *Como se já não bastasse serem graves os mencionados comportamentos da Administração / Grupo de Trabalho, os quais comprometeram seriamente as conclusões do*

Grupo de Trabalho, a Administração / Grupo de Trabalho fez "orelhas moucas" a cinco dos sete pareceres técnicos submetidos pelo ora Recorrentes durante a instrução.

42. É de notar que dos cinco pareceres recusados, três deles eram os que tratavam com maior incidência das questões geotécnicas e construtivas das fundações do Edifício E, nomeadamente o de uma Instituição altamente reputada, como é o caso do Instituto Superior Técnico de Lisboa.

43. A Administração / Grupo de Trabalho jamais deveria ter ignorado quaisquer pareceres técnicos submetidos para a sua apreciação, não só porque tem o dever de os considerar, mas igualmente pelo facto de, como foi supra mencionado, a sua equipa não ter ninguém com as qualificações académicas necessárias nas diversas áreas de engenharia em causa nesta investigação, nomeadamente em geotecnia.

44. Mais uma vez, a administração / Grupo de Trabalho ao ignorar informação técnica reputada e inquestionável, revelou a falta de rigor ao conduzir os trabalhos para os quais foi nomeado, violando de forma grosseira o princípio da colaboração entre a administração e os particulares.

45. "A junção de documentos e o requerimento de diligências complementares deveriam ter lugar simultaneamente com a resposta, acompanhando-o. Em nome do princípio do informalidade, não nos parece, contudo, de rejeitar que essas formalidades possam ocorrer depois disso, se o órgão instrutor o considerar necessário ou útil para o boa decisão do procedimento (art. 104.º)." (in Código do Procedimento Administrativo Comentado - 2. Edição, de Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim).

46. Aliás, só através da análise de todos elementos e provas apresentados e

através da realização de diligências técnicas necessárias, poderia a Administração / Grupo de Trabalho estar em condições de decidir.

47. Desta forma, devido à não realização de qualquer investigação in loco, bem como de qualquer outra diligência que se mostrasse necessária para apurar se os trabalhos de fundações do Edifício E tiveram ou não impacto na estabilidade e segurança do Edifício C, bem como a recusa de analisar todos os pareceres técnicos submetidos durante a fase de instrução, a Administração / Grupo de Trabalho ao socorrer-se apenas das considerações teóricas e hipotéticas dos autores do Relatório C assentou a sua proposta / decisão de arquivamento em pressupostos errados por não provados.

48. "I. Há erro nos pressupostos de facto quando os factos que sirvam de fundamento o um acto administrativo não são verdadeiros, ou apenas putativos ou erradamente reputados como verdadeiros pelo Administração no prático do acto." (in Acórdão do Tribunal de Segunda Instância da RAEM n.º 447/2013).

49. Pelo que o acto administrativo sob censura está igualmente ferido do vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto.

50. Questionada a Administração / Grupo de Trabalho pelos interessados, ora Recorrentes, sobre diversas questões relacionadas com a instrução do processo, questões essas colocadas não só mas também em sede de audiência escrita, a mesma remeteu-se ao silêncio, não prestando qualquer esclarecimento conforme lhe foi solicitado, violando desta forma o direito à informação dos interessados consagrado no art. 63.º do CPA.

51. Conclui-se, necessariamente, que caso a Administração / Grupo de Trabalho tivesse respeitado os princípios acima aludidos, certamente que a sua decisão teria sido de

modo inverso, cumprindo assim os deveres de prossecução do interesse público e da protecção dos interesses dos residentes; de igualdade e proporcionalidade; de justiça e imparcialidade; de boa fé; de colaboração e de participação, por forma a alcançar uma decisão justa no estrito cumprimento da lei.

52. *O art. 5.º do CPA estabelece que "a Administração Pública deve reger-se pelo princípio da igualdade, não podendo privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar ou isentar de qualquer direito" os administrados.*

53. *Dita o princípio da justiça e imparcialidade que "na sua actuação a Administração Pública deve harmonizar o interesse público específico que lhe cabe prosseguir com os direitos e interesses legítimos dos particulares eventualmente afectados" (cfr. Freitas do Amaral, in Direito Administrativo, Volume II, Lisboa, 1988, página 201), o que, ao não ser cumprido pela Administração / Grupo de Trabalho, fere o acto administrativo sob censura.*

54. *Por tudo o exposto, o Administração não poderia decidir pelo arquivamento de um processo de investigação quando ainda subsistem sérias dúvidas de cariz técnico quanto à condução da investigação, nomeadamente no que respeita à ausência de vistorias, testes e ensaios necessários, omissão de elementos e manifesta desconsideração de elementos probatórios essenciais, pretendendo concluir, a todo custo, pelo arquivamento do processo.*

NESTES TERMOS, E NOS MELHORES DE DIREITO QUE V. EXAS. MUITO DOUTAMENTE SUPRIRÃO, DEVERÁ SER CONCEDIDO PROVIMENTO AO PRESENTE RECURSO, DEVENDO O MESMO SER JULGADO PROCEDENTE E o DOUTO TRIBUNAL DECLARAR A NULIDADE DO ACTO ADMINISTRATIVO ORA IMPUGNADO, OU

CASO ASSIM NÃO SEJA ENTENDIDO, A ANULABILIDADE DO ACTO RECORRIDO, PELAS APONTADAS ILEGALIDADES, RESULTANTES DOS vÍCIOS DE VIOLAÇÃO DE LEI POR ERRO NOS PRESSUPOSTOS DE FACTO, O vÍCIO DE FORMA DE FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO, BEM COMO A VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA JUSTIÇA, PROSSECUÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO E IGUALDADE, COM TODAS AS CONSEQUÊNCIAS LEGAIS DAÍ DECORRENTES.

2. Contesta a entidade recorrida, em resumo conclusivo:

1.^a- *O objecto do presente recurso contencioso é o despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 7 de Agosto de 2015, exarado no Relatório n.º 8/AR/2012/F-II.1, de 31 de Julho de 2015, que decidiu pelo arquivamento do Processo n.º 8/AR/2012/F-II, relacionado com investigação às obras de fundações do Edifício E.*

2.^a - *A alusão inicial feita pelos Recorrentes sobre o vício da falta de fundamentação resultante da não notificação integral do acto administrativo afigura-se desnecessária, pois à data da impugnação do acto os Recorrentes já tinham em seu poder a respectiva fundamentação integral.*

3.^a - *O acto recorrido acolheu os fundamentos do Relatório E devidamente suportado por relatórios técnicos dos especialistas da Universidade de M, da Universidade de T e do U, pelo que não padece do vício da falta de fundamentação.*

4.^a- *Os respectivos relatórios apontam como causa directa do incidente C a fraca qualidade de betão utilizada aquando da betonagem do pilar X.*

5.^a - *Aos Recorrentes foi dada a oportunidade para contestarem os respectivos relatórios, mas não o fizeram.*

6.^a- *O facto de os Recorrentes não terem contestado os relatórios que apontam*

que a causa directa do incidente é a má qualidade do betão, permite à entidade recorrida extrair conclusão de que os mesmos aceitaram a hipótese de que o incidente C não podia ter sido provocado única e directamente da execução das obras de fundações do Edifício E.

7.^a - Assim, pode dizer-se que o acto recorrido não padece de vício de forma por falta de fundamentação.

8.^a - No âmbito do inquérito administrativo aberto pela DSSOPT, foram ouvidos os interessados directos do incidente C e, como tal, não se pode dizer que estes não participaram na respectiva investigação.

9.^a - As evidências respeitantes ao assentamento do solo e à inclinação do Edifício C foram analisadas pelas entidades especializadas na matéria contratadas pela Administração, tendo as mesmas considerado que do ponto de vista técnico, essas evidências não tiveram impacto significativo que pudesse provocar incidente dessa envergadura.

10.^a - O Grupo de Trabalho criado para investigar as causas do incidente C é composto por dois engenheiros civis que no âmbito da sua formação académica adquiriram conhecimentos genéricos na área de geotecnia. Portanto, não se pode dizer que nenhum elemento do grupo possui conhecimento mínimo de geotecnia. Mesmo se assim fosse, não é necessariamente obrigatório que os elementos do grupo sejam peritos em geotecnia para instruir processo administrativo de investigação, pois podiam socorrer-se de apoio de especialistas na matéria, como fizeram.

11.^a - A Administração não recusou aos Recorrentes a realização de testes ou outras diligências in loco, apenas lhes informou que a autorização para a realização dessas diligências não depende de si por tratar-se de uma obra privada. Contudo, os Recorrentes podiam realizar as diligências pretendidas mediante autorização das entidades com legitimidade para o efeito.

12.^a - A Administração também não recusou analisar parte dos relatórios

apresentados pelos Recorrentes. Os aspectos técnicos tratados nesses relatórios já tinham sido analisados pelos especialistas contratados pela Administração, pelo que por uma questão de economia processual, tomava-se desnecessário repetir as respectivas análises.

13.^a - A autonomização das investigações prende-se com o facto de sua realização depender de conhecimentos técnico-científicos distintos e também porque como dissemos no ponto 10 do Relatório E, a investigação do Edifício E incide sobre um edifício em construção, pelo que a eventual violação das disposições de natureza administrativa e de natureza técnica sujeitam o agente às penalidades previstas no RGPU. Enquanto o procedimento de investigação do incidente C incide sobre um edifício construído há mais de 18 anos, pelo que nos termos do n.º 2 do artigo 12.º do RGPU, o agente não está sujeito às penalidades por eventual violação das disposições de natureza administrativa e de natureza técnica.

14.^a - Através da revogação parcial do primeiro acto administrativo que decidiu pelo arquivamento do processo de investigação às obras de fundações do Edifício E, foi totalmente suprida a alegada falta de audiência do acto então impugnado, encontrando-se tal vício de natureza formal completamente sanado, pelo que tomava-se desnecessário os Recorrentes voltar a invocá-lo nesta sede de recurso contencioso. Por isso, deve ser julgado improcedente o invocado vício da falta de audiência.

15.^a - Perfilhando o entendimento de UNO RIBEIRO e JOSÉ CÂNDIDO de PINHO (in CPA de Macau Anotado e Comentado, páginas 874 e 875), a remessa ao abrigo do artigo 158.º do CPA do recurso hierárquico interposto pelos Recorrentes à apreciação da sociedade construtora das obras de fundações do Edifício E não configura o cometimento de ilegalidade por parte da Administração.

16.^a - Por conseguinte, deve ser julgado improcedente o invocado vício de violação do princípio da justiça e da imparcialidade.

17.^a - A maneira pouco pacífica como os Recorrentes reagiram às reuniões

informais realizadas pela DSSOPT, desaconselhava a adopção de uma estratégia em comum com vista à realização da investigação às obras de fundações do Edifício E.

18.ª - Não ficou técnica e inequivocamente provado que o incidente C resultou única e directamente do uso do sistema de ODEX nas obras de fundações do Edifício E.

19.ª - O Grupo de Trabalho seria considerado irresponsável se tivesse concluído que as causas do incidente C resultaram única e directamente do uso do sistema ODEX nas obras de fundações do Edifício E.

20.ª - As respostas às questões suscitadas pelos Recorrentes encontram-se vertidas nos relatórios das entidades que apoiaram a Administração na investigação, relatórios esses que os Recorrentes tiveram acesso e não contestaram. Portanto, não nos parece que aqui se possa configurar uma violação ao direito de informação só pelo facto de a Administração não as ter respondido directamente.

21.ª - É do conhecimento público que a iniciativa de abertura do processo de investigação do incidente C foi desencadeada pela Administração, tendo evacuado e prestado os necessários apoios materiais e financeiros aos respectivos residentes, pelo que não assiste razão aos Recorrentes quando dizem que a Administração violou o princípio da prossecução do interesse público e dos direitos e interesses dos residentes do Edifício C.

22.ª - Os relatórios apresentados pelos Recorrentes não foram elaborados com base em elementos colhidos in loco, não passando por isso de considerações teóricas e hipotéticas.

23.ª - A não repetição da análise dos factos já apreciados pelos especialistas não constitui violação de lei, pois à Administração cabia o dever de articular a sua actuação investigatória com as orientações dos especialistas.

24.ª - O Relatório E foi elaborado em consonância com as conclusões dos

relatórios dos especialistas de Hong Kong, da T e do U, portanto não se vislumbra que o mesmo contenha as deficiências técnicas apontadas pelos Recorrentes. Nestes termos, pode legitimamente afirmar-se que o acto administrativo ora impugnado não padece de nenhum dos vícios que lhe são assacados pelos Recorrentes.

Nestes termos e nos melhores de direito, com o Douro suprimento de Vossa Excelência, deve o presente recurso ser considerado improcedente, por não verificação de qualquer dos alegados vícios, mantendo-se o acto administrativo recorrido, nos seus precisos termos.

3. Oportunamente o **Digno Magistrado do MP** pronunciou-se pela irrecurribilidade do acto nos termos adiante transcritos.

4. Suscitada a questão relativa à falta de contra-interessados, pronunciou-se ainda o Digno Magistrado do MP, nos seguintes termos:

“Os recorrentes, "A Limitada" e B, não identificaram quaisquer pessoas com legitimidade para intervir como contra-interessados, ou seja, aquelas a quem o provimento do recurso pudesse directamente afectar.

Na sua contestação, inserta a fls. 832 e seguintes, a autoridade recorrida identifica três contra-interessados: "Companhia de Construção e Engenharia I (Macau)", construtora do Edifício E; V, director técnico da obra de fundações do Edifício E; e "W, Limitada", dona da obra do Edifício E.

Está em causa, no presente recurso contencioso o despacho de 7 de Agosto de 2015, da autoria do Exrn.º Secretário para os Transportes e Obras Públicas, exarado no processo de investigação administrativa às obras das fundações do Edifício E, através do qual foi determinado o arquivamento desse processo administrativo. Como assinalámos a fls. 855

verso a 856, tal processo fora instaurado pela DSSOPT com a finalidade de analisar o impacto das obras das fundações do Edifício E na estabilidade e segurança estrutural do Edifício C - onde, em 10 de Outubro de 2012, em plena execução daquelas obras de fundações, ocorreu a ruptura do pilar X situado no piso 2 -, e apurar eventuais responsabilidades da empresa construtora e do técnico responsável pela elaboração dos projectos e direcção das obras. Considerando o objectivo do referido processo administrativo, afigura-se que a manutenção do despacho de arquivamento, perante um non liquet em matéria de apuramento de responsabilidades correlacionadas com a construção do Edifício E, é do interesse dos três identificados contra-interessados, que, por isso, deverão intervir no recurso contencioso, se este, contrariamente ao entendimento que expressámos a fls. 855 verso a 856, dever prosseguir.

Posto isto, e na perspectiva do hipotético prosseguimento do recurso, importa aferir da viabilidade de suprimento da excepção traduzida na falta de indicação dos contra-interessados. O artigo 46.º do Código de Processo Administrativo Contencioso considera fundamento de rejeição do recurso a falta de identificação dos contra-interessados, quando esta se apresente manifestamente indesculpável. A análise do processo e o próprio articulado da petição de recurso não deixa dúvidas sobre o conhecimento, por parte dos recorrentes, da situação fáctica subjacente aos interesses em presença, o que apontaria para a não desculpabilidade da falta. Todavia, constata-se que o recurso contencioso dirigido contra o referido despacho de arquivamento coloca a tónica da impugnação do acto, não propriamente na desresponsabilização que dele pode derivar para os contra-interessados, mas na deficiência da instrução. Digamos que o recurso veicula essencialmente uma preocupação de esclarecimento dos factos, que, na perspectiva dos recorrentes, não se logrou obter devido a deficiências instrutórias relacionadas com exigências em matéria de pareceres técnicos. Ora, este almejado esclarecimento, encarado como *leitmotiv* do presente recurso, pode não conflitar, no imediato, com os interesses dos contra-interessados, que só

mediatamente poderiam vir a ser afectados com a procedência do recurso. Daí que, encaradas as coisas por este prisma, se afigure não ser manifestamente indesculpável a falta de indicação dos contra-interessados.

Nesta perspectiva, não se imporia a rejeição liminar nos termos do artigo 46.º, n.º 2, alínea f), do Código de Processo Administrativo Contencioso, mas justificar-se-ia o convite ao suprimento, nos moldes permitidos pelo artigo 51.º do mesmo diploma, indo neste sentido o meu parecer.

5. **A A LIMITADA e B**, Recorrentes nos autos de recurso contencioso à margem referenciados, notificados nos termos e para os efeitos do disposto no despacho de fls. 877, sobre a invocada irrecorribilidade do acto e sobre a questão atinente aos contra-interessados, pronunciaram-se nos seguintes termos:

“I. Da Recorribilidade do Acto

O presente recurso contencioso é interposto da decisão do Exmo. Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas que ordenou o arquivamento do processo de investigação administrativa às obras das fundações do Edifício E.

No parecer constante de fls. 855 verso e 856, o Ministério Público defende a irrecorribilidade deste acto, o que seria fundamento para que o presente recurso contencioso fosse liminarmente recusado, o que requer.

E alega, em suma, que a decisão de arquivamento, e o despacho que a notificou, não produziram quaisquer efeitos jurídicos externos, que se restringiram ao interior da pessoa colectiva que o praticou.

No entanto, da leitura cuidada daquele parecer resulta clara uma contradição na argumentação, resulta ainda que o acto produziu efeitos externamente, lesando direitos e interesses legítimos do particulares, sendo contenciosamente recorrível.

A realidade é que o processo instaurado pela DSSOPT de cuja decisão de arquivamento se recorre tinha dois objectivos muito claros, que, de resto, se encontram identificados no duto parecer do ministério Público: analisar o impacto das obras das fundações do Edifício E na estabilidade e segurança estrutural do edifício C, e apurar eventuais responsabilidades da empresa construtora e do técnico responsável pela elaboração dos projectos e direcção da obra.

Embora para justificar a irrecorribilidade do acto o Ministério Público chegue a invocar que o propósito deste processo era detectar infracções a disposições legais ou a regras técnicas na execução das aludidas obras de fundações, e que, como tal, a decisão de arquivamento apenas produziu efeitos internamente, a realidade é que os objectivos deste processo administrativo extravasavam a aplicação de sanções, conforme acaba por reconhecer.

Existindo um incidente cujas causas podem estar relacionadas com aquela obra, os objectivos do processo não eram somente a verificação de cumprimento da lei, do projecto, ou das regras de construção, com vista a uma eventual aplicação de sanções, mas, principalmente, da relação daquela obra com o acidente, e a sua responsabilidade.

Tanto assim é que aquele processo de investigação teve início exactamente na sequência do acidente, simultaneamente, e com o mesmo número que foi dado ao processo que investigou o Edifício C, onde o acidente aconteceu.

Tendo como propósito a investigação de causas (directas ou indirectas) do acidente, a decisão proferida neste processo de investigação tem necessariamente impacto nos particulares que sejam titulares de direitos ou interesses relacionados com aquele acidente, e,

como tal, é um acto recorrível.

Por outro lado, do identificado parecer resulta ainda que "após realização das diligências tidas por pertinentes, que compreenderam a elaboração de estudos técnicos vários e a audição de diversas pessoas, concluiu-se pela insuficiência de elementos demonstrativos de que as obras das fundações do Edifício E tenham posto em risco a segurança e estabilidade estrutural do Edifício C e tenham causado a danificação do pilar X localizado ao nível do piso 2. Daí, a decisão de arquivamento ora em causa" (sublinhado nosso).

O que corrobora o entendimento dos Recorrentes de que o objectivo deste processo era também analisar o impacto das obras das fundações do Edifício E na estabilidade e segurança estrutural do edifício C face ao incidente ocorrido em 10 de Outubro de 2012, e que, como tal, os resultados desta investigação são de sobremaneira relevantes para todos os particulares que sejam titulares de direitos e obrigações relacionados com aquele Edifício.

Todos esses particulares são assim partes com legitimidade para recorrer contenciosamente daquele despacho de arquivamento, acto administrativo que tem impacto na sua esfera jurídica, lesando os seus direitos e legítimas expectativas.

A conclusão de "insuficiência de elementos demonstrativos de que as obras das fundações do Edifício E tenham posto em risco a segurança e estabilidade estrutural do Edifício C", usado como fundamento para o arquivamento do processo, não satisfaz as necessidades de investigação ou as legítimas expectativas dos particulares, impondo-se uma investigação mais profunda.

Até porque aquilo que foram as "diligências tidas por pertinentes" pela Entidade Recorrida são, do ponto de vista dos Recorrentes, manifestamente insuficientes atendendo à dimensão do acidente e dos danos.

Se um dos propósitos era apurar o impacto das obras das fundações do Edifício E no Edifício C, aos particulares, principalmente aos proprietários de fracções autónomas

desse edifício, é devida uma investigação exaustiva e pormenorizada, que ao invés de concluir pela insuficiência de elementos, esclareça se a obra do Edifício E teve muito, pouco ou nenhum impacto nas fundações do C.

Conclusões essas que apenas não foram alcançadas naquele processo administrativo porque as diligências tidas por pertinentes foram manifestamente insuficientes para esclarecimento da verdade.

Desta forma, o encerramento do processo com fundamento na falta de indícios quando a investigação foi insuficiente é um acto com efeitos directos nos particulares, e contenciosamente recorrível.

Por fim sempre se acrescenta que, por terem interesse naquele processo, os Recorrentes foram sendo ouvidos e informados, tendo lhes sido inclusivamente notificada a decisão do seu arquivamento, o que demonstra, por si só, que o processo tinha finalidades que extravasavam a mera actividade fiscalizadora da entidade Recorrida, ou a aplicação de sanções, caso em que a decisão de arquivamento teria efectivamente apenas efeitos internos.

O despacho de arquivamento que consubstancia o acto administrativo recorrido, é um acto administrativo verticalmente definitivo nos termos do disposto no artigo 28.º do Código de Processo Administrativo Contencioso e artigo 154.º do Código Administrativo, e, como tal, susceptível de recurso contencioso imediato, inexistindo qualquer outra causa que justifique que seja liminarmente recusado.

II. Dos contra-interessados

Notificados para o efeito, os recorrentes pronunciaram-se oportunamente quanto à questão dos contra-interessados nestes autos.

Por entenderem que não integram a definição legal de contra-interessados, os Recorrentes não identificaram como tal a construtora, o director técnico ou o dono da obra

do Edifício E, o que veio a ser feito pela Entidade Recorrida na sua contestação.

O douto parecer do Ministério Público de fls. 860 e 861 dos autos defende que ao abrigo do artigo 46.º do Código de Processo Administrativo, a falta de indicação dos contra-interessados que se mostre manifestamente indesculpável é fundamento de rejeição do recurso, mas que nos presentes autos, porque a tónica da impugnação do acto está na deficiência da instrução e não na desresponsabilização que dele pode derivar para os contra-interessados, a falta da sua indicação é desculpável, e justifica-se, nos termos do disposto na alínea f) do n.º 2 do artigo 46.º do Código de Processo Administrativo Contencioso, o convite dos Recorrentes ao aperfeiçoamento.

E acrescenta que a decisão do recurso pode não conflitar com os interesses dos contra-interessados no imediato, e que só mediamente aqueles poderiam vir a ser afectados com a procedência do recurso.

Embora concordem que não existe fundamento para a rejeição liminar do recurso por falta de indicação de quem sejam os contra-interessados, não podem os Recorrentes conformar-se com este entendimento, no que diz respeito à qualificação da construtora, do director técnico ou do dono da obra do Edifício E como contra-interessados nos autos.

O que decorre desde logo da letra da lei, que, no artigo 39.º do Código de Processo Administrativo Contencioso, define os contra-interessados como "as pessoas a quem o provimento do recurso possa directamente prejudicar" (sublinhado nosso).

Ora, conforme oportunamente referido, no entendimento dos recorrentes a decisão do presente recurso apenas poderá conduzir a duas situações: através do provimento do presente recurso o Despacho do Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas, de 7 de Agosto de 2015. exarado no Relatório n.º 8/AR/2012-F-II.1, é declarado nulo ou anulado, e, em consequência, o processo de investigação às obras de fundações do edifício E prossegue, ou, em caso de improcedência do presente recurso aquele Despacho não é declarado nulo e

nem anulado, caso em que o referido processo de investigação em causa se mantém arquivado.

Sendo estes os únicos desfechos possíveis do presente recurso, o seu provimento ou improcedência não prejudicam directamente (nem sequer indirectamente) a construtora, o director técnico ou o dono da obra do Edifício E.

Estas entidades, que eram interessadas no processo administrativo e que podem vir a assumir a natureza de interessados ou contra-interessados relativamente a actos administrativos que venham a ser eventualmente praticados pela administração no âmbito daquele processo no caso de procedência do presente recurso (o que será apurado e verificável apenas aquando da prática desse acto), não têm, salvo o devido respeito por melhor entendimento, a natureza de contra-interessados relativamente ao acto recorrido.

Com base nestes factos e fundamentos, os Recorrentes entenderam que aquelas entidades não podiam intervir nos autos como contra-interessados, o que ora reiteram, sem prejuízo de, sendo outro o entendimento do Ilustre Tribunal, serem convidados ao suprimento ao abrigo do disposto pela alínea f) do n.º 2 do artigo 46.º e artigo 51.º do Código de Processo Administrativo Contencioso.

Termos em que os Recorrentes se pronunciam relativamente ao despacho de fls. 877, e do teor dos pareceres do Ministério Público de fls. 855 verso e 856, e de fls. 860 a 861, dos autos. “

6. Foram colhidos os vistos legais.

II - FACTOS

O despacho que consubstancia o acto recorrido e respectivos

relatórios em que se baseia são do seguinte teor:

1. O despacho do **Exmo Senhor Secretário para os Transportes e Obras Públicas**, de 12/8/2015, que **concordou** com o proposto pelo Exmo Senhor Director dos Serviços de Solos, Obras públicas e Transportes, proposta do seguinte teor “*Concordo com o exposto e conclusão do relatório elaborado pela comissão instrutora do processo. À consideração superior*”, baseou-se no seguinte relatório:

“Governo da Região Administrativa Especial de Macau

Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes

Relatório N.º : 8/AR/2012/F-II.1

Data : 31/7/2015

Assunto: Relatório de análise da audiência dos interessados (A, Limitada e B) no âmbito do Processo n.º 8/AR/2012/F-II – DURDEP.

Relatório de análise dos interessados, elaborado nos termos do artigo 98º di Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro, respeitante ao processo de investigação às obras de fundações do Edifício E adjacente ao Edifício C.

I. Enquadramento

1. Por despacho da Directora, substituta, dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), de 25 de Julho de 2014, .exarado sobre a informação n.º 40/DJUDEP/2014, de 11 de Julho de 2014, foi revogado o acto administrativo praticado pelo director dos Serviços em 9 de

Abril de 2014, exarado sobre o relatório instrutor (Processo n.º 8/AR/2012/F-II) da mesma data, e autorizada a realização do procedimento de audiência prévia da A, Limitada, e B (adiante designados interessados), sobre o projecto de decisão da Administração de proceder ao arquivamento do processo de investigação às obras de fundações do Edifício E (vide anexo I).

2. Por conseguinte, nos termos do disposto nos artigos 93.º e 94.º do CPA, a DSSOPT, através do ofício n.º 60/DJUDEP/2014, de 25 de Julho de 2014, submeteu o sentido provável da decisão de arquivamento do processo de investigação às obras de fundações do Edifício E a audiência prévia dos interessados, tendo-lhes sido dado o prazo de 10 dias a contar da data da recepção da notificação para se pronunciarem por escrito.

3. No âmbito deste procedimento tendo os interessados recebido o dito ofício em 28 de Julho de 2014, os mesmos se pronunciaram por escrito dentro do prazo, isto é, em 7 de Agosto de 2014 (vide anexo II).

4. Em cumprimento do disposto no artigo 158.º do CPA, a DSSOPT, através do ofício n.º 73/DJUDEP/2014, de 10 de Setembro, notificou a construtora do Edifício E, "**Companhia de Construção e Engenharia I (Macau) Limitada**", para se pronunciar no prazo de 15 dias a contar da data da recepção da referida notificação.

5. A dita companhia construtora do Edifício E se pronunciou dentro do prazo, isto é, em 25 de Setembro de 2014 (vide anexo III).

II. Análise da pronúncia dos interessados

6. No que concerne ao projecto de decisão da Administração de proceder ao arquivamento do processo de investigação às obras de fundações do Edifício E, e dos seus fundamentos, os interessados começam por referir que "a realização tardia da audiência dos interessados lhes acarretou graves prejuízos respeitantes à perda de oportunidade da realização da recolha e análise de amostras do solo/subsolo do Edifício E, bem como a realização de testes e ensaios

in loco ao sistema ODEX”.

7. Quanto à realização tardia da audiência dos interessados, tal facto não representa qualquer impedimento à recolha e análise de amostras do solo/subsolo do Edifício E, ou da realização de quaisquer testes e ensaios in loco ao sistema ODEX, porquanto apesar de após a ocorrência do incidente C as obras de fundações do Edifício E terem sido imediatamente suspensas por razões de segurança pública, mas os interessados podiam realizar as diligências pretendidas mediante a permissão do construtor, do director técnico ou do dono da respectiva obra.

8. Recorde-se que estamos perante a execução de uma obra privada e não de uma obra pública, pelo que a Administração não tem legitimidade para permitir os interessados acesso à mesma a fim de realizar as investigações pretendidas. Por isso, a DSSOPT limitou-se a responder os pedidos dos interessados dizendo-lhes para os dirigir directamente aos referidos responsáveis com legitimidade para o efeito.

Portanto, não se vê em que medida a DSSOPT recusou ou inviabilizou a realização das diligências técnicas de investigação propostas pelos interessados, conforme alegam.

9. Por outro lado, à fim de articular os trabalhos de averiguação com a análise dos peritos da Universidade de M e da Universidade de T, a DSSOPT procedeu, em conformidade com as exigências dos referidos peritos, às inspecções consideradas necessárias para apurar a causa do incidente, e conforme os pareceres dos mesmos peritos, as inspecções realizadas pela DSSOPT são consideradas suficientes para obter uma conclusão.

Assim, torna-se desnecessário que a DSSOPT realize outras diligências pretendidas pelos interessados, uma vez que cabiam aos mesmos realizá-las por iniciativa própria junto do construtor, do técnico responsável pela direcção da obra, e do dono da respectiva obra.

10. Referem ainda os interessados que a DSSOPT procedeu mal ao autonomizar os processos de investigação.

Relativamente a esta questão, importa esclarecer que o procedimento de investigação às obras de fundações do Edifício E incide sobre um edifício em construção, pelo que a eventual violação das disposições de natureza administrativa e de natureza técnica sujeitam o agente às penalidades previstas no Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto (Regulamento Geral de Construção Urbana - RGPU).

Enquanto o procedimento de investigação do incidente C incide sobre um edifício já construído há mais de cinco anos, pelo que nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 12.º do RGPU, o agente não está sujeito às penalidades por eventual violação das disposições de natureza administrativa e de natureza técnica.

Por isso, entendeu-se que embora essas duas investigações visem o apuramento do incidente C, mas não são harmonizáveis, porquanto não produzem o mesmo efeito administrativo e, como tal, a DSSOPT decidiu realizá-las autonomamente.

11. Os interessados também questionam os testes e ensaios realizados à qualidade do betão do Edifício C por terem sido efectuados sobre amostras retiradas do pilar danificado e expostos ao ar.

Aqui importa enfatizar que estamos perante uma questão que extravasa o âmbito da presente audiência dos interessados, pois recorde-se que ela apenas foi concedida no âmbito do Processo n.º 8/AR/2012/F-II, ou seja, no sentido de permitir os interessados provar que os trabalhos das obras de fundações do Edifício E não decorreram da melhor forma, tendo por isso contribuído directamente para a ocorrência do incidente C.

A questão ora suscitada pelos interessados relaciona-se com o Processo n.º 8/AR/2012/F-I, respeitante à investigação das obras de construção do Edifício C, tendo neste âmbito já lhes sido dado oportunidade para a contestar, pelo que nesta sede nos abstermos de apreciar.

III. Análise dos relatórios técnicos apresentados pelos interessados

12. *No que concerne às ineficiências relacionadas com a utilização do sistema ODEX nas obras de fundações do Edifício E, os interessados encomendaram e apresentaram sete relatórios técnicos, sendo cinco dos quais largamente fora do prazo que lhes foi fixado para audiência.*

13. *Grande parte dos respectivos relatórios aponta para deficiências do método da execução de estacas ODEX, e neles invocou-se o relatório da autoria do engenheiro Y no qual refere que este método causou alguns incidentes em Hong Kong o que fez com que após 2008 deixasse de ser utilizado. O referido método de execução de estacas apresenta provavelmente mais risco, no entanto, o invocado relatório do engenheiro Y, refere que este método foi introduzido em Hong Kong na década de 80 do século passado e foi vulgarmente aplicado para execução de préperfuração de estacas e, como tal, não é possível verificar a inexorável relação entre o método da execução de estacas ODEX e o sucedido na obra, sendo por isso necessário considerar vários outros factores objectivos.*

14. *De acordo com os respectivos relatórios, a obra de fundações com estacas no estaleiro do "E Residence" provocou impactos negativos na fundação do Edifício C, tais como perda de solos e redução da capacidade de carga, entre outros, o que provocou a inclinação e o assentamento deste edifício, assim como o assentamento diferencial da sua fundação e a danificação da parte dos elementos da sua estrutura em virtude do acréscimo de tensão.*

Ora, "o relatório do Edifício C sobre a parte da estrutura danificada" (designado por relatório de perito da M) e "o trabalho de investigação complementar sobre o assunto C, bem como o relatório intermédio do projecto de reparação" (designado por relatório T) dos peritos da M e da T encomendados pela DSSOPT, não omitiram este aspecto, ou seja, analisaram-no e quantificaram a influência dos impactos ocorridos.

15. *Relativamente à inclinação do Edifício C, existe uma grande diferença entre os dados dos respectivos relatórios e os dados do relatório dos peritos da M e da T. Segundo o resultado da medição feita pelo U, encomendada pela A, Limitada, existe uma inclinação compreendida entre 1/326 e*

1/421,

Recorde-se que esta questão já tinha sido anteriormente levantada pelos interessados. No entanto, resulta da medição feita através de raio laser pelo U em 23 de Janeiro de 2014, encomendada pela DSSOPT, que a inclinação da fachada mais oblíqua do Edifício C é de 1/658. Entretanto, a T recorreu a equipamento óptico e registou a Inclinação de 1/545 no eixo mais oblíquo. Afigura-se-nos que, não obstante o recurso a métodos diferentes, os resultados das duas medições são idênticos.

Os relatórios dos peritos da M e da T não negaram que a inclinação pudesse ter sido provocada pela obra de construção no estaleiro do Edifício E. Contudo, após a análise sobre o impacto da inclinação na estrutura do Edifício C, constatou-se que o maior acréscimo de esforços axiais foi de aproximadamente 2%, e que o esforço axial do pilar X aumentou aproximadamente 1%, o que não é considerado impacto significativo.

16. *No seu relatório, o Dr. N, através de método matemático, estima que o valor do assentamento do Edifício C é de, pelo menos, 35 mm. Não se consegue confirmar se esta estimativa corresponde ou não à realidade, porquanto baseando ria largura do edifício de cerca de 15m e na inclinação de 1/545, inferimos que o valor do assentamento corresponde a, pelo menos, 27 mm.*

17. *O relatório do Dr. S aponta que a capacidade de carga da fundação do Edifício C ficou reduzida em virtude da realização da obra em causa, No entanto, consta na quarta parte do relatório da T respeitante à análise desta questão, que caso o atrito do solo desaparecesse totalmente a 5 metros de profundidade sob a fundação, a capacidade de carga das estacas isoladas ainda possuiria o coeficiente com uma segurança igualou superior a 3.*

18. *O relatório do Dr. N indica que o assentamento diferencial das fundações aumenta a tensão das partes dos elementos estruturais, o que conseqüentemente causa danificação. A simulação informática sobre o assentamento diferencial por 1 polegada feita pelo Dr. N demonstra que o pilar X do 2.º andar terá sido danificado pelo aumento significativo da tensão do mesmo. No entanto o*

resultado da análise da respectiva simulação não consta no relatório do Dr. N para referência, não sendo por isso possível analisá-lo. Concordamos com o ponto de vista apresentado, ou seja, que o assentamento diferencial das fundações pode danificar a estrutura. Por exemplo, se não se registar assentamento na fundação do pilar X mas nas fundações envolventes registar-se um assentamento significativo, o esforço axial do pilar X aumenta significativamente, podendo ficar danificado. No entanto, isto é apenas uma análise hipotética, não existem dados das medições para apoiar a existência desta forma de assentamento diferencial in loco.

19. Vejamos mais aprofundadamente a questão do assentamento diferencial.

Conforme a planta estrutural do R/C do Edifício. C, as três fundações dos pilares que mais afectam o pilar X são as dos pilares P8, P17 e P15, assim sendo, caso as respectivas três fundações tivessem assentado muito mais do que a do pilar X, tal provocaria um aumento significativo do esforço axial no pilar X.

Por outro lado, o pilar X está localizado entre os pilares XX e XX, cujas fundações estão situadas no mesmo eixo, o que significa que a distância entre as mesmas e o estaleiro do Edifício E é semelhante. Assim sendo, caso se verifique um assentamento provocado pelo referido estaleiro, estas três fundações dos pilares deveriam registar assentamentos conjuntamente e não apenas rias fundações dos pilares XX e XX.

Além disso, conforme a tabela 4-5 do relatório da T, o coeficiente de tensão da estaca da fundação dos pilares XX e XX é de 0,8 e, o do pilar X é de 1,03, o que demonstra que a capacidade de carga da estaca de fundação do pilar X é mais fraca do que a dos pilares XX e XX, por isso, caso tivesse havido um assentamento provocado pelo referido estaleiro, seria mais fácil verificar um assentamento no pilar X do que nos pilares XX e XX.

Quanto ao pilar P15, como se localiza atrás do pilar X, a distância entre o mesmo e o estaleiro do Edifício E é mais longa do que a distância entre o pilar X e o referido estaleiro, em cerca de 6,5m, pelo que é impossível assentar mais do que o pilar X.

Por outro lado, caso tivesse havido aumento significativo do esforço axial do pilar X por motivo de assentamento diferencial, e dado que a carga no piso térreo é maior do que a do 2.º andar, e a capacidade de carga do pilar X localizado no piso térreo e no 2.º andar é semelhante, a danificação do pilar X deveria estar localizada no piso térreo e não no pilar X localizado ao nível do 2.º andar. Consequentemente, aquando da redistribuição de tensões a nível do pilar X, os momentos e os esforços transversos nas vigas que ligam ao pilar X também aumentariam significativamente, provocando eventualmente a sua danificação, o que não se verifica in loco.

20. Assim, conclui-se que não se verificam fundamentos suficientes que possam provar que as obras de fundações do Edifício E puseram em risco a segurança e a estabilidade da estrutura do Edifício C e causaram danificação do pilar X localizado ao nível do seu 2.º andar.

21. Portanto, no contexto do que advogam os interessados, não se pode afirmar peremptoriamente que os trabalhos das obras de fundações do Edifício E contribuíram directamente para a ocorrência do incidente C.

22. Por isso, à Administração não resta outra alternativa que não seja arquivar o processo de investigação às obras de fundações do Edifício E.

IV. Conclusão

23. Face ao exposto, consideramos que os argumentos trazidos ao processo pelos interessados em sede de audiência prévia não contribuíram para uma alteração do projecto de decisão e, como tal, deve a Administração manter o sentido da sua decisão de arquivar o processo de investigação às obras de fundações do Edifício E.

24. Os interessados devem ser notificados nos termos previstos na lei, da decisão que venha a recair sobre a apreciação da presente audiência prévia.

À consideração superior.

O Grupo de Trabalho,

Q

R

O

P

**2. “Governo da Região Administrativa Especial de Macau
Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes**

Relatório

(processo n.º 8/AR/2012/F-II)

I

1 Por despachos proferidos respectivamente a 26 de Abril de 2013 no relatório n.º 2634/DURDEP/2013 (vide anexo I) de 25 de Abril de 2013 e a 15 de Maio de 2013 no relatório e proposta n.º 2970/DURDEP/2013 (vide anexo II) de 10 de Maio de 2013, o Sr. Chefe do Executivo concordou com o parecer do Secretário para os Transportes e Obras Públicas no sentido de instaurar, de acordo com o DL n.º 79/85/M de 21 de Agosto, processo de inquérito contra a construtora civil e o técnico responsável pela direcção de obras e elaboração de projectos das obras de fundação do Edifício «E» sito na Rua da XX n.º XX, para estudar e analisar o impacto produzido durante a realização das obras de fundação para a estabilidade e segurança estrutural do Edifício «C Garden» que se situa ao seu lado.

2 Nestes termos e pelo despacho n.º 2/SOTDIR/2013 (vide anexo 3) proferido a 3 de Maio de 2013, o director da DSSOPT nomeou como instrutores O, técnico

superior da Divisão de Fiscalização do Departamento de Urbanização, P, técnico superior do Departamento de Urbanização, Q e R, ambos técnicos superiores do Departamento Jurídico, para a realização da audição, dando-se início à respectiva diligência instrutória no mesmo dia.

II

3 No âmbito da instrução acima referida, o presente grupo ouviu as declarações das pessoas seguintes:

- A construtora do Edifício «C», ou seja, a A, Limitada (A 有限公司), representada por B, Z e o seu representante AA, a Sra. AB e os advogados Dr. AC e Dra. AD prestaram declarações em 14 de Maio de 2013. No entanto, os representantes da A, Limitada não assinaram o auto de declarações (vide anexo 4) elaborado em 14 de Maio de 2013 pela reclamação quanto ao teor deste. Em 6 de Março de 2014, a referida construtora entregou-nos os registos escritos (vide anexo 5) que esta elaborou.
- O engenheiro V, ou seja, o técnico da direcção e da elaboração de projectos das obras de fundação do Edifício «E» e o seu advogado constituído AE prestaram declarações (vide anexo 6) em 1 de Julho de 2013.
- Os representantes da comissão de administração do Edifício «C» AF, AG e AH, bem como o seu advogado constituído AI prestaram declarações (vide anexo 7) em 1 de Julho de 2013.
- A construtora das obras de fundação do Edifício «E», ou seja, a Companhia de Construção e Engenharia I (Macau), Limitada, representada pelo seu director geral, o Sr. AJ, prestou, juntamente com os seus constituintes, ou seja, o Dr. AK e o Dr. AL, ambos advogados de AM Advogados Macau, declarações (vide anexo 8) em 2 de Julho de 2013.
- A prestação da declaração por parte do engenheiro AN, ou seja, o técnico da direcção das obras de construção do Edifício «C», foi originalmente agendada

para 28 de Junho de 2013.

No entanto, em 21 de Junho de 2013, o referido engenheiro respondeu por carta (vide anexo 9) dizendo que não tinha parecer a oferecer, e também não compareceu na data originalmente agendada para prestar declaração.

- A ex-construtora das obras de fundação do Edifício «E», «AO Lda.» (AO 有限公司), representada pelo senhor AP, prestou declaração (vide anexo 10) em 8 de Abril de 2014.

Dos elementos resulta que a ex-construtora «AO Lda.» apresentou em 18 de Abril de 2012 a declaração de responsabilidade pelo abandono da execução de obra, e passou a ser substituída pela construtora Companhia de Construção e Engenharia I (Macau), Limitada (vide anexo 11).

4 Além de ter ouvido os supra referidos declarantes, também temos como fundamento de análise o «Relatório de análise das estruturas danificadas do Edif. C» de 28 de Janeiro de 2013 feito pelos assessores independentes da Universidade de M (doravante designado por «relatório do especialista da M») (vide anexo 12).

5 Além disso, por ofício n.º 1865/DURDEP/2013 de 28 de Fevereiro de 2014, a DSSOPT exigiu que a Universidade de T procedesse à investigação complementar e aos estudos de restauro em relação ao incidente do edifício C. Depois, a Universidade de T apresentou em 4 de Abril de 2014 o «**Relatório Intermédio sobre a Investigação Complementar e o Estudo do Projecto de Reparação do Edifício C**» (doravante designado por relatório da T) (vide anexo 13).

III

Relatório do incidente:

6 Em 12 de Março de 2012, deu-se início à execução das obras de fundação do Edifício «E», licença de obra n.º 27/2012. Segundo o plano aprovado (vide anexo

14), as obras incluem a instalação de placas ao longo dos limites do terreno, a realização de perfuração para a cravação de estacas no lote. As placas têm 8 m de comprimento. Há 128 estacas cravadas, cada uma de 600 mm de diâmetro.

7 Conforme o respectivo relatório do incidente imprevisto (vide anexo 15), em 10 de Outubro de 2012, às 14h50, a DSSOPT foi notificada pelo Corpo de Bombeiros da possibilidade de ocorrer o colapso do Edifício «C» sito na Rua da XX, n.º XX, e para enviar pessoal para acompanhar o caso. Às 15h05 daquele dia, o pessoal da DSSOPT chegaram ao local, descobrindo que o pilar X localizado no piso 2 do edifício rompeu, com os betões dispersos à sua volta e os vergalhões expostos e curvados para o exterior. Face ao perigo imediato da estrutura do prédio, foram evacuados os habitantes e ocupantes do prédio e se exigiu que fossem imediatamente paradas as obras de fundação do adjacente Edifício «E».

8 Segundo os dados da execução das obras (vide anexo 16) apresentados em 21 de Novembro de 2012 pelo técnico da direcção das obras de fundação do Edifício «E» e o auto de declaração da construtora, ou seja, a Companhia de Construção e Engenharia I (Macau), Limitada, no dia da ocorrência, ou seja, o dia de 10 de Outubro de 2012, 88 das estacas foram abertas no fundo, 82 perfuradas em rocha e 78 injectadas com betão. No momento da ocorrência, os trabalhadores da construtora estavam a executar obras na estaca n.º 24, com 30 m de profundidade, e ainda não completada.

IV

Análise técnica:

9 Quanto ao provável impacto provocado pelas obras de fundação do Edifício «E» para a segurança estrutural do Edifício «C», analisa-se da seguinte forma:

9.1 Maquinaria usada nas referidas obras

(1). A construtora A suscitou dúvidas sobre isso, entendendo que para

a estrutura do solo no local não é adequado usar o bate-estaca de modelo ODEX, cujo funcionamento produziu vibrações, especialmente quando esmagou pedras. E a necessidade de lavar o fundo das estacas causou a erosão do solo. Também entendeu que os tubos moldadores não foram extraídos porque a construtora da obra bem sabia que o solo no local era de má qualidade e que era muito possível ocorrer o colapso do solo. Segundo A, a execução das obras causou a erosão de grande quantidade do solo, bem como a inclinação do Edifício «C Garden» e do Edifício F.

(2). Segundo a comissão de administração do Edifício «C», durante a execução das obras, passou a existir várias situações, por exemplo, havia fortes vibrações e trepidações no prédio, passou a existir fendas nas paredes e infiltrações, os azulejos cerâmicos começaram a cair mais rapidamente, passou a existir encravamento das portas, e a fenda entre o prédio e o Edifício H alargou-se.

(3). Segundo o técnico da direcção e a construtora das obras de fundação do Edifício «E», o referido bate-estaca consegue penetrar as pedras, sendo, pois, especialmente adequado para as características do solo no local. E é verdade que a não extracção dos tubos moldadores é por causa da má qualidade do solo no local, para evitar o colapso do solo aquando da extracção. Na fase inicial da execução do furo, a água era usada para baixar a temperatura, mas não foi necessária mais água quando o aprofundamento ultrapassou o nível do lençol freático. A execução das obras produziu vibrações, mas entendem que as vibrações eram menos que as produzidas pela extracção das estacas de betão pré-moldado.

(4). Após investigação, não encontramos nesta fase relatório de engenharia que aponte vício grave ao referido bate-estaca e à forma da execução das obras. A mesma coisa também não se encontra no relatório do especialista da M, onde se entende que nos trabalhos da construção das estacas de perfuração, não era preciso

bater fortemente nem baixar o nível do lençol freático. Quanto à não extracção dos tubos moldadores, o relatório da T entende que tal método podia evitar que a extracção dos tubos produzisse impacto no subsolo, e concordamos que isso é um meio relativamente seguro.

(5). Quanto às vibrações produzidas durante a execução das obras, segundo o relatório da especialista da M, nos trabalhos da construção das estacas de perfuração não é necessário bater fortemente, entendemos razoável que as vibrações produzidas por essa máquina são menos que as produzidas pela bate-estaca a diesel com a penetração das estacas pré-moldadas de betão, e são insuficientes para danificar a estrutura saudável de betão armado dos prédios vizinhos, nomeadamente os pilares que têm o tamanho como o pilar X. Além disso, o relatório da T analisa a hipótese de que as vibrações produzidas pelas obras provavelmente causaram o abaixamento do solo e o assentamento parcial da fundação, e o resultado mostra que a resistência das estacas de fundação do Edifício «C Garden» é suficiente.

9.2 As estacas-prancha à volta das obras

(1). Segundo os representantes da comissão de administração do Edifício «C», os depósitos estratificados oceanos no local tinham 10 m de profundidade, mas as estacas-prancha apenas foram cravadas em 8 m, o que não fornecia protecção suficiente. Em alguns lugares as estacas-prancha não conseguiam penetrar no solo ou até não foi executada a cravação. Na execução da cravação das estacas-prancha no lado perto do Edifício «C», existiam vibrações evidentes.

(2). Segundo o técnico da direcção e a construtora das obras, foram instaladas estacas-prancha a toda volta do estaleiro da obra. As estacas-prancha foram cravadas pelo bate-estaca em uma profundidade prevista, mas em alguns lugares as

estacas- prancha não foram completamente cravadas por causa de obstáculos. No entanto, as estacas-prancha são instaladas para o efeito da escavação, e não da protecção dos estratos. Quanto ao facto de as estacas-prancha não ter sido cravadas em profundidade prevista, a questão seria tratada aquando da escavação.

(3). A fim de resolver a referida questão, os instrutores O e P deslocaram-se ao local em 11 de Outubro de 2013 para fazer a investigação. Uma vez que a maior parte dos espaços à volta estavam cobertos pelo solo, foram apontados arbitrariamente dois locais, onde se encontraram as estacas-prancha após a escavação. As primeiras conclusões eram que as estacas-prancha tinham sido cravadas a toda volta do estaleiro da obra, mas todas eram cobertas pelo solo. E as estacas-prancha visíveis encontravam-se expostas por não terem sido cravadas em profundidade prevista.

(4). Há residentes que suspeitaram que as estacas-prancha foram inclinadamente cravadas, entrando assim o âmbito do Edifício «C» e danificando as estacas de fundação. Em nosso entender, uma vez que as estacas-prancha eram afiveladas umas às outras, era pequena a possibilidade de estas, no processo da cravação em apenas 8 m de profundidade, terem sido desafiveladas e introduzidas inclinadamente no âmbito do Edifício «C». Por outro lado, se alguma estaca de fundação fosse danificada por esta causa, tomamos como exemplo a fundação do pilar X, onde havia apenas três estacas de fundação, a danificação de uma destas causaria a instabilidade de toda a sapata de fundação. A situação deveria ser muito severa, mas não se vislumbrou no local a existência desta situação.

(5). Quanto às vibrações produzidas pela introdução das estacas-prancha no solo, isso não é, segundo o relatório do especialista da M, a causa da danificação do pilar X. E o relatório da T exclui a existência de relação directa entre as vibrações produzidas pela cravação das estacas-prancha nas obras de fundação do

Edifício «E» e a danificação do pilar X localizado no piso 2 do Edifício «C». Entendemos que a energia destas vibrações não é suficiente para danificar a estrutura de betão armado dum prédio saudável, nem sequer causar o dano como o sofrido pelo pilar X localizado no piso 2 do Edifício «C».

9.3 Quanto ao assentamento dos estratos do local provavelmente causado pelas obras

(1). Se as obras afectassem a fundação do Edifício «C», causava provavelmente o assentamento da fundação e a inclinação do prédio. Faltam agora os dados de monitorização do assentamento antes e depois da execução das obras. E os únicos dados que podem ser usados como referencia são os de monitorização fornecidos pelo técnico da direcção das obras de fundação do Edifício «E» durante o prazo da execução das obras (vide anexo 16), segundo os quais, a partir do início da execução até finais de Agosto, não se registava variação nos 4 pontos de monitorização na parede lateral do Edifício «C»; no entanto, a partir de Setembro até o dia da ocorrência do incidente, registava-se nos referidos 4 pontos de monitorização assentamentos de 3 mm a 11 mm. Mesmo que não se tenha certeza da exatidão desses dados, poderia confirmar pelo menos que existiram os referidos assentamentos durante o prazo da execução das obras, tendo em conta que tais dados foram fornecidos pelo técnico da direcção das obras.

(2). No relatório da T realizam-se duas análises hipotéticas respeitantes aos assentamentos provavelmente causados pelas obras. Se houvesse o assentamento da fundação do pilar X, as acções desse pilar diminuiria, não causando danos; se houvesse o assentamento da fundação do pilar XX, ou seja, o pilar adjacente do X, e o X não se encontrasse assentado, as acções do X verdadeiramente aumentaria,

mas isso ainda não era a causa principal da danificação do pilar X. Após a observação do local, conjugada com o cálculo da resistência das estacas, está afastada a possibilidade de que o assentamento da estaca de fundação causou a danificação do pilar X.

(3). Quanto ao grau de inclinação do Edifício «C», o resultado das medições feitas pela T mostra que, entre os eixos de medição, o grau de inclinação máxima no sentido do estaleiro das obras é 1/545. Uma vez que A suscitou dúvida sobre a exactidão do resultado da T por causa do método de medição usado, a DSSOPT também encarregou o U de reexaminar o grau de inclinação do Edifício «C», com varredura a laser, em 23 de Janeiro de 2013. Conforme o relatório n.º 18/NT/2014 do U (vide anexo 17), entre as fachadas mediadas, o grau de inclinação da fachada mais inclinada no sentido do estaleiro das obras é 1/658. Daí que são quase iguais os dados das mediações feitas pelo U e pela T. E pode manter-se a análise do relatório do especialista da M em relação ao impacto causado pelo grau de inclinação no pilar X, isto é, mesmo que tal grau de inclinação fosse completamente causado pelas obras, as acções assim aumentadas para o pilar X eram menos de 1% do valor de cálculo da resistência deste, e não prejudicava a segurança do pilar X localizado no piso 2; de facto, o relatório da T tem o mesmo resultado de análise.

10 Quanto aos dados de medições por satélite fornecidos pela Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro (DSCC)

10.1 A referiu a existência de dados de medições por satélite fornecidos pela DSCC, que mostram assentamentos do terreno de grande alcance na periferia das obras após o início da execução destas, mas não apontou quais os dados. É de acreditar que está a referir os dados de variações de elevação dos terrenos de Macau entre 2011 e

2012 analisados pela Universidade AQ (AQ University) (doravante designada por PolyU) usando as informações do radar de satélite de alta resolução (vide anexo 18), dados esses fornecidos pela DSCC em 31 de Janeiro de 2013 através de ofício. Foram extraídos e fornecidos pela DSCC os dados de variações de elevação da superfície dos terrenos na área da Rua da XX entre 4 de Setembro de 2011 e 17 de Novembro de 2012, área que inclui a área do XX e Zona do XX, onde se situa o Edifício «C Garden», e período que inclui o tempo anterior e posterior à execução das obras da fundação do Edifício «E» (a obra da fundação por estacas iniciou-se em Março de 2012), e o dia da ocorrência do incidente do Edifício «C Garden» (10 de Outubro de 2012).

10.2 Segundo os referidos dados, os dados do início de Agosto de 2012 mostram um assentamento de pequena área de 1 a 3 cm no local onde se situam os Edifícios «E» e «C Garden». O assentamento desapareceu no período entre finais de Agosto e o início de Setembro, mas nos dados do período entre finais de Setembro e Novembro encontra-se de novo assentamento. Não se consegue compreender estes dados em que o aparecimento e o desaparecimento repetiram-se. Na verdade, muitas partes nestes dados são difíceis para compreender, por exemplo, houve elevações de grande área em alguns lugares e assentamentos de grande área em outros, mas todos estes lugares são longes do Edifício «C Garden», e não havia obra de grande dimensão durante o respectivo período, pelo que é difícil justificar tais fenómenos.

10.3 Tal como referiu a DSCC, “a técnica D-inSAR está muito sujeita a factores ambientais, tendo o resultado da análise uma exatidão não elevada”. Entendemos que quando os dados inteiros não podem ser compreendidos com razão, não se pode reconhecer que algumas partes destes reflectem a realidade.

11 Quanto ao impacto causado pelas obras na qualidade dos betões dos

pilares X, XX e XX no piso 2 do Edifício «C Garden»

11.1 Segundo o relatório de assessoria da M, os betões dos pilares XX, XX, XX e XX no piso 2 do Edifício «C Garden» são de má qualidade. Os problemas consistem numa resistência muito menor que a de cálculo, uma elevada profundidade de carbonatação e um baixo teor de cimento.

11.2 A suscitou dúvida sobre isso, entendendo que as amostras examinadas foram recolhidas dos betões já danificados, pelo que o resultado do exame não deve ser aceitável. No entanto, o professor da M, J, apontou que as amostras tinham sido recolhidas dum lugar não danificado e o resultado era confiável. Por outro lado, além do exame da resistência, os exames da profundidade de carbonatação e do teor de cimento também mostraram problemas dos betões próprios.

11.3 Concordamos com a opinião do professor J. Mesmo que as obras causassem a danificação do pilar X no piso 2 do Edifício «C» por causa do aumento considerável das tensões, não alteraria o teor de cimento nos betões desse pilar. Acresce que a qualidade dos betões dos pilares XX, XX e XX que não foram danificados também mostrou o mesmo problema. Por isso, o facto de os betões dos pilares XX, XX, XX e XX no piso 2 do Edifício «C Garden» serem de má qualidade não tem nada a ver com as obras de fundação do Edifício «E».

12 Outros assuntos:

12.1 O dono das obras de fundação do Edifício «E» apresentou em 16 de Janeiro de 2013 um relatório de análise (vide anexo 19) elaborado pelo Dr. AR de Hong Kong. Uma vez que o referido relatório foi apresentado pelo dono da obra, mesmo que tenha certa razão, não se afastaria a possibilidade de a análise ter inclinação. Pelo que o mesmo não se cita no presente relatório e apenas se junta em anexo 19 para ser

consultado.

12.2 No parecer dos representantes da comissão de administração do Edifício «C» e de A, ainda há algum teor que se refere às irregularidades destas obras durante a execução, tais como alguns casos de infiltração de águas e o incidente de infiltração de lama no átrio, bem como a não assinatura do livro de notas da obra e não apresentação do relatório de observação por parte do respectivo técnico da direcção segundo as regras e instruções. Uma vez que o objecto desta averiguação está em analisar se as obras afectaram a estabilidade e segurança estrutural do Edifício «C Garden», deve ser instaurado outro processo para a averiguação dos assuntos acima referidos.

V

13 Conclusão das análises técnicas:

13.1 Através de diversas análises hipotéticas no que diz respeito a que a execução das obras de fundação do Edifício «E» causou o assentamento dos estratos do local e da fundação do Edifício «C Garden», conjugadas com a observação no local e o cálculo da resistência das estacas, o relatório da T afasta a possibilidade de o assentamento da fundação por estacas ter causado danificações no pilar X no piso 2.

13.2 O relatório da especialista da M e o relatório da T analisam a possibilidade de as obras de fundação do Edifício «E» ter causado a inclinação do Edifício «C Garden». Os resultados mostram que o ora existente grau de inclinação não afecta a segurança estrutural, e as acções assim aumentadas para o pilar X são menos de 1% do valor de cálculo da resistência deste.

13.3 Quanto às vibrações produzidas durante o prazo de execução, segundo o relatório do especialista da M, nos trabalhos da construção das estacas de perfuração não era necessário bater fortemente, é de acreditar que não foi prejudicada a

estabilidade e a segurança do Edifício «C Garden». Acresce que, de acordo com o relatório da T, não existe relação directa entre as vibrações produzidas pela cravação das estacas-prancha e estacas nas obras de fundação do Edifício «E» e a danificação do pilar X localizado no piso 2 do Edifício «C». Este segundo relatório também faz análise em relação às hipóteses de que as vibrações produzidas pelas obras provavelmente causaram o abaixamento do solo e o assentamento parcial da fundação, e o resultado mostra que a resistência das estacas de fundação do Edifício «C Garden» era suficiente.

13.4 Quanto aos dados de medições por satélite fornecidos pela DSCC, tal como referiu a DSCC, “a técnica D-inSAR está muito sujeita a factores ambientais, tendo o resultado da análise uma exactidão não elevada”. Há diversas partes dos dados que não podem ser racionalmente compreendidas, pelo que não se pode reconhecer que algumas partes destes reflectem a realidade.

13.5 Ambos os relatórios entendem que a causa principal da danificação do pilar X localizado no piso 2 do Edifício «C» foi que a resistência dos betões deste pilar era consideravelmente menor que o valor de cálculo.

13.6 Atentos ambos os relatórios e a análise acima referida, não há indícios de a execução das obras de fundação do Edifício «E» ter prejudicado a segurança e a estabilidade estrutural do Edifício «C», nem tampouco ser a causa da danificação do pilar X localizado no piso 2 do referido Edifício.

VI

14 Resultado da análise jurídica:

14.1 O plano das obras de fundação do Edifício «E» foi autorizado pela DSSOPT e foi licenciado, pelo que a realização das obras era legal.

14.2 Neste processo de inquérito, já foram ouvidos os interessados desta instrução nos termos do disposto no artigo 93.º do CPA.

14.3 De acordo com a conclusão tirada pelo relatório do especialista da M, a execução das obras de fundação do Edifício «E» não causou de forma alguma impacto negativo na estabilidade e segurança estrutural do Edifício «C».

14.4 Além disso, segundo a conclusão do relatório da T, a causa principal da danificação do pilar do Edifício «C» é a insuficiência da resistência dos betões, e nem o provável assentamento da fundação causado pelas vibrações e cravação de estacas no estaleiro de obra na proximidade, nem a diferença da força do vento anterior à demolição do edifício D e posterior a esta tem relação directa com a referida danificação do pilar.

14.5 Tal como concluiu a supra referida análise técnica, não há indícios de a execução das obras de fundação do Edifício «E» ter prejudicado a segurança e a estabilidade estrutural do Edifício «C». De facto, as danificações no pilar localizado no piso 2 do Edifício «C» eram principalmente por causa da grave insuficiência da resistência dos betões do pilar danificado.

14.6 Nesta circunstância, foi instaurado processo de inquérito contra a construtora civil, o técnico responsável pelas obras e o responsável pela elaboração de projectos das obras de fundação do Edifício «E», entendemos que não há elementos suficientes para imputar-lhes a responsabilidade.

14.7 Por outro lado, quanto aos assuntos irregulares existentes na execução das obras que não são o objecto deste inquérito, tais como alguns casos de infiltração de águas e o incidente de infiltração de lama no átrio, bem como a não assinatura do livro de notas da obra e não apresentação do relatório de observação por parte do respectivo técnico da direcção segundo as regras e instruções. Entendemos que pode ser instaurado outro processo de inquérito de acordo com o Regulamento Geral da Construção Urbana. No entanto, importa salientar que não há relação directa entre os dois

factos, uma vez que, tal como se referiu anteriormente, não há provas suficientes de as respectivas irregularidades serem a causa principal da danificação estrutural do Edifício «C».

14.8 Nestes termos, por não haver prova de o técnico da direcção e a construtora das obras acima referidas serem responsáveis pela ilegalidade administrativa, concluímos pela desnecessidade da continuação do processo e que o inquérito deve ser arquivado.

VII

15 Conclusão

15.1 Pelo exposto, não há indícios de a execução das obras de fundação do Edifício «E» ter prejudicado a segurança e a estabilidade estrutural do Edifício «C», nem tampouco ser a causa da danificação do pilar X localizado no piso 2 do referido Edifício.

15.2 Por não haver prova de o técnico da direcção e elaboração de projectos e a construtora das obras de fundação do Edifício «E» serem responsáveis pela ilegalidade administrativa, concluímos pela desnecessidade da continuação do processo e que o inquérito deve ser arquivado.

DSSOPT de Macau, 9 de Abril de 2014

Grupo de instrução:

(Ass. vide o original)

O,

(Ass. vide o original)

P

(Ass. vide o original)

Q

(Ass. vide o original)

R”

III - FUNDAMENTOS

1. Levanta-se nos autos a questão da irrecorribilidade do acto. Trata-se de um acto de arquivamento sobre uma investigação relativa às fundações de um dado prédio de forma a apurar se terão sido violadas regras técnicas no sentido de apuramento de responsabilidades em vista da preservação das normas de segurança e cumprimento de regulamentos, no exclusivo âmbito das competências administrativas tutelares de fiscalização e regulação das normas de construção.

O procedimento terminou pelo arquivamento do inquérito, por não se ter concluído, após os aturados exames realizados, que as fundações do edifício E tivesse colocado em perigo a estabilidade e e segurança do edifício C.

Trata-se edifícios privados, construídos por empresas privadas e a intervenção da Administração deve inserir-se no quadro das suas competências regulatórias e fiscalizadoras próprias dos departamentos respectivos.

Os abalos e rebentamento de um pilar no edifício C e que levou à decisão de evacuação do edifício foram a causa do inquérito levado a efeito e oportunamente arquivado, não sendo este acto lesivo de quaisquer direitos e interesses. Há muito a tendência em Macau para que , por tudo e por nada, se

aligeirem as responsabilidades próprias, imputando ao Governo as responsabilidades que não lhe cabem e procurando na intervenção deste, as soluções que aos privados incumbe prosseguir.

Se cabe responsabilidade ao Governo, por desrespeito de regulamentos técnicos ou outros nas licenças concedidas, por ausência ou falta de fiscalização, então, aí sim, estaremos perante uma acção ou omissão lesiva da actividade dos particulares interessados e cabe a estes exercer os direitos que lhes assistam perante as violações que hajam sido cometidas.

A intervenção do Governo, perante um acidente ocorrido no prédio, situa-se a montante, a diversos níveis e sob diversas vertentes: uma, imediata, de segurança de pessoas e bens e que se traduz numa evacuação do prédio que ameço ruir; outra, de ordem social, que é a de dar resposta à relocação e instalação de pessoas, famílias e bens; outra é a de apuramento (interno) de responsabilidades de forma a indagar se houve falhas internas ou externas que aconselhem qualquer intervenção, de ordem reparadora ou sancionatória.

Pretender interferir nesse inquérito que veio a ser arquivado, com bases técnicas, vir dizer que ele não devia ter sido arquivado, porque foi mal feito ou porque elaborado sem bases, afigura-se-nos ser manifestamente excessivo e extravasar a legitimidade das empresas envolvidas na construção, sequer a dos proprietários e condóminos. Se estes, uns e outros, entenderem, por sua vez, que a Administração é responsável por qualquer acto ou omissão dos seus deveres e competências, como se disse acima, devem demandar a Administração. Mas pretender impugnar o arquivamento de um inquérito

afigura-se-nos ser manifestamente interferir na acção governativa.

2. Por estas razões aderimos ao douto parecer avançado pelo Digno Magistrado do MP, que pela sua assertividade, passamos a transcrever:

"A Limitada" e B, devidamente identificados nos autos, vêm recorrer contenciosamente do despacho de 7 de Agosto de 2015, da autoria do Exm. Secretário para os Transportes e Obras Públicas, exarado no processo de investigação administrativa às obras das fundações do Edifício E, através do qual foi determinado o arquivamento do referido processo. Este processo fora instaurado pela DSSOPT e tinha por objecto analisar o impacto das obras das fundações do Edifício E na estabilidade e segurança estrutural do Edifício C - onde, em 10 de Outubro de 2012, em plena execução daquelas obras de fundações, ocorreu a ruptura do pilar X situado no piso 2 -, e apurar eventuais responsabilidades da empresa construtora e do técnico responsável pela elaboração dos projectos e direcção das obras.

Após realização das diligências tidas por pertinentes, que compreenderam a elaboração de estudos técnicos vários e a audição de diversas pessoas, concluiu-se pela insuficiência de elementos demonstrativos de que as obras das fundações do edifício E tenham posto em risco a segurança e a estabilidade estrutural do Edifício C e tenham causado a danificação do pilar X localizado ao nível do piso 2. Daí, a decisão de arquivamento ora em causa.

Posto isto, a primeira questão que nos ocorre é a da recorribilidade do acto.

Estamos perante um despacho de arquivamento de um procedimento oficiosamente instaurado para esclarecer a eventual responsabilidade, da empresa construtora e do técnico responsável pela elaboração dos projectos e direcção das obras das fundações do Edifício E, na ruptura de um pilar e na estabilidade e segurança estrutural de um prédio vizinho, o Edifício C. Este procedimento tinha, pois, subjacente a finalidade de habilitar a DSSOPT a adoptar as medidas que as suas atribuições e competências ditassem, no caso de serem detectadas infracções a disposições legais ou a regras técnicas na execução das aludidas obras de fundações cf., v.g., o artigo 62.º do DL 79/85/M. Não tendo sido detectada qualquer violação, a situação não reclamava a adopção de qualquer medida, razão que levou ao arquivamento do procedimento.

Neste contexto, há que ter por adquirido que o despacho de arquivamento não produziu quaisquer efeitos jurídicos externos, limitando-se a emitir uma ordem, dirigida aos serviços internos, no sentido de pôr termo ao procedimento, por não ter sido apurada qualquer situação ilegal que demandasse a adopção de uma decisão que projectasse efeitos externos.

Ou seja, estamos perante um acto interno, porquanto os seus efeitos jurídicos se restringem ao interior da pessoa colectiva cujo órgão o praticou. Porque não projecta quaisquer efeitos para o exterior da pessoa colectiva, tal acto é insusceptível de lesar ou afectar os direitos ou interesses legítimos dos particulares, pelo que não está coberto pela garantia do recurso contencioso - cf. Freitas do Amaral, Direito Administrativo, volume III, Lisboa 1989, a pgs. 152 a 153, e artigo 28.º, n.º 1, do Código de Processo Administrativo

Contencioso.

Donde a irrecorribilidade do acto trazido a escrutínio contencioso, pelo que, salvo melhor opinião, deverá o recurso ser rejeitado liminarmente, o que se promove artigos 58.º, n.º 2, e 46.º, n.º 2, alínea c), do Código de Processo Administrativo Contencioso.”

3. Para além disto, pouco mais haverá a dizer.

O inquérito foi arquivado. Daí nada resulta que se mostre lesivo em relação aos diferentes interesses que se perspectivem e entrecruzem no apuramento de responsabilidades, na certeza de que essa decisão não produz efeitos definitivos, ou seja, nada impede que noutra se e no lugar próprio se comprove terem existido falhas de empreiteiros, subempreiteiros, construtores, seja nas fundações, seja no levantamento da obra.

Mas imaginemos que se decidia que o processo devia prosseguir e que ele não devia ter sido arquivado e que até se apuravam ali responsabilidades que se apontavam ao construtor das fundações de um edifício vizinho. Era essa decisão vinculativa, no sentido de efectivar a responsabilidade pelos danos surgidos? Seguramente que não.

A entender-se que há ainda um interesse mediato e indirecto que não será de desconsiderar, no âmbito de uma qualquer actuação interna governativa, estamos a abrir a sindicância popular a todo e qualquer acto praticado pela Administração na certeza de que os destinatários finais da sua actuação serão sempre as pessoas sobre as quais se repercutam aqueles actos praticados.

O inquérito prosseguido e a decisão proferida não deixa de configurar um *acto interno*, cujos efeitos se repercutem apenas nas relações interorgânicas, produzido na sequência de certos actos técnicos ou operações materiais, levado a cabo por agentes administrativos ou técnicos externos, habilitante da formação de vontade do órgão que deva exprimir a vontade tendente à tomada de uma decisão que contenda com os direitos dos particulares.¹

Evidencia-se a irrecorribilidade do acto impugnado dado que este se configura como mero acto de sequência procedimental, não visando produzir efeitos directos externos eventualmente lesivos de terceiros.

Nem os recorrentes demonstram a sua *lesividade*, isto é, na sua idoneidade para produzir efeitos imediatos, actual e efectivamente lesivos de direitos ou interesses legalmente protegidos.

É certo que alguns dos interessados, abstractamente considerados, no apuramento das causas pelo incidente e ameaça de ruína do prédio não deixaram de ser envolvidos no procedimento adoptado pelo departamento governamental respectivo, mas não se vê em que medida pudessem tirar vantagem imediata e directa de um ou outro desfecho quanto ao resultado do inquérito empreendido.

Assim sendo, sem necessidade de outras considerações, somos a entender que o recurso deve ser rejeitado, absolvendo-se a entidade recorrida da instância, face ao disposto no artigo 46.º, n.º 2, alínea c) e 62º, n.º 1 do Código

¹ - Marcello Caetano, Manual de Dto Adm., 10ª ed. 1972, 442 e 443

de Processo Administrativo Contencioso.

4. O Digno Magistrado do MP, continuando a defender a irrecurribilidade do acto pronunciou-se ainda sobre a questão relativa aos contra-interessados nos termos acima vistos, questão essa, no entanto que fica prejudicada com a decisão que ora se toma.

IV - DECISÃO

Pelas apontadas razões, nos termos e fundamentos expostos, acordam em julgar irrecurável o acto praticado, **absolvendo da instância a entidade recorrida.**

Custas pelos recorrentes, com 8 UC de taxa de justiça, por cada um deles.

Macau, 18 de Maio de 2017

João Augusto Gonçalves Gil de Oliveira

José Cândido de Pinho

Tong Hio Fong

Joaquim Teixeira de Sousa
(Fui presente)