

Relatório do Inquérito sobre a Catástrofe “23.08”

I. Fundamento legal

Em 5 de Setembro de 2017, o Chefe do Executivo ordenou, nos termos do artigo 354.º do «Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau», a constituição da Comissão de Inquérito sobre a Catástrofe “23.08” (doravante, Comissão de Inquérito), a fim de investigar a eventual existência de factos integradores de responsabilidade disciplinar por incumprimento culposo de deveres inerentes às suas funções por parte do pessoal dos serviços públicos da Região Administrativa Especial de Macau nos trabalhos de prevenção de catástrofe e de socorro.

II. Processo de inquérito e diligências

Em 6 de Setembro, a Comissão de Inquérito deu início aos respectivos trabalhos. Foram enviadas missivas a fim de solicitar informações a 14 serviços públicos e a uma empresa concessionária de serviço público, tendo sido reunido um total de 29 relatórios e documentos, e realizadas entrevistas a 34 responsáveis e trabalhadores dos respectivos serviços, num total de 22 sessões.

A par da realização de entrevistas para auscultação e inquirição, elaboração de autos e análises das declarações, a Comissão de Inquérito efectuou o tratamento, leitura e análise aos relatórios apresentados, dos dados e informações e fundamentos legais, com vista a apurar a verdade e formular juízos de forma objectiva e científica.

III. Reconhecimento dos factos e análise

A Comissão de Inquérito entendeu que, tendo em conta o calendário dos incidentes e a lógica do seu desenvolvimento, a investigação e a análise devia iniciar-se a partir da matéria relativa ao içar dos sinais de tempestade tropical e à emissão do aviso de “storm surge” pela Direcção dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos (doravante designada por SMG) durante a passagem do tufão “Hato”.

(1) Sinais de tempestade tropical e aviso de “storm surge”

1. Relativamente ao içar dos sinais de tempestade tropical “Hato”

Após efectuada a análise sobre os diplomas legais e as instruções internas dos SMG relativas ao içar de sinais de tempestade tropical, designadamente as «Instruções relativas a Situações de Tempestade Tropical» e as «Medidas a adoptar pelos serviços e entidades públicas em situação de tempestade tropical», bem como sobre os dados meteorológicos tidos em consideração aquando do içar dos sinais de tempestade tropical pelos SMG durante a passagem do tufão “Hato” por Macau, e as declarações do pessoal dos SMG, a Comissão de Inquérito entende que estão indiciados factos relativamente aos quais dois trabalhadores dos SMG devem assumir a responsabilidade disciplinar por incumprimento culposo de deveres inerentes às suas funções no processo de decisão relativamente ao içar dos sinais de tempestade tropical e à emissão do aviso de “storm surge” durante a passagem do tufão “Hato” por Macau.

Nos termos dos n.º2 e n.º 3 do artigo 354.º, do n.º 1 do artigo 356.º e do artigo 294.º do «Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau», o inquérito tem o fim de apurar factos determinados, e a instrução do processo de inquérito rege-se, na parte aplicável, pelo processo disciplinar comum, designadamente o princípio de segredo, por este motivo, nesta fase não estão reunidas as condições para se tornarem públicos os detalhes concretos dos factos apurados, como forma de garantir o respeito devido pelos direitos das pessoas em causa no processo.

2. Relativamente à emissão do aviso de “storm surge”

Após efectuada a análise dos diplomas legais e das instruções internas dos SMG relativas à emissão do aviso de “storm surge”, designadamente o «Aviso de “storm surge”» e as «Instruções relativas a Situações de Tempestade Tropical», bem como sobre os dados meteorológicos tidos em consideração aquando da emissão do aviso de “storm surge” pelos SMG durante a passagem do tufão “Hato” por Macau, e as declarações do pessoal dos SMG, a Comissão de Inquérito entende que estão indiciados factos relativamente aos quais dois trabalhadores dos SMG devem assumir a responsabilidade disciplinar por incumprimento culposo de deveres inerentes às suas funções no processo da decisão relativamente ao içar dos sinais de tempestade tropical e à emissão do aviso de “storm surge” durante a passagem do tufão “Hato” por Macau.

Nos termos dos n.º2 e n.º 3 do artigo 354.º, do n.º 1 do artigo 356.º e do artigo 294.º do «Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau», nesta fase não estão reunidas as condições para se tornarem públicos

os detalhes concretos dos factos apurados, como forma de garantir o respeito devido pelos direitos das pessoas em causa no processo.

(2) Salvamento e tratamento de incidentes

1.Salvamento terrestre e tratamento de incidentes:

Nos termos da lei, a protecção civil tem por objectivo prevenir riscos colectivos inerentes à ocorrência de acidente grave, catástrofe ou calamidade, atenuar os seus efeitos e socorrer as pessoas em perigo.

A estrutura de protecção civil é composta por dois centros de operações e por 27 serviços/instituições.

O Centro de Operações de Protecção Civil (doravante designado por COPC) tem a atribuição principal de coordenar os trabalhos dos membros da estrutura de protecção civil.

Em 23 de Agosto de 2017, pelas 07h11, o pessoal para o efeito designado do COPC foi notificado pelos SMG de que o sinal n.º 8 de tufão seria içado pelas 9:00, e portanto, o respectivo pessoal deslocou-se para o COPC para iniciar os trabalhos às 9:00.

Durante a passagem do tufão “Hato” por Macau, o Corpo de Bombeiros (doravante designado por CB) recebeu 1319 pedidos de ajuda, que corresponde a 14 vezes o volume normal, abrangendo várias situações, designadamente o salvamento de pessoas, o derrube de árvores, e inundações.

Em relação às operações de salvamento nos silos de estacionamento, na altura da ocorrência, um grande volume de água entrou rapidamente nos silos, e enquanto o nível de água se manteve superior à altura da entrada do silo, foi praticamente impossível escoá-la, o que dificultou os trabalhos de salvamento.

Posteriormente, quando as condições o permitiram, os bombeiros e os agentes dos Serviços de Alfândega (doravante designados por SA) entraram imediatamente no silo para proceder à busca. No entanto, devido à água suja, ao ambiente escuro, ao grande volume de detritos e ao risco de choque eléctrico, tornou-se bastante difícil executar os trabalhos de salvamento.

Executaram-se ininterruptamente os trabalhos de salvamento. Quando foi participado qualquer encarceramento de pessoas num certo silo, essa participação foi prioritariamente tratada. Relativamente a outros silos que não

foram alvo de participação, também foram destacados agentes para se inteirarem da situação.

Encontraram-se 4 vítimas mortais em 3 silos de estacionamento.

Em relação ao Corpo de Polícia de Segurança Pública (doravante designado por CPSP), considerando que após a passagem do tufão, a circulação dos veículos de emergência ficou impossibilitada, e devido ao número limitado de bombeiros e de trabalhadores do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (doravante designado por IACM), por decisão conjunta do CPSP e do CB, foram canceladas as férias de todos os agentes para a prestação de auxílio à remoção de obstáculos, à salvaguarda da segurança pública, e à restauração das instalações dos postos transfronteiriços. Além disso, foi também promovida a cooperação com os demais serviços públicos, o sector da construção e diversas empresas para proceder aos trabalhos de remoção de obstáculos.

O CPSP recebeu muitos pedidos de ajuda por telefone, ficando ocupadas todas as 10 linhas exclusivas do serviço de emergência 999, e também as demais linhas de emergência. O CPSP, em estreita ligação com o COPC, não parou de receber e responder aos pedidos de socorro.

Em Coloane, os trabalhos de salvamento foram ainda mais difíceis de executar porque muitas vias rodoviárias estavam obstruídas pelas árvores derrubadas. Perante esta situação, as equipas de salvamento, primeiro tiveram de remover os obstáculos para poderem avançar, tendo ficado impossibilitadas de chegar rapidamente ao destino para efectuarem o salvamento.

Em 23 de Agosto, o Hospital Conde S. Januário, o Hospital KiangWu e o Hospital da Universidade de Tecnologia e Ciência pediram ajuda por falta de água, e em resposta ao pedido, o COPC fez a coordenação com o CB para proporcionar veículos de abastecimento de água a estes hospitais.

Por outro lado, devido à inundaçãõ e à falta de electricidade nas estações de transmissão, a Companhia de Telecomunicações de Macau também pediu apoio no transporte de geradores de energia eléctrica com vista a assegurar o funcionamento daquelas estações.

Além disso, o COPC, coordenando as exigências apresentadas pelos membros da estrutura de protecção civil, proporcionou-lhes condições necessárias para o cumprimento eficaz das suas funções.

Pelo exposto, embora exista espaço para melhoria nos trabalhos de salvamento terrestre e de tratamento de incidentes, não se verifica qualquer prova evidente que aponte para que os trabalhadores das referidas entidades integrantes da estrutura de protecção civil tenham incorrido em responsabilidade disciplinar pelo não cumprimento dos deveres inerentes às suas funções durante a execução dos trabalhos de prevenção de catástrofe e de salvamento.

2. Salvamento no mar e tratamento de incidentes:

A Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água (doravante designada por DSAMA) e os SA são elementos da estrutura da protecção civil, cabendo a ambos as competências relacionadas com operações marítimas de salvamento.

De 23 a 25 de Agosto de 2017, a DSAMA elaborou 11 relatórios sobre diversos incidentes, incluindo situações de navios em perigo e danos graves nas instalações do terminal marítimo. Nesses incidentes, não houve mortos, nem feridos, tendo os SA participado em algumas operações de salvamento.

Após análise dos relatórios supramencionados e averiguação das situações ocorridas, incluindo comunicação com a responsável da DSAMA, considera-se que, embora haja necessidade de melhoria ao nível dos procedimentos, não há indícios da existência de factos que indiquem o não cumprimento, por parte do pessoal dos referidos elementos da estrutura de protecção civil, dos deveres inerentes às suas funções durante as operações, de socorro e de assistência aqui em causa, e que permitam a imputação de responsabilidade disciplinar.

3. Interrupção do fornecimento de electricidade:

Nos termos da lei, cabe ao Gabinete para o Desenvolvimento do Sector Energético (doravante designado por GDSE) apoiar o Governo no exercício das suas funções de tutela e na formulação das políticas a prosseguir no sector, bem como promover e participar na elaboração da legislação e regulamentação relativas às actividades do sector e velar pelo seu cumprimento.

Em 23 de Agosto de 2017, pelas 12h24, houve uma interrupção do fornecimento de electricidade em toda a cidade, devido a problemas na rede de fornecimento de electricidade de Zhuhai para Macau causadas pela passagem do tufão “Hato”.

Na realidade, Macau possui instalações para produção de electricidade, podendo satisfazer 20% a 30% das necessidades de electricidade da cidade, no entanto, os danos causados pelo tufão resultaram na interrupção do fornecimento, por parte de Zhuhai, dos restantes 70% de electricidade. Essa situação provocou uma queda de tensão repentina, que resultou numa interrupção do circuito das instalações de produção eléctrica de Macau, causando, inevitavelmente, a interrupção do fornecimento de electricidade em toda a cidade.

Em 23 de Agosto, pelas 14h00, iniciou-se a recuperação gradual do fornecimento de electricidade.

Uma vez recuperado o fornecimento de electricidade, deu-se prioridade aos serviços e equipamentos essenciais, tais como os hospitais e as instalações de abastecimento de água e de telecomunicações, em relação aos quais a situação de interrupção de electricidade foi apenas de uma a duas horas.

Relativamente às instalações de abastecimento de água na Ilha Verde, foi enviado um carro-gerador para ajudar à respectiva reparação, devido ao alagamento verificado.

Na noite de 23 de Agosto, quando foi recuperado 50% do fornecimento de electricidade, 70% a 80% dos residentes voltaram a ter electricidade.

No dia 24 de Agosto, pelas 09h00, não obstante o fornecimento de electricidade por Zhuhai ter voltado à normalidade, ainda se verificavam problemas em Macau. No dia 25 de Agosto, cerca de trinta mil fogos não tinham fornecimento de electricidade.

Na manhã de 26 de Agosto, foi concluída a reparação de todas as subestações de Macau, tendo a rede de fornecimento de electricidade de Macau sido completamente recuperada pelas 12h00 desse dia.

Quanto às situações de edifícios baixos e lojas que continuaram com o fornecimento de electricidade cortado, alguns problemas verificados estavam relacionados com o próprio sistema de electricidade dos edifícios ou das lojas e outros com a Companhia de Electricidade de Macau (doravante designada por CEM).

Conforme as indicações do Chefe do Executivo, todos os casos deveriam merecer tratamento especial, independentemente do problema pertencer ou não ao próprio utente, pelo que, o pessoal da DSSOPT, o pessoal voluntário, o pessoal das associações de engenharia e o pessoal do Gabinete para o Desenvolvimento do Sector Energético prestaram apoio aos utentes afectados.

Após a passagem do tufão “Hagupit” em 2008, a CEM implementou algumas medidas de prevenção, no entanto, os danos causados pelo tufão “Hato” foram muito mais graves, pelo que, aquelas medidas de prevenção não conseguiram produzir os seus efeitos pretendidos.

Face ao acima exposto, embora haja necessidade de melhoramento nos trabalhos de prevenção e reparação urgente, não há indícios de existência de factos que indiquem o não cumprimento, por parte do pessoal do GDSE, dos deveres inerentes às suas funções durante as operações de combate a desastres, de socorro e de assistência, de que possa vir a ser imputada responsabilidade disciplinar.

4.Interrupção do abastecimento de água:

De acordo com a lei, compete à DSAMA coordenar os assuntos relativos ao abastecimento de água potável, de água reciclada e de água bruta à Região Administrativa Especial de Macau (doravante designada por RAEM).

No dia 23 de Agosto de 2017, pelas 12h24, o tufão “Hato” provocou avarias das redes de fornecimento da energia eléctrica de Zhuhai para Macau, causando assim a interrupção de corrente eléctrica em toda a cidade de Macau e a suspensão imediata do funcionamento da Sociedade de Abastecimento de Águas de Macau, S.A.R.L.(doravante designada por SAAM), razão pela qual a electricidade produzida pelos geradores eléctricos de reserva desta Sociedade só pôde ser utilizada para servir as instalações de carácter urgente, não conseguindo suportar o funcionamento do sistema da produção de água.

Por outro lado, faltou também electricidade na Estação de Tratamento de Água da Ilha Verde devido a avarias do transformador de energia eléctrica e dos equipamentos electromecânicos, resultantes da inundaçãõ verificada.

Na realidade, a SAAM, na sequência da devastação causada pelo tufão “Hagupit” em 2008, procedeu à implementação de medidas de prevenção de inundações em várias estações de tratamento de água. Porém, a passagem do

tufão “Hato” foi tão forte e superior ao previsto que as medidas de prevenção não conseguiram produzir os seus efeitos pretendidos.

A primeira estação de tratamento que conseguiu voltar a fornecer água foi o Reservatório central. Contudo, a reactivação do sistema do abastecimento demorou aproximadamente 4 horas depois de uma interrupção energética de 2 horas. A par disso, como a água do Reservatório central não era suficiente para ser distribuída a toda a cidade, após a recuperação do seu abastecimento, foi distribuída prioritariamente pelos locais com maior necessidade. Quanto à Estação de Tratamento de Água de Coloane na qual o sistema é completamente automático, após a interrupção do fornecimento de electricidade, o sistema apenas foi reactivado com recurso a operações manuais.

Na parte de manhã do dia 24 de Agosto, deu-se início aos trabalhos de reparação na Estação de Tratamento de Água da Ilha Verde depois de ter tirado dali toda a água.

À SAAM foram exigidas, por parte da DSAMA, a preparação das peças necessárias àquela reparação e a organização do pessoal técnico de outras zonas para lá ir prestar apoio.

Realizadas a reparação e a substituição dos equipamentos de reserva na Estação de Tratamento de Água da Ilha Verde, a SAAM recuperou o seu funcionamento e a capacidade integral no abastecimento de água.

Posteriormente verificaram-se ainda situações de falta de água em vários prédios, sendo parte delas devido a problemas dos sistemas do abastecimento de água dos próprios prédios, como por exemplo: avaria da bomba de água ou incapacidade de bombear a água para o tanque colocado no topo do prédio por causa da interrupção eléctrica.

Nos casos em que o sistema do abastecimento de água não tinha ainda voltado totalmente à operação, por iniciativa da DSAMA, em coordenação com a SAAM, foram instalados diversos pontos de fornecimento de água provisórios e pedidos emprestados camiões-cisterna ao Governo da Província de Guangdong e ao IACM com vista a fornecer ambulante e provisoriamente água aos cidadãos.

Face ao acima mencionado, embora haja necessidade de melhoramento nas tarefas relacionadas com a prevenção e a reparação de carácter urgente, não há

indícios de existência de factos que indiquem o não cumprimento, por parte do pessoal da DSAMA, dos deveres inerentes às suas funções durante as operações de combate a desastres, de socorro e de assistência, de que possa vir a ser imputada responsabilidade disciplinar.

(3) Operações de rescaldo do tufão

1. Acções de socorro prestadas pela Guarnição em Macau do Exército de Libertação do Povo Chinês:

Vinte e três de Agosto de 2017 foi o dia em que a RAEM sofreu o choque resultante da violenta passagem do tufão «Hato». A fim de acelerar o retorno à normalidade e reduzir os riscos e prejuízos causados por essa catástrofe, evitando, em especial, o eventual surgimento de calamidades de saúde pública, o Chefe do Executivo pediu, nos termos da lei, o auxílio da Guarnição em Macau do Exército de Libertação do Povo Chinês nas acções de socorro no período de pós-catástrofe, obtendo-se a autorização do Governo Popular Central.

Em virtude do pedido do auxílio da Guarnição em Macau do Exército de Libertação do Povo Chinês nas diversas acções de socorro, o Chefe do Executivo mandou publicar os Despachos do Chefe do Executivo n.ºs 282/2017 e 283/2017, satisfazendo os pressupostos previstos na alínea 3) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 6/2005 bem como o procedimento indicado respectivamente nos n.º 2 e n.º 3 do artigo 3.º da mesma lei.

Conforme as notícias divulgadas pelos meios de comunicação social, o acto do Governo da RAEM em relação ao pedido ao Governo Popular Central do auxílio da Guarnição em Macau do Exército de Libertação do Povo Chinês nas acções de socorro foi na generalidade apoiado pelos cidadãos, e a intervenção do Exército nessas acções também foi enaltecida por toda a sociedade de Macau.

2. Remoção de lixos e objectos que obstruía as vias públicas:

Em 23 de Agosto de 2017, depois de retirado o sinal de tempestade n.º 8, os elementos da estrutura de protecção civil responsáveis pela remoção de lixos e objectos que obstruía as vias públicas, incluindo o IACM, que é o principal responsável, mobilizaram de imediato recursos humanos para a execução dos respectivos trabalhos.

Em 23 de Agosto, o IACM realizou, pelas 18h30, uma reunião interna e urgente para abordar os trabalhos de rescaldo do tufão, tendo sido determinada, como primeira prioridade dos seus trabalhos, a desobstrução e a reabertura das principais vias públicas para facilitar as operações de socorro e de assistência, trabalhos esses que foram basicamente concluídos na madrugada do dia 24 de Agosto.

Na manhã do dia 24 de Agosto, o IACM realizou uma reunião conjunta e urgente com os conselhos consultivos de serviços comunitários das três zonas de Macau uma vez que, face ao grande número de pessoas que na altura se manifestaram disponíveis para o trabalho voluntário, era necessário coordenar a intervenção dos voluntários.

Porém, tendo em conta os riscos envolvidos na primeira etapa das operações de remoção dos objectos que obstruíram as vias públicas, deliberou-se que cada zona iria mobilizar os seus residentes para proceder, em primeiro lugar, à limpeza dos lixos na sua própria zona e só no dia 25 de Agosto seriam mobilizados os voluntários para proceder aos trabalhos de limpeza e de remoção de detritos nas zonas gravemente afectadas pela passagem do tufão, incluindo as zonas da Praia do Manduco, da Avenida do Almirante Lacerda e de Fai Chi Kei.

O IACM coordenou também a sua actuação com a CSR - Companhia de Sistemas de Resíduos Limitada, tendo sido estabelecidos 40 pontos de recolha de lixo.

Por outro lado, a Guarnição em Macau do Exército de Libertação do Povo Chinês, as instituições de capitais chineses, o Grupo “Nam Kwong”, a Empresa “Nam Fong”, as associações comerciais e as entidades de execução das obras de construção das empresas operadoras do jogo, entre outros, participaram também nos referidos trabalhos de remoção de detritos.

Além disso, face à grande quantidade de produtos alimentares dos estabelecimentos de restauração e das empresas fornecedoras que se deterioraram na sequência da interrupção do abastecimento de electricidade e das inundações, que chegou a atingir cerca de 400 toneladas, o IACM mobilizou mais de 100 trabalhadores para se deslocar às respectivas lojas ajudando-as a despejar os produtos alimentares estragados.

A intervenção dos voluntários contribuiu para os trabalhos de limpeza e de remoção dos objectos que obstruíram as vias públicas e em muitos casos, teve lugar por iniciativa própria e não por iniciativa das associações.

Atendendo a que muitos desses trabalhos de limpeza e de remoção de detritos se sobrepunham e apresentavam também certa perigosidade, o IACM, depois de acordado com os conselhos consultivos de serviços comunitários das três zonas, decidiu que os centros de prestação de serviços ao público do Instituto iriam reforçar o seu papel coordenador na distribuição de tarefas e no estabelecimento de pontos de encontro de voluntários, por forma a evitar que as referidas situações de sobreposição de trabalho voltassem a acontecer.

A DSSOPT contactou, por sua vez, as empresas que têm participado frequentemente nos concursos públicos por si abertos para prestarem apoio na remoção dos objectos que obstruíram as vias públicas, pois essas empresas têm melhores condições em termos de recursos humanos e materiais para um apoio imediato e uma maior força de intervenção nas operações de resgate em desastres.

Face ao acima exposto, embora haja necessidade de melhoramento na organização e coordenação da intervenção dos voluntários por parte do IACM, não há indícios de existência de factos que indiquem o não cumprimento, por parte do pessoal dos referidos elementos da estrutura de protecção civil, dos deveres inerentes às suas funções durante as operações de combate a desastres, de socorro e de assistência, de que possa vir a ser imputada responsabilidade disciplinar.

IV. Conclusão

Após efectuada a análise sobre os diplomas legais e as instruções internas dos SMG relativas ao içar de sinais de tempestade tropical e à emissão do aviso de “storm surge”, designadamente as «Instruções relativas a Situações de Tempestade Tropical», as «Medidas a adoptar pelos serviços e entidades públicas em situação de tempestade tropical» e o «Aviso de “storm surge”», bem como sobre os dados meteorológicos tidos em consideração aquando do içar dos sinais de tempestade tropical e da emissão do aviso de “storm surge” pelos SMG durante a passagem do tufão “Hato” por Macau, e as declarações do pessoal dos SMG, a Comissão de Inquérito entende que estão indiciados factos relativamente aos quais dois trabalhadores dos SMG devem assumir a

responsabilidade disciplinar por incumprimento culposo de deveres inerentes às suas funções no processo da decisão relativamente ao içar dos sinais de tempestade tropical e à emissão do aviso de “storm surge” durante a passagem do tufão “Hato” por Macau.

Relativamente aos outros trabalhadores dos serviços públicos, incluindo os demais trabalhadores dos SMG, não foram encontradas provas evidentes de existência de factos indicativos de que os referidos trabalhadores tivessem faltado culposamente ao cumprimento dos deveres inerentes às suas funções durante as operações de combate a desastres, de socorro e de assistência, de que pudesse vir a ser imputada responsabilidade disciplinar.

Nestes termos, a Comissão de Inquérito vem, por este meio, propor a Sua Excelência o Chefe do Executivo a tomada das correspondentes diligências disciplinares contra os referidos dois trabalhadores dos SMG pelos factos que foram apurados preliminarmente por esta Comissão com base nos dados existentes.

A Comissão de Inquérito sobre a Catástrofe “23.08”