



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

Comissão de Acompanhamento para os Assuntos da Administração Pública

Relatório n.º 2/V/2016

Assunto: Acompanhamento das questões relativas ao regime de fiscalização dos serviços de táxis e de emissão dos respectivos alvarás

I. Introdução

Ao longo dos tempos, têm-se verificado em Macau algumas situações relacionadas com os táxis, tais como “dificuldade em apanhar táxi”, “selecção de passageiros e recusa de transporte pelos taxistas” e “cobrança abusiva de tarifas pelos taxistas”, entre outras, que não só perturbam as deslocações dos residentes como prejudicam a imagem de Macau enquanto Centro de Turismo e de Lazer. Assim sendo, em Julho de 2014, a Comissão começou com o acompanhamento às questões relativas à fiscalização dos serviços de táxis.

A Comissão começou pelos dois grandes pontos que devem ser alvo de intervenção, isto é, a emissão de alvarás e a fiscalização, como ponto de partida para proceder à análise e a uma abordagem à função dos táxis, ao

[Handwritten signatures and initials on the right margin]



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

regime de emissão de alvarás, à investigação e recolha de provas, ao regime sancionatório, e ao mecanismo de queixa destinado aos turistas, entre outros temas, esperando assim resolver, em simultâneo, os “sintomas” e os problemas logo pela raiz, e, conseqüentemente, corrigir e melhorar os serviços de táxis.

—
Importa frisar que, relativamente à função e à natureza dos táxis, a Comissão concluiu, por unanimidade, que os táxis não devem ser usados como instrumentos de investimento e que é necessário que voltem a assumir o seu papel no âmbito dos transportes públicos, pois só assim será possível resolver os problemas relacionados com os serviços de táxis e definir o rumo correcto a seguir. No que toca à emissão de alvarás de táxis, a Comissão considera que, partindo da clarificação da função dos táxis enquanto transporte público, há que alterar o modelo da política de concurso público para emissão dos referidos alvarás, em que “vence a proposta de valor mais elevado”, para um modelo que permita que a emissão de alvarás aconteça em função da procura e das necessidades da sociedade.

—
Os representantes do Governo que participaram na reunião afirmaram, expressamente, o seu acordo em relação às opiniões da Comissão sobre a natureza e a função dos táxis. Assumiram ainda a promessa de que iam adoptar medidas não só para que os táxis voltassem a assumir a sua função de transporte público, mas também para eliminar a componente investimento



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

e até a especulação. E quanto às demais opiniões e recomendações, os referidos representantes assumiram também uma atitude de abertura. Salientaram a sua intenção de proceder ao ajustamento das políticas relativas aos serviços de táxis, e remataram afirmando que iam concluir, o mais rápido possível, os trabalhos relativos à consulta e à preparação da produção legislativa, com vista a entregar a respectiva proposta de lei à Assembleia Legislativa para efeitos de apreciação.

A Comissão concluiu o referido relatório de acompanhamento em Agosto de 2014, portanto, há mais de ano e meio, no entanto, os trabalhos de revisão da lei sobre os táxis ainda não estão concluídos. Durante este intervalo de tempo, registaram-se, por diversas vezes, infracções relacionadas com os táxis, e verificaram-se também na sociedade constantes e ininterruptas discussões sobre a fiscalização dos serviços de táxis e a revisão dos diplomas respectivos. Os motoristas, os proprietários dos táxis, as associações ligadas ao sector dos táxis, os residentes em geral, e individualidades da área do Direito, entre outros, têm as suas próprias opiniões e recomendações sobre a revisão da lei. E também nos vários canais de televisão, rádios e jornais têm surgido notícias e análises detalhadas sobre o assunto.

Pelo exposto, a Comissão entendeu que era necessário continuar a prestar o devido acompanhamento às matérias relativas à emissão dos



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

alvarás de táxis e ao regime de fiscalização e, bem assim, conhecer os rumos da política e da revisão da lei, das matérias que serão revistas, bem como da respectiva calendarização, entre outras matérias. A Comissão espera assim conseguir incentivar o Governo, no sentido deste concluir, o mais rápido possível, a revisão da lei, e, assim, corrigir e melhorar os serviços de táxis.

Assim sendo, no dia 12 de Abril de 2016, a Comissão realizou uma reunião especialmente dedicada a esse acompanhamento, na qual participaram, apresentando o respectivo ponto da situação e trocando opiniões, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Raimundo Arrais do Rosário, o Director dos Serviços de Assuntos de Tráfego, Lam Hin San, o Comandante da Polícia de Segurança Pública, Leong Man Cheong e a Subdirectora dos Serviços de Assuntos de Justiça, Leong Pou Ieng, entre outros dirigentes do Governo.

II. Acompanhamento dos principais assuntos por parte da Comissão

1. Situação geral de execução da lei por parte do Governo

Segundo o ponto de situação apresentado pelos representantes do Governo, a Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (abreviadamente designada por DSAT) e a Polícia de Segurança Pública



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

(adiante designada por PSP) já reforçaram tanto as operações conjuntas para combate aos diversos tipos de infracções relacionadas com os táxis, como os respectivos efeitos dissuasores. A PSP dispõe, essencialmente, de três tipos de medidas dissuasoras para combater as infracções relacionadas com os táxis, que são as seguintes: primeiro, acções de fiscalização durante 24 horas realizadas, independentemente do estado do tempo, pelas unidades da linha da frente; segundo, realização diária de trabalhos de autuação das irregularidades relacionadas com os táxis, pelo grupo especial de operações do Departamento de Trânsito, trabalho esse que não tem tempo nem local fixos; e terceiro, alargamento contínuo da esfera de fiscalização da PSP e DSAT, e realização de acções de combate conjuntas discriminadas.

Segundo os representantes do Governo, em 2015 foram autuadas 5079 infracções diversas envolvendo táxis: 1233 casos de cobrança excessiva de tarifas; 1874 casos de recusa de transporte, e os restantes 1972 respeitantes a outras infracções. Atentos estes números, constata-se que as infracções relativas à cobrança excessiva de tarifas e recusa de transporte ultrapassam 50% do total das infracções. E entre Janeiro e Março deste ano, foram lavradas 1277 autuações relativas a infracções dos táxis, um número que, em comparação com o registado em período homólogo do ano anterior, registou uma queda de cerca de 20%. Por outro lado, registaram-se, respectivamente e durante o mesmo período homólogo, 416 e 472 casos de

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



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

cobrança excessiva de tarifas e de recusa de transporte de passageiros, casos estes cuja tendência é de subida.

De acordo com estes dados, não têm sido significativos os resultados do combate à cobrança excessiva de tarifas e à recusa de transporte. E isso deve-se, principalmente, ao facto de as competências sancionatórias pertencerem à DSAT e à longa duração dos respectivos procedimentos administrativos sancionatórios. Acresce o facto de os montantes das sanções definidas na lei serem relativamente baixos, o que só vem beneficiando os infractores. É uma das razões que explicam a prática das infracções e sua repetição, apesar das sucessivas acções de combate. Assim sendo, o Governo sugeriu a transferência das competências sancionatórias para a PSP, possibilitando assim a autuação imediata por parte dos seus agentes, com vista a elevar a eficácia do referido combate. Simultaneamente, é também necessário reforçar o agravamento das sanções, com vista a aumentar os custos da prática de infracções.

Segundo a PSP, têm sido reforçados os meios de fiscalização da lei, contudo, essa fiscalização tem-se mostrado ineficaz, pois os taxistas vêm alterando o "modus operandi", por exemplo, negoceiam os preços das viagens com os clientes e recusam-se a transportá-los apenas quando os mesmos já se encontram dentro do veículo, facto que dificulta ainda mais a execução da lei, por inexistência de testemunhas. Por isso, sugere-se a



introdução do regime de “agentes encobertos, mas não provocadores”, ocultando-se assim a identidade dos agentes que executam a lei. Na opinião da PSP, essa será a forma de se conseguir combater, eficazmente, as infracções dos táxis.

2. Natureza e função dos táxis

A natureza e a função dos táxis foram matérias importantes a que a Comissão deu o devido acompanhamento. Já na reunião de acompanhamento que teve lugar em 2014, a Comissão considerou, por unanimidade, que era necessário resolver a questão da eliminação da componente de investimento dos táxis, para que os táxis pudessem voltar assumir o seu papel no âmbito dos transportes públicos. Na altura, os representantes do Governo que participavam na reunião também mostraram o seu acordo em relação a este rumo. Efectivamente, no plano de transporte e de tráfego elaborado pelo Governo, também se afirma expressamente que os táxis são um instrumento de transporte público e não um instrumento de investimento.

Porém, no dia 21 de Janeiro deste ano, o Chefe do Executivo decidiu, através do Despacho n.º 27/2016, colocar a concurso público 250 alvarás de táxis com prazo de 8 anos. Por conseguinte, a DSAT afixou um aviso, no qual se define que o preço de base por alvará é de 200 mil patacas. Este



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

concurso público baseado no modelo de “adjudicação pela proposta de valor mais elevado” não se coaduna com a postura que recentemente vem sendo assumida pelo Governo. Resta acrescentar que no próprio sector profissional já se vêm registando opiniões contrárias àquele modelo.

Durante a reunião, a Comissão questionou o Governo sobre o referido modelo e reiterou ainda que era necessário eliminar a componente de investimento dos táxis. Alguns deputados afirmaram que, adoptando-se o modelo de concurso público em que “vence a proposta de valor mais elevado”, os proprietários de táxis vão propor valores elevados e, consequentemente, as rendas dos táxis vão aumentar significativamente. Além disso, isto vai levar indirectamente ao aparecimento de elevados custos com os alugueres, e os motoristas podem ser tentados a praticar actos ilícitos, o que em nada contribui para o desenvolvimento normal do sector. Outros deputados sugeriram o modelo de “cada taxista ter o seu alvará”, ou seja, os alvarás serem atribuídos directamente aos motoristas que preenchem determinados requisitos. A vantagem deste modelo é a redução dos custos e o minimizar de condições propícias à prática de infracções. Mais ainda, alguns deputados sugeriram tomar como referência o método de exploração gratuita de veículos de aluguer usado no Interior da China, para promover a concorrência saudável e o desenvolvimento dos serviços de transporte em automóveis de aluguer, assim como para fazer face à concorrência de empresas que oferecem um serviço semelhante ao



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

do 'táxi tradicional' através da internet. Por exemplo, mais de uma dezena de cidades, incluindo Hangzhou, Nanjing e Shengzhen, já declaram que vão alterar o método de leilão em hasta pública para o método de atribuição de alvarás, e que vão passar a implementar o tal regime de exploração gratuita de automóveis de aluguer. E algumas cidades já começaram mesmo a pensar no método de remição dos alvarás de automóveis de aluguer. Estes métodos para a reforma do regime de gestão dos veículos de aluguer estão de acordo com o rumo da reforma estabelecido pelo País, e também mereceram o acolhimento geral da sociedade.

Os representantes do Governo afirmaram estar de acordo com as sugestões da Comissão sobre a eliminação da componente de investimento dos táxis, uma medida que, segundo adiantaram, deve ser ajustada à realidade de Macau, onde existem, na actualidade, cerca de 650 alvarás de táxi sem prazo. Não se olvidando que tal medida, a ser adoptada, só poderá ser implementada de forma gradual.

Quanto à emissão de alvarás, o Governo afirmou que ia tomar como referência as experiências e métodos de sucesso de Singapura, entre outros países e regiões, no sentido de introduzir no texto da revisão sobre o Regulamento do Transporte de Passageiros em Automóveis Ligeiros de Aluguer, ou Táxis, o modelo de fornecimento de serviços de táxis por sociedades comerciais, segundo o qual cabe a estas sociedades emitir o



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

cartão de trabalho para os motoristas e ainda fiscalizá-los. Estas sociedades recorrem, ao mesmo tempo, a sistemas electrónicos de gestão para administrar os veículos na sua dependência, com vista a salvaguardar uma gestão mais sistemática e normalizada. Isto também acaba por ser uma ajuda para as autoridades no reforço da fiscalização da situação de exploração dos táxis. Além disso, dado que a reparação dos táxis, a conservação e a instalação do sistema avançado de posicionamento global (GPS) passam a ser assumidas e tratadas pelas sociedades comerciais, os encargos assumidos pelos motoristas são atenuados. As sociedades comerciais tanto podem ajudar os motoristas a conquistar mais taxas adicionais, aumentando os seus lucros, assim como podem facultar protecção social aos trabalhadores e disponibilizar uma fonte de clientes segura, etc., contribuindo para salvaguardar um bom ambiente de trabalho para os motoristas. Quanto à emissão, em concreto, dos alvarás, as sociedades comerciais precisam de recorrer a concurso público para entrar no mercado deste negócio, sendo o capital destas sociedades na aquisição dos alvarás e o plano de funcionamento factores de pontuação a ter em consideração. As referidas ideias sobre a emissão de alvarás dos táxis e o regime de fiscalização já mereceram a concordância do Conselho Consultivo do Trânsito e da "Associação de Mútuo de Condutores de Táxi", entre outras organizações.

Por outro lado, os representantes do Governo admitem que na cidade de



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

Macau o trânsito se encontra sistematicamente congestionado, e que a cidade está saturada de veículos motorizados, cujo número actual ascende já a cerca de 250 mil veículos. Por isso, a DSAT concluiu recentemente o relatório dedicado ao "Estudo efectuado relativamente ao número de táxis existentes em Macau", segundo o qual o número de táxis que o Território pode comportar não deve exceder 1500 a 1700. Ora, com os 250 alvarás normais de táxis com prazo de 8 anos, que estão actualmente em vias de ser concedidos, estima-se que nos finais do corrente ano o número total de táxis a circular no território venha a atingir entre 1500 e 1600, portanto, dentro do número máximo de viaturas referido no relatório da DSAT. Os serviços competentes vão continuar a fiscalizar os serviços de táxis e vão conceder novos alvarás de táxi, caso se verifique um aumento da procura por este meio de transporte.

Assim sendo, os representantes do Governo consideraram que nesta fase não era adequado promover o regime de exploração gratuita de veículos de aluguer, e que não iam concretizar, na totalidade, o regime de "cada taxista ter o seu alvará", pois tais alterações poderiam conduzir a um excesso de táxis no território, contribuindo para um maior congestionamento do trânsito.

De facto, os representantes do Governo afirmaram que iam aditar algumas restrições ao regime de emissão de alvarás para particulares que



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

prestam serviços de transportes em táxis, um regime que complementa o da exploração por sociedades comerciais, isto é, vão ser criadas algumas restrições para os candidatos, com vista a regular o regime de exploração dos serviços de táxis por particulares. Por exemplo, os candidatos terão de possuir Carteira Profissional de Condutor de Táxi e participar, activa e directamente, na própria prestação do serviço, com vista a regular esta forma de exploração e a reduzir a atractividade do investimento em alvarás de táxis.

Na referida reunião, alguns deputados consideraram que existem problemas de qualidade nos serviços de táxis, mas estes não acabam com a eliminação da componente de investimento, uma vez que ela resulta da insuficiência de táxis. Adiantaram ainda que se não for aumentado o número de táxis na mesma medida em que aumenta constantemente o número de turistas, surgirá uma tensão ao nível da oferta de táxis e estes vão transformar-se num produto comercial escasso, o que poderá conduzir à prática de diferentes infracções. Assim sendo, sugeriram ao Governo o aumento adequado do número de alvarás e do número de táxis, para se conseguir reduzir, naturalmente, a tal componente de investimento, e ajudar a reduzir as infracções relacionadas com os táxis.



3. Regime sancionatório

A Comissão esteve muito atenta às situações de recusa de transporte de passageiros, selecção de passageiros e cobrança excessiva de tarifas, entre outras. Na opinião da Comissão, existe necessidade de agravar as sanções, com vista reforçar os efeitos dissuasores junto dos taxistas.

Os representantes do Governo apresentaram uma ideia incipiente sobre o novo regime sancionatório a ser introduzido na revisão da lei. Por exemplo, sugeriram a introdução do regime de cancelamento do alvará de táxi, segundo o qual quando o motorista acumular 4 infracções no prazo de 12 meses, a sua carteira profissional será cancelada, isto é, “fura-se a carteira”, e o taxista terá de realizar e passar por um novo exame para a readquirir. E quanto aos táxis propriedade de particulares, atendendo a que são conduzidos por diferentes taxistas, sugeriram a suspensão do alvará durante 7 dias, quando forem acumuladas 8 infracções no prazo de 12 meses. Se houver uma segunda vez de acumulação de 8 infracções, suspende-se o alvará durante 1 mês, e quando pela terceira vez forem acumuladas 8 infracções, suspende-se o alvará durante 3 meses. Se durante o prazo da suspensão o dono do veículo continuar com o negócio, o alvará é cancelado. Os representantes do Governo salientaram que o alvará de táxi é adquirido por concurso público, portanto, é o dono do alvará que goza dos respectivos direitos e que assume os respectivos deveres, é o titular do alvará que tem de assumir as

[Handwritten signatures and initials on the right margin]



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

responsabilidades de gestão. Logo, na revisão da lei vão ser introduzidas medidas sancionatórias para os titulares do alvará.

Quanto às infracções de recusa de transporte e cobrança excessiva de tarifas, a DSAT também está a pensar em aumentar as respectivas multas. No que diz respeito à cobrança excessiva de tarifas, caso o excesso de cobrança seja inferior a 50 patacas, a multa prevista passa das actuais 1000 patacas para 6000 patacas; caso o excesso de cobrança seja superior a 50 patacas, a multa prevista passará a ser de 12 000 patacas.

Segundo os representantes do Governo, aquando da alteração da respectiva legislação, já foram tidas em conta as opiniões do sector dos táxis, e confia-se que, através da revisão do Regulamento dos táxis, da introdução do respectivo regime de cancelamento e do aumento das multas em virtude da violação do regulamento dos táxis, será possível a produção de efeitos dissuasores que vão ajudar a combater as infracções.

4. Outros assuntos

Quanto à investigação e recolha de provas, segundo os representantes do Governo, vão ser realizados estudos sobre a introdução do regime de gravação de som para monitorizar e fiscalizar as situações que ocorrem no interior do táxi. Alguns deputados sugeriram a obrigatoriedade da instalação



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

de sistemas de monitorização e fiscalização no interior dos táxis, e ainda que o acesso às gravações de som e de imagem fosse condicionado, para evitar que os taxistas se aproveitem daquelas ou as destruam. Porém, segundo os representantes do Governo, as gravações sonoras contribuem, eficazmente, para proteger os direitos legítimos quer dos motoristas de táxis quer dos passageiros, mas o certo é que é necessário cumprir as disposições relativas à recolha e tratamento dos dados pessoais nos termos da Lei da Protecção dos dados Pessoais, portanto, o Governo lançou a sugestão da não obrigatoriedade em matéria de gravação sonora, assim, é necessário obter autorização da DSAT quer para a instalação de equipamentos de gravação de som quer para a respectiva consulta. A gravação de som só pode ser utilizada para fins de recolha de provas, e a destruição de equipamentos de gravação de som pode ser criminalmente punida.

Alguns deputados referiram o modelo de exploração de serviços de marcação de carro através de software (vulgarmente chamado de *Uber*), que surgiu recentemente em Macau. Apesar de este tipo de transporte de passageiros não satisfazer as disposições da lei vigente, o certo é que obteve o reconhecimento dos cidadãos que o têm utilizado. Na opinião destes, a qualidade dos serviços é muito melhor do que a dos táxis normais, o serviço é rápido e resolve, eficazmente, as necessidades ao nível das deslocações. Assim sendo, alguns deputados sugeriram ao Governo para, tendo em conta a procura de serviços de táxis por parte do público, estabelecer, através da

[Handwritten signatures and initials on the right margin]



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

internet, uma plataforma para a chamada de carros, assim como para criar condições de abertura dessa plataforma, para com base nisto se conseguir alcançar a meta da partilha conjunta de recursos, uma vez que isto tanto facilita a vida aos passageiros como aos motoristas, e mais ainda, permite resolver a questão da exploração dos veículos de aluguer não licenciados.

Quanto à situação de exploração dos táxis especiais elegíveis, o Governo respondeu que ia incentivar o estabelecimento de uma plataforma de serviços em rede. E quanto aos veículos de aluguer não licenciados, salientou que, de acordo com as disposições constantes do Regulamento do Trânsito Rodoviário em vigor, os veículos matriculados para finalidade particular não podem ser utilizados em serviços de transporte remunerados. Assim sendo, a PSP vai combater, continuamente, as actividades ilícitas dos veículos de aluguer não licenciados, vai organizar, de forma discriminada, planos e operações, para além de destacar, aleatoriamente, pessoal exclusivamente para a fiscalização nos postos fronteiriços e nos pontos turísticos mais visitados, e vai também aumentar o pessoal, com vista a alargar o âmbito da fiscalização. Além disso, quanto às matérias do "Regulamento de táxis" que vão ser revistas, vai ser ponderado, de forma suficiente, o estatuto dos serviços de transporte de passageiros via "software para marcação de carros".

[Handwritten signatures and initials on the right margin]



III. Balanço

Através da realização da referida reunião, especialmente com a participação dos representantes do Governo, a Comissão apercebeu-se de que foi dado mais um passo em frente quanto às questões existentes nos actuais serviços de táxis, do estado actual da execução da lei, bem como da situação mais actualizada das medidas adoptadas pelo Governo. Através da discussão levada a cabo, a Comissão considerou, por unanimidade, que os serviços de táxis têm implicações com a vida e sentimentos da população, e também com a imagem de Macau enquanto centro de turismo e de lazer. A Comissão espera que o Governo conclua, o mais rápido possível, os trabalhos preparatórios de revisão da lei em causa.

Os representantes do Governo afirmaram que estavam determinados a ajustar as políticas relativas aos serviços de táxis, e que iam recorrer ao método de produção legislativa para reorganizar o regime jurídico sobre o Transporte de Passageiros em Táxis. Mais ainda, assumiram a promessa de concluir, o mais rápido possível, os trabalhos de revisão da lei, e de submeter à Assembleia Legislativa a respectiva proposta para efeitos de apreciação.

A Comissão sugere que o presente relatório seja enviado ao Governo para efeitos de referência.



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

12 de Maio de 2016

A Comissão,

Chan Meng Kam

(Presidente)

Vong Hin Fai

(Secretário)

Cheong Lup Kwan

Cheang Chi Keong
José Maria Pereira Coutinho



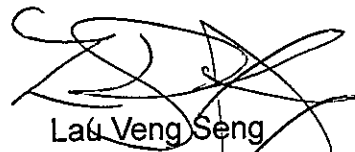
澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa



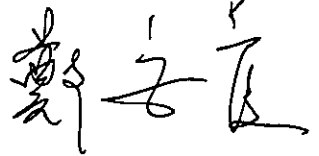
Chui Sai Peng



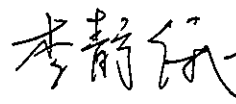
Leong On Kei



Lau Veng Seng



Zheng An Ting



Lei Cheng I



Wong Kit Cheng

