



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/VI/2019

Assunto: Acompanhamento da fiscalização aos guias turísticos ilegais no posto fronteiriço de Macau da Ponte Hong Kong-Zhuhai-Macau.

1. Introdução

Em articulação com a visão do Governo da RAEM para a construção de um “Centro Mundial de Turismo e Lazer”, o Governo iniciou em 2015 o estudo para o “Plano Geral do Desenvolvimento da Indústria do Turismo de Macau”.¹ O Governo da RAEM, com base neste plano, tem vindo a aperfeiçoar o ambiente turístico e a qualidade dos serviços.

Nos últimos 10 anos, registou-se um aumento exponencial do número de turistas e, com a entrada em funcionamento da ponte Hong Kong-Zhuhai-Macau, esse aumento acentuou-se. De acordo com os dados estatísticos mais recentes², de Janeiro a Abril de 2019 o número de visitantes foi de 13 791 945, dos quais 23,87% foram visitantes em

¹ https://masterplan.macaotourism.gov.mo/Summary_Report_pt.pdf

² <https://www.dsec.gov.mo/Statistic.aspx?lang=pt-PT&NodeGuid=7b23463a-d253-4750-bd12-958030df5ccb>
(6/6/2019).



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

excursão. Perante tão elevado número de turistas, são muitos os problemas relacionados com o turismo, sendo um dos mais graves o dos guias turísticos ilegais, o qual tem implicações com a vida da população, com o emprego e também com o desenvolvimento do sector do turismo. Assim, é necessário não só proteger e gerir o desenvolvimento saudável do sector do turismo, mas também reforçar as vias para a cooperação inter-serviços, com vista a resolver os problemas do sector.

Esta Comissão de Acompanhamento deu grande importância às questões *supra* referidas e decidiu acompanhar a questão dos guias turísticos ilegais, esperando assim ficar a par das dificuldades do Governo na resolução do problema, procurando encontrar a sua origem, e ainda estudar a viabilidade de melhorar o respectivo regime jurídico, com vista a combater eficazmente o problema.

Para o efeito, a Comissão reuniu-se nos dias 10 de Abril e 5 de Junho de 2019, tendo contado com a presença de representantes da Direcção dos Serviços de Turismo (DST) e do Corpo de Polícia de Segurança Pública (CPSP), que prestaram esclarecimentos sobre o seu trabalho e responderam às questões levantadas pela Comissão. Ambas as partes discutiram os meios para a resolução dos referidos problemas.

[Handwritten signatures and initials on the right margin]



2. Principais temas e conteúdos do acompanhamento da Comissão

A Comissão concentrou a sua atenção nos seguintes aspectos:

i. Dificuldade de fiscalização

A Comissão questionou o Governo sobre a situação e os resultados do acompanhamento da situação dos guias turísticos ilegais e as medidas que o Governo vai adoptar para combater este problema. O Governo respondeu que os guias ilegais acompanham, principalmente, grupos de turistas provenientes do Interior da China, e salientou que as queixas recebidas apontam principalmente para as fronteiras das Portas do Cerco e do Terminal Marítimo do Porto Exterior, não tanto o posto fronteiriço da Ponte Hong Kong-Zhuhai-Macau.

O Governo referiu ainda que, por regra, as agências de viagens do Interior da China que organizam as excursões para Macau indicam, nos respectivos programas, que o tempo em Macau é livre para actividade pessoais. Nestes casos, é provável que algum grupo de pessoas que não conheça bem Macau opte por seguir uma delas. Em caso de suspeita que esta pessoa exerce ilegalmente as funções de guia turístico, é difícil a obtenção de provas uma vez que os turistas amiúde afirmam que vêm e passeiam por Macau individualmente. Por outro lado, verificam-se ainda alguns pontos comuns: a inexistência de um local de visita no programa; o facto de serem turistas que não pernoitam na RAEM; de frequentemente utilizarem os *shuttle buses* gratuitos dos casinos ou transportes públicos nas suas deslocações para se dirigirem da fronteira aos locais de destino e, depois do passeio e das compras, regressarem

[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

aos postos fronteiriços para sair. Estes grupos de pessoas permanecem em Macau por pouco tempo e nos contratos de excursão define-se que o tempo passado em Macau é tempo livre.

A Comissão manifestou a sua preocupação quanto ao elevado número de agências de viagens do Interior da China que organizam excursões para Macau e depois optam pelos transportes públicos para as suas deslocações, afectando assim as deslocações dos residentes de Macau. Segundo a DST, a legislação em vigor não permite evitar totalmente esta situação. Para além disso, de acordo com as normas reguladoras das agências de viagens e da profissão de guia turístico, as excursões que se deslocam a Macau são obrigadas a ter um guia turístico local, mas não se proíbe visitas colectivas sem guia turístico nem a deslocação de turistas através de transportes públicos ou em *shuttle buses* dos casinos e dos hotéis.

Segundo salientou a DST, o seu pessoal realiza inspecções à paisana, com vista a tentar inteirar-se da situação sem se dar a conhecer, sendo reduzido o número de situações ilegais detectadas. Segundo informações prestadas à Comissão, até 31 de Maio de 2019 foram realizadas 755 acções de fiscalização, das quais 237 ocorreram nas Portas do Cerco, 376 no posto fronteiriço da Ponte Hong Kong-Zhuhai-Macau, 116 junto às Ruínas de São Paulo e 26 no terminal de autocarros da Rotunda Ferreira do Amaral ou noutros locais da cidade. Destas acções de fiscalização, realizadas individualmente pela DST ou em conjunto com o CPSP e a Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais (DSAL), foram detectados duas situações de



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

ilegalidade em relação às quais foi possível a obtenção de provas, tendo sido lavrados dois autos de notícia, os quais foram remetidos ao Ministério Público. A dificuldade de obtenção de prova prende-se, em grande medida, com o facto de os turistas serem instruídos a, quando questionados pelos inspectores, afirmarem que se deslocam a Macau individualmente.

A Comissão tentou saber se o Governo procedeu à recolha de provas nos pontos turísticos, uma vez que nesses locais essa recolha será mais fácil do que nas fronteiras, pois aí é possível ver se há alguém a desempenhar o papel de guia turístico, procedendo à apresentação dos pontos turísticos. O Governo respondeu que tais acções de fiscalização nas fronteiras e nos pontos turísticos ocorrem diariamente. Foi manifestada a intenção de se proceder a uma análise global das informações recolhidas, no sentido de confirmar se as actividades desenvolvidas por estes grupos violam ou não as normas reguladoras das agências de viagens e da profissão de guia turístico. Se o Governo encontrar alguma pessoa a prestar serviços de guia ilegal, a mesma será sancionada.

ii. Reforço da cooperação inter-serviços na aplicação da lei

Depois de se ter suspeitado da existência de guias turísticos ilegais em Macau, o Governo tem-se empenhado nas acções de inspecção. Segundo foi afirmado pelo Governo, desde 24 de Outubro de 2018 até 31 de Março de 2019, foram recebidas sete queixas denunciando a presença de guias ilegais na zona do posto fronteiriço das Portas do Cerco. Segundo o Governo, vão ser reforçadas as acções de fiscalização nos referidos

[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

postos fronteiriços, nos pontos turísticos e nos locais onde os visitantes geralmente tomam as suas refeições. As acções de fiscalização serão realizadas por amostragem, vai continuar o destacamento de pessoal para verificar se há infracções, e será reforçado o diálogo com a PSP e a DSAL, no sentido de aumentar os efeitos dissuasores. Alguns membros da Comissão sugeriram uma maior aplicação da medida de interdição de entrada às pessoas do exterior que sejam identificadas como estando a exercer ilegalmente a actividade de guia ilegal. O Governo registou a sugestão, tendo afirmado que tal proibição de entrada depende da decisão final sobre a existência efectiva de trabalho ilegal, o que não cabe nas competências da DST. Quando a DST suspeita que alguém está a prestar trabalho ilegal de guia, vai ao encontro da pessoa para aferir da situação. Se não conseguir reunir provas suficientes, procede apenas ao registo do caso; mas se, pelo contrário, as conseguir, entra imediatamente em contacto com a DSAL para que esta dê seguimento ao caso.

A Comissão também se preocupou com a cooperação entre o Governo e as autoridades do Interior da China. A Comissão sugeriu que se solicitasse às respectivas autoridades do Interior da China que emitissem directrizes às agências de viagens, no sentido de as obrigar a contratar agências de viagens locais para o acolhimento das excursões. Segundo o Governo, as autoridades do Interior da China estão muito atentas ao problema e estão dispostas a aplicar a lei, no âmbito do seu enquadramento jurídico, promovendo essa exigência nas agências de viagens licenciadas. No entanto, as referidas autoridades detectaram a existência de agências de viagens que não respeitam o enquadramento jurídico local, actuando sem licença, problema este que também vai



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

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

continuar a ser combatido. Em relação à emissão de directrizes, por parte das autoridades do Interior da China, para que as agências de viagens contratem agências de viagens locais para acolhimento das excursões, tal implica necessariamente a revisão da legislação do Interior da China, e isso é uma questão transfronteiriça. Por outro lado, os serviços culturais e de turismo do Interior da China estão numa fase de reestruturação, incluindo ao nível do seu pessoal. Portanto, como se trata de uma questão bastante complexa, é necessário mais tempo para proceder à sua análise. Contudo, até ao presente a DST comunicou às autoridades homólogas do Interior da China, tanto do Governo Central como dos governos provinciais, 18 casos suspeitos de ilegalidade na organização de excursões sem guia turístico.

Por fim, o Governo afirmou que vai continuar a dialogar com os serviços de turismo do Interior da China, com vista a debater sobre possíveis medidas a executar e à troca de informações, protegendo assim o funcionamento do mercado turístico.

iii. Revisão da legislação

Os problemas resultantes dos guias ilegais afectam bastante os guias turísticos locais e também a imagem de Macau enquanto centro mundial de turismo e lazer. Sendo o sector do turismo de grande importância para a economia de Macau, é necessário erradicar este tipo de problemas. Assim, a Comissão espera que o Governo consiga resolvê-los, nomeadamente através da revisão da respectiva legislação.

A actividade das agências de viagens é regulada pelo Decreto-Lei n.º 48/98/M, de 3 de Novembro - Regime jurídico das agências de viagem e da profissão de guia turístico,



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

o qual foi alterado pelo Regulamento Administrativo n.º 42/2004. Contudo, a revisão de 2004 não conseguiu resolver completamente a questão dos guias turísticos ilegais. Por outro lado, já se passaram 14 anos desde a revisão do referido Decreto-Lei e, com o passar destes anos, muito mudou, quer em termos do desenvolvimento social quer em termos do número de turistas. Portanto, a Comissão considera que é necessário ponderar-se a alteração da legislação, com vista à articulação com o desenvolvimento do sector do turismo, e rever as disposições legais que regulam os guias turísticos locais e as excursões para Macau.

A Comissão centrou a sua análise em dois artigos do Decreto-Lei n.º 48/98/M, de 5 de Novembro:

Artigo 34.º

(Acompanhamento nas viagens turísticas colectivas em Macau)

Nas viagens turísticas colectivas é obrigatório o acompanhamento por guia turístico, sem prejuízo do disposto no n.º 1 do artigo 67.º-B.

Artigo 67.º-B

(Definição e habilitação do transferista)

1. O transferista é o profissional contratado pela agência que, mediante remuneração, acolhe e acompanha turistas entre os postos fronteiriços e entre estes e os estabelecimentos hoteleiros.

2. O exercício da profissão de transferista depende da conclusão do ensino secundário geral, da frequência de seminário organizado especialmente para o



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

efeito pelo IFT, ouvida a DST, e da aprovação no respectivo exame final.

3. O transferista habilitado nos termos do número anterior só está autorizado a exercer a profissão após registo na DST e emissão do cartão de transferista, conforme o modelo constante do anexo II ao presente diploma.

A Comissão entende que, de acordo com os referidos artigos, não é necessário definir se as excursões são viagens turísticas colectivas ou individuais, e também não é necessário definir se os líderes dos grupos estão ou não munidos de cartão de guia turístico. Desde que estes sejam contratados por uma agência de viagens e estejam a fazer o trabalho de recepção ou acompanhamento dos turistas entre as fronteiras ou entre as fronteiras e os hotéis, pode então aplicar-se o disposto no n.º 1 do artigo 67.º-B.

Assim, a Comissão é de opinião que deve ponderar-se a aplicação do artigo 67.º-B (Definição e habilitação do transferista), sancionando os infractores como “não licenciados no trabalho de transferista”. Refira-se que, nos termos do artigo 83.º do referido diploma legal, o exercício ilegal das profissões de guia turístico e de transferista é sancionada com multa de 20 000 a 30 000 patacas ao infractor, sendo a agência sancionada pelo dobro do valor da multa aplicada ao infractor. Caso o infractor não seja residente, pode ponderar-se o agravamento da sanção e impedi-la de entrar em Macau. O Governo, contudo, considera não ser possível aplicar tal norma uma vez que, na prática, não existe a prestação de qualquer actividade de ‘acolhimento’ e ‘acompanhamento’, tal como consta da definição de transferista, constante do n.º 1 do artigo 67.º-B do Decreto-Lei n.º 48/98/M, de 3 de Novembro.



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

Um membro da Comissão foi de opinião que deve ser eliminada a figura de transferista, tendo em conta que, no presente, existem apenas cerca de 20 profissionais com licença para exercer esta actividade.

Segundo o Governo, o trabalho de revisão do Regime jurídico das agências de viagem e da profissão de guia turístico está em curso. A DST tem discutido e analisado este regime com outros serviços públicos, estando a ser ponderada a alteração dos diplomas relacionados com as entradas e saídas, com vista a combater os guias ilegais. Em relação à sugestão da Comissão sobre a necessidade de alteração do artigo relativo à definição e habilitação do transferista, o Governo vai analisá-la aprofundadamente, esperando conseguir entregar a alteração em causa ao Conselho Executivo e à Assembleia Legislativa o mais rapidamente possível. Por outro lado, tendo sido aventada a hipótese de alteração da definição de guia turístico, o Governo esclareceu que a mesma segue a definição internacionalmente adoptada e, como tal, não é expectável que sofra alterações no seu âmbito.

A Comissão questionou, ainda, o Governo sobre uma possível alteração da legislação no sentido de consagrar a necessidade de existência de um contrato de trabalho entre os guias turísticos e as agências de viagens. Desta forma, foi argumentado, os direitos laborais dos guias turísticos seriam reforçados. O Governo considerou que o actual regime legal permite maior flexibilidade na prestação de trabalho por parte dos guias turísticos. Estes não precisam de ter uma relação laboral com uma agência de viagem, podendo trabalhar, por conta própria, para mais do que uma dessas agências em regime de prestação de serviços. Contudo, nos termos da lei em vigor, os guias turísticos não

[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

podem receber turistas autonomamente, devendo sempre fazê-lo em nome de uma agência de viagens. Por estas razões, o Governo não considerou ser necessário alterar a legislação no sentido sugerido por alguns membros da Comissão.

Por fim, o Governo informou que estão a ser estudadas soluções adoptadas noutros locais do Mundo afectados pela pressão turística, no sentido de encontrar uma solução para o problema do excesso de visitantes e de minimizar o impacto negativo que o excesso de turistas pode trazer para a população local.

3. Conclusão

O acompanhamento desta questão permitiu que a Comissão ficasse a par dos trabalhos desenvolvidos e dos procedimentos adoptados pelo Governo no sentido de resolver o problema dos guias turísticos ilegais, incluindo o ponto da situação da revisão dos diplomas legais aplicáveis. A Comissão sugeriu, em especial, a revisão da legislação em causa, com vista à resolução dos problemas apontados pelo Governo.

A Comissão espera que, com base nestas opiniões, o Governo aumente a eficácia do combate aos guias turísticos ilegais ao nível da aplicação da lei, nomeadamente através da adopção de critérios claros para o conceito de guia turístico ilegal, Assim, poderão ser definidas estratégias eficazes de inspecção e recolha de provas, a fim de responder às exigências dos cidadãos. Para além disso, há que introduzir, atempadamente, melhorias na lei e promover activamente os respectivos trabalhos de revisão legislativa.

Macau, 24 de Julho de 2019.



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the characters 'h2' and 'g' at the top, and several illegible signatures below.

A Comissão,

Si Ka Lon

(Presidente)

Zheng Anting

(Secretário)

Cheung Lup Kwan Vitor



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

Vong Hin Fai

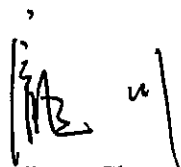
José Maria Pereira Coutinho


Chui Sai Peng José

Leong On Kei




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


Pang Chuan


Lao Chi Ngai


Lei Chan U


Sou Ka Hou

