



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

COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO PARA OS ASSUNTOS DE TERRAS E CONCESSÕES PÚBLICAS

Relatório n.º 1/VI/2020

Assunto: Petição apresentada por “Associação de Novo Macau”, representada por Chan Lok Kei, no dia 5 de Novembro de 2019.

I. Introdução

1. No dia 5 de Novembro de 2019, pela “Associação de Novo Macau”, representada por Chan Lok Kei, foi apresentada uma petição sobre a nova renovação de contratos a curto prazo entre o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (adiante designada por RAEM) e as duas empresas de autocarros de transporte público¹.

2. Por Despacho n.º 1474/VI/2019, de 11 de Novembro, o Presidente da Assembleia Legislativa admitiu tal petição e distribuiu-a a esta Comissão para exame e elaboração de relatório.

¹ Petição em anexo.



3. Em reunião realizada no dia 2 de Dezembro, a Comissão procedeu à análise da petição, após o que elaborou o presente relatório, nos termos do número 4 do artigo 13.º da Lei n.º 5/94/M (Exercício do direito de petição).

II. Do conteúdo da Petição

Na petição o seu autor refere, no essencial, que:

- em 29 de Outubro de 2019, o Governo da RAEM renovou mais uma vez, com as mesmas condições estipuladas no anterior contrato para a prestação do serviço público de transportes colectivos rodoviários de passageiros, os contratos a curto prazo por 14 meses, até 31 de Dezembro de 2020, com as empresas “Transmac – Transportes Urbanos de Macau, S.A.R.L” e “Sociedade de Transportes Colectivos de Macau S.A.R.L.”;

- Trata-se de uma segunda renovação de contratos a curto prazo entre ambas as partes desde a primeira que ocorreu em Julho de 2018 e as razões que o Governo utilizou para essas duas renovações foram: a complexidade das cláusulas dos contratos; a necessidade de proceder a uma negociação, análise e modificação das cláusulas dos contratos com as operadoras de autocarros e a impossibilidade de consenso nas negociações dos novos contratos;

- Como o Governo não divulgou os pormenores das negociações, não foi possível o público saber, especialmente, qual o conteúdo que não foi alvo de consenso depois de tanto tempo de negociação, criando na sociedade inúmeras conjecturas, questões e críticas que poderão, a longo prazo, afectar as acções governativas e a credibilidade dessas concessões públicas;

- Em 2011, o Governo implementou um novo modelo de exploração dos serviços de autocarros e celebrou, então, contratos com três operadoras - Transmac - Transportes Urbanos de Macau, S.A.R.L, Sociedade de Transportes Colectivos

[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

de Macau S.A.R.L. e Sociedade de Transportes Públicos Reolian, S.A. - mas, posteriormente, o Comissariado contra a corrupção (adiante designado por CCAC) publicou um relatório em que criticou a natureza dos referidos contratos e em que declarou a ilegalidade de várias cláusulas desses contratos, que não conseguiam proteger o interesse público;

- Se bem que o Governo tenha celebrado entre 2014 e 2016 novos contratos com as três operadoras de autocarros, o apoio financeiro continuou na mesma a ser calculado com base no serviço efectivo prestado pelas operadoras, o que também foi criticado pela população, por continuar a existir o “buracão” das despesas do Governo e autocarros vazios que circulam pelas ruas para conseguir mais apoio do erário público;

- Desde a implementação daquele modelo em 2011, até hoje, esses problemas não foram resolvidos e o público está altamente atento para saber se os novos contratos do futuro conseguirão ou não obedecer à sua qualificação jurídica e proteger o interesse público designadamente ao nível da utilização racional do erário público e da melhoria dos serviços de transporte público de passageiros pois, no final, é a população que ficará prejudicada.

No final, referindo que o tema da petição envolve interesse de grande relevância para a população de Macau, é solicitado que a Assembleia Legislativa adopte as medidas mais adequadas.

III. Apreciação

1. O exercício do direito de petição para defesa dos direitos das pessoas, da legalidade ou dos interesses da comunidade, está previsto na Lei n.º 5/94/M, que, no seu artigo 2.º, n.º 1 define petição como *a apresentação de um pedido ou de*



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

uma proposta a um órgão de governo próprio ou a qualquer autoridade pública no sentido de que tome, adopte ou proponha determinadas medidas.

2. A petição em análise tem a ver com a prorrogação, até 31 de Dezembro de 2020², dos contratos existentes entre o Governo da RAEM e as duas empresas que fazem a exploração dos autocarros de transporte público de passageiros, com as mesmas condições estipuladas nos anteriores contratos.

3. O autor da petição solicita apenas que a Assembleia Legislativa *adopte as medidas mais adequadas*. Uma vez que a questão sobre a qual incide a petição é de relevante interesse público e vem sendo acompanhada, desde 2014, pela Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Terras e Concessões Públicas, não deixamos de proceder à sua análise.

4. Esta Comissão tem vindo a dar uma grande atenção à questão do serviço dos transportes públicos rodoviários de passageiros e por isso compreende as preocupações do autor da petição e da população em geral.

5. Já em 2014, na sequência da falência da “Sociedade de Transportes Públicos Reolian, S.A.”, uma das empresas que então assegurava a exploração dos autocarros de transporte público, e da divulgação, ainda em 2013, do relatório do Comissariado Contra a Corrupção³, a propósito dos contratos então existentes para o serviço público de transportes colectivos rodoviários de passageiros⁴, a

² Essa prorrogação foi feita a 29 de Outubro de 2019 e está publicada no *Boletim Oficial* n.º 45, II Série, de 6 de Novembro de 2019, páginas 18737 e 18738.

³ Acessível em: ccac.org.mo/index.php/pt/whats-new/recommendations/1377-2013-11-14-1377

⁴ Esses contratos, então denominados de *Contrato para a Prestação do Serviço Público de Transportes Colectivos Rodoviários de Passageiros*, foram celebrados entre a RAEM e as empresas “Sociedade de Transportes Públicos Reolian, S.A.”, “Sociedade de Transportes Colectivos de Macau, S.A.R.L.” e “Transmac – Transportes Urbanos de Macau, S.A.R.L.”, em Janeiro de 2011, tendo o CCAC considerado não serem os mesmos conformes com a Lei n.º 3/90/M e com o Decreto-Lei n.º 50/88/M.

[Handwritten signatures and initials]



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

Comissão sugeriu ao Governo que, *com vista a prevenir situações de ilegalidade, fizesse a revisão do então contrato de prestação de serviços de autocarros e que o futuro novo modelo dos serviços de autocarros deveria dar resposta aos vários problemas existentes*⁵.

6. Em 2015, no âmbito do acompanhamento da concessão pública dos serviços de trânsito e transportes terrestres, a Comissão voltou a discutir a situação dos contratos de concessão do serviço de autocarros, bem como o modo de funcionamento e de aperfeiçoamento desse serviço, tendo, então, sugerido ao Governo que *concluisse, quanto antes, a “conversão do contrato” das duas empresas de autocarros e resolvesse algumas das questões existentes com os serviços de autocarros por forma a elevar a qualidade desses serviços e adoptasse medidas e meios para aperfeiçoar os diversos serviços e instalações dos transportes colectivos, por forma a criar condições vantajosas para a concretização da política de “primazia dos transportes públicos”*⁶.

7. Em 2019, ainda na anterior sessão legislativa, a Comissão debateu esse tema na reunião que teve lugar no dia 10 de Julho, que contou com a presença dos membros do Governo da respectiva área de governação, na qual transmitiu a estes as suas opiniões sobre os contratos que estavam, então, a ser negociados. Na sequência dessa reunião foi elaborado o relatório n.º 5/VI/2019, de 12 de Agosto de 2019, acessível no *website* da Assembleia Legislativa, no qual a Comissão apresentou ao Governo, entre outras, as seguintes sugestões:

⁵ Cf. relatório n.º 2/V/2014, da Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Terras e Concessões Públicas, de 14 de Agosto de 2014, acessível no *website* da Assembleia Legislativa, que foi enviado ao Governo.

⁶ Cf. relatório n.º 2/V/2015, da Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Terras e Concessões Públicas, de 13 de Agosto de 2015, acessível no *website* da Assembleia Legislativa, que foi enviado ao Governo.

[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

Os contratos relativos ao Serviço Público de Transportes Colectivos Rodoviários de Passageiros estão prestes a terminar.

Os dados disponíveis permitem reconhecer a melhoria alcançada pelo Governo no serviço de autocarros públicos e a Comissão espera que o Governo continue a reforçar a actuação neste domínio, no sentido de aumentar o grau de satisfação da população.

Porém, a Comissão sugere que o Governo, na renovação dos contratos, deve aproveitar para otimizar, activamente, o regime de concessão, cingindo a sua intervenção ao que é essencial, tendo em conta o modelo adoptado de concessão de serviço público, designadamente quanto ao modelo actual de cálculo da assistência financeira, etc., de modo a que a população consiga fiscalizar se os recursos financeiros estão a ser racionalmente utilizados.

E para permitir que a sociedade fique a conhecer melhor a situação financeira das empresas de autocarros e a indispensabilidade da assistência financeira atribuída pelo Governo, a Comissão entende que este deve exigir às empresas de autocarros a divulgação de mais dados, por exemplo, a demonstração de resultados e que o Governo proceda ao ajustamento do modelo de cálculo da assistência financeira sempre que as empresas de autocarros conseguirem maiores retornos.

8. A Comissão tem presentes os contratos actualmente vigentes para a concessão do serviço público de transportes colectivos rodoviários de passageiros, entre o Governo da RAEM e as empresas “Transmac - Transportes Urbanos de Macau, S.A.R.L” e “Sociedade de Transportes Colectivos de Macau S.A.”⁷, que

⁷ O contrato com a “Sociedade de Transportes Colectivos de Macau S.A.”, foi revisto em 17 de Setembro de 2015 estando publicado no *Boletim Oficial* da RAEM nº 40, II Série, de 7 de Outubro de 2015, páginas 20081 a 20151 e o contrato com a “Transmac - Transportes Urbanos de Macau, S.A.R.L.” foi revisto em 14

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by several smaller ones, and a signature at the bottom right.



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

substituíram os contratos de 2011, e entende que o Governo procedeu ao devido acompanhamento, de modo a adequar-se às recomendações daquele relatório do CCAC, tendo, inclusive, publicado uma nota explicativa sobre isso no Portal do Governo⁸. Em ambos os contratos foi estabelecido, como prazo limite de exploração, o dia 31 de Julho de 2018 mas, posteriormente, por contratos de 31 de Julho de 2018, esse prazo foi prorrogado para 31 de Outubro de 2019⁹.

9. Tais contratos foram mais uma vez prorrogados, agora até 31 de Dezembro de 2020, e contém cláusulas bastante complexas sobre o “cálculo da assistência financeira por parte do Governo” e sobre o “cálculo do estimado valor da média das receitas das tarifas de bilhetes por quilómetro e da média dos custos de exploração por quilómetro”, que o cidadão comum tem dificuldade em compreender. Por isso e para que não fiquem dúvidas quanto à forma como são aplicados os fundos do erário público, o Governo deveria explicar como é feita essa assistência financeira às operadoras, de forma clara e simples.

10. Além disso, e não menos importante, tendo o Governo andado a renegociar esses contratos durante meses com as concessionárias e acabado por prorrogar o período limite de exploração até 31 de Dezembro de 2020, sem qualquer alteração das suas cláusulas, sendo essa já a segunda prorrogação deste prazo, deveriam ter sido prestados esclarecimentos à população sobre as razões que levaram a uma nova prorrogação dos contratos por mais 14 meses em vez da sua revisão, por forma a elevar o grau de transparência das acções governativas.

de Janeiro de 2016 estando publicado no *Boletim Oficial* n.º 5, II Série, de 3 de Fevereiro de 2016, páginas 2926 a 2989.

⁸ Mais concretamente em www.gov.mo/pt/noticias/117170/

⁹ Publicados no *Boletim Oficial* n.º 33, II Série, de 15 de Agosto de 2018, páginas 15628 a 15698.



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

11. Trata-se, sem dúvida, de uma questão muito relevante que interfere com a vida da população e com o erário público e por isso a Comissão já havia deliberado, no início desta sessão legislativa, acompanhar de forma contínua a questão.

12. A Comissão irá, por isso, convidar o Governo para vir prestar todos esses esclarecimentos e informar quanto ao estado da renegociação dos contratos. A Comissão espera ainda que o Governo faculte novas informações e dê conhecimento do andamento das negociações relacionadas com os contratos de autocarros, incluindo a assistência financeira por parte do Governo.

13. Como é habitual, o resultado desse acompanhamento será publicado no *website* da Assembleia Legislativa, sob a forma de relatório da Comissão, ao qual o peticionante e o público podem ter acesso.

IV. CONCLUSÃO

1. Analisada a petição, nos termos do supra exposto, a Comissão conclui que irão continuar a ser acompanhadas, com toda a atenção, as matérias relacionadas com os contratos de concessão dos serviços de autocarros públicos, incluindo o objecto da petição em causa.

2. A Comissão sugere que:

a) O presente relatório seja distribuído a todos os Deputados, enviado ao Chefe do Executivo e publicado na íntegra no Diário da Assembleia Legislativa;

b) Seja dado conhecimento do presente relatório ao peticionante.

[Handwritten signatures and initials in the right margin]



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

Macau, 14 de Janeiro de 2020.

A Comissão,

Lei Cheng I
(Presidente)

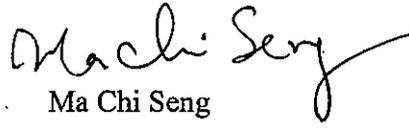
Song Pek Kei
(Secretária)

Au Kam San

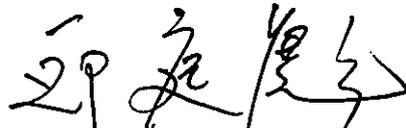
Ho Ion Sang

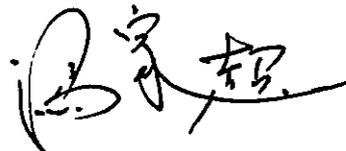


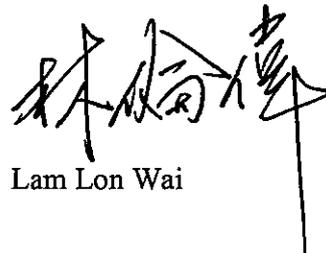
澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa


Ma Chi Seng


Ip Sio Kai


Iau Teng Pio


Fong Ka Chio


Lam Lon Wai







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

Anexo

Handwritten signatures and initials, including the name 李鴻林 (Li Honglin) and initials 96, CS, and ca.

Associação de Novo Macau

Ofício n.º NMA20191105-01

Assunto: Petição sobre a nova renovação de contratos a curto prazo entre o Governo da RAEM e as duas empresas de autocarros de transporte público.

Exm.º Sr. Presidente da Assembleia Legislativa, Kou Hoi In:

1. Em 29 de Outubro de 2019, o Governo da RAEM renovou, mais uma vez, com as mesmas condições estipuladas no anterior Contrato para a Prestação do Serviço Público de Transportes Colectivos Rodoviários de Passageiros, os contratos a curto prazo por 14 meses, até 31 de Dezembro de 2020, com as empresas Transmac – Transportes Urbanos de Macau, S.A.R.L., e Sociedade de Transportes Colectivos de Macau, S.A.R.L..

2. Trata-se esta da segunda renovação de contratos a curto prazo entre ambas as partes, desde a primeira que ocorreu em Julho de 2018. As razões que o Governo utilizou para essas duas renovações foram: a complexidade das cláusulas dos contratos; a necessidade de proceder a uma negociação, análise e modificação das cláusulas dos contratos com as operadoras de autocarros; a impossibilidade de consenso nas negociações dos novos contratos. Como o Governo não divulgou os pormenores das negociações, não foi possível o público saber, especialmente, qual o conteúdo que não foi alvo de consenso depois de tanto tempo de negociação, criando na sociedade inúmeras conjecturas, questões e críticas, que poderão, em termos de longo prazo, afectar as acções governativas e a credibilidade dessas concessões públicas.

3. O Decreto-Lei n.º 50/88/M e o Decreto-Lei n.º 64/84/M determinam que a franquia dos serviços de autocarros tem de ser obtida através de concessões dos serviços públicos. Segundo a lógica da Lei n.º 3/90/M, a concessão dos serviços de autocarros é idêntica à do abastecimento de electricidade e de água, isto é, o Governo deve logo à partida facultar todos os meios adequados que satisfazem a necessidade pública, para, depois, proceder à sua transferência em exclusivo e, finalmente, serão as operadoras a assumir, por sua conta e risco, os lucros e as perdas registados durante a exploração.

4. Em 2011, o Governo implementou o alegado novo modelo de exploração dos serviços de autocarros e celebrou, na altura, contratos com três operadoras: Transmac – Transportes Urbanos de Macau, S.A.R.L.; Sociedade de Transportes Colectivos de Macau, S.A.R.L.; e Sociedade de Transportes Públicos Reolian, S.A.. Posteriormente, o Comissariado contra a Corrupção publicou, em 2013, um relatório que citou também os diplomas legais acima referidos e criticou ainda a natureza dos respectivos contratos, por serem, na realidade, prestação de serviço, isto é, o chamado aquisição de serviço, pelo que várias cláusulas dos contratos em causa se tinham tornado ilegais e não conseguiam proteger o interesse público.

5. Se bem que, entre 2014 e 2016, o Governo tenha celebrado novos contratos com as três operadoras de autocarros, o apoio financeiro continuou na mesma a ser calculado com o serviço efectivo prestado pelas operadoras, e isto foi também criticado pela população como sendo “vira o disco e toca o mesmo”, “tomar o nome de concessão para adquirir um serviço”, o “buracão” das despesas do Governo continua a existir e, além disso, continuam os chamados “autocarros fantasma”, ou seja, autocarros vazios que circulam pelas ruas para conseguir mais apoio do erário público.

6. Desde a implementação do alegado novo modelo, em 2011, até hoje, os problemas acima referidos não foram resolvidos de forma radical, e o público

está altamente atento para saber se os novos contratos do futuro conseguirão ou não obedecer totalmente à qualificação jurídica e proteger, dentro do possível, o interesse público, especialmente utilizando o erário público de forma racional e tendo a qualidade dos serviços melhorada. Se as negociações entre o Governo e as operadoras sobre os novos contratos não tiverem um fim, será difícil garantir a qualidade e a estabilidade dos serviços de autocarros e, finalmente, é a população que ficará prejudicada.

7. Pelo exposto, nos termos dos artigos 1.º e 13.º da Lei n.º 5/94/M (Exercício do direito de petição) e do artigo 144.º e seguintes do Regimento da Assembleia Legislativa, dirigimos o presente ofício a V. Ex.ª, na qualidade de Presidente da Assembleia Legislativa, a fim de apresentar uma petição sobre a nova renovação de contratos a curto prazo entre o Governo da RAEM e as duas empresas de autocarros de transporte público.

8. Como o tema da presente petição envolve interesse de grande relevância para a população de Macau, esperamos que a Assembleia Legislativa admita a petição e adopte as medidas mais adequadas.

Com os melhores cumprimentos,

Pel' O Presidente da Direcção,
Chan Lok Kei (Director Executivo Substituto)

5 de Novembro de 2019