



Comissão de Acompanhamento para os Assuntos da Administração Pública

Relatório n.º 2/V/2014

Assunto: Acompanhamento das questões relativas à fiscalização dos serviços de táxis

1. Introdução

Devido ao constante crescimento demográfico e ao aumento do número de turistas, surgiram em Macau crescentes dificuldades com os transportes públicos e questões com a selecção e recusa de passageiros por parte dos motoristas de táxis, a cobrança excessiva de tarifas, entre outras. Estas dificuldades e questões destacaram-se ainda mais nestes últimos tempos, provocando grande insatisfação, quer de residentes, quer de turistas, e desencadeando uma situação caótica nos serviços de táxis, situação que muito afecta a vida da população e prejudica a imagem de Macau enquanto cidade de turismo e lazer.

Na opinião da Comissão, esta questão merece elevada atenção. Em reunião realizada no dia 8 de Julho de 2014, a Comissão tomou, por





unanimidade, a decisão de avançar com trabalhos de acompanhamento dos problemas relativos à fiscalização dos serviços de táxis. De facto, se nos centrarmos apenas na Comissão, verificamos que seis dos seus membros já apresentaram diversas opiniões sobre os táxis em várias ocasiões públicas e através de interpelações e intervenções antes da Ordem do Dia. O desejo da Comissão foi conseguir, através das reuniões levadas a cabo, efectuar análises profundas às causas que levaram ao surgimento dos problemas, e levar o Governo e o sector a assumirem a perspectiva do interesse público quando olham para estes problemas, com vista a encontrar soluções adequadas e, com base nisso, melhorar a qualidade dos serviços de táxis, respondendo assim às solicitações e expectativas da sociedade.

Assim sendo, a Comissão reuniu-se nos dias 15 e 31 de Julho e 15 de Agosto deste ano, sendo que na reunião do dia 31 de Julho a Comissão contou com a presença do Secretário para os Transportes e Obras Públicas, Lau Si Io, e do Director dos Serviços para os Assuntos de Tráfego, Wong Wan, entre outros dirigentes do Governo, que procederam à apresentação da situação dos trabalhos de fiscalização aos serviços de táxis e responderam às questões colocadas pelos Deputados.

- 2. O regime jurídico vigente sobre o transporte de passageiros em táxis e respectiva situação de execução
 - 1. Regime jurídico sobre o transporte de passageiros em táxis

1/1

M

1

Į.

~





As normas jurídicas vigentes que regulam os assuntos relacionados com os táxis são, essencialmente, as seguintes: 1) Portaria n.º 366/99/M, de 18 de Outubro, que aprovou o Regulamento do Transporte de Passageiros em Automóveis Ligeiros de Aluguer ou Táxis. Este regulamento contém disposições sobre a hasta pública de alvarás dos vulgarmente chamados "táxis pretos", emissão de alvarás, requisitos dos veículos, deveres dos motoristas de táxi, e regime sancionatório, entre outras matérias; 2) Decreto-Lei n.º 62/87/M, de 21 de Setembro, que permitiu a concessão de licenças especiais para a exploração da indústria de transportes de passageiros em automóveis ligeiros de aluguer, e que regula as condições de exploração dos vulgarmente chamados "táxis amarelos".

2. Quantidade de táxis disponíveis no mercado

De acordo com a referida legislação, até ao momento foram emitidos em Macau 1.380 alvarás para as duas modalidades de táxis: "táxis pretos" e "táxis amarelos". Até ao estabelecimento do Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) tinham sido emitidos 650 alvarás sem prazo para "táxis pretos", e após a criação da RAEM, foram emitidos, sucessivamente, 630 alvarás para "táxis pretos", distribuídos da seguinte forma: 30 alvarás por um prazo de 10 anos em 2005; 50, 150 e 200 por um prazo de 8 anos em 2006, 2007 e 2012, respectivamente; e 200 por um prazo de 8 anos em 2014 (que produzem efeitos a partir de Agosto deste ano).

Até ao estabelecimento do Governo da RAEM tinham sido emitidos 100 alvarás de "táxis amarelos", que prestam serviços solicitados através de



solicitação por chamada telefónica. O Governo renovou, a título provisório, em Fevereiro deste ano e por um período de nove meses, 100 alvarás de "táxis amarelos", 60 dos quais só podem prestar serviços solicitados através de chamada telefónica, e quanto aos restantes 40, vão passar por um período de transição gradual até terem também de seguir obrigatoriamente esse modelo de chamada telefónica.

3. Problemas existentes nos serviços de táxis

A sociedade está especialmente atenta a duas questões: a primeira são as dificuldades sentidas em conseguir apanhar táxi, sobretudo nas zonas antigas, e a segunda é a prática evidente de infracções por parte dos taxistas, tais como a selecção de passageiros, recusa de transporte e cobrança abusiva de tarifas, entre outras. Estas irregularidades transformaram-se, sobretudo, num prejuízo para o interesse público que não se pode deixar de afastar.

Segundo a apresentação dos representantes do Governo, em 2013, a Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego e a Polícia de Segurança Pública de Macau efectuaram 235 operações conjuntas e detectaram 279 ilegalidades (92 casos de recusa de transporte, 175 casos de cobrança abusiva de tarifas e 12 casos envolvendo outras infracções). Em 2014 (entre Janeiro e Junho), os mesmos serviços efectuaram um total de 166 operações conjuntas e detectaram 291 ilegalidades (65 casos de recusa de transporte, 218 casos de cobrança abusiva de tarifas e 8 casos envolvendo outras infracções).

即你是人道



Quanto às infracções relacionadas com os táxis, 90% dizem respeito à selecção de passageiros, recusa de transporte e cobrança abusiva de tarifas. Atendendo a que os passageiros, pelas mais diversas razões, não têm disponibilidade para colaborar com os inspectores e ao facto de estes inspectores serem apenas agentes civis, os taxistas nem sempre colaboram, e por vezes resistem e até entram em confrontação com os inspectores, o que dificulta a investigação e a recolha de provas das infracções relacionadas com os táxis. Além disso, o montante das multas para as infracções relacionadas com os táxis não são revistas desde 1999, por exemplo, a multa para os casos de recusa de transporte e cobrança abusiva de tarifas é de apenas 1.000 patacas, pelo que os custos da prática desta ilegalidade são baixos, ou seja, a respectiva multa peca por falta de efeitos dissuasores.

4. Conteúdo do plano que o Governo pretende vir a divulgar

Atendendo às situações referidas, o Governo procedeu a uma apresentação sobre o conteúdo do regime jurídico do transporte de passageiros em táxis¹, regime esse que vai, provavelmente, lançar a consulta pública e que vai incidir, essencialmente, sobre os quatro aspectos seguintes:

1. Reforço das competências de fiscalização do Corpo de Polícia de

¹ Depois da reunião com a Comissão, o Governo divulgou o documento de consulta intitulado "Revisão do Regime Jurídico do Transporte de Passageiros em Automóveis Ligeiros de Aluguer (Táxis)". A consulta pública, com uma duração de 45 dias, começa no dia 9 de Agosto e termina no dia 23 de Setembro. O documento de consulta é composto por três capítulos: "1) Reforço do combate às infracções nos serviços de táxis; 2) Optimização do ambiente de exploração do serviço de táxis; e 3) Planeamento a longo prazo para a optimização do serviço de táxis". Sobre o conteúdo detalhado do documento de consulta pública, vide sítio da Direcção dos Serviços de **Assuntos** Justiça: http://www.dsaj.gov.mo/iis/Content/Doc/Transporte_pt.pdf.



Segurança Pública. Através da intervenção mais activa da Polícia, pode elevar-se a eficiência do combate às condutas que violam a lei, cabendo à DSAT tratar dos procedimentos relativos às infracções administrativas.

- 2. Instalação, dentro dos táxis, de equipamentos de videovigilância. A recolha de imagens tem por objectivo auxiliar a investigação relacionada com condutas ilegais, sendo que os dados armazenados nos referidos equipamentos de fiscalização só devem ser utilizados caso sejam detectadas condutas que violam a lei ou caso surjam queixas dos passageiros.
- 3. Introdução de um regime para a recolha de provas por agentes que ocultem a sua identidade (vulgarmente designado de "agentes à paisana"). Os agentes do CPSP podem ocultar a sua identificação e fazer-se passar por passageiros. Neste caso, se os motoristas praticarem algum acto que infrinja a lei, o agente pode identificar-se e proceder de imediato à respectiva autuação.
- 4. Agravamento das multas para as condutas ilegais praticadas pelos motoristas de táxi: a) Para os actos que violam os deveres do taxista e que constituam infracções graves, o valor das multas deve ser aumentado para entre 2.000 patacas e 5.000 patacas. Há opiniões que defendem um aumento mais elevado, para 30.000 patacas. b) A carteira profissional de motorista de táxi deve ser cancelada (o que vulgarmente se designa por "furar a carteira") quando, no prazo de três anos, se registarem três infracções de cobrança abusiva de tarifas,

MAKI

夏

P

 \bigvee



prestação de serviços estranhos ao transporte, escolha de clientes e recusa de transporte. E, para além disso, o exame para renovação da carteira só deve poder ser efectuado no prazo de um a cinco anos (definido em função do número de cancelamentos) a partir da data do respectivo cancelamento da carteira profissional de taxista.

3. Principais assuntos alvo de discussão e acompanhamento pela Comissão

Na opinião da Comissão, a resolução eficaz dos problemas relacionados com os serviços de táxis tem implicações para a vida da população e afecta também, directamente, o sucesso de Macau para conseguir dar uma boa imagem como uma cidade internacional de turismo e lazer, e ao mesmo tempo, constitui uma prova demonstrativa da capacidade de gestão do Governo, tratando-se, por isso, de uma questão em relação à qual é necessário prestar elevada atenção.

Os problemas com os serviços de táxis já surgiram há muito tempo, mas a situação está cada vez mais grave. A Comissão considera que só quando se assumir uma perspectiva de interesse público e se proceder, com toda a determinação, a uma revisão aprofundada do modelo de exploração dos táxis, nomeadamente, dos regimes de emissão de alvarás, de fiscalização e de gestão, é que será possível trilhar novos rumos de raciocínio, tratar os problemas que saltam à vista e logo a partir da sua raiz, para com base nisso se acabar de vez com os diversos problemas relacionados com os serviços de

Man Min Lie



táxis.

Assim sendo, os trabalhos da Comissão assumiram como ponto de partida duas vertentes: a emissão de alvarás e a fiscalização. Para além disso, ainda foram analisados e discutidos, aprofundadamente, o papel dos táxis, o regime de emissão de alvarás, a investigação e obtenção de provas, o regime sancionatório e o mecanismo de queixas destinado aos turistas, entre outros temas. As respectivas opiniões e sugestões foram apresentadas ao Governo. Essas opiniões e sugestões são as seguintes:

Natureza e papel dos táxis

No planeamento sobre os transportes públicos e trânsito definido pelo Governo, os táxis, autocarros e o metro ligeiro compõem a rede de transportes públicos. Porém, a verdade é que o Governo adoptou uma política de hasta pública para emissão dos alvarás de táxis que se baseia no melhor preço, isto é, "vence a proposta de valor mais elevado", e a esta situação ainda se vem juntar o facto de os alvarás serem emitidos multo lentamente, a "conta-gotas", o que levou, em larga medida, a que passassem a ser entendidos como um mero instrumento de investimento gerador de vantagens económicas. Devido à associada especulação, alguns alvarás atingiram o valor de alguns milhões de patacas, por isso, mesmo alguns indivíduos que queriam entrar no sector deixaram de ter a capacidade financeira para o fazer, e passaram a ser meros motoristas contratados pelos investidores. Esta

m

M

D



situação levou ao surgimento do fenómeno de "açambarcamento" de alvarás de táxis, que resultou directamente em insuficiência no fornecimento de serviços de táxis, e devido ao elevado custo dos alvarás, é fácil para alguns motoristas enveredar pelo caminho da ilegalidade, originando situações caóticas aos mais diversos níveis.

Assim sendo, surgiu uma questão relacionada com a natureza e papel dos táxis: afinal, os táxis são transportes públicos ou instrumentos de investimento?

A Comissão considera, por unanimidade, que atendendo às experiências de outros países e regiões e aos ensinamentos que se podem retirar dos serviços de táxis de Macau, estes devem voltar a assumir o seu papel original e fundamental enquanto meio de transporte público. Só assim é que será possível resolver os problemas a partir da fonte e assegurar o rumo correcto a percorrer.

Os representantes do Governo manifestaram a sua concordância em relação a esta perspectiva e assumiram a promessa firme de adoptar medidas para os serviços de táxis voltarem a assumir esse seu papel essencial de transporte público, eliminando-se as componentes de investimento e até de especulação financeira com os táxis.

AM M

h Ž

L. E



2. Problemas relacionados com a emissão de alvarás

A Comissão entende que, com base na clarificação do papel dos serviços de táxis enquanto transporte público, é necessário alterar a política e a forma adoptadas no sistema de concurso público para emissão dos alvarás ao melhor preço, ou seja, "vence a proposta de valor mais elevado", por forma a conseguir satisfazer cabalmente as necessidades da sociedade e do mercado.

A Comissão apresentou vários rumos de pensamento e sugestões viáveis para o regime de emissão de alvarás. E o cerne deste rumo de pensamento e das sugestões consiste na alteração e aperfeiçoamento do regime de emissão de alvarás, com vista a eliminar todos os componentes que tenham a ver com investimento e especulação, a reduzir os custos de exploração e a exercer, ao mesmo tempo, um maior controlo sobre os titulares dos alvarás de táxis. Por exemplo, alguns Deputados sugeriram o modelo de "cada taxista ter o seu alvará", ou seja, os alvarás serem atribuídos directamente aos taxistas, com base em determinados requisitos, à semelhança do que se faz, por exemplo, com a licença dos vendedores ambulantes. A vantagem deste modelo é a redução dos custos (ficam isentos de pagar uma renda ao titular do alvará do táxi) e o minimizar de incentivos para a prática de infracções. Alguns Deputados, em alternativa, defendem que só as sociedades comerciais é que devem poder candidatar-se a um

My Mitte

 \sim



alvará de táxis, com vista a facilitar a fiscalização, outros sugerem a liberalização dos alvarás para os "táxis amarelos", e outros ainda sugerem que se siga o regime de emissão de alvarás para exigir e incentivar os táxis a deslocarem-se até às zonas antigas da cidade, limitar a circulação a certas zonas, e incentivar os táxis à prestação de serviços de "transporte directo entre dois pontos", entre outras sugestões.

3. Quantidade de táxis

Existe uma relação estreita entre a quantidade de táxis, o seu papel, e regime de emissão de alvarás. Alguns Deputados criticam o Governo e o regime vigente no que respeita ao controlo demasiado rigoroso da quantidade de táxis e ao modelo muito gradual de emissão de alvarás, a "conta-gotas", na sua opinião, foi isto que levou ao aumento artificial do montante pagos pelos alvarás de táxis, que por sua vez resultou na insuficiência da oferta de táxis disponíveis no mercado. Outros referem que Macau é uma cidade com 600 mil residentes e que recebe anualmente 30 milhões de turistas, portanto, os 1.380 táxis existentes não conseguem satisfazer a procura. A esta situação junta-se ainda o facto de, nos próximos dois anos, expirar o prazo de validade de cerca de 230 alvarás, o que vai aumentar a pressão sobre a oferta de táxis.

A Comissão espera que o Governo, no decurso do aperfeiçoamento do regime de emissão dos alvarás de táxis, atenda à realidade e às

Ja 4 人之人道



necessidades registadas em Macau, no sentido de proporcionar táxis em quantidade suficiente para a satisfação das necessidades sociais.

4. Regime de fiscalização e regime de investigação e recolha de provas

Actualmente, a prática de infracções relacionadas com os táxis é grave. no entanto, como existem dificuldades na investigação e obtenção de provas, bem como insuficiências na fiscalização, a Comissão considera. por unanimidade, que é necessário aperfeiçoar o regime de nomeadamente. aproveitar melhor fiscalização. operacionais da polícia - que tem poderes legais para dar instruções, investigar, e identificar os infractores - reforçar as suas competências na execução da lei no âmbito da investigação e repressão das infracções relacionadas com os táxis, salvaguardar uma constante e eficaz execução de leis e regulamentos, visando recuperando uma boa qualidade de serviço de táxis aos cidadãos e turístas. Quanto à investigação e recolha de provas, o Governo avançou com estudos sobre a viabilidade da introdução de equipamentos de gravação de imagens (vulgarmente conhecidas por "caixas negras") para monitorização das situações que ocorrem no interior dos táxis e de um regime para a investigação por agentes da autoridade com ocultação da identidade (vulgarmente designado de "agentes à paisana"), o que mereceu o reconhecimento da Comissão. No entanto, a Comissão

My Middi

6



salientou que é necessário definir requisitos e criar mecanismos procedimentais rigorosos, com vista a evitar situações de quebra de sigilo de dados pessoais e de provocação pelos agentes encobertos para a prática de infracções.

Alguns Deputados sugeriram também a instalação de câmaras nos locais onde se entenda serem elevados os riscos e frequentes a prática de infracções, com vista ao exercício duma fiscalização eficaz ao estacionamento dos táxis e à tomada de passageiros nas vias públicas. Houve ainda Deputados que solicitaram ao Governo a apresentação do relatório da situação dos "táxis amarelos" depois da renovação do contrato de exploração, para efeitos de acompanhamento e fiscalização.

5. Regime sancionatório

Olhando para os diplomas legais vigentes, verifica-se que só existe um tipo de sanção, portanto, que é de eficácia insuficiente. Atendendo a isto, a Comissão procedeu a um amplo debate sobre esta questão.

Alguns Deputados consideram que o valor actual das multas para as infracções é excessivamente baixo, por isso, há que proceder ao seu aumento, com vista a reforçar os efeitos dissuasores, e adiantaram ainda que é necessário definir critérios, com base em dados científicos, para o aumento razoável do montante destas multas. Outros Deputados consideram que, para além desse aumento, há ainda



necessidade de recorrer a outros regimes sancionatórios modalidades de assunção de responsabilidades, tais como um regime de pontuação, a apreensão do veículo, o cancelamento do alvará e formação obrigatória para os infractores, com vista a elevar a consciência dos taxistas para o cumprimento da lei. Há ainda Deputados que consideram que, para além da criação de regimes sancionatórios, há que pensar na introdução de um regime de prémio e na clarificação dos direitos, deveres e responsabilidades dos taxistas. para com base nisso, estabelecer regras de exploração mais perfeitas e, assim, melhorar os serviços de táxis. Alguns Deputados consideram que, no que respeita ao apuramento das responsabilidades resultantes de violação da lei ou dos regulamentos, devem ser reforçadas as regras relacionadas com a responsabilidade dos proprietários dos táxis, e não apenas dos motoristas, para com base nisto, poder ser reforçado o cumprimento do regime legal em vigor.

6. Mecanismo de queixas

As infracções praticadas pelos taxistas envolvem frequentemente os passageiros (sobretudo nos casos de selecção e recusa de transporte e cobrança excessiva de tarifas). A averiguação e punição das ilegalidades dependem, frequentemente, da colaboração dos próprios passageiros, por isso, a existência de mecanismos fáceis, e de canais céleres e de simples utilização, para a apresentação de queixas



reveste-se de extrema importância.

A Comissão frisou que Macau é uma cidade turística, os turistas são muitos e é frequente alguns deles, mesmo durante a sua curta estadia em Macau, depararem-se com infracções relacionadas com os serviços de táxis, nomeadamente guando estão prestes a ausentar-se de Macau. Muitas vezes os turistas saem dagui indignados e desiludidos de Macau por causa do mau serviço de táxis. Alguns taxistas sem escrúpulos aproveitam este tipo de oportunidades para recorrer a esquemas ilícitos e retirar proveitos indevidos, só aceitando passageiros mediante negociação do preço, e os prejuízos para a imagem de Macau enquanto cidade turística são difíceis de estimar. Relativamente a esta situação, a Comissão espera que o Governo. para além dos estudos sobre a utilização de equipamentos de monitorização por meios audiovisuais para a recolha de provas. estabeleça ainda mecanismos facilitadores e eficazes para a apresentação de queixas por parte de passageiros e turistas, salvaguardando que estes, mesmo quando estejam ausentes de Macau, possam contribuir para sancionar devidamente as condutas que consistam em infracção aos regulamentos legais aplicáveis, com vista a acabar de vez com os esquemas ilícitos para tirar proveito indevido dos clientes.

M

かん之人見

 \sim



7. Outros assuntos

A Comissão também debateu sobre as questões associadas à fiscalização dos serviços de táxis. Por exemplo, alguns Deputados sugeriram ao Governo para este avançar com estudos sobre os motivos que levam os táxis a não querer deslocar-se até às zonas antigas de Macau e para encontrar medidas para resolver o problema. Outros Deputados consideram que deve ser aumentada a eficiência dos procedimentos sancionatórios relativos às infracções dos táxis. E outros ainda recomendaram ao Governo estudos e a definição de medidas para tratamento especial do transporte de passageiros durante os feriados e em períodos de tufão. E ainda outros consideram que a sinalização nas vias públicas nem sempre é clara, por isso, é necessário prestar atenção ao risco que esta representa para a segurança, sobretudo no caso dos sinais de trânsito que já estejam instalados há muito tempo. Alguns Deputados apelaram para se prestar atenção à tendência de envelhecimento dos motoristas de táxis. E houve ainda outros Deputados que sugeriram ao Governo o aumento da oferta de peças para os táxis que cumpram o modelo de emissões Euro IV e a divulgação dos respectivos preços, entre outras sugestões.

4. Balanço simples dos trabalhos de acompanhamento

Através das diversas reuniões, sobretudo da reunião em que se contou

MAZ



com a presença dos representantes do Governo, a Comissão ficou a perceber, na sua plenitude, os problemas existentes nos serviços públicos de táxis e qual é a situação actual, nomeadamente quanto aos problemas, relativos à execução da lei e às medidas que o Governo vai, previsivelmente, adoptar. Na sequência do debate, a Comissão acabou por considerar, por unanimidade, que há que analisar este assunto assumindo uma perspectiva do interesse público relevante em presença, com vista a aferir da necessidade e premência de se proceder à reforma do respectivo regime jurídico. A Comissão chegou a consenso quanto ao rumo da reforma do regime jurídico relacionado com os serviços de táxis, isto é, quanto ao papel dos serviços de táxis e à sua função enquanto meio de transporte público e não de instrumento de investimento, e apresentou mesmo várias opiniões e recomendações sobre o regime de emissão dos alvarás dos táxis e da sua fiscalização.

Os representantes do Governo afirmaram que vão assumir uma atitude de abertura em relação às opiniões e recomendações apresentadas pela Comissão, e prometeram inclui-las no documento de consulta que vai ser submetido a auscultação pública. Afirmaram ainda que o Governo está determinado a efectuar ajustamentos às políticas relativas aos serviços de táxis, e que vai recorrer à forma de lei para proceder à reestruturação do regime jurídico de transporte de passageiros em táxis, com vista a demonstrar a sua determinação em relação a esta reforma. Os representantes do Governo também assumiram a promessa de concluir, o mais rápido possível, a respectiva auscultação junto da população, bem

Mary Mind

b



como os respectivos trabalhos legislativos preparatórios, e realizar o envio da proposta de lei à Assembleia Legislativa para efeitos de apreciação.

Depois da reunião da Comissão, o Governo divulgou o documento de consulta intitulado "Revisão do Regime Jurídico do Transporte de Passageiros em Automóveis Ligeiros de Aluguer (Táxis)", do qual constam as opiniões e as recomendações apresentadas pela Comissão. O documento de consulta provocou um amplo e profundo debate no seio da sociedade, o que, sem qualquer dúvida, contribuirá para resolver as questões relacionadas com os táxis. Face a isto, a Comissão manifestou a sua satisfação e espera que o Governo ausculte, de forma séria, as opiniões da sociedade, e apresente um plano de reforma que satisfaça as necessidades do desenvolvimento social. A Comissão também vai estar atenta ao ponto de situação da reforma dos regimes jurídicos relacionados com os serviços de táxis.

Macau, aos 15 de Agosto de 2014.

A Comissão,

Chan Meng Kam

(Presidente)

2

0

 \bigwedge



low

Vong Hin Fai

(Secretário)

Cheong Lup Kwan Vitor

Cheang Chi Keong

José Maria Pereira Coutinho

Chui Sai Peng José



Leong On Kei

Lau Veng Seng

Zheng Anting

Lei Cheng I

Wong Kit Cheng