



Região Administrativa Especial de Macau

Regime jurídico dos controlos de migração e das autorizações de permanência e residência

Documento de consulta

Período de Consulta: 8 de Maio a 6 de Junho de 2018

Corpo de Polícia de Segurança Pública

2018

Índice

1. Introdução	1
1.1 Contexto da revisão legislativa	1
1.2 Objectivos da revisão legislativa	2
1.3 Período de consulta e outras informações sobre a consulta	3
1.3.1 Período de consulta pública:	3
1.3.2 Meios de apresentação das sugestões ou opiniões:	3
1.3.3 Modo de apresentação das sugestões ou opiniões:	4
2. Problemas e dificuldades reais de aplicação da lei vigente e soluções preconizadas	5
2.1 Fundamentos da revogação da autorização de permanência	5
2.2 Prazo máximo, de 60 dias, de detenção das pessoas em situação de imigração ilegal	5
2.3 Saída da RAEM fora dos postos fronteiriços	6
2.4 Falta de base legal inequívoca para os controlos biométricos de identidade	6
2.5 Aplicação de medida de interdição de entrada a pessoas cuja autorização de permanência caducou	6
2.6 Notificações aos interessados nos procedimentos administrativos	7
2.7 Combate a certas condutas autónomas de facilitação dos crimes de auxílio e acolhimento	7
2.8 Contactos com as pessoas titulares de autorizações de permanência mais prolongadas	8
2.9 Falta de base legal para a exigência de informação de acordo com o sistema APIS – “Advance Passenger Information System”	8
2.10 Inexistência de clara base legal para flexibilizar os controlos de migração, em casos especiais, fora dos postos fronteiriços	9
2.11 Situações de menores em situação de imigração ilegal	9
2.12 Autorizações especiais de permanência para fins de estudo	9
2.13 Prazo de pagamento de multas por pessoas colectivas	10
Tabela para sugestões e opiniões acerca da proposta de Regime jurídico dos controlos de migração e das autorizações de permanência e residência na RAEM	i
3. Outros problemas a resolver e melhorias e ajustamentos a efectuar	11
3.1 Colmatar lacunas	11
3.1.1 Menores filhos de não residentes nascidos na RAEM	11
3.1.2 Conhecimento rápido e sistemático das decisões dos Tribunais em matéria criminal conexas com aspectos de migração	11

3.1.3	Vendedores tradicionais de flores e produtos vegetais frescos da Ilha de Hengqin / Wan Chai	12
3.1.4	Controlo de não residentes em face dos registos dos estabelecimentos hoteleiros	12
3.2	Ajustamentos decorrentes de normas legais posteriores a 2004	13
3.2.1	Áreas da RAEM e outras áreas sob jurisdição da RAEM	13
3.2.2	Dados pessoais	13
3.3	Harmonização e clarificação da relação entre procedimento administrativo securitário / inquéritos penais	13
3.3.1	O conceito de fortes indícios	14
3.3.2	Reavaliação de medidas securitárias aplicadas	14
3.4	O controlo dos movimentos migratórios de menores	15
3.5	Correcção da “renovação” de autorizações de residência, após a sua extinção por caducidade	16
3.6	Eliminação da dispersão normativa	17
4.	Infracções criminais e administrativas	18
4.1	Crimes e aspectos conexos	18
4.1.1	Ampliação do alcance do crime de aliciamento:	18
4.1.2	Criminalização de certos actos jurídicos feitos em fraude à lei (vg. casamento falso)	18
4.1.3	Entrada fora dos postos de migração	19
4.1.4	Agravamento de política criminal relativamente às condutas de auxílio à migração ilegal e de acolhimento à imigração ilegal	19
4.1.5	Introdução de mecanismos de maior efectivação da responsabilidade das pessoas colectivas	20
4.2	Infracções administrativas	20
4.2.1	Novas infracções	20
4.2.2	Infracções a eliminar / manter	21
5.	Forma da legislação e regulamentação	22

1. Introdução

1.1 Contexto da revisão legislativa

Actualmente, existem dois diplomas de base em matéria de controlos de migração e das autorizações de permanência e residência na RAEM: a **Lei n.º 4/2003**, que estabelece os princípios gerais do regime de entrada, permanência e autorização de residência e a **Lei n.º 6/2004**, que aprova o regime legal de detenção e expulsão de não-residentes para prevenir e combater a imigração ilegal e aprova o respectivo regime penal e processual penal.

A separação do regime legal em duas leis sobre a migração tem razões históricas: a Lei n.º 4/2003 revogou e sucedeu ao Decreto-Lei n.º 55/95/M, de 31 de Outubro (*regime geral de entrada, permanência e fixação de residência em Macau*), que continha normas de natureza preponderantemente administrativa; e a Lei n.º 6/2004 revogou e sucedeu à Lei n.º 2/90/M, de 30 de Abril (*Lei da Imigração clandestina*), que continha normas de natureza preponderantemente securitária (*detenção, expulsão*) e coerciva (*penal*). No entanto, os dois regimes atrás referidos estão intimamente ligados.

A existência de dois diplomas legais principais relacionados com a mesma matéria e, ainda, o Regulamento Administrativo n.º 5/2003 (*Aprova o regulamento sobre a entrada, permanência e autorização de residência*) e o Regulamento Administrativo n.º 18/2003 (*Aprova o modelo do título especial de permanência*), tem levantado algumas dificuldades e confusões na execução e implementação do regime legal.

Desde a publicação e implementação dos diplomas supra mencionados, a situação socioeconómica da RAEM registou uma mudança vertiginosa, nomeadamente, com o implemento da política de turistas individuais e desenvolvimento do sector de jogos, o número de visitantes aumentou incessantemente. Em 2005, o número total de visitantes foi de 18.711.187 pessoas. Todavia, em 2012, esse número aumentou em cerca de 10 milhões, cifrando-se, em 2017, em mais de 32 milhões de visitantes, ou seja, um aumento de cerca de 74%, em 12 anos.

O grande número de visitantes tem efeitos muito importantes na vertente de melhoria

do ambiente económico da RAEM, mas também conduz à atracção da imigração ilegal e emprego irregular, bem como ao exercício de actividades que se afastam da finalidade turística, até à prática de infracções criminais, prejudicando a segurança e ordem pública da RAEM.

Para além disso, no contexto global do planeta, têm-se agravado os perigos decorrentes do terrorismo e da criminalidade altamente organizada transnacional, que se dedica não só ao tráfico de estupefacientes, mas também ao tráfico humano, à imigração ilegal e outros tipos de crimes muito graves, pelo que não pode ser negligenciado o impacto social destes fenómenos criminais.

1.2 Objectivos da revisão legislativa

No quadro de factores que ficaram enunciados, compreende-se facilmente a pressão crescente que vem recaindo sobre os órgãos e entidades públicas encarregues de aplicar as leis sobre controlos de migração e de permanência e que, simultaneamente, estão encarregues de missões de segurança pública.

A implementação da Lei n.º 4/2003 e da Lei n.º 6/2004 e das respectivas normas complementares vem ocorrendo há mais de uma década, das quais muitas já não se adequam ao desenvolvimento social de hoje. Assim, há que efectuar as alterações e ajustamentos necessários.

A alteração legislativa tem por objectivo resolver problemas e dificuldades encontrados na execução dos serviços rotineiros em matéria de migração. As soluções propostas são apresentadas detalhadamente na segunda parte do presente documento de consulta.

No entanto, a oportunidade de alteração legislativa deverá ser aproveitada para introduzir vários outros melhoramentos e soluções, quer de ordem técnico-jurídica, quer de harmonização da legislação da RAEM, quer, ainda, de ajustamentos de política criminal. Os aspectos principais destas sugestões constam na terceira parte do presente documento de consulta, sendo que os de política criminal são referidos especificamente na quarta parte do mesmo documento.

A alteração legislativa implicará a consagração de mecanismos de controlo, melhoria de administração em matéria de migração, combate eficaz à imigração ilegal e à permanência ilegal e prevenção de crimes, com o intuito de prosseguir o objectivo “Macau - centro internacional de turismo e lazer”, que implica maior abertura à movimentação de pessoas, mas garantindo adequados níveis de segurança para os residentes e visitantes.

1.3 Período de consulta e outras informações sobre a consulta

Face ao exposto, convidamos sinceramente as individualidades dos diversos sectores, incluindo cidadãos, empresas e instituições, a apresentarem, por escrito, as suas sugestões ou opiniões sobre o conteúdo do presente documento de consulta através de quaisquer dos meios abaixo indicados:

1.3.1 Período de consulta pública:

08 de Maio de 2018 a 06 de Junho de 2018

1.3.2 Meios de apresentação das sugestões ou opiniões:

- (1) Por carta: através de correio ou entrega directa ao Corpo de Polícia de Segurança Pública, sito na Praceta de 1 de Outubro, Macau, ou ao Serviço de Migração do Corpo de Polícia de Segurança Pública, sito na Travessa Um do Cais de Pac On, Taipa.
- (2) Por via electrónica: através do acesso à página electrónica específica no Portal do Governo da Região Administrativa Especial de Macau (www.gov.mo) ou no *website* do Corpo de Polícia de Segurança Pública (<https://www.fsm.gov.mo/psp/pt/rjmigracao>).



- (3) Por telefone e fax: Prestação de opiniões através de telefone nº.: 88970381 ou fax nº.: 88970382.

1.3.3 Modo de apresentação das sugestões ou opiniões:

- (1) Na capa de sugestões ou opiniões: Por favor, especifique na capa ou no cabeçalho da folha de sugestões ou opiniões o seguinte: **“Sugestões e Opiniões sobre o Regime jurídico dos controlos de migração e das autorizações de permanência e residência na RAEM”**.
- (2) Conteúdo das sugestões e opiniões e respectiva declaração de confidencialidade: Relativamente à apresentação de sugestões e opiniões, agradecemos que tenha como referência a **“Tabela de sugestões e opiniões acerca da proposta de lei sobre o Regime jurídico dos controlos de migração e das autorizações de permanência e residência na RAEM”**, a qual, querendo, pode ser destacada do presente documento de consulta.

Caso pretenda manter a confidencialidade das suas opiniões e sugestões, queira indicá-lo expressamente no campo correspondente.

O presente documento de consulta encontra-se disponível no *website* do Corpo de Polícia de Segurança Pública, no seguinte endereço: (<https://www.fsm.gov.mo/psp/pt/rjmigracao>).

2. Problemas e dificuldades reais de aplicação da lei vigente e soluções preconizadas

2.1 Fundamentos da revogação da autorização de permanência

A alínea 2) do n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 6/2004 vigente está redigida de forma excessivamente restritiva, sem justificação adequada. Na prática, não é possível invocar esta disposição legal para revogar a autorização de permanência de um turista cuja actividade aqui desenvolvida se afaste da finalidade turística.

Assim, relativamente aos fundamentos de revogação da autorização de permanência, o regime legal deve ser ajustado, de forma a autonomizar dois fundamentos de revogação:

- o cometimento reiterado de actos que violem leis ou regulamentos; ou **(e não “e” como na versão da lei actual)**;
- condutas do não residente, após a sua entrada na RAEM, que demonstrem que se desviou, de modo manifesto, dos fins que justificaram a autorização (de permanência).

2.2 Prazo máximo, de 60 dias, de detenção das pessoas em situação de imigração ilegal

O CPSP tem sentido grandes dificuldades relativamente ao prazo máximo, de 60 dias, de detenção. Em certos casos, durante o prazo de detenção, é difícil proceder à confirmação da identificação das pessoas detidas, ao tratamento do documento de viagem, à aquisição de título de transporte, a fim de efectuar o normal repatriamento das mesmas. Após o termo do prazo de detenção, essas pessoas continuam determinadas em permanecer na RAEM, constituindo um perigo latente em matéria de segurança.

Para fazer face a estas situações, será conveniente introduzir uma alteração legal para que, sob controlo jurisdicional, a contagem do prazo de 60 dias fique suspensa quando não se mostrar confirmada a identidade do detido, ou desde a data da solicitação de documentos ou informações à embaixada ou serviço consular da nacionalidade do detido até à satisfação do pedido; e / ou o detido estiver impossibilitado de viajar, devido a quaisquer motivos, ainda que

justificados (por exemplo, doença).

Por outro lado, para satisfazer a necessidade prática de garantir mais eficazmente a expulsão, prevenindo as declarações simuladas de extravio ou destruição intencional dos passaportes ou documentos de viagem, será conveniente consagrar a figura da retenção de passaporte ou documento de viagem das pessoas em situação de imigração ilegal.

2.3 Saída da RAEM fora dos postos fronteiriços

Os não residentes que entrem ilegalmente na RAEM e aqui encontrados em situação de imigração ilegal serão detidos, expulsos e interditos de entrar na RAEM; no entanto, não se encontra legalmente prevista nenhuma sanção para a saída fora dos postos fronteiriços.

Para os residentes, por outro lado, não existe qualquer penalidade pela prática de entrar ou sair da RAEM fora dos postos fronteiriços. Assim, para procurar assegurar o controlo efectivo e integral dos movimentos migratórios, será de tipificar a entrada e saída fora dos postos de migração como uma infracção administrativa, punível com multa.

2.4 Falta de base legal inequívoca para os controlos biométricos de identidade

O CPSP depara-se com a frequente ocorrência de casos de fraude de identidade, com base em documentos falsificados ou em documentos autênticos, mas usados fraudulentamente por terceiros não titulares dos mesmos. Torna-se necessário, por isso, consagrar na lei, de forma inequívoca, a possibilidade de recolha de elementos biométricos, dada a importância destes elementos para o efectivo combate as situações de imigração ilegal de melhor prevenção da criminalidade, designadamente a mais perigosa, de terrorismo e criminalidade organizada.

2.5 Aplicação de medida de interdição de entrada a pessoas cuja autorização de permanência caducou

A lei em vigor prevê que, em certas circunstâncias, possa ser aplicada a medida de interdição de entrada a quem for revogada a autorização de permanência. Todavia, na prática,

sucedem com alguma frequência que essa autorização se extingue (caduca) no decurso dos procedimentos administrativos para revogação da autorização de permanência. Nesses casos, a aplicação mais célere da medida de interdição de entrada fica prejudicada, ficando prejudicada, também, conseqüentemente, a justiça da mesma e a sua força dissuasora.

Para resolver esta dificuldade de ordem prática, a nova lei deveria consagrar expressamente, de forma excepcional, a possibilidade de aplicação da medida de interdição de entrada a quem tenha cometido acto censurável e susceptível de fundamentar a revogação da sua autorização de permanência, ainda que já não seja possível proceder à revogação de tal autorização por, entretanto, esta já ter caducado.

2.6 Notificações aos interessados nos procedimentos administrativos

O CPSP reporta a dificuldade sentida quanto à disciplina legal das notificações, sublinhando a insuficiência das previsões constantes do regime geral do Código do Procedimento Administrativo (CPA) quanto às formalidades de notificação (artigo 72.º do CPA). Assim, a nova lei deveria estabelecer regras claras quanto a este assunto, designadamente quanto à presunção de notificações feitas com recurso a registo postal, tendo por base as regras gerais dos artigos 200.º a 202.º do Código de Processo Civil e as disposições de outras leis da RAEM mais adaptadas ao caso, como, por exemplo, o artigo 113º da Lei do Trânsito Rodoviário.

2.7 Combate a certas condutas autónomas de facilitação dos crimes de auxílio e acolhimento

O CPSP tem dificuldades em combater certas condutas autónomas de facilitação da prática dos crimes de auxílio e acolhimento.

Essas condutas são socialmente muito censuráveis, e muito contribuem para a ocorrência desses crimes, mas, na maioria dos casos, não podem ser punidas por ser impossível estabelecer a cumplicidade ou a co-autoria, nos termos em que estas figuras estão definidas no Código Penal.

Assim, para se conseguir mais paz e ordem social, estas condutas deveriam ser

criminalizadas autonomamente, sempre que o facilitador de auxílio ou acolhimento tenha agido assim em troca de um pagamento ou para obter qualquer outro tipo de vantagem para si ou para terceiro.

2.8 Contactos com as pessoas titulares de autorizações de permanência mais prolongadas

O CPSP tem registado dificuldades práticas de contacto com as pessoas não residentes mas que são titulares de autorizações de permanência mais prolongadas. Por isso, quanto aos titulares de autorizações especiais de permanência de duração superior a 90 dias, a nova lei deveria instituir a obrigação de comunicação e actualização do domicílio, excepto os titulares de Título Especial de Permanência (TEP). De facto, quanto aos titulares de título especial de permanência (TEP), ou seja, os funcionários das representações oficiais do Governo Popular Central e das empresas públicas e de capitais públicos, da República Popular da China destacados para prestação de serviço na RAEM, o contacto está sempre assegurado por via do seu domicílio profissional.

2.9 Falta de base legal para a exigência de informação de acordo com o sistema APIS – “Advance Passenger Information System”

O CPSP enfrenta a dificuldade da falta de base legal para exigir o cumprimento do sistema de informação antecipada de passageiros das companhias aéreas.

Esse é um padrão internacional, que importa fazer aplicar na RAEM. Para o fazer cumprir, a nova lei deverá prever que as operadoras de transportes aéreos de passageiros são obrigadas a transmitir ao CPSP, até ao final do registo de embarque, os seguintes dados, relativamente a todos os viajantes que transportarem até à RAEM, incluindo tripulantes:

- Os elementos essenciais de identificação de cada passageiro, incluindo o nome completo, sexo, data de nascimento, nacionalidade, e o número, tipo, data de emissão e validade do documento de viagem utilizado; e
- Os demais elementos complementares necessários (tais como o posto de migração de entrada, o código do transporte, etc.), que deverão ser especificados

em normativo complementar, para mais rapidamente se adaptar às variações dos padrões internacionais quanto a esta matéria.

2.10 Inexistência de clara base legal para flexibilizar os controlos de migração, em casos especiais, fora dos postos fronteiriços

Dada a evolução económica da RAEM, particularmente no plano turístico, deve ser prevista na lei a possibilidade de, em casos especiais, e mediante o pagamento das taxas aplicáveis, o controlo fronteiriço poder ser realizado fora dos postos de migração, tal como na chegada aos heliportos ou a bordo de navio, na chegada às marinas.

2.11 Situações de menores em situação de imigração ilegal

O CPSP é confrontado, com frequência, com situações de menores em situação imigração ilegal, por vezes por períodos longuíssimos. Todavia, os menores, eles próprios, não são susceptíveis de sanção, naturalmente.

Quanto aos pais, não é possível dissuadir estas situações eficazmente, por falta de uma previsão legal que associe uma multa ou outra consequência negativa a essa prática. Assim, a lei deveria prever uma multa, a título de sanção administrativa, a incidir sobre os pais ou sobre quem exerce o poder paternal.

2.12 Autorizações especiais de permanência para fins de estudo

No domínio das autorizações especiais de permanência, o CPSP tem constatado a elevada possibilidade de abusos quando se invocam os estudos como fundamento para autorização especial de permanência.

Assim, em vez de inscrição ou matrícula na instituição de ensino da RAEM como se prevê na lei vigente, a nova lei deverá passar a exigir matrícula, excluindo-se a mera inscrição

Por outro lado, só deverão ser admitidos estudos em curso oficialmente reconhecido, ministrado por instituição integrante do sistema de ensino superior da RAEM.

2.13 Prazo de pagamento de multas por pessoas colectivas

O CPSP tem sentido dificuldades de ordem prática quanto ao prazo de pagamento de multas por pessoas colectivas, pois o prazo de 10 dias (corridos) da lei geral é excessivamente curto para o cumprimento de formalidades de controlo interno de pagamentos por parte dessas entidades.

Assim, convirá que o prazo se mantenha em 10 dias, mas 10 dias **úteis**, facilitando, além do mais, a viabilidade do pagamento em períodos de maior concentração de feriados públicos, como no Ano Novo Lunar e Natal.

Tabela para sugestões e opiniões acerca da proposta de Regime jurídico dos controlos de migração e das autorizações de permanência e residência na RAEM

IDENTIFICAÇÃO Nome do opinante/proponente individual ou denominação da entidade (pessoa colectiva ou equiparada):
Declaração de confidencialidade: Por favor assinale com o sinal ✓ na quadrícula caso deseje manter a sua opinião ou sugestão em segredo <input type="checkbox"/>
Data de entrega:
1. INTRODUÇÃO
1.1. Contexto da revisão legislativa
1.2. Objectivos da revisão legislativa
2. PROBLEMAS E DIFICULDADES DO CPSP NA APLICAÇÃO DA LEI ACTUAL E SUGESTÕES DE SOLUÇÕES
2.1 Fundamentos da revogação da autorização de permanência
2.2 Prazo máximo, de 60 dias, de detenção das pessoas em situação de imigração ilegal
2.3 Saída da RAEM fora dos postos fronteiriços
2.4 Falta de base legal inequívoca para os controlos biométricos de identidade

2.5	Aplicação de medida de interdição de entrada a pessoas cuja autorização de permanência caducou, no decurso do procedimento
2.6	Notificações aos interessados nos procedimentos administrativos
2.7	Combate a certas condutas autónomas de facilitação dos crimes de auxílio e acolhimento
2.8	Contactos com as pessoas titulares de autorizações de permanência mais prolongadas
2.9	Falta de base legal para a exigência de informação de acordo com o sistema APIS – “Advance Passenger Information System”
2.10	Inexistência de clara base legal para flexibilizar os controlos de migração, em casos especiais, fora dos postos fronteiriços
2.11	Situações de menores em situação de imigração ilegal
2.12	Autorizações especiais de permanência para fins de estudo
2.13	Prazo de pagamento de multas por pessoas colectivas
3.	OUTROS PROBLEMAS A RESOLVER E MELHORIAS E AJUSTAMENTOS A EFECTUAR
3.1	Colmatar lacunas
3.1.1	Menores recém-nascidos, filhos de não residentes nascidos na RAEM
3.1.2	Conhecimento rápido e sistemático das decisões dos Tribunais em matéria criminal conexas com aspectos de migração

3.1.3	Vendedores tradicionais de flores e produtos vegetais frescos da Ilha da Montanha / Wan Chai
3.1.4	Controlo de não residentes em face dos registos dos estabelecimentos hoteleiros
3.2	Ajustamentos decorrentes de normas legais posteriores aos diplomas a revogar
3.2.1	Águas territoriais e outras áreas sob jurisdição da RAEM
3.2.2	Dados pessoais
3.3	Harmonização e clarificação da relação entre procedimento administrativo securitário / inquéritos penais
3.3.1	O conceito de fortes indícios
3.3.2	Reavaliação de medidas securitárias aplicadas
3.4	O controlo dos movimentos migratórios de menores
3.5	Correcção da “renovação” de autorizações de residência, após a sua extinção por caducidade
3.6	Eliminação da dispersão normativa
4.	INFRACÇÕES CRIMINAIS E ADMINISTRATIVAS
4.1	Crimes e aspectos conexos
4.1.1	Ampliação do alcance do crime de aliciamento

4.1.2	Criminalização de certos actos jurídicos feitos em fraude à lei (vg. casamento falso)
4.1.3	Entrada fora dos postos de migração
4.1.4	Agravamento de política criminal relativamente às condutas de auxílio à migração ilegal e de acolhimento à imigração ilegal
4.1.5	Introdução de mecanismos de maior efectivação da responsabilidade das pessoas colectivas
4.2	Infracções administrativas
4.2.1	Novas infracções
4.2.2	Infracções a eliminar / manter
5. FORMA DA LEGISLAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	
6. OUTRAS QUESTÕES NÃO MENCIONADAS NO DOCUMENTO DE CONSULTA	

OBSERVAÇÕES:

- Este formulário pode ser utilizado para preenchimento directo ou apenas como referência, para facilitar a análise e organização durante o preenchimento de opiniões ou sugestões noutra documento;
- Se não houver espaço suficiente, por favor preencha segundo a ordem dos títulos em folha separada, marcando o respectivo capítulo ou secção e a página em que consta;
- Agradecemos que o conteúdo seja expresso de forma directa e sucinta quanto possível.

3. Outros problemas a resolver e melhorias e ajustamentos a efectuar

3.1 Colmatar lacunas

3.1.1 Menores filhos de não residentes nasci dos na RAEM

Na nova legislação deverá ser prevista a situação dos menores recém-nascidos, filhos de não residentes nascidos na RAEM. Estas crianças, obviamente, não estão originariamente em situação de imigração ilegal, porque não entraram na RAEM. Mas, o controlo dos fluxos migratórios deve ser integral e, portanto, a situação destas crianças deverá ser reportada à autoridade de migração.

Assim, propõe-se que os progenitores devam fazer prova, junto do Serviço de Migração do CPSP ou em qualquer posto de migração, do documento de viagem obtido para o filho cujo nascimento ocorra na Região, no prazo de 90 dias após o nascimento, renovável ou prorrogável, mediante motivo justificado. Se este dever não for cumprido, culposamente, propõe-se que não seja prevista multa: será mais eficaz prever que os progenitores ficam sujeitos à aplicação da medida de revogação de autorização de permanência e impedidos de requerer autorização de residência ou autorização especial de permanência pelo prazo de 2 anos, contados a partir do termo do prazo que tenha sido incumprido.

3.1.2 Conhecimento rápido e sistemático das decisões dos Tribunais em matéria criminal conexas com aspectos de migração

Para assegurar que a autoridade administrativa possa reagir de forma mais pronta à avaliação das necessidades securitárias, que por lei lhe incumbe, e para garantir mais justiça relativa (apreciando-se todos os casos e não apenas aqueles que chegam ao conhecimento do CPSP), o novo regime legal deverá impor às secretarias judiciais que enviem àquela autoridade, expeditamente, cópia integral das sentenças proferidas em quaisquer processos-crime contra cidadãos não residentes, ou que determinem a respectiva expulsão ou interdição de entrada e, ainda, das sentenças proferidas em processos instaurados pela prática de algum ou alguns dos crimes especificamente previstos no novo regime legal.

3.1.3 Vendedores tradicionais de flores e produtos vegetais frescos da Ilha de Hengqin / Wan Chai

A nova legislação deverá validar as normas costumeiras, da tradição, que habilitam determinados vendedores de flores e produtos vegetais frescos da Ilha de Hengqin e de Wan Chai a entrarem em Macau com a finalidade exclusiva do exercício, por conta própria, desse comércio, através das Pontes Cais designadas para o efeito pela Autoridade Marítima.

Estas entradas não podem exceder uma determinada quota diária, nem ultrapassar, em cada dia, um determinado número de horas, a fixar pelo Chefe do Executivo, em diploma complementar.

3.1.4 Controlo de não residentes em face dos registos dos estabelecimentos hoteleiros

Para permitir um controlo mais adequado da população não residente, o novo regime legal deverá instituir no ordenamento jurídico da RAEM a obrigação de todas as pessoas que explorem estabelecimentos hoteleiros de comunicarem ao CPSP, em determinado prazo, o alojamento de hóspedes não residentes da RAEM, bem como a respectiva saída.

Esta solução legal é idêntica à adoptada em muitos outros ordenamentos jurídicos, designadamente nos países aderentes do Acordo Schengen, incluindo Portugal, e também da Malásia e Região de Taiwan.

No novo regime, será de prever que esta obrigação de comunicação também não é aplicável relativamente a pessoas que, embora não residentes, sejam portadores de Título Especial de Permanência ou de Título de Trabalhador Não Residente.

A preservação, utilização e transmissão dos dados pessoais pelos estabelecimentos hoteleiros ao CPSP deverão ser feitas de forma segura, designadamente com cumprimento de adequadas regras de cibersegurança e mediante o respeito das normas gerais em matéria de dados pessoais.

3.2 Ajustamentos decorrentes de normas legais posteriores a 2004

O novo regime legal deverá proceder, para melhor harmonia do sistema jurídico, a ajustamentos decorrentes de alterações introduzidas por leis posteriores a 2004.

3.2.1 Áreas da RAEM e outras áreas sob jurisdição da RAEM

Quanto à noção de entrada e saída da RAEM, deverá fazer-se referência às áreas da RAEM, definidas pelo Decreto do Conselho de Estado da República Popular da China n.º 665 e no Mapa da Divisão Administrativa da RAEM, publicado no Boletim Oficial pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 128/2015.

Além disso, também deverá ser prevista uma nova realidade: as áreas que, não integrando a RAEM, estão sob sua jurisdição, como acontece com o campus da Universidade de Macau, na Ilha de Hengqin.

3.2.2 Dados pessoais

A nova lei deverá obter uma harmonização da legislação em matéria de migração com a Lei n.º 8/2005 (Lei da Protecção de Dados Pessoais).

Para o efeito, deverá prever, entre outros aspectos, a consagração legal expressa da existência da base de dados de migração e das respectivas finalidades, bem como definir a entidade responsável pelo tratamento dos dados pessoais e clarificar a questão dos direitos de acesso e oposição previstos na legislação sobre protecção de dados pessoais relativamente a dados classificados de secretos ou confidenciais.

3.3 Harmonização e clarificação da relação entre procedimento administrativo securitário / inquéritos penais

As leis em vigor induzem alguma confusão sobre a conexão entre o regime legal dos procedimentos administrativos securitários e os procedimentos criminais, que têm alguns pontos em comum, é certo, mas que são muito distintos em termos de competência e de finalidade.

A fonte maior do problema reside na utilização do conceito de “fortes indícios”, que é

muito próprio do Direito Processual Penal, para servir de fundamento às medidas de recusa de entrada e de interdição de entrada. Esta solução legal vigente induz a errada percepção nos cidadãos de que a decisão da autoridade administrativa competente em matéria securitária está condicionada e dependente da decisão penal da autoridade judiciária competente em matéria penal.

Por isso, é frequente que o cidadão abrangido por uma medida de interdição de entrada por ofensa corporal a outrem, por exemplo, se julgue (erroneamente) no direito de ver essa medida revogada se, entretanto, a vítima tiver desistido da queixa e, por causa dessa desistência, o procedimento penal ter sido arquivado.

3.3.1 O conceito de fortes indícios

Assim, na nova legislação, sempre que a decisão administrativa de recusa de entrada / interdição de entrada tenha por base um juízo de perigosidade decorrente de suspeitas de cometimentos de crimes, ou sua preparação, pela pessoa em causa, deverá operar-se a substituição do conceito processual criminal “fortes indícios” pelo conceito mais adequado ao direito administrativo “razões sérias”.

Quem tem de afirmar ou aferir se existem “fortes indícios” da prática de um crime, para decidir se leva o presumível agente a julgamento, ou não, é a autoridade judiciária. Para efeitos de medidas securitárias, não é de exigir à autoridade administrativa de migração avaliar se é ou não provável que o visado vá responder em julgamento criminal; ela só deverá preocupar-se, e aferir com boa fé e transparência, se existem **razões sérias** para acreditar que uma pessoa praticou actos que podem configurar uma conduta criminosa ou sua preparação, independentemente das condições de punibilidade penal (prescrição, desistência de queixa, inimputabilidade, etc.) Esta visão da questão baseia-se em termos de Direito Comparado, em previsão idêntica da lei portuguesa.

3.3.2 Reavaliação de medidas securitárias aplicadas

Por outro lado, para alcançar maior justiça dos casos, o novo regime jurídico deverá consagrar expressamente uma regra de **reavaliação de medidas securitárias de revogação de autorização de permanência e de interdição de entrada**, a pedido do visado, quando se

verifique, posteriormente, em face do teor do despacho da autoridade judiciária ou da decisão judicial relevantes, que, afinal:

- a conduta do visado não existiu ou, se existiu, não foi o visado que foi o autor de tal conduta; ou
- a ter existido essa conduta, não pode ser imputada ao visado responsabilidade penal, por se ter verificado uma causa de exclusão de ilicitude ou da culpa (legítima defesa; direito de necessidade; conflito de deveres; etc.).

3.4 O controlo dos movimentos migratórios de menores

A problemática das entradas e saídas de menores desacompanhados não está claramente resolvida na lei vigente e vem sendo abordada numa perspectiva de razoabilidade e bom senso.

Muitos países instituem controlo específico de movimentos de menores, numa base legal, expressamente definida (Exemplos: Austria, Croácia, Lituânia, Portugal, Roménia, Espanha; África do Sul). Nestes países, exige-se que os menores sejam acompanhados pelo pai/mãe; não sendo o pai ou mãe a acompanhar o menor, esta pessoa tem que exibir autorização do pai / mãe passada para esse efeito.

Noutros países e territórios, a exigência não consta na lei, mas ela é frequentemente aplicada, na prática: é o caso dos Estados Unidos da América. O Custom and Border Protection (Agency) recomenda fortemente aos viajantes que, devido aos crescentes incidentes de rapto de crianças e disputas conjugais sobre poder paternal, o adulto que viaja com um menor desacompanhado de ambos os pais seja portador de uma declaração dos mesmos (ou do progenitor não presente) autorizando o menor a viajar. Inclusive, o Custom and Border Protection recomenda que essa declaração seja autenticada.

Actualmente, devido às características próprias de Macau como cidade fronteiriça com enorme movimentação de pessoas com as zonas vizinhas, as autoridades têm entendido que não é prático exigir a autorização dos pais relativamente aos menores desacompanhados deles.

A autoridade de migração tem aplicado a orientação de que a saída de menores não

emancipados desacompanhados de quem exerce as responsabilidades parentais:

- não é, em regra, recusada (até porque, se os pais realmente quiserem impedir o menor de viajar podem, na prática, reter o respectivo documento de viagem);
- mas pode ser recusada, para confirmação de quem exerce as responsabilidades parentais, designadamente quando tenha havido prévia oposição escrita por um dos pais ou o comportamento do menor ou de quem o acompanha tenha levantado suspeitas.

De qualquer modo, sendo uma matéria de grande sensibilidade e actualidade, devido às crescentes preocupações com a pornografia infantil, tráfico de pessoas, rapto de crianças em casos de divórcios litigiosos, etc., a nova legislação deverá marcar posição clara, quanto a este tema.

3.5 Correção da “renovação” de autorizações de residência, após a sua extinção por caducidade

Segundo o regime actual, existe um prazo normal para requerer a renovação da autorização de residência, que decorre antes de a mesma caducar. Todavia, as autorizações de residência, depois de caducarem, ainda podem ser “renovadas”, nos 180 dias seguintes à data da caducidade, se o interessado pagar a multa aplicável e justificar a razão do seu atraso.

Esta previsão tem graves inconvenientes, pois (1) é pouco justificável, porque os interessados sabem bem que o procedimento de renovação deve ser iniciado antes da caducidade; (2) gera grandes custos administrativos para a Administração; (3) é materialmente inconsistente, porque, em rigor, não é possível renovar o que já se extinguiu (por caducidade, neste caso) e porque, juridicamente, a situação da pessoa na RAEM fica estranha: ela já não tem título de residência válido (porque caducou), mas será excessivo equipará-la às pessoas em situação de imigração ilegal.

Assim, a nova legislação deverá prever que o interessado deve requerer a renovação de autorização de residência com um prazo de antecedência razoável (por exemplo, nos primeiros 60 ou 90 dias dos 120 que antecedem o termo de validade), a fim de dar tempo suficiente às autoridades para processar o pedido. Quando o pedido de renovação for

apresentado fora desse prazo, mas ainda antes de expirar a validade da autorização, ser-lhe-á cobrada uma taxa adequada (não uma multa), a fim de compensar os custos adicionais de urgência, sendo-lhe emitida uma autorização de prorrogação, válida pelo período previsivelmente necessário ao procedimento de regularização.

3.6 Eliminação da dispersão normativa

Como já se referiu na Introdução, a existência de duas leis principais e outros dois diplomas complementares relacionados com a mesma matéria tem levantado algumas dificuldades de interpretação e compreensão do regime legal.

Assim, a nova legislação deverá prever um “regime jurídico dos controlos de migração e das autorizações de permanência e residência na RAEM”, complementado por um regulamento administrativo principal, revogando a Lei n.º 4/2003 (Princípios gerais de entrada, permanência e autorização de residência), a Lei n.º 6/2004 (Lei da Imigração Ilegal e Expulsão), o artigo 33.º da Lei n.º 6/97/M (Lei da Criminalidade Organizada), o Regulamento Administrativo n.º 5/2003 (Regulamento sobre a entrada, permanência e autorização de residência) e o Regulamento Administrativo n.º 18/2003 (Título especial de permanência).

Aliás, esta condensação do Regime jurídico numa única lei (uma lei, em vez de duas leis) dará sequência a uma aspiração referida pela Comissão Permanente da Assembleia Legislativa que, em 2004, apreciou o projecto que culminou na Lei n.º 6/2004.

4. Infracções criminais e administrativas

A nova legislação deverá manter a previsão de normas penais avulsas (como na actual Lei n.º 6/2004) e de infracções administrativas (como na actual Lei n.º 4/2003).

4.1 Crimes e aspectos conexos

Deverá procurar-se uma correcta tipificação do crime de emprego irregular, que coloca a censurabilidade na *execução* do contrato e não, como sucede na lei em vigor, na *celebração* do mesmo.

Por outro lado, a nova legislação deverá introduzir mecanismos tendentes a tornar mais efectiva a responsabilização penal, em ordem a melhor prosseguir a defesa da ordem e segurança públicas como bens essenciais da comunidade. Quanto a este objectivo, serão especialmente de destacar os seguintes aspectos:

4.1.1 Ampliação do alcance do crime de aliciamento:

A tipificação penal deverá passar a abranger a migração ilegal, ou seja, o aliciamento também a saídas ilegais, fora dos postos de migração (não só entradas).

4.1.2 Criminalização de certos actos jurídicos feitos em fraude à lei (vg. casamento falso)

O casamento de conveniência, que corporiza um contrato simulado pelas partes, com o objectivo de proporcionar a obtenção ou de obter autorização de residência ou autorização especial de permanência na RAEM (não para genuinamente constituir família) deve ser tipificado como crime, de forma expressa e autónoma, para que não existam dúvidas nesta matéria tão relevante.

Este é um problema de ordem mundial, que muitos países e territórios consideram constituir uma ameaça à ordem social e à segurança dos mesmos, nomeadamente no que refere ao controlo de imigração ilegal. Na União Europeia, o artigo 35.º da Directiva 2004/38/CE de 29 de Abril, expressamente habilitou os Estados membros a "... tomar as medidas necessárias para recusar, fazer cessar ou retirar qualquer direito conferido pela presente directiva em caso de abuso de direito ou de fraude, como os casamentos de

conveniência.”

Esta previsão deve ser estendida a outros actos jurídicos, como a união de facto, a adopção e o contrato de trabalho falsos / fictícios, que também são fraudulentamente utilizados com o mesmo objectivo de obter autorização de residência ou autorização especial de permanência.

4.1.3 Entrada fora dos postos de migração

A legislação em vigor não considera a entrada na RAEM fora dos postos de migração como uma infracção criminal.

Actualmente, a conduta de quem entra na RAEM fora dos postos de migração só é considerada crime, punível com pena de prisão até 1 ano, se estiver em causa uma reentrada ilegal, isto é, uma entrada fora dos postos de migração dentro do período de interdição de entrada (artigo 21.º da Lei n.º 6/2004).

Todavia, no futuro, será adequado que a lei também criminalize com a mesma pena da reentrada ilegal quem entre, ou tente entrar, ilegalmente (*fora dos postos de migração, ou dentro dos postos mas iludindo as autoridades, ou com recurso a documentos falsos ou alheios*), após ter sido **pessoalmente** notificado pela autoridade da intenção de lhe ser aplicada medida securitária.

4.1.4 Agravamento de política criminal relativamente às condutas de auxílio à migração ilegal e de acolhimento à imigração ilegal

As condutas de auxílio à migração ilegal e de acolhimento à imigração ilegal põem fortemente em causa os interesses colectivos relativos ao trabalho e emprego e estão também, frequentemente, conexas com práticas de tráfico humano.

Assim, justifica-se que a nova legislação endureça a reacção criminal, introduzindo-se a punibilidade da tentativa pelo crime de auxílio e criminalizando-se certas condutas autónomas de facilitação do auxílio e acolhimento, conforme já explicitado supra, no n.º 2.7).

4.1.5 Introdução de mecanismos de maior efectivação da responsabilidade das pessoas colectivas

O mecanismo da responsabilização penal das pessoas colectivas é de grande importância e eficácia em termos práticos e já está previsto em diversos diplomas legais da RAEM: por exemplo, no artigo 22.º da Lei n.º 7/2003 (Lei do Comércio Externo); no artigo 3.º da Lei n.º 6/96/M (Regime jurídico das infracções contra a saúde pública e contra a economia); no artigo 202.º do Decreto-Lei n.º 43/99/M (Regime do direito de autor e direitos conexos); no artigo 298.º do Decreto-Lei n.º 97/99/M (Regime jurídico da propriedade industrial).

Em 2009, o artigo 40.º da Lei n.º 21/2009 aditou o artigo 26.º-B à Lei n.º 6/2004, o qual prevê que as pessoas colectivas, mesmo que irregularmente constituídas, as associações sem personalidade jurídica e as comissões especiais são responsáveis pelo crime previsto no artigo 16.º (ou seja, o crime de emprego ilegal).

Todavia, não existe razão válida que sustente a não imputação de responsabilidade penal da pessoa colectiva por outros crimes previstos na mesma lei. Assim, a nova legislação deverá prever expressamente que será imputada responsabilidade criminal às pessoas colectivas pela prática dos crimes de aliciamento e auxílio à migração ilegal e de acolhimento de ilegais. Além disso, aquelas incorrem igualmente na responsabilidade (civil) pelo reembolso das despesas de recambiamento de cidadãos em situação de imigração ilegal em que a RAEM tenha incorrido, por virtude dos crimes em causa.

4.2 Infracções administrativas

4.2.1 Novas infracções

Como já se referiu no ponto 2.3, para procurar assegurar o controlo efectivo e integral dos movimentos migratórios, incluindo do ponto de vista da fiabilidade estatística, deverá ser prevista a infracção administrativa de “entrada e saída fora dos postos de migração”. Esta previsão abrangerá também os residentes da RAEM.

Por razão de coerência e efectividade legal, outras infracções administrativas deverão ser criadas na nova legislação, para os casos de:

- falta de comunicação tempestiva das alterações da residência habitual das pessoas titulares de autorização especial de permanência, de duração superior a 90 dias – vide, supra, n.º 2.8;
- manutenção de menores em situação de imigração ilegal na RAEM – vide supra, n.º 2.11;
- incumprimento culposo dos deveres de comunicação que deverão ser impostos às empresas transportadoras e aos estabelecimentos hoteleiros – vide, supra, n.º 2.9 e n.º 3.1.4.

4.2.2 Infracções a eliminar / manter

Em contrapartida, deverá eliminar-se a multa por renovação da autorização de residência depois de expirado o prazo da respectiva validade, pois a nova legislação deverá deixar de prever a admissibilidade do pedido de renovação depois da caducidade. A apresentação do pedido de renovação fora do prazo adequado ao seu tratamento normal, mas ainda dentro da validade da autorização a renovar, estará sujeita a uma taxa, não a multa – vide, supra, n.º 3.5.

Para além disso, deverão manter-se, na nova legislação, as multas por infracções administrativas já actualmente previstas, tais como:

- pelo excesso de permanência na RAEM;
- pela falta de requerimento do Bilhete de Identidade de Residente dentro do prazo estipulado;
- pela falta de comunicação tempestiva das alterações de residência habitual dos titulares de autorização de residência.

5. Forma da legislação e regulamentação

Os controlos de migração, bem como as recusas de entrada (e, portanto, de permanência) na RAEM estão directamente relacionados com a liberdade de deslocação dos indivíduos, implicando restrições a tal liberdade.

Para além disso, os interesses públicos subjacentes aos controlos de migração e à concessão do estatuto de residência não permanente são tão importantes que se torna necessário criminalizar determinadas condutas que, mais censuravelmente, põem em causa tais interesses públicos.

Por isso, a forma de lei é imprescindível para concretizar as partes mais importantes e sensíveis em matéria de controlos de migração e de autorizações de permanência e de residência.

Todavia, nem todas as matérias a regular carecerão de constar de lei formal. Assim, dentro das previsões da Lei n.º 13/2009 (Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas), será conveniente que a nova legislação preveja a emissão de um regulamento administrativo complementar principal que estabeleça normas sobre:

- Procedimentos administrativos para concessão de autorização de entrada, permanência e residência;
- Regime das autorizações especiais de permanência, nomeadamente quanto à duração das mesmas e requisitos a cumprir;
- Taxas e respectivo regime de isenções e reduções.

