

2ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 3/II/2004

Assunto: Proposta de lei intitulada «*Lei da Imigração Ilegal e da Expulsão*».

I - Introdução

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou, no dia 19 de Abril de 2004, a proposta de lei intitulada «Lei da clandestinidade e expulsão», a qual foi admitida pela Presidente da Assembleia Legislativa, nos termos regimentais, no dia 20 de Abril de 2004.

Essa proposta de lei foi aprovada, na generalidade, em reunião plenária realizada no dia 4 de Maio de 2004 e, na mesma data, distribuída a esta Comissão para efeitos de exame e emissão de parecer.

A Comissão reuniu nos dias 6, 12 e 20 de Maio, 8 e 17 de Junho e 2 de Julho tendo contado com a presença e a colaboração de representantes do Governo em duas dessas reuniões.

Dessa colaboração resultou a apresentação, em 1 de Julho de 2004, de uma nova versão da proposta de lei que, em parte, reflecte as opiniões expressas no seio da Comissão.

Ao longo do presente Parecer, as referências aos artigos serão feitas com base na nova versão da proposta de lei.

II – Apreciação genérica

1. As características sociais, políticas e económicas de Macau têm servido, ao longo dos tempos, como um pólo de atracção para pessoas das mais diversas origens. Contudo, as limitações físicas e a pressão demográfica existente na sociedade local impõem a adopção de uma rigorosa política de imigração que possa garantir a harmonia e a sustentabilidade do desenvolvimento económico e social.

A ordem jurídica da RAEM viu recentemente ser aprovada a Lei n.º 4/2003, consagrando os princípios gerais do regime de entrada, permanência e autorização de residência, que representa um elemento-chave na delineação, numa abordagem positiva, da referida política de imigração. Através da consagração legal dos critérios para a fixação de residência, entrada e permanência, a RAEM deu cumprimento à previsão do parágrafo 2 do artigo 139º da Lei Básica, segundo o qual «o Governo da Região Administrativa Especial de Macau pode aplicar medidas de controle da imigração sobre a entrada, estadia e saída de indivíduos de países e regiões estrangeiros».

Contudo, a política de imigração necessita de uma vertente negativa de combate à imigração ilegal. A Lei n.º 2/90/M, de 3 de Maio - lei da imigração clandestina (alterada pelo Decreto-Lei n.º 39/92/M, de 20 de Julho, pelo Decreto-Lei n.º 11/96/M, de 12 de Fevereiro, e pela Lei n.º 8/97/M, de 4 de Agosto), tem sido um instrumento útil de combate e controlo desta realidade existente na sociedade local. Através deste instrumento legal, visa-se punir quem incentiva e

promove a entrada e permanência em Macau de pessoas que para tal não estão autorizadas e o afastamento daqueles que decidiram contornar as exigências da lei para permanecerem na RAEM.

Apesar de continuar a cumprir a sua função, a Lei n.º 2/90/M, de 3 de Maio, necessita de ser adaptada ao novo enquadramento legal e constitucional da RAEM. Razão pela qual, a sua revisão foi incluída no plano de produção e revisão legislativa a curto e médio prazo, divulgado pelo Governo em Abril de 2002. Aliás, nos termos da Nota justificativa que acompanha a proposta de lei, a presente iniciativa legislativa sobre a imigração ilegal visa *«o aperfeiçoamento da legislação anterior e bem assim a sua harmonização com o novo regime de entrada e permanência, dotando-a de uma maior abrangência e eficácia no afastamento, da RAEM, de indesejáveis»*.

2. Os princípios gerais da proposta de lei em análise não diferem em muito dos constantes da Lei n.º 2/90/M, de 3 de Maio. Inova aquela, contudo, ao consagrar um regime de detenção privativo da execução da medida de expulsão. A Comissão acolhe a proposta apresentada pelo Governo, considerando a expulsão como a forma mais eficaz de afastar de Macau aqueles que aqui permanecem em violação das regras de entrada e permanência. Razão pela qual, o regime sancionatório, que se mantém praticamente inalterado, continua a centrar-se na punição de quem instiga, auxilia ou, de alguma forma, facilita a imigração ilegal, e não tanto do imigrante ilegal em si mesmo.

Na análise do regime de expulsão constante desta iniciativa legislativa, é de salientar as alterações a esse regime introduzidas na nova versão da proposta de lei: a aplicação da medida de expulsão fica limitada aos casos classificados como de imigração ilegal (tal como definidos nos n.ºs 1 e 2 do

artigo 2.º), enquanto que o afastamento da RAEM dos não-residentes que sejam considerados "indesejáveis" - por razões de segurança, saúde pública ou por exercício de trabalho ilegal - passa a ser feito com recurso às medidas complementares previstas no Capítulo IV, nomeadamente a revogação da autorização de permanência (artigo 11.º) e a interdição de entrada (artigo 12.º).

Esta alteração, que não afecta os princípios subjacentes à proposta de lei e que é igualmente apta a combater com eficácia o fenómeno do trabalho ilegal, visa, por um lado, tornar a aplicação do regime legal de combate à imigração ilegal mais flexível, sem comprometer o necessário rigor e salvaguarda dos direitos das pessoas; por outro lado, segundo a explicação apresentada à Comissão pelo proponente, visa compatibilizar o regime legal ora em apreço com os regimes homólogos da generalidade dos ordenamentos jurídicos estrangeiros.

Este entendimento, porém, não reuniu consenso no seio da Comissão. Apesar de a maioria dos membros da Comissão aceitar a nova versão apresentada pelo Governo, houve deputados que manifestaram a sua discordância quanto ao âmbito do regime da expulsão tal como delineado na nova versão da proposta de lei. Consideram tais deputados que o tratamento dado aos não-residentes encontrados a trabalhar ilegalmente (que, recorde-se, podiam ser expulsos da RAEM ao abrigo da versão inicial e que, com a nova versão, vêem a sua autorização de permanência revogada, devendo abandonar a RAEM num prazo fixado no respectivo despacho de revogação) vai enfraquecer o combate ao fenómeno do trabalho ilegal.

3. A Comissão tem consciência que o regime detentivo constante da proposta de lei pode ser visto como atentatório da liberdade pessoal das pessoas detidas, uma vez que prevê prazos de detenção que vão para além daqueles previstos na legislação processual penal e que estão abrangidos pela

norma de garantia constante do artigo 28.º da Lei Básica. No entanto, ponderadas as experiências de direito internacional apresentadas pelo Governo, as razões de segurança interna que justificam tais detenções, as garantias de controlo jurisdicional que a própria proposta de lei prevê e a previsão expressa que a pessoa detida goza dos mesmos direitos que os arguidos em processo penal (norma incluída na nova versão da proposta de lei), a Comissão, à semelhança da opinião do Plenário expressa pela aprovação na generalidade desta iniciativa legislativa por unanimidade, considera aceitável que, para garantir a execução da medida de expulsão, uma pessoa possa ficar detida, em centros de detenção especificamente criados para o efeito e sob controlo jurisdicional, pelo período estritamente necessário à efectivação da expulsão, não podendo ultrapassar o prazo de 60 dias.

4. Um dos objectivos declarados da presente iniciativa legislativa é a compleição do regime jurídico de combate à imigração ilegal. É de reconhecer que, quando comparado com a lei vigente, a proposta de lei é mais completa e estruturada, daí resultando - espera-se - uma mais fácil interpretação e aplicação da lei. Tanto ao nível da definição dos casos de imigração ilegal, como do regime de detenção e expulsão anteriormente exposto, como também ao nível dos casos de interdição de entrada, a futura lei da imigração ilegal consegue reunir o essencial do regime aplicável. Pena é que o processo de modernização legislativa na área da imigração, consubstanciado pela Lei n.º 4/2003 e pela presente proposta de lei, não tenha conduzido à junção das duas vertentes da política de imigração num só diploma legal. Tal medida, que se crê não ter sido possível por razões de ordem temporal e de gestão do processo legislativo, teria sido um passo importante no sentido da simplificação das leis da imigração. Ainda assim, a proposta de lei, particularmente a sua nova versão,

consegue fazer a justaposição com os demais diplomas legais, nomeadamente com a Lei n.º 4/2003, e completar o regime jurídico da imigração. Veja-se, a título de exemplo, o regime de interdição de entrada (artigo 12.º da proposta de lei) que é delimitado pela figura próxima da recusa de entrada, constante do artigo 4.º da Lei n.º 4/2003.

5. Por fim, e ao nível da apreciação genérica, a Comissão gostaria de exortar o Governo e a população em geral para a necessidade da aplicação rigorosa da futura lei da imigração ilegal. Daí resultarão benefícios claros para a sociedade em geral, nomeadamente ao nível da promoção do emprego da população local e da garantia da segurança interna.

III – Apreciação na especialidade

Para além da apreciação genérica apresentada no ponto anterior, a análise efectuada na Comissão teve como propósito, nos termos do artigo 118º do Regimento da Assembleia Legislativa, apreciar a adequação das soluções concretas aos princípios subjacentes à proposta de lei e assegurar a perfeição técnico-jurídica das disposições legais.

Nestes termos, a proposta de lei foi analisada na especialidade em estreita colaboração com o proponente. Dessa análise resultaram alterações à versão inicial da proposta de lei, das quais cumpre destacar as seguintes:

- **Sistematização**

A proposta de lei sofreu alterações ao nível da sistematização, com o objectivo de facilitar a compreensão e aplicação das suas normas. Neste sentido, dividiu-se o articulado em seis capítulos: disposições gerais, detenção, expulsão, medidas complementares, regime penal e processual penal e disposições finais. Em particular, crê-se que com a nova sistematização as matérias atinentes à detenção e à expulsão ficam agrupadas de forma mais clara.

- **Título da lei**

O título da proposta de lei sofreu alterações, tendo, na versão chinesa, sido eliminado o termo "sobre" e, na versão portuguesa, sido substituído o termo "clandestinidade" por "imigração ilegal", com o objectivo de melhor adequar a presente iniciativa legislativa com a legislação em vigor.

- **Artigo 1.º - Objecto**

Por razões de clareza do âmbito de aplicação da futura lei, foi aditado um artigo com o respectivo objecto. Através da sua redacção fica claro que a futura lei só pode ser aplicada a não-residentes da RAEM.

- **Artigo 2.º - Imigração ilegal (artigo 1.º da versão inicial)**

Acrescentou-se a segunda parte do n.º 2 ("*... e aquelas a quem tenha sido revogada a autorização de permanência, quando não abandonem a RAEM no prazo fixado.*"), por forma a completar o mecanismo do artigo 11.º.

Na versão portuguesa, o conceito "clandestinidade" foi substituído pelo conceito "imigração ilegal", por forma a ser feita a compatibilização conceptual com outros diplomas normativos da RAEM, nomeadamente com a Lei n.º 4/2003, com o Regulamento Administrativo n.º 5/2003 e com os diplomas orgânicos das diferentes forças de segurança.

- **Artigo 3.º - Dever de comunicação (artigo 11.º da versão inicial)**

A norma referente ao dever de comunicação tem uma nova inserção sistemática, passando a constar do capítulo referente às disposições gerais. O seu conteúdo não sofreu alteração.

- **Artigo 4.º - Detenção (artigo 5.º da versão inicial)**

O artigo referente à detenção foi alterado no sentido de simplificar o procedimento de aplicação desta medida e por forma a evitar dúvidas quanto à competência para manter a detenção por período superior a 48 horas: *a detenção por período superior a 48 horas está sujeita a validação jurisdicional e só pode fundar-se na garantia da execução da medida de expulsão ou em razões de segurança (n.º 3).*

Ao nível dos prazos, consagra-se a regra segundo a qual "*a detenção tem a duração que se mostre estritamente necessária à execução da expulsão*", não podendo em caso algum a detenção prolongar-se por mais de 60 dias.

O n.º 4 corresponde ao artigo 7.º da versão inicial, que é correspondentemente eliminado.

- **Artigo 5.º - Controlo jurisdicional (artigo 6.º da versão inicial)**

O artigo respeitante ao controlo jurisdicional da medida de detenção sofreu alterações de redacção e, sobretudo, uma definição mais rigorosa da tramitação processual respectiva. Por outro lado, é expressamente referida a intervenção do Ministério Público e é reforçado o poder de reavaliação da medida de detenção a cargo do juiz.

- **Artigo 6.º - Direitos do detido**

Com a inclusão deste novo artigo e com a remissão para o Código de Processo Penal, pretende-se que as pessoas que sejam sujeitas a esta medida restritiva da liberdade gozem dos mesmos direitos que estão consagrados para os arguidos em processo penal. Desta forma garante-se um tratamento igualitário para situações semelhantes e evita-se uma repetição normativa desnecessária.

- **Artigo 7.º - Centros de detenção (artigo 10.º da versão inicial)**

As alterações introduzidas no artigo referente aos centros de detenção visam clarificar os objectivos e condições de tais centros. Assim, determina-se que qualquer detenção superior a 48 horas (que, recorde-se, tem de ser determinada por um órgão judicial) só pode ser efectuada num centro de detenção especificamente criado para este efeito. Uma vez que estes detidos não cometeram qualquer ofensa de natureza criminal, a sua detenção não pode ser efectuada num estabelecimento prisional, juntamente com pessoas suspeitas ou condenadas pela prática de ilícitos criminais.

Por outro lado, incluiu-se no n.º 2 uma norma de salvaguarda das condições físicas dos centros de detenção, determinando que "*devem ser dotados de condições condignas para o alojamento de pessoas, respeitando as normas legais e instrumentos de direito internacional sobre detenção aplicáveis*".

- **Artigo 8.º - Expulsão (artigo 2.º da versão inicial)**

Tal como foi já referido no ponto 2 da apreciação genérica deste Parecer, o artigo da expulsão foi alterado, passando a ser aplicável apenas aos casos de imigração ilegal. Assim, foi eliminado o n.º 2 do artigo correspondente da versão inicial da proposta de lei.

Para além dessa alteração, foi acrescentada a segunda parte do n.º 1 que salvaguarda a responsabilidade criminal e a aplicação de quaisquer sanções em que a pessoa expulsa incorra pela prática de outras infracções enquanto permaneceu na RAEM.

O n.º 2 corresponde à norma constante do n.º 1 do artigo 9.º da versão inicial da proposta de lei, que é eliminado.

- **Artigo 9.º - Proposta de expulsão (artigo 8.º da versão inicial)**

Este artigo não sofreu alterações substanciais, tendo a sua redacção sido alterada no sentido de clarificar a tramitação processual da proposta de expulsão. Assim, determina-se que "o processo de expulsão é instruído pelo Corpo de Polícia de Segurança Pública, devendo a respectiva proposta de expulsão ser fundamentada e apresentada no prazo de 48 horas, para decisão do Chefe do Executivo".

- **Artigo 11.º - Revogação da autorização de permanência**

Tal como referido aquando da apreciação genérica desta iniciativa legislativa, a actual versão inova ao consagrar um mecanismo de revogação da autorização de permanência para quem, sem se encontrar na situação de imigração ilegal tal como definido no artigo 2.º, for detectado no exercício de trabalho ilegal; manifestamente se desvie dos fins que justificam a autorização de permanência; ou constitua perigo para a segurança e ordem públicas da RAEM.

No regime ora proposto, havendo uma revogação da autorização de permanência, a pessoa em causa tem de abandonar a RAEM num prazo determinado no despacho de revogação. Em regra, a pessoa deve abandonar a Região no mais curto prazo possível (podendo eventualmente ser uma questão de horas), não podendo esse prazo ser superior a dois dias (proémio do n.º 2). No entanto, prevê-se que este prazo possa ser reduzido - devendo o abandono ser imediato - quando a revogação da autorização de permanência se fundamente em razões de segurança ou salvaguarda da ordem pública. O prazo pode igualmente ser alargado - não podendo ser inferior a 8 dias - quando a pessoa a quem tenha sido revogada a autorização de permanência se encontre

legalmente na RAEM há mais de 6 meses. Considera-se, neste caso, que a duração da permanência faz com que haja uma maior ligação à RAEM e que um prazo mais dilatado é necessário para que a pessoa tenha tempo para resolver todas as questões pendentes antes de abandonar a Região.

Caso não abandone a RAEM no prazo determinado, essa pessoa passa a estar abrangida pela parte final do n.º 2 do artigo 2.º, sendo considerada como estando em situação de imigração ilegal e passando a estar, conseqüentemente, sujeita às medidas de detenção e de expulsão prevista na lei para tais casos.

- **Artigo 12.º - Interdição de entrada (artigo 3.º da versão inicial)**

A segunda medida complementar prevista na proposta de lei é a interdição de entrada. A nova versão da proposta de lei faz uma clarificação dos fundamentos desta medida. Mantém-se a interdição de entrada com os fundamentos do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 4/2003, mas clarifica-se a distinção entre a interdição de entrada (prevista nesta iniciativa legislativa) e a recusa de entrada (prevista na Lei n.º 4/2003), optando-se por fazer uma remissão para aquela lei, por se mostrar tecnicamente mais correcto e para evitar a possibilidade de dúvidas na distinção das duas figuras, devido a uma sobreposição que a versão inicial deixava supor.

Os n.ºs 3 e 4 correspondem, com alterações de redacção, ao artigo 4.º da versão inicial da proposta de lei, que é eliminado.

- **Capítulo V - Regime penal e processual penal**

Os artigos 13.º a 26.º, que contêm o regime penal e processual penal, não sofreram alterações substanciais. Para além de pequenos ajustamentos técnicos e de redacção, procedeu-se à divisão do anterior artigo 21.º em dois artigos autónomos: o artigo 21.º (reentrada ilegal), que corresponde ao n.º 1 do artigo 21.º da versão inicial, e o artigo 22.º (crimes cometidos por indivíduos em situação de imigração ilegal), que corresponde ao n.º 2 do artigo 21.º da versão inicial.

Questionado o proponente sobre a razão de algumas das penas previstas nesta proposta de lei serem aparentemente mais brandas do que aquelas que resultariam da aplicação do Código Penal em crimes semelhantes, foi explicado que tal se destina a possibilitar a aplicação da forma sumária do processo penal.

- **Artigo 27.º - Casos excepcionais (artigo 12.º da versão inicial)**

A norma que confere competência ao chefe do Executivo para, em casos excepcionais, poder dispensar, perdoar, atenuar ou reduzir sanções de natureza não penal aplicadas ao abrigo da futura lei, tem uma nova inserção sistemática, passando a constar do capítulo referente às disposições finais. O seu conteúdo não sofreu alteração substantiva.

- **Artigo 28.º - Norma transitória**

Houve necessidade de incluir uma norma transitória que regule a detenção, enquanto não forem criados os centros de detenção previstos no

artigo 7.º. Fica assim claro que o regime da detenção por períodos superiores a 48 horas só é aplicável depois de tais centros existirem fisicamente.

- **Ajustamentos técnico-jurídicos**

Para além dos aspectos abordados nos pontos anteriores, a Comissão considerou melhoramentos de redacção de várias normas visando o seu aperfeiçoamento técnico-jurídico, sem reflexos no conteúdo substancial das mesmas.

V – Conclusão

Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei, a Comissão:

- a) é de parecer que a proposta de lei reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;
- b) sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, 2 de Julho de 2004.

A Comissão,

Leong Heng Teng
(Presidente)

Cheong Vai Kei

Leong Lok Wa

Kwan Tsui Hang

Jorge Manuel Fão

Au Chong Kit

Ng Kuok Cheong

Vong Hin Fai
(Secretário)