



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

NOTA JUSTIFICATIVA

Regime jurídico do controlo de migração e das autorizações de permanência e residência na Região Administrativa Especial de Macau

(Proposta de lei)

I – Introdução

Volvida mais de uma década sobre a implementação da Lei n.º 4/2003 (Princípios gerais do regime de entrada, permanência e autorização de residência) e da Lei n.º 6/2004 (Lei da Imigração Ilegal e da Expulsão), bem como dos respectivos diplomas complementares, algumas normas constantes destes diplomas legais já não se adequam à realidade do desenvolvimento social, pelo que se impõe proceder às alterações e ajustamentos necessários.

O novo Regime jurídico do controlo de migração e das autorizações de permanência e residência na Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) e o respectivo regulamento administrativo complementar revogarão, respectivamente, o artigo 33.º da Lei n.º 6/97/M, de 30 de Julho (Lei da Criminalidade Organizada), a Lei n.º 4/2003, a Lei n.º 6/2004, 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).

O regime jurídico relativo à migração será desenvolvido numa única lei e esta condensação segue uma aspiração referida pela Comissão Permanente da Assembleia Legislativa que, em 2004, apreciou o projecto que culminou na Lei n.º 6/2004.

A proposta de lei tem por objectivo resolver problemas e dificuldades encontrados nas tarefas diárias dos serviços de migração, aproveitando-se a oportunidade de alteração legislativa para introduzir aperfeiçoamento técnico-jurídico do regime e encontrar melhores soluções no âmbito da articulação com a legislação da RAEM e da harmonização da política criminal.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

A proposta de lei procura reforçar os mecanismos e instrumentos de controlo de migração, melhorar a administração em matéria de migração, combater eficazmente a imigração ilegal e prevenir a criminalidade, no sentido de prosseguir o objectivo “Macau - centro internacional de turismo e lazer”, que implica maior abertura à movimentação de pessoas, garantindo a segurança desta cidade com condições ideais para viver e viajar.

II – Alterações propostas mais relevantes

1. A proposta de lei consagra expressamente a recolha e verificação de elementos biométricos, dada a importância destes elementos para o efectivo combate às situações de falsa identidade e, portanto, de melhor prevenção da criminalidade (designadamente a mais perigosa, de terrorismo e criminalidade organizada) e da imigração ilegal (artigos 16.º e 65.º da proposta).

2. É legalmente clarificada a finalidade das entradas autorizadas nos postos de migração, que se presumem restritas às actividades de turismo (artigo 21.º da proposta), sendo equiparadas a finalidades de turismo as actividades tais como a visita a familiares e amigos, a assistência a seminários e encontros académicos, etc..

3. Nos casos em que a recusa de entrada se baseie em perigosidade decorrente de suspeitas de cometimento de crimes, ou sua preparação, pela pessoa em causa, o novo regime propõe a substituição do conceito processual criminal “fortes indícios” pelo conceito mais adequado ao direito administrativo “razões sérias”.

4. É proposta a enumeração exemplificativa dos fundamentos de recusa de saída (artigo 27.º da proposta), como forma de tornar a lei mais clara e informativa, especialmente para os destinatários não residentes.

5. O novo regime pretende colmatar a lacuna existente relativamente aos menores recém-nascidos, filhos de não residentes nascidos na RAEM (artigo 31.º da proposta).



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

6. Para além das finalidades tradicionais de autorização especial de permanência (reunião familiar, estudo, etc.), são acrescentadas, na proposta de lei, três figuras adicionais (artigo 32.º da proposta), prevendo-se ainda que o Chefe do Executivo possa criar outros tipos de autorizações especiais de permanência, mediante regulamento administrativo, quando outras razões de relevante interesse público assim o justifiquem.

7. Relativamente aos fundamentos de revogação da autorização de permanência, o regime legal é ajustado (artigo 35.º da proposta), por se afigurar plenamente justificado, de forma a autonomizar dois fundamentos de revogação:

- o cometimento reiterado de actos que violem leis ou regulamentos, por um lado;
- 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 entrada), por outro lado.

8. No âmbito da medida de revogação de autorização de residência, também se notam objectivos de clarificação dos fundamentos e bases legais de actuação das autoridades: na nova lei, passa a ficar muito claro o quadro das circunstâncias em que podem ser revogadas as autorizações de residência (artigo 43.º da proposta).

9. A proposta de lei procura resolver a inadequação do prazo máximo de 60 dias de detenção, prevendo-se uma alteração legal para que, sob controlo jurisdicional, a contagem do prazo de detenção fique suspensa enquanto 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, ou por o detido estar impossibilitado de viajar devido a motivos justificados (por exemplo, doença) – artigo 50.º da proposta.

10. Para executar mais eficazmente a expulsão, propõe-se a possibilidade de retenção de documento de viagem das pessoas que se encontrem em situação de imigração ilegal, prevenindo as declarações de extravio ou destruição intencional do documento de viagem feitas para atrasar o processamento de expulsão (artigo 53.º da proposta de lei).



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

11. Tendo por referência os padrões e práticas internacionais, é consagrado expressamente que as companhias aéreas devem transmitir ao Corpo de Polícia de Segurança Pública, até ao final do registo de embarque, os dados relativamente a todos os viajantes transportados até à RAEM, incluindo tripulantes.

12. Para permitir um controlo mais adequado da população não residente, é transposta para o regime jurídico da RAEM uma solução adoptada noutros ordenamentos jurídicos (Portugal, por exemplo) e que consiste na obrigação de todas as pessoas que explorem estabelecimentos hoteleiros comunicarem à autoridade de migração, no prazo de 48 horas, o alojamento de pessoas não residentes com mais de 16 anos, bem como a respectiva saída do estabelecimento, no mesmo prazo (artigo 60.º da proposta).

No domínio das infracções administrativas

1. No domínio das infracções administrativas (artigos 87.º a 89.º da proposta), propõe-se estabelecer molduras de multas (um limite mínimo e um limite máximo), eliminando a maior parte das previsões de multas fixas, para melhor se harmonizar com o princípio geral decorrente do artigo 65.º do Código Penal.

2. No sentido de procurar assegurar o controlo efectivo e integral dos movimentos migratórios, incluindo do ponto de vista da fiabilidade estatística, é tipificada a entrada e saída fora dos postos de migração como uma infracção administrativa, punível com multa – artigo 89.º, n.º 1, alínea 1), da proposta. Além disso, passam a constituir infracção administrativa, também, as entradas e saídas feitas dentro dos postos de migração, mas furtando-se ao controlo das autoridades.

Aspectos conexos com a responsabilidade penal

1. A nova legislação busca soluções de maior equilíbrio de reacção criminal, em alguns aspectos, e de harmonia com o restante quadro jurídico-penal.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

Por exemplo, procura uma tipificação mais equilibrada e rigorosa do crime de acolhimento de pessoas em situação de imigração ilegal na RAEM (artigo 70.º da proposta), por forma a evitar os inconvenientes e excessos de interpretação e aplicação decorrentes da tipificação actual. Por outro lado, procura-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.

Em termos de harmonia do sistema, prevê-se o agravamento da pena aplicável aos crimes de auxílio à migração ilegal, acolhimento e emprego irregular quando a conduta principal for acompanhada de condições particularmente abusivas ou degradantes.

2. É colocada grande ênfase na introdução de mecanismos tendentes a tornar mais efectiva a responsabilização penal, em ordem a melhor prosseguir a defesa da ordem e segurança públicas como bens jurídicos da comunidade, designadamente:

- 1) Ampliação do alcance do crime de aliciamento: este passa a abranger a migração ilegal, ou seja, o aliciamento também a saídas ilegais (não só entradas) – artigo 68.º da proposta.
- 2) Criminalização de certos actos jurídicos feitos em fraude à lei (artigo 77.º da proposta).

A simulação de negócio jurídico, enquanto ilícito civil, está prevista nos artigos 232.º a 236.º do Código Civil. A criminalização destas situações só deve ser feita em último recurso, em obediência ao princípio geral da intervenção mínima do Direito Penal, e também por razões de ordem prática e bom senso.

Assim, a proposta prevê a criminalização do casamento, união de facto, adopção ou contrato de trabalho simulados, mas apenas se esse negócio simulado for efectivamente utilizado perante as autoridades para concretizar o fim mais censurável, que é o de pedir falsamente a autorização de residência ou autorização especial de permanência.

- 3) Criminalização da conduta de quem entra, ou tenta entrar, ilegalmente (fora dos postos de migração, através 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 (artigo 79.º da proposta).



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

- 4) Agravamento da política criminal, criminalizando-se certas condutas autónomas de facilitação do auxílio e acolhimento, que são socialmente muito censuráveis, e muito contribuem para a ocorrência desses crimes, mas que, frequentemente, não podem ser puníveis por não caberem na tipificação penal actual, nem a título de co-autoria nem de cumplicidade (artigo 71.º da proposta).
- 5) Introdução de mecanismos de maior efectivação da responsabilidade das pessoas colectivas, designadamente por via do alargamento da responsabilidade civil conexa com a criminal, da própria responsabilidade criminal, das pessoas colectivas, e da aplicação às mesmas de sanções acessórias: para efeitos desta responsabilização, passam a ser relevantes outros crimes previstos na lei, e não apenas o crime de emprego irregular, como sucede actualmente (artigos 80.º e 81.º da proposta).
- 6) Para assegurar que a autoridade administrativa possa reagir mais prontamente à avaliação das necessidades securitárias, que por lei lhe incumbe, o novo regime jurídico impõe às secretarias judiciais que enviem àquela autoridade, de forma expedita, cópia integral das sentenças proferidas em qualquer processo-crime contra não residentes, ou que determinem a respectiva expulsão ou interdição de entrada e, ainda, das sentenças proferidas em processos instaurados pela prática de crimes previstos neste regime, independentemente da qualidade de residente ou não residente dos visados (artigo 86.º da proposta).