

### **3ª COMISSÃO PERMANENTE**

#### **PARECER N.º 1/II/2003**

**Assunto:** Proposta de lei intitulada «*Princípios gerais do regime de entrada, permanência e autorização de residência*».

#### **I- Introdução**

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou, no dia 15 de Novembro de 2002, a proposta de lei intitulada «*Regime de entrada, permanência e autorização de residência na Região Administrativa Especial de Macau* », a qual foi no mesmo dia admitida pelo Vice-Presidente da Assembleia Legislativa, nos termos regimentais.

Essa proposta de lei foi aprovada, na generalidade, em reunião plenária realizada no dia 27 de Novembro de 2002 e, na mesma data, distribuída a esta Comissão para efeitos de exame e emissão de parecer.

A Comissão reuniu nos dias 3 e 13 de Dezembro de 2002, 16 e 28 de Janeiro e 12 e 18 de Fevereiro de 2003, tendo contado com a presença e a colaboração de representantes do Governo numa dessas reuniões.

Dessa colaboração resultou a apresentação 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, apresentada em 18 de Fevereiro de 2003, excepto quando seja conveniente fazer referência à versão inicial da proposta de lei, como tal devidamente identificada.

## **II – Apresentação**

Nos termos da Nota justificativa que acompanha a proposta de lei, o novo regime de entrada, permanência e fixação de residência na RAEM tem por objectivo *«(...) suprir as deficiências e omissões do anterior regime, introduzindo alterações que visam desburocratizar, aperfeiçoar e modernizar certos aspectos daquele»*.

Em especial, a presente iniciativa legislativa *«procura (...) alargar o acervo de fundamentos de recusa de entrada de indesejáveis, e facilitar a acção das autoridades policiais nomeadamente tendo em vista uma maior eficácia na prevenção quanto aos movimentos de pessoas que possam fazer perigar a segurança pública interna»*.

## **III – Apreciação genérica**

1. A Região Administrativa Especial de Macau é um território pequeno, onde os movimentos demográficos são particularmente importantes: tem uma população estimada em cerca de 436 500 pessoas (dados relativos ao ano de 2001); a sua população é composta por cerca de 6.8% de estrangeiros com

autorização de residência e por cerca de 5,3% de trabalhadores não residentes (dados respeitantes a Novembro de 2002); no ano de 2002, registou-se um número de entrada de visitantes superior a 11.530.000; e, por fim e igualmente no ano de 2002, registou-se um movimento de residentes de Macau na fronteira das Portas do Cerco de mais de 38.616.000 entradas e saídas (*fonte: estatísticas oficiais, Direcção dos Serviços de Estatística e Censos*).

Neste contexto, o regime legal sobre a entrada, permanência e autorização de residência assume primordial importância, não só pela sua relevância prática para todos aqueles que o aplicam diariamente e para quem é dele objecto, como também porque, a nível social e económico, pode ser um instrumento condicionante dos movimentos demográficos com o exterior.

2. Ao fazer-se a revisão do regime jurídico de entrada, permanência e fixação de residência, constante do Decreto-Lei n.º 55/95/M, de 31 de Outubro, é necessário ter em consideração duas linhas de factores que, não sendo antagónicas, podem ser conflituantes: por um lado, interessa à RAEM manter uma abertura ao exterior que permita desenvolver uma política demográfica apta a captar mão-de-obra qualificada para o desenvolvimento de Macau e a consolidação do sector do turismo, nomeadamente através do aumento sustentado do número de visitantes; por outro lado, é imperioso reforçar a segurança interna, dado que esta se apresenta como uma condição fundamental para o desenvolvimento da economia da Região, justificando-se, assim, que a proposta de lei pretenda atingir *"uma maior eficácia na prevenção quanto aos movimentos de pessoas que possam fazer perigar a segurança pública interna (Nota Justificativa)"*.

A Comissão ponderou os diferentes interesses em presença e concluiu pela adequação das soluções propostas, nomeadamente quanto ao reforço do

acervo de fundamentos de recusa de entrada de indesejáveis, constante do artigo 4º da proposta de lei. Este artigo, aplicado em conjugação com a demais legislação que prevê casos de recusa de entrada na Região, nomeadamente a alínea 4) do n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 9/2002 (Lei de Bases da Segurança Interna) e o artigo 33.º da Lei n.º 6/97/M, de 30 de Julho (Lei da Criminalidade Organizada), pode ser um instrumento importante para o reforço da segurança interna da RAEM, ao abrigo do previsto no parágrafo 2.º do artigo 139.º da Lei Básica.

A Comissão considerou adequado compensar o alargamento do acervo de casos de recusa de entrada com a previsão expressa dos direitos que a pessoa não admitida tem enquanto permanecer nos postos de migração. Consagra-se, então, o direito à comunicação com terceiros, nomeadamente com a representação diplomática ou consular, e à assistência jurídica, uma vez que se reconhece poder-se estar em presença de situações de fragilidade psicológica ou económica que mereçam apoio (artigo 5.º).

3. A Comissão ponderou o nível de densificação normativa da proposta de lei, tendo em conta o "*(...) especial objecto do presente diploma e considerando também o carácter normativo das suas disposições na área dos direitos fundamentais das pessoas (...)* (Nota Justificativa)". Tal ponderação tentou antever o resultado da selecção de matérias a incluir na futura lei e aquelas que o proponente entendeu reservar para nível regulamentar. Isto porque, apesar de a Assembleia Legislativa ter sido chamada a intervir através da aprovação de uma lei, o proponente desde logo reconhece que "*todavia, em relação à parte regulamentar e de desenvolvimento desta lei, que é extensa, complexa e sobretudo susceptível de demandar, a cada passo, pequenas mas frequentes alterações (assim o exige a dinâmica da vida moderna), entendeu-se relegá-la para Regulamento Administrativo do Chefe do Executivo da RAEM, o*

*que se por um lado se julga conforme com a Lei Básica, por outro se presta a responder com celeridade e eficácia, a qualquer necessidade de alteração pontual das suas normas (Nota Justificativa)".*

O facto de, muitas vezes, a legislação vigente reunir no mesmo tipo de acto normativo matérias de natureza diferente, nomeadamente de natureza legislativa e regulamentar - como é o caso do Decreto-Lei n.º 55/95/M, de 31 de Outubro -, leva a que a alteração dessa legislação tenha de fazer uma criteriosa selecção da natureza das matérias para poder dar cumprimento ao modelo de competência constante da Lei Básica, que atribui competência legislativa exclusiva à Assembleia Legislativa e competência regulamentar ao Chefe do Executivo e ao Governo.

No caso concreto da proposta de lei em análise, a Comissão considerou que a sua versão inicial, por um lado não continha a necessária densidade normativa, havendo matérias de natureza legislativa que não estavam previstas e, por outro lado, continha normas de carácter regulamentar cuja sede própria não é a lei da Assembleia Legislativa.

Assim, e em estreita colaboração com o proponente, foi feito um esforço de densificação da proposta de lei, consubstanciado em muitas das alterações constantes da nova versão da proposta de lei e que serão referidas neste Parecer aquando da apreciação na especialidade.

4. A Comissão teve ainda a oportunidade de ponderar as implicações que esta iniciativa legislativa tem com diversos aspectos e preocupações sociais. Em particular, a Comissão reflectiu sobre a ligação entre o regime jurídico da entrada, permanência e fixação de residência com a situação dos trabalhadores ilegais e as suas repercussões no mercado de trabalho local. Apesar de se ter concluído não ser este o local indicado para intervir legislativamente quanto aos

trabalhadores ilegais, a Comissão pretende transmitir ao Governo as suas preocupações nesta matéria.

De igual forma, foi ponderada a criação de regras relativas à entrada e saída de menores da RAEM quando não acompanhados pelos respectivos pais ou responsáveis legais, assunto que mereceu reflexão aquando dos trabalhos realizados, em 2001, pela Comissão Eventual Destinada à Análise e ao Aperfeiçoamento da Legislação de Protecção dos Menores. A Comissão concluiu não estarem reunidas as condições necessárias para, neste momento, se avançar neste sentido. No entanto, ciente da importância da matéria, considera que sobre a mesma deve continuar a ser feito um estudo aprofundado, tendo em vista uma futura iniciativa de protecção dos menores.

#### **IV – 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.

Das questões analisadas na Comissão e das alterações introduzidas no articulado, cumpre destacar as seguintes:

## **1. Título da lei**

O título da lei foi alterado para "*Princípios gerais do regime de entrada, permanência e autorização de residência*" por forma a ficar mais adequado ao conteúdo da iniciativa legislativa. Em resultado, fica mais claro que a futura lei não consagra a totalidade do regime jurídico em causa, mas tão-só os *princípios gerais* do mesmo. O regime jurídico da entrada, permanência e autorização de residência na RAEM resultará da conjugação da futura lei e do seu diploma complementar.

## **2. Artigo 3.º - Formalidades relativas à entrada e saída**

No decurso da análise em Comissão, sentiu-se a necessidade de desenvolver o artigo respeitante às formalidades de entrada e saída da RAEM. Tal necessidade resultou do vazio legal que passaria a existir com a aprovação da proposta de lei e consequente revogação do Decreto-Lei n.º 55/95/M, de 31 de Outubro.

Desta forma, considerou-se adequado fazer a previsão das formalidades consoante a qualidade de residente ou não-residente da RAEM, remetendo para diploma complementar o regime concreto quanto aos residentes dada a sua conexão com outros diplomas legais vigentes, nomeadamente a Lei n.º 8/1999. Por outro lado, relativamente aos não-residentes, alargou-se a previsão da norma à entrada e saída, incluiu-se o passaporte como documento a utilizar e foram salvaguardados os regimes especiais constantes de instrumento de direito internacional.

### **3. Artigo 4.º - Recusa de entrada**

A norma que prevê as situações de recusa de entrada foi alvo, devido à sua importância, de especial atenção por parte da Comissão. Da análise efectuada resultou:

- A separação das situações de recusa de entrada obrigatória (n.º 1) e das situações em que tal recusa é discricionária, podendo ser decretada (n.º 2);
- A previsão da recusa de entrada decorrente de uma interdição [alínea 3) do n.º 1];
- Simplificação da redacção, nomeadamente na alínea 2) do n.º 1;
- Previsão da competência para a recusa de entrada, cabendo esta ao Chefe do Executivo, sendo delegável (n.º 3).

### **4. Artigo 5.º - Direitos da pessoa não admitida**

Tal como foi já referido aquando da apreciação genérica da proposta de lei, a Comissão considerou importante a inclusão de uma norma que consagre alguns dos direitos das pessoas que vêm a sua entrada na RAEM ser recusada.

### **5. Artigo 6.º - Responsabilidade dos transportadores**

A legislação vigente prevê o dever de as empresas de transporte marítimo ou aéreo procederem ao retorno à proveniência do passageiro cuja entrada na RAEM tenha sido recusada.

A Comissão, após confirmação junto do proponente de que era sua intenção manter o mesmo regime de responsabilidade, considerou ser mais adequado incluir tal norma no articulado do diploma legislativo.

## **6. Capítulo III - Permanência de não-residentes**

A versão inicial da proposta de lei não continha quaisquer normas relativas à permanência de não-residentes, apesar de a mesma estar intitulada "regime de entrada, permanência e autorização de residência".

Para obviar a esta incongruência, a Comissão considerou ser de incluir no texto da proposta de lei os princípios gerais relativos à permanência na RAEM de não-residentes, daí resultando a inclusão dos artigos 7.º e 8.º (Limite de permanência e autorização especial de permanência, respectivamente).

### **7. Artigo 9.º - Autorização de residência**

No artigo relativo à autorização de residência, considerou-se dever incluir os critérios a serem tidos em conta, ainda que a título meramente exemplificativo, aquando da apreciação do pedido de autorização de residência. Do cotejo do regime proposto com o constante do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 55/95/M, de 31 de Outubro, verifica-se um alargamento das situações previstas, nomeadamente com a inclusão dos casos constantes da parte final da alínea 1) e da alínea 4) do n.º 2.

### **8. Artigo 10.º - Requisitos**

O artigo 10.º da proposta de lei prevê como requisitos para a concessão de autorização de residência o pagamento de uma taxa, a constituição de uma garantia e, para os cidadãos chineses residentes na China Continental, a titularidade dos documentos emitidos pelas autoridades chinesas competentes.

O regime constante deste artigo resulta da reformulação dos artigos 7.º e 8.º da versão inicial da proposta de lei e da inclusão da constituição da garantia, existente na legislação em vigor e que se pretendia manter no novo regime.

Em particular quanto à taxa, considerou-se não dever ser a lei a prever o seu montante, dado o carácter regulamentar de tal fixação, tanto mais que a versão inicial da proposta de lei pretendia que tal montante pudesse ser alterado por regulamento administrativo (n.º 2 do artigo 8.º da versão inicial da proposta de lei).

Quanto ao requisito específico para os cidadãos chineses residentes na China Continental, manteve-se o regime constante do artigo 7.º da versão inicial da proposta de lei, dando-lhe novo enquadramento sistemático.

### **9. Artigo 13.º - Regime sancionatório**

Em virtude da repartição do regime jurídico da entrada, permanência e autorização de residência por dois tipos de diploma - lei e regulamento administrativo - torna-se impossível prever em sede legal o regime sancionatório concreto. Por essa razão, o artigo 13.º remete para diploma complementar a consagração do regime das infracções administrativas e das multas, por violação ou incumprimento das normas legais e regulamentares.

Pelo mesmo motivo, foi eliminada a previsão constante do n.º 2 do artigo 10.º da versão inicial da proposta de lei, dado ser extemporâneo prever o limite das multas antes mesmo de se conhecerem as infracções que vão ser tipificadas.

Por outro lado, considerou-se que as matérias reguladas nos artigos 11.º (competência para a aplicação das multas), 12.º (pagamento das multas) e 13.º (destino das taxas e multas) da versão inicial da proposta de lei tinham carácter regulamentar, não devendo ser incluídas no diploma de natureza legislativa.

### **10. 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, 18 de Fevereiro de 2003.

A Comissão,

Cheang Chi Keong  
(Presidente)

Leonel Alberto Alves

Kou Hoi In

Hoi Sai Iun

Philip Xavier

Vitor Cheung Lap Kwan

João Bosco Cheang

Iong Weng Ian  
(Secretária)