





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

O Governo apresentou, em 24 de Abril, uma nova versão da proposta de lei. Ao longo do presente Parecer, as referências aos artigos serão feitas com base na nova versão da proposta de lei, excepto quando seja conveniente fazer referência à versão inicial, como tal devidamente identificada.

## II – Apresentação

A presente proposta de lei pretende introduzir um novo modelo de documentos de viagem, mais moderno e com padrões de segurança e fiabilidade internacionais.

De acordo com a Nota Justificativa as razões que motivaram a apresentação da iniciativa legislativa agora em análise à Assembleia Legislativa devem-se *“aos padrões respeitantes à nova geração de documentos de viagem fixados pela Organização Internacional de Aviação Civil (ICAO) (...)”. Estes padrões determinam “a necessidade de adoptar o uso de documentos de viagem dotados de um chip electrónico, a fim de reforçar o nível de protecção contra a falsificação e consequentemente responder às preocupações de falsificação de documento, combate à imigração ilegal e aos crimes transnacionais relacionados com a falsificação de documentos de identificação”.*

Ainda de acordo com a Nota Justificativa *“O novo modelo dos documentos de viagem é do tipo “inteligente”, introduzido na parte interior da contra-capa um chip contactless para armazenar, sob a forma digital, os dados pessoais, a imagem do rosto e a imagem das impressões digitais do titular, por forma a ser mais bem protegido contra a falsificação”.*

A RAEM acompanha, assim, o movimento mundial tendente à introdução, nos documentos de viagem, de dispositivos inovadores, decorrentes das

Fong  
g

g/ks

y

Low

An

y

y



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

inúmeras possibilidades oferecidas pelas tecnologias da era digital em ordem a assegurar uma maior segurança dos documentos.

### III – Apreciação genérica

1. A presente proposta de lei pretende dar continuidade à política do Governo iniciada em 2002 com a aprovação da Lei n.º 8/2002, relativa ao “Regime do bilhete de identidade de residente da Região Administrativa Especial de Macau”, política esta direccionada no sentido de modernizar os documentos pessoais dos residentes e adaptá-los às novas tecnologias e a padrões de modernidade e segurança internacionais.

A elaboração da presente proposta de lei teve como ponto de partida o Regulamento Administrativo n.º 9/1999, diploma que regula a emissão dos documentos de viagem da RAEM. Este Regulamento consagra para além da matéria de princípios, a matéria procedimental relativa à emissão dos documentos de viagem. Seguindo a metodologia adoptada aquando da aprovação da lei relativa ao “Regime do bilhete de identidade de residente da Região Administrativa Especial de Macau” a presente proposta de lei pretende consagrar os princípios gerais relativos à emissão dos documentos de viagem deixando a matéria procedimental para posterior regulamentação.

Assim, a actual proposta de lei foi expurgada de toda a matéria de natureza regulamentar. O que se pretende é, à semelhança do que vem sendo tradição na regulação de matérias semelhantes, fixar apenas os princípios gerais, os relacionados com os direitos fundamentais das pessoas e que, como tal, precisam de ser garantidos através de lei formal.

Esta protecção é tanto mais importante dada a nova configuração dos documentos de viagem, que incorporarão no *chip* dados pessoais relativos ao

Fong

gls

J

Lao

P

W

V



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

seu titular cujo tratamento deve ser alvo das maiores cautelas. A Comissão tomou em atenção o mencionado na Nota Justificativa de que “os dados de identificação do titular armazenados no chip são exclusivamente utilizados para verificar a identidade do titular (...) e que “O chip dos documentos de viagem não tem outro uso além da finalidade referida” [verificação da identidade do titular]. Contudo, a Comissão não pode deixar de referir que nesta matéria o Governo está naturalmente obrigado a cumprir o disposto na alínea 2) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei da Protecção de Dados Pessoais – Lei n.º 8/2005, que dispõe que os dados pessoais devem ser:

*“2) Recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas e directamente relacionadas com o exercício da actividade do responsável pelo tratamento, não podendo ser posteriormente tratados de forma incompatível com essas finalidades”.*

Quer isto dizer que no âmbito da presente iniciativa legislativa, os dados recolhidos e armazenados no *chip* apenas podem ser utilizados para efeitos de verificação da identidade do titular do documento e nunca para quaisquer outros efeitos que não estes, nomeadamente para identificação do mesmo.

Ou seja, o reforço de segurança que se pretende imprimir nos documentos de viagem com o recurso às novas tecnologias deve ser pautado pelo equilíbrio entre o valor da segurança dos documentos e a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, nomeadamente o direito à protecção dos dados e da vida privada.

2. A Comissão concorda com os princípios que subjazem a esta iniciativa legislativa. Considera, contudo e como adiante referirá na apreciação na especialidade, que atendendo à natureza dos bens jurídicos em causa, a proposta de lei deveria consagrar normas que, de forma directa, protegessem os

Fong  
A  
Lau  
A  
A  
A



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

cidadãos contra a ofensa destes bens jurídicos. Neste pressuposto, sugeri ao Executivo que fossem consagradas no texto da proposta de lei certas matérias – algumas que constam já do Regulamento Administrativo n.º 9/1999 e que não foram transpostas para a proposta de lei – que de forma directa tornassem claro à comunidade a gravidade da prática de certos factos (vg. retenção indevida, falsificação dos documentos, etc) relacionados com os documentos de viagem.

3. Aquando da discussão e aprovação desta iniciativa legislativa foi suscitada no Plenário a falta de previsão na presente proposta de normas que regulassem o direito dos Deputados a um documento de viagem especial conforme estabelece a alínea 3) do artigo 33.º da Lei n.º 3/2000 – Da Legislatura e do Estatuto dos Deputados à Assembleia Legislativa.

Abordada a questão na Comissão foi unanimemente entendido que a regulação dessa matéria extravasava o âmbito desta proposta de lei e não deveria ser tratada nesta sede.

#### IV – Apreciação na especialidade

Para além da apreciação genérica, a análise efectuada na Comissão teve como propósito, nos termos do artigo 117.º 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.

Aquando da apreciação da proposta de lei na especialidade, a Comissão contou com a total colaboração dos representantes do Governo. O Governo aceitou várias sugestões da Comissão, tendo introduzido as respectivas alterações na proposta. Dá-se agora conta, suscintamente, das opiniões da

Fong  
A  
Z  
J  
L  
A



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Fong

Comissão, respeitando a sequência dos artigos da nova versão da proposta de lei.

A

JK

J

Com

An

**Título da Lei**

Foi retirado do título da lei o termo “*fundamental*” por se considerar não ser necessário assim qualificar o regime da emissão dos documentos. Ademais, seguiu-se a redacção da Lei n.º 8/2002 – Lei do bilhete de identidade de residente da Região Administrativa Especial de Macau.

**Artigo 2.º - Definições**

A definição de documentos de viagem constante da versão originária da proposta de lei ao estabelecer que “os documentos de viagem são os documentos de entrada ou de saída da RAEM” era demasiado simplista e dava azo a confusões com os outros documentos que também permitem a entrada e saída da RAEM, nomeadamente com os boletins de entrada em Hong Kong que, contudo, não são documentos de viagem. Acresce que os documentos de viagem emitidos pela RAEM não permitem apenas a entrada e saída desta, mas também a deslocação a outros países e regiões que os reconheçam como tais, ou seja, como documentos de viagem. Discutido o assunto com o Governo foi reconhecido que, de facto, a definição precisava de ser melhor ponderada. O que foi feito, tendo a versão alternativa apresentado uma definição de documentos de viagem mais consentânea com as suas finalidades.

J

J

A alínea 2), que não existia na versão originária, estabelece a definição de cidadão chinês para os efeitos da presente lei. Originalmente, esta matéria constava da alínea 2) do artigo 5.º que define os requisitos para a emissão do passaporte. Contudo, tal como se encontrava redigida na versão original, a definição apenas abrangia os residentes que pudessem ser titulares do





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

que os residentes de Macau têm o direito de obter os diversos documentos de viagem. Mais especificamente, o artigo 139.º dispõe que o Governo Popular autoriza o Governo da RAEM a emitir outros documentos de viagem às outras pessoas que residam legalmente na Região Administrativa Especial de Macau. O teor destes dispositivos levou alguns deputados a considerar que os residentes de Macau sem excepção, e qualquer que fosse a sua nacionalidade, teriam direito a ser titulares de títulos de viagem emitidos pela RAEM. Por esta ordem de razões, a excepção prevista no n.º 3, que para além de prever que apenas em casos excepcionais possam ser emitidos títulos de viagem a residentes não chineses obriga a que sobre o assunto sejam ouvidas as autoridades policiais, seria atentatória do direito dos residentes e desconforme ao espírito e letra da Lei Básica.

O Executivo tem, contudo outro entendimento da questão. Assim, frisou, tanto o artigo 33.º, como o artigo 139.º da Lei Básica, remetem para a emissão de documentos de viagem em conformidade com a lei. Cabe, pois, à lei, positivar os requisitos e critérios concretamente aplicáveis e a serem preenchidos para a emissão dos documentos. Trata-se de concretizar o regime fundamental previsto na Lei Básica.

O alargamento do âmbito de destinatários dos títulos de viagem poderia criar outro tipo de problemas, uma vez que a titularidade de documentos de viagem pressupõe protecção consular e diplomática pelas autoridades da China no estrangeiro, assunto que requer a devida ponderação.

Acresce que, referiu o Executivo, estas situações nem sequer são frequentes. Desde o estabelecimento da RAEM apenas foram requeridos seis pedidos

---

*Residente Permanente da Região Administrativa Especial de Macau e outros documentos de viagem da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China às outras pessoas que residam legalmente na Região Administrativa Especial de Macau. Os passaportes e documentos de viagem acima mencionados são válidos para todos os países e regiões e registam o direito dos seus titulares ao regresso à Região Administrativa Especial de Macau (...).*



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

excepcionais de documentos de viagem por residentes não chineses, que todos foram deferidos.

Não obstante não se ter alargado o âmbito do normativo, os n.ºs 3 e 4 foram alvo de alterações de forma a melhor esclarecer o seu âmbito e conteúdo.

O n.º 4 consagrou os motivos que devem ser ponderados na emissão dos títulos de viagem a residentes não chineses, nomeadamente, o interesse público e razões de ordem humanitária. Retirou-se da norma a obrigatoriedade de serem ouvidas as autoridade policiais, ficando na discricionariedade do Director da Direcção dos Serviços de Identificação ouvir, ou não, as entidades que entender por convenientes em cada caso. É que e tal como foi discutido na Comissão, muitas vezes as questões que se colocam na emissão de títulos de viagem a residentes não chineses tem mais que ver com questões sociais e humanitárias do que com questões de polícia.

#### Artigo 8.º - Impedimentos à emissão dos documentos de viagem

O Regulamento Administrativo n.º 9/1999 consagra no seu artigo 17.º os casos de impedimento à emissão de passaportes. Esta matéria não foi transposta para a proposta de lei originária. Contudo, estando-se perante o direito à emissão de documentos de viagem, direito este que só deve restringido nos casos estritamente previstos na lei, a Comissão entendeu que a lei deveria fazer referência às circunstâncias em que a emissão não só dos passaportes mas também dos títulos de viagem pode ser validamente recusada. Discutido o assunto com o Executivo este entendeu aditar um artigo – o artigo 8.º da versão alternativa – a consagrar a matéria.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'Jong', 'A', 'F', 'C', 'P', 'Y', 'Z', 'F'.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

### Artigo 10.º - Proibição de retenção

Os documentos de viagem são documentos pessoais e são os únicos que permitem aos seus titulares ausentarem-se para fora da RAEM, a ela regressarem, bem como entrarem e saírem de outros países. Sem documentos de viagem os cidadãos vêm-se impedidos de exercer o seu direito de circulação e a sua liberdade de movimentos fica ilegitimamente restringida, podendo ainda levar a outros abusos. Estas considerações levaram a que fosse aditada uma nova norma ao texto da proposta de forma a que fique devidamente salvaguardo que o titular dos documentos de viagem apenas pode ser privado dos documentos nas circunstâncias legalmente previstas.

### Artigo 12.º - Dados constantes dos documentos de viagem

Contrariamente à lei actual não estava prevista na proposta de lei a impossibilidade de recolha de impressões digitais em virtude de o titular do documento de viagem não ter mãos. Analisada a questão com o Executivo e verificando-se, que, de facto, existe necessidade de salvaguardar esta situação, entendeu-se aditar esta matéria ao texto da proposta. Assim, no caso de não ser possível a recolha de qualquer impressão digital para constar no rosto do documento de viagem é feita a menção no documento de *"impossibilidade de recolha de impressão digital"*, tal como foi acrescentado na parte final do n.º 2 da norma agora em análise.

Para efeitos de armazenagem da impressão digital no circuito integrado, tal como impõe o n.º 3, entendeu-se que em caso de não ser possível qualquer recolha é deixado em branco o espaço no circuito integrado onde devia estar armazenada a impressão digital. Esta solução implicou que se aditasse um novo n.º 6 a este artigo.

Fans  
✱  
J  
Luo  
An  
Y  
Z  
D  
S  
T



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

As soluções consagradas estão de acordo com as normas internacionais sobre a matéria.

**Artigo 18.º - Obtenção e utilização fraudulenta de documentos de viagem**

O artigo 10.º do Regulamento Administrativo n.º 9/1999 remete para o Código Penal na matéria das falsas declarações para a obtenção de documentos de viagem. Esta norma não foi transposta para a proposta de lei na versão original. Contudo, atento o facto de a falsificação de documentos ser uma preocupação crescente nas sociedades modernas optou-se por introduzir na lei uma referência a que este comportamento é alvo de tutela penal, remetendo-se para a aplicação de sanções em caso de falsas declarações, falsificação de documentos, uso de documentos falsificados ou alheios.

Assim, introduziu-se um novo artigo na proposta de lei onde se clarifica que a prestação de falsas declarações para a obtenção de documentos de viagem, a falsificação destes ou o uso de documentos falsificados ou alheios é alvo de sanção nos termos legais. Tal visa contribuir para a consciencialização da população relativamente a esta matéria.

**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 que se mostrarem necessários.

*Fong*  
*X*  
*Sun*  
*J*  
*Cao*  
*A*  
*Y*  
*P*  
*V*  
*Z*



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Macau, 30 de Abril de 2009.

A Comissão,

Fong Chi Keong  
(Presidente)

Sam Chan Io  
(Secretário)

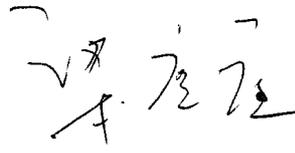
Leong Heng Teng

Chui Sai Cheong



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

  
Tsui Wai Kwan

  
Leong lok Wa

  
Au Kam San

  
Lao Pun Lap

  
Chan Meng Kam