

# LEI N.º 16/2021: ASPECTOS DE CONTINUIDADE E ASPECTOS DE MUDANÇA NA LEI MIGRATÓRIA DE MACAU (I PARTE)

António de Jesus Pedro\*

*Jurista. Assessor do Secretário para a Segurança do Governo da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China*

**Resumo:** A Lei n.º 16/2021 congregou num único diploma o regime jurídico do controlo de migração e das autorizações de permanência e residência na Região Administrativa Especial de Macau, revogando as anteriores Leis n.ºs 4/2003 e 6/2004. Como se procurará demonstrar, de seguida, o novo regime jurídico, em vigor desde 15.11.2021, não representa uma ruptura com a legislação anterior; ao contrário, consagra uma continuidade global das soluções normativas em aspectos estruturantes, aqui e ali, com algumas *nuances* e ajustamentos ou com algumas inovações, em ordem a conseguir os objectivos previamente estabelecidos. A Lei n.º 16/2021 corrige algumas soluções ou omissões questionáveis da lei anterior (*não sanção das saídas ilegais; o uso do conceito processual criminal “fortes indícios” para efeitos securitários; tipificação do crime de acolhimento*), introduz numerosas melhorias e clarificações de ordem jurídica (*notificações, controlo de entradas e saídas de menores*), densifica o princípio da legalidade e a dimensão

---

\* Responsável jurídico pela elaboração do documento de Consulta Pública, bem como do texto da Proposta de lei que viria a ser a Lei n.º 16/2021, da respectiva Nota Justificativa e, ainda, da regulamentação complementar. Para isso, contou com contributos valiosos de uma equipa muito dedicada de outros colaboradores, incluindo técnicos e tradutores, mas, em especial, da Dra. Cheong Han, 張嫻, assessora do Secretário para a Segurança, bem como da Dra. Ng Sou Peng 伍素萍 e Lao Ka Weng 劉家榮, 2.º Comandante e Subintendente, respectivamente, do Corpo de Polícia de Segurança Pública.

garantística da legislação em diversos aspectos (*fundamentos de recusa de entrada, fundamentos da revogação de autorização de residência*) e, para resolver problemas importantes de ordem prática, acolhe soluções inovadoras tais como a regulação do acesso a documentos e dados confidenciais, a figura da retenção do passaporte e as previsões sobre suspensão do prazo máximo de detenção de pessoas em situação de imigração ilegal, e, também, uma impactante inovação quanto ao conceito de residência habitual, para efeitos da lei migratória.

Em termos gerais, a Lei n.º 16/2021 parece ter resultado num regime equilibrado, que respeita a Lei Básica e que corresponde às necessidades actuais de desenvolvimento da RAEM.

**Palavras-Chave:** Regime jurídico; controlo; migração; permanência; residência; ruptura; continuidade; inovações; fortes indícios; efeitos securitários; tipificação; crime de acolhimento; notificações; controlo de entradas e saídas de menores; legalidade; recusa de entrada; revogação de autorização; acesso a documentos; dados confidenciais; retenção do passaporte; imigração ilegal; residência habitual; lei migratória.

## INTRODUÇÃO

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou, em Janeiro de 2021, a Proposta de lei intitulada “*Regime jurídico do controlo de migração e das autorizações de permanência e residência na Região Administrativa Especial de Macau*”.

Na elaboração da Proposta de lei, foi avaliado e ponderado o Relatório Final da Consulta Pública realizada entre 8 de Maio e 6 de Junho de 2018 <sup>1</sup>.

Depois dos normais trabalhos de avaliação e discussão, em Julho de 2021, foi apresentada, pelo Governo, uma versão alternativa que, em parte, reflectiu as opiniões recolhidas, tanto no plenário da Assembleia Legislativa como nas reuniões com a respectiva 3.ª Comissão Permanente. No final de Julho de 2021, esta Comissão emitiu o Parecer N.º 4/VI/2021 <sup>2</sup>, no qual concluiu, afinal que a versão final da Proposta de lei reunia os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário.

---

1 Disponível na Internet, na versão em língua portuguesa, em:  
<https://www.gov.mo/pt/consulta-de-politicas/regime-juridico-dos-controlos-de-migracao-e-das-autorizacoes-de-permanencia-e-residencia-na-raem-consulta-publica/>

2 Disponível na Internet, na versão em língua portuguesa, em:  
<https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2021-07/271006103b7c8b0395.pdf>

O debate e votação em plenário ocorreu em 5 de Agosto de 2021, tendo a Lei, após as formalidades legais, sido publicada no Boletim Oficial n.º 33, I Série, de 16 de Agosto de 2021.

Conforme o respectivo artigo 106.º<sup>3</sup>, a nova lei migratória entrou em vigor 90 dias após a sua publicação (*ou seja, em 15 de Novembro de 2021*), com excepção:

- do artigo 97.º, que introduziu um regime transitório especial para certos procedimentos administrativos de autorização de residência pendentes e que produziu efeitos a partir da data da publicação (16 de Agosto de 2021); e

- dos artigos 60.º e 61.º, relativos a novas obrigações para operadores de transportes aéreos e de estabelecimentos hoteleiros, bem as correspondentes previsões em matéria de infracções administrativas, que só produziram efeitos um ano após a data da entrada em vigor da lei (*16 de Novembro de 2022*).

### **Razões gerais da alteração legal**

Como se referia na respectiva Nota Justificativa, “*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.*”.

A proposta de lei visava a resolução de “*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.*”.

As causas dessa desadaptação à *realidade do desenvolvimento social* são fáceis de perceber, face ao referido no ponto 1.1. do documento de Consulta Pública<sup>4</sup>, em especial na parte em que refere: “*Desde a publicação e implementação dos*

3 Salvo indicação em contrário, os números dos artigos no texto sem outra indicação referem-se à Lei n.º 16/2021.

4 Disponível na Internet, na versão em língua portuguesa, em: <https://www.gov.mo/pt/wp-content/uploads/sites/3/2018/05/Regime-jur%C3%ADdico-dos-controlos-de-migra%C3%A7%C3%A3o-e-das-autoriza%C3%A7%C3%B5es-de-perman%C3%Aancia-e-resid%C3%Aancia-Documento-de-consulta.pdf>.

*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 o 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.”*

Com efeito, dos dados sucintamente referidos fácil é concluir que, por comparação com o início do século XXI, Macau se tornou uma Região menos pacata. A prosperidade gerou factores importantes de pressão sobre a sociedade, decorrente de fenómenos de ordem económica como a atracção da imigração ilegal (migrantes económicos) e a fenómenos de ordem social associados, tais como os chamados casamentos e contratos de trabalho falsos.

Por outro lado, as estatísticas de controlo vinham revelando um aumento muito significativo das situações de imigração ilegal relativas a entradas fora dos postos fronteiriços (*imigração ilegal originária*) e a situações de excesso de permanência (*imigração ilegal superveniente*). Essas situações atingiram um pico, em 2015, tendo diminuído um pouco, em 2016 e 2017, em consequência dos esforços das autoridades públicas envolvidas e do investimento realizado em recursos humanos e materiais, incluindo em sistema de videovigilância.

No entanto, os poderes públicos perceberam que era necessário que os esforços e os investimentos realizados para o combate à migração ilegal fossem complementados e coadjuvados por uma actualização do quadro legal existente, por forma a obter-se um melhor efeito de sinergia.

Assim, pode dizer-se, claramente, que a razão geral, principal, da iniciativa de alteração legal foi a desadaptação das normas vigentes às realidades práticas.

Entretanto, o impulso daí decorrente foi aproveitado para prosseguir outros objectivos, a saber:

- Necessidade de melhorar a compreensão do regime legal por parte

dos cidadãos e dos operadores jurídicos, tornando a lei mais clara e acessível e potencialmente menos geradora de conflitualidade judicial, quer por via de melhor técnica jurídica, quer por via da eliminação da dispersão normativa;

- Obrigação de considerar e adaptar a legislação vigente, que era de 2003 e 2004, às alterações legais supervenientes;
- Necessidade de adaptar as soluções legais existentes às circunstâncias específicas da movimentação de pessoas através das fronteiras e da questão da imigração ilegal, designadamente pelo impacto potencial sobre o emprego local e sobre a tranquilidade pública;
- Conveniência de conciliar o objectivo do Décimo Terceiro Plano Quinquenal da República Popular da China “Macau - centro internacional de turismo e lazer”, que implica maior abertura à movimentação de pessoas, com o objectivo “Macau - cidade segura”, que implica mecanismos de controlo e prevenção mais completos e afinados;
- Necessidade de melhorar os mecanismos e instrumentos de controlo para assegurar melhor enquadramento prático e legal à prevenção do terrorismo e outra criminalidade muito grave.

### **Eliminação da dispersão normativa, simplificação das fontes normativas**

Como se referiu no ponto 3.6. do Documento de Consulta Pública, um dos objectivos da nova legislação deveria ser o da eliminação da dispersão normativa porque *“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”*.

Ora, a Lei n.º 16/2021 conseguiu esse objectivo, na medida em que abrange, no seu objecto, as matérias que eram reguladas nas Leis n.ºs 4/2003 e 6/2004. A Lei n.º 4/2003 estabelecia os princípios gerais do regime de entrada, permanência e autorização de residência, enquanto que a Lei n.º 6/2004 continha o regime legal de detenção e expulsão de não-residentes para prevenir e combater a imigração ilegal, bem como o correspondente regime penal e processual penal.

As Leis n.ºs 6/2004 e 4/2003 estavam intimamente ligadas, em aspectos importantíssimos, o que era visível, designadamente, na remissão que a Lei n.º 6/2004 fazia para a Lei n.º 4/2003 quanto aos fundamentos da interdição de entrada, bem como no facto de que a Lei n.º 6/2004 dispunha sobre a revogação da autorização de permanência, sendo certo que a autorização de permanência

era matéria essencial da Lei n.º 4/2003.

Por isso, não surpreendeu que a Comissão Permanente da Assembleia Legislativa que, em 2004, apreciou o projecto que culminou na Lei n.º 6/2004 tivesse lamentado, na altura, a ausência de unificação.

Mas a separação do regime legal em duas leis tinha 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*).

Ora, sucedeu que o objectivo de eliminação da dispersão normativa se ficou por aqui.

O Regulamento Administrativo n.º 38/2021, publicado no Boletim Oficial, I Série, n.º 45/2021, de 8 de Agosto, teve de ser denominado de “*Regulamentação principal do regime jurídico do controlo de migração e das autorizações de permanência e residência na Região Administrativa Especial de Macau*”<sup>5</sup>, porque, na verdade, foi opção legislativa que a disciplina aplicável aos operadores de transportes aéreos e de estabelecimentos hoteleiros, bem as correspondentes previsões em matéria de infracções administrativas, só entrassem em vigor um anos depois da entrada em vigor da própria Lei, para dar maior tempo de preparação a esses operadores, em termos materiais e operacionais, face às suas novas obrigações legais.

Isso implicou que as regras complementares relativas ao Sistema de Informação Antecipada de Passageiros e as regras complementares relativas ao Sistema Electrónico de Comunicação de Hospedagem de Não Residentes, já previstas nos artigos 68.º e 101.º, alínea 4), tivessem sido postergadas para 2022. Essas regras complementares viriam a ser publicadas em 31 de Outubro de 2022 (*Boletim Oficial n.º 44/2022*), através dos Regulamentos Administrativos n.ºs 47/2022 e 48/2022.

Ou seja, na prática, na legislação anterior, existiam 2 regulamentos administrativos: o Regulamento Administrativo n.º 5/2003 (*Regulamento sobre a entrada, permanência e autorização de residência*) e o Regulamento Administrativo n.º 18/2003 (*Modelo do título especial de permanência*);

---

5 O título do projecto contém a expressão “regulamentação principal”, o que constituiu uma inovação terminológica e causou alguma surpresa. O objectivo é o de qualquer destinatário ou qualquer leitor deste diploma poder ter a oportunidade de perceber, muito facilmente, que ele não constitui a única fonte de regulamentação complementar da Lei n.º 16/2021. Pelas mesmas razões, sugerimos também essa expressão, recentemente, quanto à regulamentação da Lei n.º 12/2022 (regime jurídico do controlo de substâncias perigosas).

posteriormente à Lei n.º 16/2021, porém, passaram a existir 3 regulamentos administrativos.

\*

Acresce que, de acordo com o respectivo artigo 3.º, a Lei n.º 16/2021 não prejudicou a vigência de “*regimes especiais constantes de instrumentos de direito internacional aplicáveis na RAEM e de demais legislação da mesma*”, sendo que, nesses regimes especiais, se deveriam incluir, forçosamente, a Lei n.º 1/2004 (*Regime de reconhecimento e perda do estatuto de refugiado*) e o Regulamento Administrativo n.º 3/2005 (*Regime de fixação de residência temporária de investidores, quadros dirigentes e técnicos especializados*);

Aliás, embora pleonasticamente <sup>6</sup>, o legislador fez questão de sublinhar, no artigo 104.º, que “*O Regulamento Administrativo n.º 3/2005 (Regime de fixação de residência temporária de investidores, quadros dirigentes e técnicos especializados) e o Regulamento Administrativo n.º 7/2007 continuam a produzir efeitos jurídicos até à sua alteração, suspensão ou revogação através de diplomas legais.*”.

Por opção política, a autorização de residência por investimento ou qualificação profissional, por razões de tradição e de lógica, manter-se-á como um regime especial, separado. De facto, este regime, teoricamente, é mais propenso a sofrer adaptações / variações, por razões de conjuntura; por outro lado, em termos de orgânica do Governo, é aplicado, na prática, no âmbito da Secretaria para a Economia e Finanças e não âmbito da Secretaria para a Segurança.

O Regulamento Administrativo n.º 3/2005 foi emitido ao abrigo do artigo 15.º da Lei n.º 4/2003 e a especialidade de regime resulta bem evidente do respectivo artigo 23.º, que manda aplicar subsidiariamente o regime da Lei n.º 4/2003 em tudo o que esse Regulamento Administrativo não prevê.

Naturalmente, o Regulamento Administrativo n.º 3/2005, após a entrada em vigor da Lei n.º 16/2021 teve que passar a ser interpretado e aplicado à luz dessa Lei, por esta ter passado a definir o novo o regime geral de entrada, permanência e fixação de residência da RAEM, substituindo a Lei n.º 4/2003. O artigo 23.º desse Regulamento Administrativo, em concreto, teve que ser objecto de interpretação actualista, em conformidade, aliás, com o artigo 102.º, segundo o qual “*As remissões existentes em outros diplomas para as disposições da legislação ora*

6 Dizemos “pleonasticamente”, porque a subsistência desse regime especial já decorreria necessariamente deste artigo 3.º conjugado com o artigo 32.º. E, em caso de excesso de cautela, sempre bastaria acrescentar simplesmente no artigo 3.º, “... *designadamente o regime de fixação de residência temporária de investidores, quadros dirigentes e técnicos especializados*”. Ganharia o princípio da simplicidade legística.

*revogada consideram-se feitas para as correspondentes disposições da presente lei ou dos diplomas complementares referidos no artigo anterior.”*<sup>7</sup>.

Assim, nesse artigo 23.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, onde se lê: “*É subsidiariamente aplicável aos interessados que requeram autorização de residência temporária nos termos do presente diploma o regime geral de entrada, permanência e fixação de residência na Região Administrativa Especial de Macau.*” deverá passar a ler-se: “*É subsidiariamente aplicável aos interessados que requeram autorização de residência temporária nos termos do presente diploma o regime geral estabelecido na Lei n.º 16/2021 (Regime jurídico dos controlos de migração e das autorizações de residência e permanência na RAEM).*”.

Todavia, após 1 de Julho de 2023, data da entrada em vigor da Lei n.º 7/2023 (*Regime jurídico de captação de quadros qualificados*), o Regulamento Administrativo n.º 3/2005 passou a aplicar-se, apenas, a titulares de projectos de investimento, em apreciação nos competentes serviços da Administração, que sejam considerados relevantes para a RAEM, bem como a titulares de investimentos que sejam considerados relevantes para a RAEM e a adquirentes de bens imóveis, em determinadas circunstâncias<sup>8</sup>.

O referido Regulamento Administrativo deixou de aplicar-se a “*quadros dirigentes e técnicos especializados*”, conforme estava previsto na alínea 3) do respectivo artigo 1.º, porque, nesta matéria, passou a reger a citada Lei n.º 7/2023 e o Regulamento Administrativo n.º 19/2023 (*Regulamentação do regime jurídico de captação de quadros qualificados*).

\*

Para além do que ficou referido, sublinha-se que se manteve a tradicional dispersão normativa associada a razões de ordem prática (*maior maleabilidade de alteração* <sup>9</sup>) e consubstanciada em despachos do Chefe do Executivo:

---

7 O mesmo se pode dizer relativamente a outras normas jurídicas: por exemplo, o artigo 4.º da Lei n.º 21/2009 (*Lei da contratação de trabalhadores não residentes*) e o n.º 1 do artigo 15.º do Regulamento Administrativo n.º 18/2010 (*Regulamentação da Lei da contratação de trabalhadores não residentes*) têm que passar a ser aplicados por referência à Lei n.º 16/2021.

8 Quanto a adquirentes de bens imóveis, o Regulamento Administrativo n.º 7/2007, que ainda se encontra em vigor, determinou a suspensão da eficácia dos artigos 1.º, alínea 4), e 3.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005.

9 Embora, na prática, esta maleabilidade de alteração nem sempre seja consequente, pois existem frequentes e numerosos exemplos de despachos regulamentares externos que permanecem inalterados por excessivo tempo, a tal ponto de ficarem desfasados da realidade económica (e da inflação).



- Despacho do Chefe do Executivo n.º 167/2021, que define os meios de subsistência exigíveis a cidadãos não residentes para efeitos de entrada e permanência na Região Administrativa Especial de Macau;
- Despacho do Chefe do Executivo n.º 173/2021, relativo às taxas previstas no Regulamento Administrativo n.º 38/2021;
- Despacho do Chefe do Executivo n.º 174/2021, que aprova os modelos a que se refere o 45.º do Regulamento Administrativo n.º 38/2021.

## 1. ASPECTOS DE CONTINUIDADE

### 1.1. Principais aspectos de continuidade

Aquando da discussão pública da proposta de lei que viria a culminar na Lei n.º 16/2021, e já depois, aquando da apreciação da mesma na Assembleia Legislativa, foi frequentemente repetida a ideia de que o Governo não tinha a intenção de introduzir uma “revolução” na lei migratória. A iniciativa legislativa visava essencialmente resolver alguns problemas de ordem prática, preencher algumas lacunas, ajustar alguns aspectos de política criminal e melhorar a compreensibilidade da lei, melhorando a sistemática legal e diminuindo a dispersão legislativa. Quanto a tudo o resto, o que tinha funcionado bem, na legislação a revogar, deveria manter-se.

Esta ideia é feliz na medida em que expressa bem que a Lei n.º 16/2021 não representa uma ruptura com a legislação anterior; ao contrário, ela consagrou uma continuidade global das soluções normativas em aspectos estruturantes, aqui e ali, com algumas *nuances* e ajustamentos ou com algumas inovações, em ordem a conseguir os objectivos estabelecidos, incluindo os referidos supra.

Claro que, em certas matérias, será discutível afirmar (*sobretudo para um não jurista*) que uma determinada alteração constitui um mero ajustamento ou, alternativamente, que constitui uma verdadeira inovação.

Um bom exemplo desta dicotomia pode ser o caso dos artigos 4.º (*Elementos classificados obtidos sob reserva de confidencialidade*) e 7.º (*Nulidade de autorizações*). Não temos dúvidas de que o artigo 4.º representa uma inovação; mas, quanto ao artigo 7.º é questionável se estamos perante um ajustamento ou uma inovação.

Na nossa abordagem, privilegiámos a vertente estritamente jurídica. Por isso, entendemos o artigo 7.º como um ajustamento, uma clarificação do regime jurídico. Em bom rigor, esta solução preconizada no artigo 7.º já seria defensável, e aplicável, com fundamento nos artigos 123.º e 124.º do Código do Procedimento Administrativo nas elaborações doutrinária e jurisprudencial associadas.

Nesta mesma linha se insere o caso do artigo 19.º (Retenção de documentos). Em bom rigor, trata-se, juridicamente, de um ajustamento, porque os serviços de controlo migratório já podiam adoptar esta prática, antes da Lei n.º 16/2021, com recurso a várias normas conjugadas de outros diplomas legais. Todavia, este ajustamento traz inequívoca clarificação jurídica, facilitando a aplicação da lei e a sua melhor compreensão pelos destinatários, em geral.

Com esta ressalva, prossigamos, então, a análise dos aspectos de continuidade.

### **1.1.1. Controlos migratórios**

Um exemplo do que acabámos justamente de dizer respeita aos controlos fronteiriços de migração: eles não só se mantêm (continuidade global), como tendem a tornar-se mais eficazes e amplos, por via de alguns ajustamentos e inovações introduzidos.

De entre as *nuances* ou ajustamentos, neste domínio, alguns têm uma relevância relativamente limitada: está neste caso a flexibilização dos controlos de migração, em situações especiais, fora dos postos fronteiriços (*cf.* n.º 2 do artigo 15.º e os n.ºs 5 e 6 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 173/2021).

Outros casos de ajustamento, porém, revelam-se mais importantes, sendo de destacar os que respeitam aos métodos biométricos de controlo de migração (*alternativos aos tradicionais métodos documentais*) e a melhor coordenação dos órgãos de controlo migratório com a autoridade marítima<sup>10</sup>. Pela via sancionatória, também concorrem para uma maior eficácia e abrangência dos controlos de migração a sanção administrativa das saídas irregulares e a inovação em matéria penal prevista no artigo 80.º.

Esses ajustamentos e inovações mais relevantes serão analisados mais detalhadamente adiante, nos campos próprios da parte 1 ou 2, consoante aplicável.

### **1.1.2. Autorização de permanência, autorização especial de permanência e autorização de residência**

O n.º 1 do artigo 47.º determina que “*São consideradas em situação de imigração ilegal as pessoas que se encontrem na RAEM, não estando autorizadas a nela permanecer ou residir, e que tenham entrado em qualquer das seguintes*

---

10 Como resulta agora inequivocamente do n.º 3 do artigo 15.º, um dos pressupostos da emissão do desembaraço, pela autoridade marítima (*cf.* os Regulamentos Administrativos n.ºs 30/2018 e 14/2013), no futuro, será, necessariamente, o ter-se procedido ao controlo de migração do pessoal a bordo, salvo tratando-se de embarcações isentas. Apenas como nota de comparação, e para melhor compreensão deste assunto, observamos que, em Portugal, estão isentos de desembaraço da autoridade migratória as embarcações de tráfego local, de pesca local e costeira e os rebocadores e embarcações auxiliares locais ou costeiras.

*circunstâncias:*” Desta norma resulta, afinal, que as pessoas só podem estar legalmente na RAEM se possuírem um título próprio, que lhes permita aqui permanecer (*as autorizações de permanências*) ou residir (*as autorizações de residência temporária ou o título de residente permanente*).

Ora, igualmente numa linha de continuidade, a Lei n.º 16/2021 mantém as três figuras existentes para as autorizações: uma totalmente precária, a autorização de permanência comum; outra precária, mas mais estável, a autorização especial de permanência; e a terceira, a autorização de residência não permanente, conferindo o direito temporário a residir e um estatuto que, a prazo, pode conduzir à residência permanente, à concessão do título de residente permanente.

Dos aspectos mais relevantes de diferenças de regime jurídico, apontam-se a recusa de entrada, que não pode ser oposta a residentes (*veja-se a expressa referência a não residentes nos artigos 23.º e 24.º*), bem como as soluções relacionadas com a revogação e com os prazos de abandono.

Assim, quanto aos prazos de abandono, tratando-se de autorizações de permanência, o artigo 35.º determina que, se o visado for titular de autorização especial de permanência há mais de seis meses, o prazo não pode ser inferior a 15 dias, a não ser que a revogação tenha fundamento em razões de perigo para a segurança ou ordem públicas da RAEM (*neste caso, o prazo será de 8 dias*).

Tratando-se de autorização especial de permanência que ainda não tenha atingido a duração de seis meses ou de autorização de permanência comum, o prazo não pode ser superior a dois dias (*como na legislação anterior*).

Tratando-se de autorização de residência, o artigo 44.º determina que o prazo de abandono é de, pelo menos, 30 dias.

Ressalva-se, em qualquer caso, que, se a pessoa cuja autorização de permanência ou de residência for revogada constituir grave ameaça para a segurança ou ordem públicas, pode ser ordenado o seu abandono imediato.

Quanto aos prazos de 8, 15 e 30 dias acima referidos, sublinha-se que são prazos mínimos, pelo que os visados podem sempre requerer uma extensão desses prazos, desde que fundamentem adequadamente.

Quanto aos fundamentos da revogação e respectiva amplitude, como se vê pela confrontação do artigo 35.º com o n.º 2 do artigo 43.º, existe uma significativa diferença de regime, sendo óbvias as características mais garantísticas conferidas aos titulares de autorizações de residência.

Por conterem aspectos significativos de inovação, esses regimes serão analisados mais em detalhe adiante, na parte 2.

\*

Quanto à autorização de permanência, um dos aspectos que suscitou



especial atenção foi o das prorrogações das autorizações de permanência comuns. O n.º 1 do 29.º prevê que o prazo da autorização de permanência pode ser prorrogado por várias vezes, até ao limite máximo acumulado de 90 dias. Ora, sobre este preceito, levantaram-se algumas dúvidas, designadamente se este prazo de 90 dias inclui o período inicial de autorização de permanência, o que acontece se a prorrogação não for concedida e, ainda, se seria um prazo máximo adequado às necessidades reais.

Como resulta da letra da lei, pode ser concedida prorrogação da autorização de permanência na RAEM, uma ou mais vezes, e isto quer dizer que poderá ser prorrogado mais 90 dias após o termo do prazo original de permanência (*ou seja, não inclui o período inicial de autorização de permanência*).

Além disso, como explicitamente refere o máximo da prorrogação é de 90 dias, acumulados, sem prejuízo da exceção prevista no n.º 2 deste mesmo artigo 29.º. De acordo com este preceito, a prorrogação da autorização de permanência pode ser concedida a requerentes de autorização de residência até a decisão tomada pela Administração sobre esse pedido, uma vez que o processo de apreciação do pedido de autorização de residência pode ter uma duração superior a 90 dias. Nestes casos, não é aplicável a restrição “até ao máximo de 90 dias acumulados” referida no n.º 1.

Quanto à adequação, foi observado que, em face do historial prático, o prazo de 90 dias estabelecido é suficiente para resolver a maioria das situações que levam a que os não residentes peçam prorrogações e que, em situações limite, existe a possibilidade de autorização excepcional, ao abrigo do artigo 11.º, designadamente em casos de força maior ou situações de cariz humanitário.

Por outro lado, a alínea 1) do n.º 2 do artigo 30.º, prevê que a prorrogação da autorização de permanência pode ser recusada quando o interessado invocar a situação de falta de passaporte ou documento de viagem, e a mesma se mantenha há mais de 60 dias.

Esta solução legal deveu-se à percepção de que, realmente, pode acontecer que a pessoa extravie o seu documento de viagem, depois de entrar na RAEM; mas, se a falta do documento de viagem puder ser usada sem limite temporal como fundamento de pedido de prorrogação, isso pode dar origem a abusos. Por isso, esta disposição legitima a autoridade a recusar a prorrogação sempre que a pessoa em causa não demonstrar uma dificuldade real de obter novo passaporte ou documento de viagem e serve como mecanismo dissuasor de práticas de falsa invocação de falta de perda de passaporte para obtenção de maior prazo de permanência.

Quanto à consequência da recusa de prorrogação, ela implica que a pessoa pode incorrer na situação de imigração ilegal, por excesso de permanência, já que o título de que dispunha para permanecer na RAEM caduca. Essa situação

de imigração ilegal tem as sérias consequências previstas na lei para esse efeito (*cfr., em especial, os artigos 47.º e 48.º*).

### **1.1.3. A discricionariedade ampla concedida à autoridade migratória**

Em matéria de atribuição da autorização de residência, a Lei n.º 16/2021 consagra igualmente uma orientação de continuidade global, pois continua a cometer à autoridade migratória uma ampla discricionariedade, quanto à decisão. Isso é visível quer no artigo 11.º (*decisões sobre situações excepcionais*)<sup>11</sup>, quer no artigo 38.º (*decisões sobre situações correntes*).

A opção de continuidade é lógica e coerente, dada a natureza dos interesses que estão prioritariamente em jogo, ou seja, os interesses de não-residentes em circular, permanecer ou residir na RAEM, contrapostos aos interesses públicos da RAEM na tranquilidade e segurança dos seus residentes, bem como da sustentabilidade dos recursos públicos.

Mantém-se, porém, uma excepção à discricionariedade idêntica à da lei anterior e que se relaciona com os cidadãos chineses residentes no interior da China: é que o Chefe do Executivo só pode conceder-lhes autorização de residência na RAEM se estes comprovarem, mediante documento próprio emitido pelas autoridades da República Popular da China, que estão autorizados a fixar residência em Macau<sup>12</sup>.

Por outro lado, neste domínio, importa esclarecer uma confusão frequente: é que, como já resultava do artigo 9.º da Lei n.º 4/2003, as diversas realidades mencionadas nas alíneas do n.º 2 do artigo 38.º não são *requisitos*, de cuja verificação individualizada, ou não, resulte uma decisão vinculada.

Os aspectos especificados nas diversas alíneas do n.º 2 do artigo 38.º são “apenas” aspectos que o Chefe do Executivo deve ponderar na sua decisão; a isso o obriga a lei. Mas a Lei n.º 16/2021 segue o critério constante da lei anterior, referindo só aspectos de ordem subjectiva, directamente relacionados com a pessoa interessada. Os aspectos puramente objectivos, e de contexto, como a densidade demográfica e o encargo para o cofre público da RAEM e para a sociedade, devem, obviamente, merecer também ponderação pelo Chefe do Executivo, mas não carecem de ser mencionados. A apreciação é sempre feita considerando a situação de uma perspectiva global, e no exercício do amplo poder discricionário previsto na lei.

\*

---

11 Que não inova, pois acolhe disciplina que já constava do artigo 11.º da Lei n.º 4/2003.

12 Conforme já se estipulava no n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 4/2003, conjugado com o artigo 19.º do Regulamento Administrativo 5/2003.

À luz do que ficou referido, fica óbvio que a inserção do critério da valoração de maiores qualificações académicas, profissionais (*alínea 3) do n.º 2 do artigo 38.º*) não afecta muito a discricionariedade.

Já a alínea 9) do n.º 2 do artigo 38.º é mais impactante, porque obriga o Chefe do Executivo a considerar, no processo decisório de uma autorização de residência, todos os factores, todas as diversas circunstâncias, previstas nos artigos 23.º e 24.º, susceptíveis de ser usados pelas autoridades para fundamentar uma eventual recusa de entrada.

Assim, por exemplo, o Chefe do Executivo tanto pode / deve ponderar o facto de a pessoa requerente ser suspeita de conotações ao crime transnacional, incluindo terrorismo internacional (*alínea 3) do n.º 1 do artigo 23.º*)<sup>13</sup>, como a circunstância de a pessoa requerente, de facto ou previsivelmente, não possuir meios de subsistência adequados ao nível de vida na RAEM (*alínea 4) do artigo 24.º*).

\*

Ainda quanto ao n.º 2 do artigo 38.º, deve destacar-se que a substituição da expressão “antecedentes criminais” pela expressão “*quaisquer decisões, visando o requerente, proferidas em processos criminais*” (*alínea 8) do n.º 2 do artigo 38.º*) é muito significativa.

Quanto a esta questão, e concretamente quanto ao tempo durante o qual serão relevantes os antecedentes criminais, deve referir-se que não haverá razão para afastar a jurisprudência dos Tribunais Superiores de Macau, no domínio da Lei n.º 4/2003: “Para a lei não é particularmente relevante o tempo decorrido desde a prática de crimes e as condenações. Na óptica do legislador, as condenações criminais anteriores, bem como os fortes indícios de terem praticado ou de se prepararem para a prática de quaisquer crimes susceptíveis de ser motivo de recusa da entrada dos não residentes na RAEM (art.º 4.º, n.º 2, al. d) da Lei n.º 4/2003:), constituem sempre motivo de alarme para a ordem e segurança públicas da Região. Em princípio, os interesses públicos de tranquilidade prevalecem sobre os interesses individuais de interessados de entrar e residir na Região. Ou seja, *os antecedentes criminais, seja qual for o período já decorrido depois da condenação, são sempre o factor a considerar na apreciação do pedido de autorização de residência.*” (cfr. Acórdão do Tribunal de Segunda Instância, de 19 de Janeiro de 2014, Processo n.º 827/2012, relator João Gil de Oliveira).

---

13 Ou seja, a pessoa em causa pode não ter sido condenada em nenhuma jurisdição por esse crime. Sem embargo, também aqui se deverão aplicar as exigências de existência, actualidade e pertinência quanto a essas suspeitas de conotação (*vide adiante, no ponto 2.1.1., as considerações tecidas sobre o acesso a dados confidenciais nos processos administrativos, previsto no artigo 4.º*).

Por outro lado, os antecedentes criminais eram um dos aspectos de apreciação obrigatória pelo Chefe do Executivo, sendo que, não obstante a existência desses antecedentes, ele podia decidir atribuir ou não atribuir a residência. Era seu poder discricionário. Tudo dependia da apreciação casuística, avaliando-se o grau de gravidade e a natureza do crime em causa, o número de crimes, há quanto tempo o crime ou crimes foram cometidos, se implicou realmente privação de liberdade ou se a condenação foi em pena de prisão suspensa, se a conduta em causa, no caso de condenação no exterior, configurava igualmente crime à luz da lei da RAEM, etc..

Ora, quanto a esta vertente, a autoridade migratória vinha adoptando um entendimento segundo o qual a noção e alcance do conceito jurídico comum, normal (*não o conceito vulgar*), de “antecedentes criminais” era o expressamente consignado na lei, especificamente no Decreto-Lei n.º 27/96/M, de 3 de Junho.

Com efeito, segundo o artigo 1.º do aludido Decreto-Lei, “*a identificação criminal tem por objecto a recolha, tratamento e conservação ordenada dos extractos das decisões criminais proferidas por tribunais que pertençam à organização judiciária de Macau contra todos os individuos neles acusados, com o fim de permitir o conhecimento dos seus antecedentes criminais.*” E, da conjugação dos artigos 2.º e 3.º do mesmo Decreto-Lei n.º 27/96/M, parecia claramente de inferir que antecedentes criminais seriam todas as seguintes decisões criminais proferidas sobre uma determinada pessoa, sujeitas a *registo criminal*<sup>14</sup>. Se o legislador, na alínea 1) do n.º 2 do artigo 9.º, da Lei n.º 4/2003, tivesse querido referir antecedentes criminais no sentido de “condenações criminais (transitadas em julgado)” poderia tê-lo claramente feito referindo, como faz no artigo 4º, n.º 2, da mesma Lei n.º 4/2003, quando determina que “pode ser recusada a entrada dos não-residentes na RAEM em virtude de (...) terem sido *condenados* em pena privativa de liberdade, na RAEM ou no exterior.”

Todavia, os tribunais entendiam diferentemente, vendo na expressão “antecedentes criminais” a exigência de *condenações* criminais. Esta era uma interpretação restritiva, incompatível com o contexto da decisão sobre o acolhimento, ou não, de um novo membro na comunidade, em que é de exigir que não existam dúvidas de que se trata de pessoa honesta.

Esta querela é agora resolvida pela Lei n.º 16/2021.

\*

---

14 Incluindo, como se refere expressamente no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 27/96/M, os despachos de pronúncia ou decisões equivalentes, as decisões que revoguem os despachos de pronúncia ou decisões equivalentes e as decisões absolutórias, nos casos em que tenha havido despacho de pronúncia ou decisão equivalente.

Um outro aspecto gerador de litigiosidade, nos planos administrativo e judicial, no domínio da lei anterior, referia-se a pedidos de autorização de residência formulados por progenitores não residentes que invocavam pretender reunir-se com os seus filhos que são residentes permanentes.

A autoridade migratória seguia uma orientação constante e reiterada segundo a qual são de aprovar, por regra, os pedidos de fixação de residência para que os filhos menores possam reunir-se com os pais que possuem o estatuto de residentes permanentes, mas não são de aprovar os casos contrários (*isto é, os pedidos de fixação de residência para que os pais não residentes permanentes possam juntar-se a filho menor, residente permanente*), a não ser em casos excepcionais, devidamente fundamentados, designadamente por motivos humanitários.

O racional subjacente a este entendimento da autoridade migratória assenta, em primeiro lugar, no facto de que os menores não têm vontade juridicamente autónoma, dependem dos pais para sobreviver; por isso, a Administração deve autorizar o pedido de reunião familiar de menor não residente ao seu pai e/ou mãe residente da RAEM. Nestes casos, a junção dos menores aos seus pais representa, até, uma consequência lógica e necessária, pois a lei civil de Macau reconhece e impõe aos pais o poder-dever de cuidar dos seus filhos e este poder-dever, para ser normal e plenamente exercido implica, em regra, a proximidade física do menor.

Todavia, quanto à situação contrária, não tem sentido lógico dizer que os pais se reúnem aos filhos menores, porque, salvo nas excepções que resultem de determinação judicial, os filhos menores só estão onde os pais determinarem que eles estejam. Na verdade, os pais não residentes têm toda a autonomia jurídica para viverem onde bem lhes aprouver, ou seja, em Macau ou em qualquer outro sítio do exterior que mais convenha aos seus interesses pessoais. E, assim, salvo casos excepcionais, os filhos menores, ainda que titulares de Bilhete de Identidade de residente da RAEM, devem segui-los.

Por outro lado, a lei da RAEM não reconhece que as pessoas não residentes que sejam progenitores de um menor residente de Macau tenham necessariamente o direito, também eles, à residência na Região. Aliás, o legislador é muito cuidadoso na forma como estabelece o regime legal da concessão de residência, pois sabe que a atribuição desse estatuto é susceptível de, nomeadamente, gerar encargos públicos, interferir na gestão social quotidiana e gerar pressão sobre o sistema de prestações públicas. E, assim, a questão reconduz-se, uma vez mais ao poder discricionário das autoridades administrativas<sup>15</sup>.

15 Como se pode ler no Acórdão do Tribunal de Segunda Instância, de 29 de Setembro de 2016, Processo 858/2015, “*A leitura da doutrina autorizada permite-nos encontrar a regra sem excepção, no sentido de que qualquer ordenamento jurídico, soberano ou autónomo, reconhece que é discricionário o poder de decidir – deferir ou recusar – pedido de nacionalização ou de autorização de residência, e que a carência de cuidar familiares tenros, idosos ou doentes, só por si, não conduz vinculativa e*



Ora, relativamente a este aspecto controvertido, a Lei n.º 16/2021 nada inova.

#### **1.1.4. Medidas securitárias: recusa de entrada, revogação de autorização de permanência ou residência, interdição de entrada, detenção e expulsão**

##### **1.1.4.1. Considerações gerais. Figuras próximas**

Quanto à matéria da tipologia de medidas securitárias, a Lei n.º 16/2021 consagra igualmente uma orientação de continuidade global, pois mantêm-se as 5 figuras de medidas securitárias existentes, a saber, recusa de entrada, revogação de autorização de permanência ou de residência, interdição de entrada, detenção e expulsão.

Não obstante esta orientação de continuidade global, também no domínio das medidas securitárias são introduzidos ajustamentos e inovações, designadamente por via das melhorias jurídicas a propósito da interdição de entrada, do mecanismo da retenção de passaporte e da figura dos impedimentos de entrada por 3 meses, automaticamente, *ope legis*, após a revogação da autorização de permanência.

Tal como já se verificava na lei anterior, as medidas de detenção e de interdição de entrada têm sempre carácter securitário, mas as de revogação de autorização de permanência ou residência nem sempre terão esse carácter<sup>16</sup>. Na verdade, o carácter securitário está necessariamente ligado à prevenção de perigo para interesses públicos e isso não se verifica, necessariamente, quando ocorrem revogações ao abrigo da subalínea (4) da alínea 1) e da alínea 3) do n.º 2 do artigo 35.º ou da alínea 3) do n.º 2 do artigo 43.º. Nestes casos específicos, o que justifica a revogação, a maioria das vezes, é o decaimento de pressupostos fundamentais que estiveram na base da autorização.

Aliás, a este propósito, convém distinguir as medidas securitárias (migratórias) de outras figuras próximas.

Assim, a ordem de abandono não é medida securitária, em si, mas mero complemento ou consequência da situação de imigração ilegal em que a pessoa tenha incorrido ou da aplicação de medida securitária.

Por outro lado, a Lei n.º 16/2021 prevê várias situações de impedimentos,

---

*necessariamente à concessão da nacionalidade ou da autorização de residência.*”.

16 Jurisprudencialmente, não existem hesitações quanto ao carácter securitário da medida de revogação de autorização de residência, em geral: vide, por exemplo, o acórdão do Tribunal de Segunda Instância, de 6 de Dezembro de 2018, Processo nº 193/2018, Relator Cândido de Pinho: “A desistência de queixa num processo penal não apaga os factos, não elimina a realidade, nem extingue os indícios que sugiram a prática de algum ilícito. Por isso, o arquivamento do processo penal com aquele fundamento não conduz necessariamente ao arquivamento do procedimento administrativo em que esteja em causa a aplicação de alguma medida securitária, como é, designadamente, a revogação de autorização de residência na RAEM.”.

no n.º 4 do artigo 31.º, na alínea 2) do n.º 2 do artigo 45.º, na alínea 3) do artigo 48.º, na n.º 2 do artigo 49.º e na alínea 2) do n.º 1 do artigo 58.º.

Esses impedimentos representam imposições ablatórias com objectivos dissuasores em substituição ou em complemento das multas aplicáveis ou simplesmente por razões de racionalidade administrativa (*alínea 2) do n.º 2 do artigo 45.º*) e operacional (*alínea 3) do artigo 48.º*). Eles não têm em vista, como as medidas securitárias, a prevenção de perigo para interesses públicos; visam alcançar outros objectivos.

Nessa medida, as epígrafes dos artigos 12.º (*Perdão e redução de sanções, impedimentos ou medidas*) e 58.º (*Interdição e impedimento*) estão coerentes; ao contrário, a epígrafe “Medidas securitárias”, do artigo 48.º, não é correcta, e tem de ser entendida como “Medidas securitárias e impedimento”.

Por outro lado, para um não jurista, pode haver confusão entre “medidas de segurança” e “medidas securitárias”. As medidas de segurança, em sentido rigoroso, técnico-jurídico, são as previstas nos artigos 83.º e seguintes do Código Penal e que respeitam a pessoas que são inimputáveis, mas que são perigosas pois cometeram actos qualificáveis como crimes; essas medidas implicam a privação da respectiva liberdade, em Macau. As medidas securitárias não têm esta finalidade de privação da liberdade, em si; a detenção, quando absolutamente necessária, não tem lugar em estabelecimentos especiais (*cura, tratamento ou segurança*) e visa apenas assegurar a expulsão (*a pessoa ficará livre, no exterior*).

\*

Finalmente, deve ter-se em boa atenção que a expulsão, enquanto medida securitária aplicada nos termos da Lei n.º 16/2021, nada tem a ver com a expulsão judicial, isto é, aquela que pode ser aplicada pelos tribunais em conexão com a punição de determinados crimes, a título de pena acessória.

Assim, por exemplo, segundo a alínea 3) do n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 2/2009 (Lei relativa à defesa da segurança do Estado), conforme alterada pela Lei n.º 8/2023 e republicada pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 79/2023, “*A quem for condenado por qualquer dos crimes previstos no presente capítulo, atenta a gravidade do facto e a idoneidade cívica do agente, podem ser aplicadas as seguintes penas acessórias: (...) 3) Expulsão ou proibição de entrar na RAEM por um período de 5 a 15 anos, quando não residente*”; e, segundo a subalínea (7) da alínea 1) do n.º 1 do artigo 21.º da Lei n.º 17/2009 (Proibição da produção, do tráfico e do consumo ilícitos de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas) “*Em caso de condenação por crimes previstos na presente lei, o tribunal pode, atenta a gravidade do facto e a sua projecção na idoneidade cívica do agente, aplicar as seguintes penas acessórias: 1) Nos crimes previstos nos artigos 7.º a 9.º, (7)*

*Expulsão ou proibição de entrada na RAEM, quando não residente, por um período de 5 a 10 anos.”*

A expulsão judicial / interdição judicial de entrada, enquanto pena acessória, é da competência dos tribunais. Ao tribunal é conferido o poder de avaliar a personalidade do agente e todos os demais aspectos que a lei manda avaliar <sup>17</sup>, e, se assim considerar justificado, aplicar-lhe essas penas acessórias.

Mas a expulsão securitária não é da competência dos tribunais, pois não lhes cabe avaliar se determinado indivíduo não residente representa um perigo para a segurança ou ordem públicas da RAEM: a expulsão securitária é uma medida de natureza policial-securitária, de competência executiva, exercida pelos órgãos e entidades próprios da Administração, cabendo aos Tribunais avaliar se, em cada caso de exercício e concretização dessa competência, a Administração respeitou a lei <sup>18</sup>.

Naturalmente, por óbvias razões de harmonia do sistema jurídico, se o tribunal aplicar a um não residente a pena acessória de expulsão e proibição de entrada, parece que, em regra, já não se justificará a aplicação de medida securitária de idênticas consequências práticas, por parte da autoridade migratória. No entanto, podemos conceber situações da vida real em que possa haver pena principal de prisão e posterior expulsão judicial de uma pessoa condenada por participar em associação criminosa, por exemplo, mas sem aplicação de proibição de entrada; neste caso, parece que a autoridade administrativa poderá aplicar, complementarmente, a medida securitária de interdição de entrada.

#### **1.1.4.2. Interdição de entrada**

Quanto à medida de interdição de entrada, ela é aplicável em dois grandes tipos de circunstâncias:

- situações de imigração ilegal e de outras condutas especialmente censuráveis (trabalho ilegal);
- situações de perigosidade.

Existem 3 tipos de medidas de interdição de entrada:

---

<sup>17</sup> Cfr., em especial, os artigos 64.º e 65.º do Código Penal.

<sup>18</sup> Vide, por todos, o Acórdão 775/2018, do TSI, votado por unanimidade. Como a entidade recorrida aí expressivamente argumentou “(...) *uma coisa não tem a ver com a outra: as sanções penais constituem reacções públicas aos crimes em si; a revogação de autorização de permanência, no entanto, não representa uma consequência directa da prática do crime pelo qual o Recorrente foi condenado: representa, isso sim, uma medida policial de prevenção tomada em consequência da análise de personalidade e situação pessoal de um não-residente da RAEM, que se encontra na Região ao abrigo de um estatuto precário.*”.

- a medida puramente preventiva: artigo 26.º, destinada a evitar previsíveis e sucessivos actos de recusa de entrada;
- a medida de interdição de entrada não automática, subsequente à revogação de autorização de permanência (*n.º 1 do artigo 36.º*) ou, em certos casos, da extinção da autorização de residência (*n.º 3 do artigo 44.º*) e, em geral, a quem é encontrado em situação de imigração ilegal (*alínea 3) do artigo 48.º*);
- a medida de interdição de entrada, de aplicação automática, a quem é encontrado em situação de imigração ilegal por excesso de permanência (*alínea 3) do artigo 48.º e alínea 1) do n.º 1 do artigo 58.º*).

A interdição de entrada, portanto, não é de aplicação automática, na generalidade dos casos, como decorre do uso da expressão “pode” no n.º 1 do artigo 26.º, no artigo 36.º e no n.º 4 do artigo 43.º. Por isso, em teoria, poderá acontecer, por exemplo, que exista expulsão sem interdição de entrada.

As regras deste artigo sobre um princípio geral de proporcionalidade e sobre o modo uniformizador de iniciar a contagem do prazo de interdição são comuns às diversas figuras; por isso estão colocados na parte geral da Lei n.º 16/2021.

\*

Durante o período de vigência das medidas de interdição de entrada, a entrada não será permitida, qualquer que seja a finalidade invocada, a não ser em casos excepcionais: por exemplo, quando seja concedida ao visado uma autorização excepcional ao abrigo do artigo 11.º ou para cumprir uma obrigação judicial.

Em regra, depois da data de termo da interdição de entrada, a pessoa pode entrar como turista, se não tiverem ocorrido, entretanto, ou chegado ao conhecimento da autoridade migratória, factos susceptíveis de inviabilizar essa entrada.

Quanto às dúvidas que frequentemente se levantavam, em termos práticos, sobre a contagem dos períodos de interdição de entrada, ficam resolvidas por via do n.º 2 do artigo 8.º.

\*

Relativamente à medida de interdição de entrada, como em relação à medida de recusa de entrada, aliás, é frequentemente alegado que, quando aplicada ao abrigo da alínea 2) do n.º 2 do artigo 23.º, conjugada com os artigos 26.º ou 35.º e 36.º (*ou seja, nos casos em que a autoridade migratória acredita ter sérias razões para crer que os visados praticaram actos tipificados como crimes*) existirá uma violação do princípio da presunção de inocência.

Ora, é certo que, no âmbito do direito penal, a conduta criminosa, de grande desvalor ético intrínseco e contrária aos valores fundamentais da sociedade que é indiciariamente imputada a uma determinada pessoas, é necessariamente apreciada no âmbito de todo um procedimento complexo – o *processo penal* - tendo em vista a confirmação, ou não, em julgamento, através de sentença, se essa conduta realmente se verificou e em que medida e em que termos é que deve ser criminalmente sancionada. Até ao trânsito em julgado de tal sentença, o arguido tem direito à protecção que decorre do princípio da presunção de inocência.

Todavia, quando se trata da aplicação de medidas securitárias, não estamos no âmbito de um processo penal. Apesar de, frequentemente, e no essencial, estarem em causa os mesmos factos, estamos no âmbito de procedimento administrativo conducente à aplicação das medidas securitárias previstas na lei migratória; não está em causa a atribuição de responsabilidade penal à pessoa visada.

No conjunto dos normativos que regulam a entrada e permanência de não-residentes, está subjacente o interesse da tranquilidade securitária da RAEM e dos seus residentes, não são os interesses fundamentais de que cuida o direito criminal.

E a lei estabelece que, para que o interesse da tranquilidade securitária da RAEM possa estar em perigo por determinado não-residente, basta que existam razões sérias de que esse não-residente cometeu um crime. Aliás, se não fosse assim, não faria qualquer sentido lógico a própria existência das duas alíneas no n.º 2 do artigo 23.º, uma delas pressupondo a condenação judicial e a outra não<sup>19 20</sup>.

---

19 Segundo uma lógica que já constava do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 4/2003 e sobre o qual o Tribunal de Segunda Instância (cfr. Acórdão de 26 de Julho 2018, Processo n.º 484/2017) já tinha claramente considerado que “ (...) o recorrente verbera o juízo administrativo sobre a atribuída prática de crimes, escudando-se na inexistência de acusação e julgamento penal. Mas este argumento afigura-se-nos irrelevante. A ponderação, por parte da Administração, no exercício da sua actividade, de realidades e conceitos ligados ao cometimento de crimes, como sejam a prática ou a preparação de crimes, a existência de indícios ou de fortes indícios, é uma tarefa que o legislador, no âmbito do seu poder de conformação, comete à Administração, porque indispensável à actividade administrativa na prossecução do interesse público. *O facto de realidades e conceitos atinentes à prática de crimes merecerem, por via de regra, tratamento em sede judicial, não impede que a Administração, adentro das suas competências, possa lidar com os mesmos conceitos e realidades. Se assim não fosse, ficaria a Administração condicionada por um necessário julgamento penal, que nem sempre tem lugar - basta atentar nos crimes particulares e semi-públicos, cuja prossecução está dependente de iniciativas reservadas para os ofendidos - e, por vezes, conhece dilações manifestamente incompatíveis com uma defesa célere do interesse público em matéria administrativa. O que interessa é que o juízo administrativo sobre a existência de crime ou de indícios não assente em erro.*”

20 No mesmo sentido, no sumário do Acórdão de 29 de Outubro de 2015 (Processo n.º 94/2015) consta que “II. A constatação da existência de fortes indícios de o recorrente ter praticado crime insere-se nos poderes discricionários da Administração, não sindicável pelos tribunais, salvo havendo erro grosseiro e manifesto. III. *Não se torna necessário que os factos demonstrem*

A verificação / confirmação da existência dessas razões sérias, nos termos da Lei n.º 16/2021, é cometida ao Chefe do Executivo, a autoridade administrativa máxima da RAEM, com possibilidade de delegação, que pode aplicar ao não-residente visado uma medida de revogação da autorização de permanência e uma medida de interdição de entrada, por um determinado período de tempo.

A medida de interdição de entrada consiste, portanto, numa medida que tem consequência desfavorável para a pessoa visada, pois que se traduz na privação, através de acto de autoridade pública, do seu acesso e circulação na RAEM. Todavia, sendo embora um acto desfavorável, não é um acto punitivo porque não visa a aplicação de uma sanção (de uma multa, de privação de liberdade, etc.), nem é, obviamente, um acto judicial, proferido em sede de processo penal; é, tão somente um acto administrativo desfavorável, sem natureza punitiva <sup>21</sup>.

Ou seja, nestes casos de aplicação de medidas securitárias, os visados não são condenados, não são punidos. O que sucede é que lhes é imposta uma limitação, de natureza meramente preventiva, de entrar na RAEM, o que poderá, eventualmente, representar uma inconveniência para eles, mas apenas isso. Deixa intocado o seu estatuto jurídico, e, designadamente, a sua liberdade.

\*

Ainda neste domínio, é frequente ver alegado que as condenações susceptíveis de relevar para efeitos de recusa de entrada ou revogação de autorização permanência, bem como as subsequentes medidas de interdição de entrada, não podem ser condenações em crimes “menores”, como, por exemplo, os crimes previstos na lei rodoviária, nem as situações em que o tribunal tenha decidido condenar, mas aplicando pena suspensa e ou pena de multa. Ora, obviamente, onde a lei não distingue, não deve o intérprete e o aplicador distinguir, pelo que este argumento tem sido sistematicamente repudiado, quer no âmbito administrativo, quer no âmbito judicial.

Na verdade, a “localização” de um determinado tipo penal no Código Penal, ou fora dele, é frequentemente uma questão tão somente de legística, de oportunidade legislativa, etc., e não tem a ver com a censurabilidade / danosidade

---

*inequivocamente o cometimento de um crime definitivamente julgado*, bastando a existência dos referidos indícios para que a norma do artigo 4º, n.º 2, alínea 3), da Lei nº 4/2003 se possa aplicar, “ex vi” artigo 12.º, n.º 3, da Lei n.º 6/2004.”.

No futuro, esta avaliação jurisprudencial manter-se-á válida, actualizando-se as referências legais e ao conceito de “razões sérias”, em vez de “fortes indícios”.

21 Similar, nessa medida, a muitos outros actos administrativos, que acarretam consequências desfavoráveis para o particular, mas que não têm natureza punitiva: rejeição liminar de requerimento; revogação de licença; recusa de autorização, etc...

social de determinada conduta tipificada como crime; logo, essa questão não releva em sede de apreciação da aplicação de medidas securitárias.

Por outro lado, quanto à questão da não condenação em pena de prisão efectiva, veja-se, a título de melhor exemplo, as considerações tiradas pelo Tribunal de Última Instância (*Acórdão de 21 de Outubro de 2020, Processo n.º 84/2020, Relator Dias Azedo*) na parte em que concede que “... não se ignora que se possa considerar que a “pena” (de multa) aplicada possa significar que a conduta do recorrente, embora com relevância criminal, tenha, quer do ponto de vista da “acção” quer do ponto de vista do “resultado”, um desvalor “baixo”...”, para depois esclarecer que isso não pode servir de fundamento para se sindicarem a decisão administrativa pois “... são diferentes as finalidades que presidem ao julgamento penal e à intervenção administrativa, avultando ali razões de protecção do bem jurídico realização da justiça e de ressocialização do agente, e aqui motivos de índole preventiva e securitária aliados à defesa da ordem e da segurança públicas...”.

\*

Por último, quando à exigência legal que que a interdição de entrada ordenada pelos motivos previstos no n.º 2 do artigo 23.º deve fundar-se na existência de perigo efectivo para a segurança ou ordem públicas da RAEM, o sentido e alcance dessa norma mantém-se como no domínio da lei anterior (*cf. n.º 3 do artigo 12.º da Lei n.º 6/2004*). Mantém-se plenamente actual, portanto, a jurisprudência do Tribunal de Última Instância, quanto a esta questão – *cf. o Acórdão de 19 de Novembro de 2014 (Processo n.º 28/2014)*, cujo sumário refere “(...) 4. Quanto à “existência de perigo efectivo para a segurança ou ordem públicas”, exigida no n.º 3 do art.º 12.º da Lei n.º 6/2004 como fundamento para interdição de entrada, afigura-se-nos que a sua avaliação cabe no âmbito do poder discricionário da Administração, insindicável pelo tribunal. 5. É conferida à Administração uma margem de livre apreciação sobre se, perante a situação concreta, deve formular um juízo de prognose positivo quanto à existência de perigo efectivo para a segurança ou ordem públicas.”.

\*

A medida de interdição de entrada aplicada por consequência da revogação de autorização de permanência (*n.º 1 do artigo 36º*) não é inovadora, na medida em que isso já estava previsto na lei anterior (*cf. a alínea 2) do n.º 2 do artigo 12.º, conjugado com o n.º 1 do artigo 11.º, ambos da Lei n.º 6/2004*).

Ora, em relação a estas previsões legais, levantava-se frequentemente

a questão de saber se, no caso de o visado não ter contestado a revogação de autorização de permanência, o acto primário, poderia, ainda assim, impugnar o acto consequente, o acto de interdição de entrada, depois de notificado do mesmo.

Conforme jurisprudência que nos parece bem fundamentada<sup>22</sup>, foi entendimento do Tribunal de Segunda Instância “ (...) *que, apesar de se haver firmado na ordem jurídica o acto de revogação da autorização de permanência, nada impede que, no presente recurso contencioso, o recorrente possa vir sindicat a correcção dos pressupostos daquele acto, na medida em que eles acabam por ser causais da interdição agora em escrutínio. Se assim não fosse, o recorrente, por não haver atacado a revogação da autorização de permanência, ficaria despido de tutela jurisdicional efectiva quanto ao acto de interdição, que é um acto novo e diverso, o qual, embora surja em decorrência daquela revogação, não constitui um seu efeito necessário.*”.

#### **1.1.4.3. Recusa de entrada**

No desenho do novo regime legal, prosseguiram-se objectivos de clarificação dos fundamentos e bases legais de actuação da autoridade migratória. Assim, quanto às regras relativas à recusa de entrada, o assunto passa a ser regulado apenas no novo regime jurídico, tendo sido revogado o artigo 33.º da Lei 6/97/M, de 30 de Julho (Lei da criminalidade organizada).

Além disso, é agora feita a afirmação expressa de dois princípios essenciais nesta matéria: o princípio de existência de pessoas não admissíveis, que, aliás, é um conceito já existente, no artigo 17.º da Lei n.º 9/2002 (*Lei de Bases da Segurança Interna da Região Administrativa Especial de Macau*); e o princípio de possibilidade de recusa de entrada na RAEM, em geral, a pessoas que constituam perigo para a ordem ou segurança públicas.

O artigo 23.º, por razões de transparência, “pedagogia” jurídica e homenagem ao princípio da legalidade, define a enumeração (*não taxativa, é certo, mas delimitativa*) dos fundamentos de recusa de entrada. Por outro lado, afirma uma lógica, reflectida nos artigos 35.º e 43.º, segundo a qual existem dois tipos de situações: aquelas em que a recusa de entrada é obrigatória (n.º 1); e aquelas em que a recusa de entrada depende de avaliação do caso concreto pela autoridade migratória (n.º 2).

As pessoas consideradas não admissíveis são aquelas pessoas não residentes relativamente às quais a autoridade migratória dispõe do dever / poder de recusar a entrada na RAEM.

Este dever / poder está condicionado:

---

22 Acórdão de 26 de Julho de 2018, do Tribunal de Segunda Instância (Processo n.º 484/2017).



- em primeiro lugar, a situação de não admissibilidade tem que ter fundamento na lei;
- em segundo lugar, o acto administrativo de recusa tem de ser fundamentado, mediante os devidos fundamentos de facto e de direito;
- em terceiro, o acto administrativo está sujeito a controlo jurisdicional, podendo os tribunais anulá-lo, se considerarem que não respeitam a legalidade.

De entre os casos em que a recusa é obrigatória está um que levantou dúvidas aquando da discussão pública: o da alínea 4) do n.º 1 do artigo 23.º, relativo à ameaça para a segurança interna<sup>23</sup>. Como foi oportunamente esclarecido pelo Governo, merecendo subsequente concordância da Assembleia Legislativa, *“A ameaça à segurança interna” engloba diversas actuações susceptíveis de fazerem perigar a estabilidade e bem-estar da sociedade, por isso, não é possível fazer uma enumeração na lei. Em todos os países do mundo, existem normas semelhantes em matéria de migração, a fim de garantir a segurança e a estabilidade da sociedade. Na prática, sobre cada caso concreto, a decisão do Corpo de Polícia de Segurança Pública baseia-se na análise das referidas informações e dos factos objectivos, observando rigorosamente as disposições da lei. O abuso de poder é evitado nos termos da lei, em geral, quer através das leis criminais, quer através da tutela jurisdicional, e ainda, através de outros variados mecanismos de fiscalização.”*

Comparativamente com Portugal, este motivo de recusa de entrada está também previsto, de modo compatível com as diversas Directivas comunitárias relevantes. O artigo 32.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho (*Regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional*), permite às autoridades recusar a entrada a cidadão estrangeiro que constitua perigo ou grave ameaça para determinados interesses fundamentais da sociedade. Segundo a alínea d) do n.º 1 desse preceito, *“A entrada em território português é recusada aos cidadãos estrangeiros que: d) Constitua perigo ou grave ameaça para a ordem pública, a segurança nacional, a saúde pública ou para as relações internacionais de Estados membros da União Europeia, bem como de Estados onde vigore a Convenção de Aplicação.”*

\*

---

23 Esta previsão não se confunde com alínea 4) do n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 9/2002, porque esta norma da Lei n.º 9/2002 respeita a operações materiais de polícia e, como é sabido, as operações materiais de polícia não carecem de ser precedidas de acto administrativo formal.

Quanto ao fundamento da alínea 2) do n.º 2 do artigo 23.º, foi questionado se, para este efeito, deveria ter-se em conta qualquer pena ou medida de segurança privativa da liberdade, sem ter em conta uma pena mínima ou um prazo de prescrição. A resposta foi no sentido de que se manteria a solução legal e prática anteriores: o que releva é que se trate de uma violação de normas fundamentais das sociedades, corporizadas, em regra, em leis criminais.

Eventualmente, tratando-se de crime de menor gravidade (*isto é, punível com pena de prisão de menos de 3 anos*), ele poderá deixar de ser relevante mais rapidamente, com o decurso do tempo, após a sua prática, mas a intenção legislativa foi a de manter suficiente margem de discricionariedade de decisão à autoridade administrativa.

\*

O n.º 3 do artigo 23.º preconiza que, quando um magistrado do Ministério Público profere acusação pública contra alguém, deve presumir-se existir uma razão séria para crer que esse alguém cometeu o crime em causa. Esta solução é meramente “utilitária”<sup>24</sup>, na medida em que visa tornar mais expedita a actuação da autoridade de migração, facilitando o trabalho de fundamentação, nos casos de acusação crime pela autoridade judiciária, podendo a autoridade migratória remeter pura e simplesmente para os termos do despacho acusatório. Trata-se de uma presunção (*de existência de razão séria*), que o visado pode, se quiser, procurar ilidir.

\*

No artigo 24.º, são sistematizados os motivos de recusa de entrada, num total de 13 alíneas, que não estão relacionados com a perigosidade da pessoa em causa.

As primeiras 4 alíneas deste preceito têm correspondência directa com a lei anterior (*alíneas 1) e 4) do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 4/2003*).

De entre estas merece destaque a clarificação introduzida quanto aos meios de subsistência, definidos, nos termo da alínea 6) do artigo 2.º, como os “*recursos que sejam suficientes para satisfazer, de forma contínua, as necessidades essenciais do não residente e, quando seja o caso, dos membros do seu agregado*”

---

24 Em bom rigor, não configura uma verdadeira inovação, pois a lei anterior já previa que podia ser recusada a entrada de não-residente na RAEM em relação ao qual existissem fortes indícios de ter praticado ou de se preparar para a prática de quaisquer crimes; e quando o Ministério Público profere acusação pública, deve presumir-se (*não inilidivelmente, claro*) que se fundamenta, bem, na existência de fortes indícios.

*familiar, designadamente para alimentação, alojamento e cuidados de saúde e higiene.”.*

A regulamentação operada pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 167/2021 trouxe muito maior objectividade e clareza nesta matéria. Em termos gerais, pode dizer-se que a verificação dos meios de subsistência é fácil de fazer, quando seja exigida pela autoridade migratória, pois, nos termos do citado Despacho presume-se que dispõem de adequados recursos os interessados que comprovem a posse de numerário, instrumentos negociáveis ao portador, no montante de 5 000 patacas, até 7 dias de permanência; de 10 000 patacas, acima de 7 e até 14 dias de permanência; de 15 000 patacas, acima de 14 e até 21 dias de permanência; e, finalmente, de 20 000 patacas, acima de 21 dias de permanência.

Uma outra regra que facilita a verificação é a que consta da alínea 1) do n.º 6 do mesmo Despacho n.º 167/2021, segundo a qual a autoridade migratória (*neste caso, especificamente, o Corpo de Polícia de Segurança Pública – CPSP*) pode dispensar ou reduzir os montantes acima referidos quando o interessado demonstre ser titular de cartão de crédito emitido por instituição financeira autorizada, da RAEM ou do exterior <sup>25</sup>.

Quanto às demais alíneas do artigo 24.º, e como já assinalámos noutros exemplos, não se tratam de verdadeiras inovações, no sentido material, pois, na ausência destas disposições seria possível, ainda que de forma mais trabalhosa, mais rebuscada, conseguir a mesma solução jurídica. Mas o objectivo é duplo:

conseguir objectos de melhoria jurídica e clarificação, por forma a tornar mais fácil a compreensão da lei por aplicadores da mesma e seus destinatários;

permitir à autoridade migratória meios legais mais simples e expeditos de utilizar para fundamentar a sua actuação.

\*

Durante a permanência no posto de migração, o não residente a quem seja recusada a entrada beneficia de direito expressamente consignados nos n.ºs 2 e 3 do artigo 25.º, o qual corresponde materialmente ao artigo 5.º da Lei n.º 4/2003.

Caso tenham necessidade, essas pessoas podem pedir a assistência de intérprete. Os trabalhadores públicos, nos postos de migração, têm demonstrado capacidade para prestar apoio na interpretação em língua inglesa, com o

---

25 O Despacho referido *não especifica* se a autoridade migratória, para além da confirmação da autenticidade, da titularidade e da validade (prazo) do cartão pode exigir a confirmação do respectivo saldo disponível. Atenta a finalidade, a *ratio* legal, parece que a autoridade migratória tem legitimidade para, se assim o entender, dependendo das circunstâncias do caso concreto, exigir a confirmação da existência de saldo disponível, ainda que não necessariamente coincidentes com os escalões de montantes fixados para o numerário ou equivalente.

consentimento dos interessados. No entanto, se a pessoa em causa solicitar a prestação da tradução por um terceiro, bem como nos casos em que a pessoa não fale a língua inglesa, os serviços de migração convidam intérpretes que constam numa lista própria, fornecida pelo Gabinete do Secretário para a Segurança, a prestar o apoio solicitado. Sendo necessário, é também possível à pessoa em causa obter o apoio por parte de pessoal consular dos respectivos países.

A mesma liberdade se aplica relativamente ao apoio jurídico. Os interessados podem solicitar o apoio de advogado, ou do seu conhecimento, ou com base numa lista de advogados disponíveis para o efeito, fornecida pela Associação dos Advogados de Macau.

### **1.1.5. A opção pela não criminalização da imigração ilegal, em si**

Ao contrário de muitas outras jurisdições, na Ásia e no mundo, incluindo a China Interior, a RAEM optou por manter a não criminalização da imigração ilegal, seguindo a sua longa tradição, e à semelhança, por exemplo, de Portugal, Angola, Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe <sup>26</sup>.

Isto significa que, se alguém, nomeadamente um migrante económico, entrar ilegalmente através de uma praia, por exemplo, não será criminalizado, mas “apenas” sujeito às medidas securitárias correspondentes à situação de imigração ilegal em que incorreu. Uma dessas medidas será a detenção inicial (máxima de 48 horas), seguida da retenção de passaporte <sup>27</sup>; posteriormente a expulsão, se necessária; e, por regra, a interdição de entrada.

Todavia, se essa mesma pessoa, após a primeira situação, tornar a entrar ilegalmente, através dos postos normais de entrada, dentro do prazo de interdição de entrada comete o crime de violação de medida de interdição de entrada (*n.º 1 do artigo 79.º*); se essa repetição ocorrer dentro do prazo de interdição de entrada, mas fora dos postos de migração (*ou através dos postos de migração, mas subtraindo-se ao controlo dos agentes da autoridade migratória*), a pessoa incorre no crime de entrada sem sujeição a controlo de migração (*artigo 80.º*). Em ambos os casos a pena de prisão é de 1 ano, mas, no caso de a conduta ser subsumível no artigo 80.º, a tentativa é punível.

---

26 Para uma recolha e visão global sobre esta matéria, no mundo, consultar o documento “Criminalization of Illegal Entry Around the World”, na página Homeland Security Digital Library: <https://www.hsdl.org/?view&did=829757>.

27 A não ser que se trate de pessoa que esteja em alguma das condições previstas nas 3 alíneas do n.º 1 do artigo 54.º (vide mais em detalhe, adiante, n.º 2.7.2.).

## 1.2. Aspectos relevantes de clarificação e de legitimação de práticas

### 1.2.1. Clarificação e melhorias jurídicas

A Lei n.º 16/2021 é abundante em exemplos de ajustamentos que têm por objectivo clarificação das soluções legais, ainda que não constituindo verdadeiras inovações.

Já anteriormente referimos o caso do artigo 24.º, no qual são sistematizados os motivos de recusa de entrada que não estão relacionados com a perigosidade da pessoa em causa.

Mas o artigo 20.º, que enuncia as condições padrão indispensáveis para se poder entrar na RAEM, também é um bom exemplo.

Deste artigo resulta claramente que, para poderem entrar legalmente na RAEM, todos os não residentes devem preencher, cumulativamente, 3 requisitos genéricos, sendo dois deles positivos (*ser titulares de passaporte, documento de viagem ou outro documento admitido para efeitos de controlo de migração e obter autorização de entrada*) e outro negativo (*inexistência de motivos para a correspondente recusa, de entre os previstos na lei, confirmada no momento da entrada efectiva na RAEM*).

Quando ao segundo requisito, a autorização em causa pode ser de dois tipos principais:

- emitida formalmente, com base em procedimento prévio, iniciado antes da chegada da pessoa interessada à RAEM; este procedimento prévio pode ser apresentado directamente à RAEM (*normal autorização prévia*) ou junto das Embaixadas/Consulados da RPC no estrangeiro (*procedimento de “visto”*), em ambos os casos mediante o preenchimento de formulários próprios;
- emitida à chegada, nos postos de migração, também formalmente ou, como sucede na esmagadora maioria dos casos, de forma tácita<sup>28</sup>.

Adiante, vamos conferir específica atenção a aspectos de clarificação e melhoria jurídica que consideramos mais significativos.

É de sublinhar que estes aspectos de clarificação são importantes para todos os destinatários das normas, mas, em especial, para a autoridade migratória, porque, como é sabido, o princípio geral em matéria de actividade administrativa é o de que a Administração só pode agir em conformidade com o que está previsto na Lei, se estiver legitimada para isso, pela legislação vigente. Esta condicionante

---

28 Esta modalidade de autorização de entrada à chegada, nos postos de migração nem sempre é possível (vide, adiante, n.º 1.2.2.7.).

geral (*muito diferente dos particulares cidadãos que, em princípio, podem actuar conforme lhes aprouver, desde que a conduta não seja proibida ou restringida por lei*), confere decisiva importância à clarificação de situações controvertidas ou ambíguas.

#### **1.2.1.1. As definições de “escala” e “trânsito”**

Nas alíneas 3) e 4) do artigo 2.º, a Lei n.º 16/2021 corrige a inadequação do artigo 4.º do Regulamento Administrativo 5/2003, quanto às noções de “escala” e “trânsito”.

Os padrões internacionais distinguem entre:

- Escala: há entrada física, na jurisdição em causa, mas não entrada de migração; o viajante tem outro destino e não se mantém por mais de umas horas (*em regra, não mais de 24 horas*), para fazer o transbordo / ligação para outro meio de transporte para prosseguir viagem para o seu destino final, que não é Macau <sup>29</sup>. Corresponde ao *air side transit*, na terminologia britânica;
- Trânsito, em sentido estrito: implica a passagem por um posto de controlo de migração, embora a jurisdição não seja o destino do viajante; o destino do não residente é outro país ou território, mas ele tem necessidade / conveniência em ficar por uns dias na jurisdição de trânsito (*em Macau, no caso*) <sup>30</sup>. Corresponde ao *land side transit*, na terminologia britânica.

A definição legal de escala também implicava, necessariamente, definir o que são zonas de controlo de embarque e desembarque, o que foi feito (*alínea 2) do artigo 2.º*).

#### **1.2.1.2. Ajustamentos decorrentes de normas legais posteriores a 2004**

Alguns dos ajustamentos introduzidos pela Lei n.º 16/2021 relativamente ao direito anterior, resultam da necessidade de compatibilização com normas legais emitidas posteriormente a 2003/2004.

---

29 Assim, logicamente, alínea 6) do n.º 1 do artigo 9.º do Regulamento Administrativo n.º 38/2021 prevê expressamente a dispensa de visto e de autorização prévia de entrada relativamente a quem apenas passe em escala pela RAEM.

30 Segundo o n.º 3 do artigo 10.º do Regulamento Administrativo n.º 38/2021, os não residentes que entrem em trânsito podem permanecer na RAEM por um período de até sete dias.

Ora, a definição das águas territoriais da RAEM, pelo Decreto do Conselho de Estado da República Popular da China n.º 665 e Mapa da Divisão Administrativa da RAEM, ambos publicados no *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau* pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 128/2015, implicou actualizar a noção de entrada e saída da RAEM (*alínea 1) do artigo 2.º*). Além disso, também é mencionada 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*.

Naturalmente, para quem entra na RAEM por via marítima ou aérea utilizando meios de transporte autorizados/controlados pelas autoridades públicas competentes, deve presumir-se que transpôs legalmente as linhas de demarcação: a questão da legalidade da sua entrada ou saída só se coloca no momento da passagem pelo posto de migração, se for o caso (*esta questão não é aplicável aos que passam na RAEM apenas em escala para outro destino*).

\*

Um outro importante aspecto de clarificação jurídica teve lugar quanto à base de dados de migração. Na verdade, a Lei n.º 8/2005, que estabelece o regime geral em matéria de protecção dos dados pessoais, só entrou em vigor em 2006 (*cerca de 3 anos depois da Lei n.º 4/2003*).

A Lei n.º 16/2021 confere especial atenção a esta matéria, dedicando-lhe um capítulo em exclusivo (*capítulo VIII, compreendendo os artigos 63.º a 68.º*). Nela não é feita referência expressa nem à Lei n.º 8/2005, nem ao Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais<sup>31</sup>, por desnecessária<sup>32</sup>.

No novo regime legal, destacamos os seguintes aspectos, mais significativos:

- Consagração legal expressa da base de dados da autoridade de migração

31 O Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais, que foi criado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 83/2007, funciona de forma autónoma, sob tutela do Chefe do Executivo. O GPDP é a autoridade pública a que se refere a Lei n.º 8/2005, exercendo as atribuições nela cometidas e responsabilizando-se pela fiscalização e coordenação do cumprimento e execução da referida lei, bem como pelo estabelecimento do regime de sigilo adequado e fiscalização da sua execução.

32 O mesmo se diga, aliás, quanto a uma disposição final específica sobre “direito subsidiário”. Na grande maioria dos casos, estas disposições são redundantes, quando apenas remetem para o Código de Procedimento Administrativo, para o Código Penal ou para outras leis gerais, em especial quando esses Códigos ou leis gerais já prevejam, elas próprias, que são de aplicação supletiva (*cf: o artigo 2.º do Código de Procedimento Administrativo e as numerosas referências que faz a “salvo disposição especial”, ou “salvo disposição em contrário”*). Assim, a Lei n.º 16/2021 define e estabelece diversos tipos penais, mas, obviamente, e bem, face ao artigo 8.º do Código Penal, não contém norma que preveja a aplicação subsidiária desse Código.

(artigo 63.º), das respectivas finalidades e de quem é responsável pelo tratamento dos dados pessoais (artigo 64.º), bem como dos termos admitidos de colaboração com outras entidades públicas, da RAEM ou do exterior (artigo 65.º);

- Previsão de que o pedido de visto, de autorização de entrada e permanência e de autorização de residência na RAEM, bem como das respectivas prorrogações e renovações, implica o consentimento do interessado para que a autoridade de migração proceda ao tratamento dos seus dados pessoais, incluindo os dados biométricos (n.º 1 do artigo 66.º);
- Obrigação legal de a autoridade de migração divulgar adequadamente que efectua o tratamento de dados pessoais, designadamente publicitando-o através das páginas oficiais na Internet e fazendo inserir o correspondente aviso em todos os impressos de formulários disponibilizados aos cidadãos (n.ºs 2 e 3 do artigo 66.º).

A previsão do n.º 1 do artigo 66.º causou alguma resistência de opiniões, mas o argumento decisivo foi no sentido de que, em princípio, as pessoas que se propõem viajar para um determinado país ou região, sabem que têm que cumprir as leis desse país / região. É do senso comum.

Se têm dúvidas sobre se pretendem ou não cumprir algumas das leis desse país / região, o ónus é delas, ou seja, elas é que têm a obrigação de se informar previamente, em especial se pretendem beneficiar de entrada na RAEM sem um procedimento de autorização / visto prévio.

Se cumprirem esse ónus normal e lógico, as pessoas ficam a conhecer, concretamente quanto a esta questão, o n.º 1 do artigo 66.º, segundo o qual “*O pedido de visto, de autorização de entrada e permanência e de autorização de residência na RAEM, bem como das respectivas renovações e prorrogações, equivale ao consentimento do interessado para que a autoridade migratória proceda ao tratamento dos seus dados pessoais, incluindo os dados relativos a elementos biométricos.*”. Aliás, ficam a saber também que, segundo a alínea 7) do artigo 24.º, pode ser recusada a entrada na RAEM aos não residentes que se oponham ao tratamento dos seus dados pessoais pela autoridade migratória.

\*

Quanto ao regime do artigo 67.º, sobre acesso e oposição a dados classificados de secretos ou confidenciais constantes da base de dados, está em causa uma inovação material e de grande originalidade, pelo que a abordaremos, mais em detalhe, no ponto 2.



### 1.2.1.3. O regime de nulidade das autorizações obtidas mediante meios fraudulentos

O objectivo do artigo 7.º é o de clarificar a questão da invalidade jurídica autorizações obtidas mediante meios fraudulentos, posto que o n.º 1 e a alínea c) do n.º 2 do artigo 122.º do Código do Procedimento Administrativo não são pacificamente aplicáveis quanto à consequência de nulidade para estas situações. Isto porque, na referida alínea c), a expressão “*constitua crime*” reporta-se ao acto administrativo. Ou seja, a lei tem em vista os casos em que o próprio acto administrativo é ou faz parte da conduta criminosa, sendo o agente o autor ou participante do acto. Por isso, no domínio da lei anterior, a nulidade já podia ser declarada, mas implicava um árduo caminho de fundamentação, partindo, apenas, da cláusula geral do n.º 1 do citado artigo 122.º do Código do Procedimento Administrativo.

Em Portugal, a questão foi resolvida em 2015, na medida em que a alínea correspondente a este preceito do Código do Procedimento Administrativo de Macau passou a referir “os atos cujo objeto ou conteúdo seja impossível, ininteligível ou constitua *ou seja determinado* pela prática de um crime;”. A expressão “*seja determinado*” é decisiva, neste contexto<sup>33</sup>.

O objectivo da norma é, obviamente, evitar que a fraude seja compensatória para o defraudador. E, do n.º 2 do artigo 123.º do Código do Procedimento Administrativo, decorre a “possibilidade geral de conhecimento dos actos nulos”, o que significa que a *nulidade dos actos administrativos pode ser efectivada por qualquer operador jurídico, no sentido de que todos - tribunais, administração e particulares - podem (e, no caso das entidades públicas, devem) recusar-se a reconhecer-lhes eficácia. Assim, qualquer tribunal, mesmo que não administrativo, pode desaplicar um acto nulo; qualquer órgão ou agente da administração pode recusar-se a acatar um acto nulo.*

Mas, a lei obriga, ou não, a um procedimento de declaração de nulidade, albergando uma fase de audiência prévia, posto que está em causa a extinção de direitos expressamente reconhecidos por acto(s) anterior(es)?

O artigo 123.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo determina que: “O acto nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, *independentemente da declaração de nulidade.*”.

E, por isso, alguma doutrina, a propósito de idêntico preceito do Código do Procedimento Administrativo de Portugal, afirma a consequência da

33 Sobre este assunto, vide MIGUEL MARQUES FERREIRA LAGES, “Os novos casos de nulidade do ato administrativo”, Dissertação em Direito Administrativo, Universidade Católica, pp. 26 e seguintes. Disponível em:

<https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/20423/1/Os%20Novos%20Casos%20de%20Nulidade%20do%20Ato%20Administrativo%20-%20Miguel%20Lages.pdf>.

“Desnecessidade de declaração jurisdicional ou administrativa” da nulidade, querendo isto significar que *“A efectivação da improdutividade jurídica decorrente da nulidade de um acto administrativo não depende de declaração pelos tribunais ou pela administração. O acto, jurisdicional ou administrativo, que verifique a nulidade de um acto administrativo pode justificar-se, designadamente por razões de segurança jurídica; mas, a existir, tem carácter meramente declarativo e não constitutivo da ineficácia daquele.”*<sup>34</sup>

Sem embargo, é possível que as autoridades e os tribunais possam reconhecer a subsistência da autorização de residência, em casos excepcionais, quando já tenham decorrido 20 ou 30 anos sobre a fraude (*e o defraudador já se tenha tornado residente permanente há longo tempo*), por via do princípio da estabilidade jurídica, à semelhança da doutrina defendida por MARCELLO CAETANO, relativamente a actos nulos de provimento de funcionário público.

Ora, entendemos que, precisamente por causa de existirem situações excepcionais em que o Direito permite desconsiderar a nulidade, as *“razões de segurança jurídica”* referidas pela Doutrina e o princípio geral da boa fé (*que vincula a Administração, ainda que o particular não tenha observado esse princípio*) justificam sempre a instituição de um procedimento administrativo de declaração de nulidade, o qual implica, uma fase de audiência prévia.

Se a autoridade migratória ou outra entidade pública constatar que uma autorização de residência, por exemplo, foi obtida com base em documentos falsos, isso justificará a instauração de procedimento de declaração de nulidade (*a título autónomo ou como subprocedimento*). Naturalmente, quando definitivo, o acto administrativo que declare a nulidade produzirá efeitos *ex tunc*.

#### **1.2.1.4. As finalidades de entrada de não residentes. Actividades de turismo e equiparadas**

No domínio da lei anterior, era frequente referir-se o *visto de turista*, mas, na prática, e de um ponto de vista jurídico, o que isso significava? A resposta não era uniforme, mas a questão era de grande importância porque, já no domínio da lei anterior, a autorização de permanência na RAEM podia ser revogada quando a pessoa não residente manifestamente se desviasse dos fins que justificavam a autorização de permanência (*alínea 2) do artigo 11.º da Lei n.º 6/2004*).

Ora, qual a solução agora corporizada no artigo 21.º?

A Lei esclarece, segundo padrões internacionais, que se consideram compreendidas nas finalidades de turismo as visitas a sítios e monumentos, a realização de compras de objectos de uso pessoal e lembranças e a fruição de

---

34 MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, Direito Administrativo Geral, Tomo III, Actividade administrativa, Editora Dom Quixote, 2007, Lisboa, p. 173.

actividades de jogo, entretenimento (*espectáculos, jogo de fortuna e azar*) e lazer (*frequentar um resort, uma piscina, praia, fazer desportos...*) e outras análogas.

O n.º 4 do mesmo artigo equipara a finalidades de turismo outras actividades que, de acordo com os padrões internacionais, não são actividades turísticas: visita a familiares e amigos; culto religioso, sem englobar missão; obtenção de tratamento médico, intervenções cirúrgicas e actos médicos, em geral; assistência a espectáculos, festivais, seminários, conferências, exposições, feiras, encontros académicos e outros eventos de natureza análoga; obtenção de formação e conhecimentos, através de cursos, oficinas (“*workshops*”) e acções análogas.

Estas são actividades que:

- 1) Costumam estar associadas a deslocações turísticas;
- 2) Não colocam, em si, especiais questões de segurança;
- 3) Não são susceptíveis de contender com as normas legais que protegem o trabalho local.

A equiparação legal é puramente funcional, para obter desburocratização (*dispensando, em regra, o procedimento de autorização formal prévia*) e de poupança de recursos afectos aos controlos de migração.

Fora das situações de turismo ou equiparadas, é necessário que o interessado obtenha autorização formal de entrada, mediante procedimento prévio (*o mais seguro para melhor evitar eventuais recusas de entrada*) ou no posto de migração. É o que deverá fazer um médico que venham praticar actos médicos, atletas que queiram participar num evento desportivo ou os artistas que se desloquem a Macau para executar uma *performance*.

A redacção do n.º 4 foi cuidadosamente preparada de forma a não incluir actividades que configurem trabalho ou actividades profissionais, em geral. Isso foi conseguido acentuando-se a ideia de “passivo”, pelas palavras “obtenção” e “assistência” (*não é “participação”, na versão em português*).

Assim, o orador de um seminário, conferência e o formador de um curso, não estão abrangidos pela definição de “assistência”; eles não estão a assistir, estão verdadeiramente a ser os sujeitos activos do evento.

O n.º 5 ao artigo 21.º permite que excepcionalmente se possa isentar quem intervenha em exposições, feiras, espectáculos, eventos desportivos, seminários, conferências ou outros eventos similares, do dever de declarar a finalidade da sua entrada na RAEM. Tal visa introduzir maior flexibilidade a este regime para melhorar e eficiência de gestão de eventos de maior dimensão.

É de sublinhar que, embora isso tenha sido suscitado aquando da Consulta Pública, e essas hipóteses tenham sido ponderadas, a Lei não equipara às finalidades de turismo nem “*a prospecção e celebração de negócios e dos correspondentes*

*contactos, entrevistas, e similares*”, nem “*o acompanhamento, promoção e fiscalização da implantação, consolidação ou reestruturação de estabelecimento comercial ou empresa ou projecto empresarial*”. Ou seja, também nestes casos terá que ser solicitada uma autorização de entrada com uma finalidade não turística.

Essas actividades não foram equiparadas a actividades turísticas, nem sequer foram incluídas no âmbito das autorizações especiais de permanência, dada a sensibilidade social associada, pois podem facilmente confundir-se com trabalho por conta própria ou independente. E o exercício pessoal e directo por parte do não residente de actividade em proveito próprio é algo que o artigo 3.º do Regulamento Administrativo n.º 17/2004 (*Proibição do trabalho ilegal*), faz depender de autorização prévia do Secretário para a Economia e Finanças.

#### **1.2.1.5. Os fundamentos de recusa de saída**

O artigo 27.º constitui um exemplo paradigmático de noma não inovadora, mas que tem grande utilidade clarificadora e informativa e que, juridicamente, cumpre um papel de enumeração (delimitativa) dos fundamentos de recusa de saída de pessoas não residentes.

As alíneas 1) e 3) justificam-se por questão de coerência lógica com idênticas previsões para a recusa de entrada.

A alínea 2) visa dar sequência a uma sugestão do Instituto de Acção Social, tendo em vista a Convenção de Haia, de 25 de Outubro de 1980, sobre os Aspectos Cíveis do Rapto Internacional de Crianças. O Instituto de Acção Social é a autoridade da RAEM designada para efeitos de aplicação da Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Rapto Internacional de Crianças (Portaria n.º 203/99/M, de 31 de Maio). Quando recebe notificação de instituição estrangeira congénere sobre casos de rapto de crianças, aquele Instituto articula com a autoridade migratória para lidar com o caso o obter a necessária cooperação.

As restantes alíneas procuram esclarecer outros motivos de recusa de saída, para melhor percepção deste tema pelos destinatários das normas.

Por outro lado, e quanto à alínea 4), sabemos que os órgãos de polícia criminal podem decretar medidas de polícia de acordo com artigo 17.º da Lei n.º 9/2002 (Lei de Segurança Interna) e, em termos mais gerais, de acordo com os Capítulos II (Medidas cautelares e de polícia) e III (Detenção), do Título I, Livro VI, Parte segunda, do Código de Processo Penal. As situações que podem originar a necessidade de decretar a recusa de saída terão como pressuposto a prática de crime, ainda que não necessariamente por não residente.

Assim, o Corpo de Polícia de Segurança Pública, enquanto órgão de polícia criminal e simultaneamente autoridade que faz aplicar a lei migratória, é a entidade que normalmente opera para deter as pessoas que pretendem sair da RAEM e são suspeitas da prática de crimes, não permitindo a sua saída até serem tomadas as

medidas adequadas, em regra definidas pelas autoridades competentes, como se refere no preceito.

Em regra, as autoridades competentes, no âmbito de um processo de investigação criminal, serão as autoridades judiciárias. No entanto, existem situações especiais, em que isso não acontece. Vide, por exemplo, o artigo 255.º do Código de Processo Penal, na parte em que se refere à autoridade de polícia criminal, que não é uma autoridade judiciária; no caso previsto no n.º 2 deste artigo, a recusa de saída poderá decorrer de uma determinação da autoridade de polícia criminal, para assegurar a presença, em acto de inquérito, de qualquer pessoa <sup>35</sup>.

Relativamente ainda à recusa de saída, aquando da consulta pública, foi feita sugestão no sentido de prever a recusa de saída aos devedores relapsos de impostos; a sugestão foi rejeitada, por se entender que essa eventual imposição deve ser discutida, avaliada e regulada expressamente nas leis fiscais, nos casos em que se justifique. Isso fica genericamente previsto, de forma aberta, na alínea 6) do artigo 27.º.

#### **1.2.1.6. Relação entre regras de utilização dos postos de migração e do Regulamento Geral dos Espaços Públicos**

Desde há muitas décadas que existe legislação que regula a utilização de espaços públicos. Isso é bem visível em face do artigo 8.º do Regulamento Administrativo n.º 28/2004 (*aprovou o Regulamento Geral dos Espaços Públicos*), que revogou os códigos de posturas municipais e outras normas de cariz municipal, com décadas de vigência.

Actualmente, é este o diploma legal unificador que está em vigor nesta matéria. Ele não está expressamente identificado na Lei n.º 16/2021, mas a designação genérica usada (“*legislação reguladora da utilização dos espaços públicos*”) é suficientemente clara para se perceber qual o diploma em causa.

A Lei n.º 16/2021 clarifica alguns aspectos da relação entre a lei migratória e a “*legislação reguladora da utilização dos espaços públicos*”.

Em primeiro lugar, logo no artigo 24.º, a respectiva alínea 10) determina que pode ser oposta a recusa de entrada aos não residentes que, nos postos de migração, por ocasião das formalidades de entrada, infringirem ou recusarem observar as normas de funcionamento do posto, afixadas no local, ou a legislação reguladora da utilização dos espaços públicos.

O sistema de afixação das regras em local visível das instalações públicas não levanta nenhum problema de ordem prática e já hoje é frequentemente utilizado.

---

35 Nestes casos, obviamente, a recusa de saída pode ser dirigida a cidadãos residentes.

Em segundo lugar, o n.º 2 do artigo 100.º prevê que compete ao Corpo de Polícia de Segurança Pública definir as regras de acesso e os demais aspectos operacionais e de utilização e funcionamento dos postos de migração. Esta norma é harmoniosa com a definição de instalações públicas constante da alínea 2) do artigo 2.º do Regulamento Administrativo n.º 28/2004, e com as regras constantes do artigo 3.º do mesmo diploma, pois, segundo este preceito legal, o acesso e uso de instalações públicas pode ser objecto de regras apenas publicitadas no local pela entidade pública administrante.

A publicitação na *internet*, na página electrónica do Corpo de Polícia de Segurança Pública, pode contribuir para melhorar e ampliar o conhecimento destas normas e, apenas por isso, foi incluída essa previsão.

De acordo com o n.º 3 do artigo 100.º, as condutas incumpridoras das normas de acesso e uso de instalações públicas (*concretamente, os postos de migração*) emitidas pelo Corpo de Polícia de Segurança Pública ao abrigo do artigo 3.º do Regulamento Geral dos Espaços Públicos, aprovado pelo Regulamento Administrativo n.º 28/2004, devem ser sancionáveis como as demais normas desse diploma, aplicando-se multas, à pessoas singulares, de 300 ou 600 patacas, no caso de infracções comuns; até 2.500 patacas, nos casos de infracções graves; e até 5.000 patacas, nos casos de infracções muito graves (*por exemplo, quando o infractor destrói algum equipamento*)<sup>36</sup>.

Repare-se, no entanto, que os incumprimentos de determinadas regras de acesso e utilização podem ser sancionados segundo outras normas, eventualmente até penais<sup>37</sup>: será o caso, por exemplo, da alínea 5) do n.º 1 do artigo 90.º, que prevê expressamente a infracção de acesso não autorizado a zonas de controlo de embarque e desembarque, bem como a zonas de acesso reservado ou condicionado dos postos de migração.

De resto, sempre haverá que aplicar, quando for o caso, o artigo 95.º (*Cumulação de infracções administrativas*) que prevê que quando a conduta constitua infracção administrativa sancionável nos termos da Lei n.º 16/2021 e de outra legislação, simultaneamente, o infractor é punido de acordo com a legislação que estabeleça multa de limite máximo mais elevado.

#### **1.2.1.7. A renúncia à autorização de residência**

A renúncia constitui um acto de declaração. Nos termos da lei geral, a

---

36 Cfr. artigos 45.º a 47.º do Regulamento Administrativo n.º 28/2004.

37 Por exemplo, num caso de destruição intencional de um equipamento. Neste caso, manda o artigo 8.º do Decreto-lei n.º 52/99/M que “Quando o mesmo facto constitua simultaneamente crime ou contravenção e infracção administrativa, o infractor é punido unicamente a título daqueles, sem prejuízo da aplicabilidade das sanções acessórias previstas para a infracção administrativa.”.

declaração tácita é admitida como modalidade de declaração negocial, a par da declaração expressa “*feita por palavras, escrito ou qualquer outro modo directo de manifestação de vontade*”, definindo-a a lei como aquela que “se deduz de factos que, com toda a probabilidade, a revelam.” (*artigo 209.º, n.º 1, do Código Civil*). Por outro lado, o silêncio ou inanição podem valer como declaração negocial quando esse valor lhe seja atribuído por lei (*artigo 210.º, n.º 1, do Código Civil*).

Ora, no n.º 2 do artigo 45.º, o legislador, em harmonia com a previsão geral da lei civil, clarificou que os comportamentos omissivos que equivalem a declarações de renúncia, a saber, o não pagamento da taxa de autorização de residência e não constituição da garantia por fiança, garantia bancária ou seguro-caução, bem como o não levantamento<sup>38</sup> do comprovativo de concessão da autorização de residência ou da respectiva renovação, no respectivo prazo de validade.

O objectivo foi o de conseguir maior clareza e segurança jurídicas, de uma forma mais expedita do que aquela que resultaria da aplicação do artigo 103.º do Código do Procedimento Administrativo.

#### **1.2.1.8. A assunção de despesas pelo recambiamento de não residentes**

A assunção de despesas pela RAEM, relativamente a recambiamento de não residentes, é matéria que a Lei n.º 16/2021 conferiu boa atenção, por necessidade de clarificação e de legitimação de práticas das autoridades administrativas.

Esta clarificação abrange tanto o recambiamento de pessoas em imigração ilegal (cfr. artigo 57.º), como o recambiamento de pessoas por carência económica (artigo 99.º).

Quanto ao recambiamento de pessoas em imigração ilegal que implique despesas para a RAEM, a opção (cfr. n.º 3 do artigo 57.º) foi no sentido de, nestes casos, ser aplicado um período *mínimo* de interdição de entrada de 8 anos (*logo, não é um período fixo*), tendo esta prazo merecido críticas por ser, alegadamente, excessivo. Ora, a prática, nestes casos, já de há muito vinha sendo no sentido de aplicar um período de interdição de 10 anos, porque, à censurabilidade intrínseca à situação de imigração ilegal, acrescem os prejuízos materiais para a RAEM. E, neste quadro, importa que a solução legal seja efectivamente dissuasora.

Quanto a eventual reembolso pelo visado, não existe prazo para reembolsar as despesas. O visado reembolsará quando entender; se quiser, até pode reembolsar a RAEM passados 15 anos. No entanto, o reembolso só terá efeitos práticos se for efectuado enquanto estiver em curso o prazo de interdição (*efeitos práticos, entenda-se, de diminuição do prazo inicialmente aplicado*).

---

38 Se levantar o comprovativo ou o utilizar para qualquer efeito (*por exemplo, para impugnar os termos ou condições em que a autorização foi concedida*), isso significará que a pessoa quer efectivamente prosseguir com o processo, o que inutiliza o pressuposto do *animus renunciandi*.

A duração normalmente aplicada é a duração que a autoridade competente normalmente aplica, em face dos critérios gerais que utiliza para o efeito<sup>39</sup>, ou das regras referidas no artigo 57.º, quando a imigração ilegal respeitar a excesso de permanência.

\*

No artigo 99.º, está prevista a situação a assunção de despesas pela RAEM relativamente a pessoas que não estão em situação de imigração ilegal, mas em que, por razões de conveniência prática e de consideração humanitária, pode haver lugar a custeamento das despesas de abandono da RAEM.

Este artigo deve ser conjugado com a alínea 5) do artigo 24.º, segundo a qual pode ser recusada a entrada na RAEM de não residentes, bem como os correspondentes pedidos de visto e autorização, em virtude de a RAEM ter anteriormente assumido as despesas do seu recambiamento, por comprovada carência de meios do próprio, quando esse facto tenha ocorrido *há menos de cinco anos*.

\*

Uma situação conexas com esta é a dos casos de recusa de entrada a pessoa transportadas por operadores aéreos. Nestes casos, o artigo 62.º prevê que a responsabilidade pelas despesas é imputável aos operadores de transporte aéreo, sendo que este regime suscitou reservas quanto às situações em que o “operador de transporte” não tinha conhecimento de que a pessoa em causa seria impedida de entrar em Macau.

A intenção legislativa foi claramente definida no sentido de que os transportadores são empresários comerciais, que prosseguem normalmente o lucro. A ocorrência deste tipo de situações faz parte do risco do negócio. Não devem ser os contribuintes, a RAEM, a pagar os encargos decorrentes deste tipo de situações. Aliás, corresponde à prática internacional.

Como aspecto relevante do regime, destaca-se que o n.º 3 do artigo 99.º prevê que “*Quando a RAEM seja reembolsada da totalidade das despesas efectuadas nos termos do n.º 1, o período referido na alínea 5) do artigo 24.º pode ser reduzido.*” Segundo esta norma, o período de 5 anos de recusa de entrada previsto na alínea 5) do artigo 24.º pode ser reduzido para 4, para 3, para 2 anos, etc., dependendo do poder discricionário do Chefe do Executivo, em face das características de cada caso concreto.

---

39 Tendo sempre em mente a exigência de proporcionalidade expressamente imposta pelo n.º 1 do artigo 8.º.



## 1.2.2. Legitimação e clarificação de práticas das autoridades

### 1.2.2.1. Limite máximo da medida de interdição de entrada

No domínio da lei anterior, o n.º 4 do artigo 12.º da Lei n.º 6/2004 já dispunha que o período de interdição de entrada deveria ser proporcional à gravidade, perigosidade ou censurabilidade dos actos que a determinam, mas a lei nada dizia sobre o limite máximo para a duração da medida de interdição de entrada.

Os tribunais da RAEM vinham aplicando o princípio de que cada acto de interdição de entrada não deve exceder 10 anos, por analogia com o limite máximo da interdição de entrada prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 18 da Lei n.º 6/97/M, de 30 de Julho (*Lei da criminalidade organizada*).

Findo esse período, até pode ser que a Administração entenda aplicar novo período de 10 anos, mas tal terá que ter por base uma reavaliação, assente em elementos realmente existentes, actuais e pertinentes. Isto significa que a medida de interdição de entrada, enquanto medida administrativa securitária (*não sancionatória*) pode ser prolongada indefinidamente, se indefinidamente se mantiverem os pressupostos (*de perigosidade da pessoa, por exemplo*) que justificam a sua adopção. Na prática, estas situações são muito raras, só se aplicando em casos de criminalidade muito grave (*criminalidade organizada, ligações ao terrorismo ou a seitas, por exemplo*).

A Lei n.º 16/2021 acolheu a orientação jurisprudencial sobre este tema, pois o n.º 1 do artigo 8.º agora expressamente determina que “as medidas de interdição de entrada aplicadas ao abrigo da presente lei devem ter duração proporcional à gravidade, perigosidade ou censurabilidade dos actos que a determinam, tendo como limite máximo 10 anos, por cada acto da respectiva aplicação”.

\*

Quanto à concreta medida do período de interdição, é previsível que continuará a ser objecto de contestação pelos visados, tanto em sede de impugnação, administrativa como judicial. Mas, neste domínio, manter-se-á a perspectiva que os Tribunais, consistentemente, vêm afirmando, no sentido de que a autoridade migratória goza de poder discricionário para determinar, em concreto, essa duração, pelo que apenas em casos de erro manifesto ou total desrazoabilidade haverá lugar a censura judicial <sup>40</sup>.

40 Como se sumariza no Acórdão de 31 de Julho de 2018, do Tribunal de Última Instância (Processo n.º 46/2018): “(...) 3. Ao Tribunal não compete dizer se o período de interdição de entrada fixado ao recorrente foi ou não proporcional à gravidade, perigosidade ou censurabilidade dos actos que a determinam, se tal período foi o que o Tribunal teria aplicado se a lei lhe cometesse tal atribuição. Essa é uma avaliação que cabe exclusivamente à Administração. 4. O papel

### **1.2.2.2. Reavaliação de medidas securitárias aplicadas**

O artigo 10.º da Lei n.º 16/2021 clarifica e põe em forma de lei uma prática que já era seguida pela autoridade migratória no âmbito da lei anterior.

Ele consagra um princípio de reavaliação das medidas securitárias aplicadas, impondo que a autoridade migratória deve reabrir o procedimento administrativo e reavaliar as medidas securitárias e outras decisões tomadas ao abrigo da lei em duas situações.

A primeira dessas situações tem a ver com as medidas securitárias aplicadas com base em razões sérias de prática de crime.

Se atentarmos em pormenor na letra da alínea 1) do artigo 10.º, facilmente se percebe que o legislador teve principalmente em vista uma harmonia com o artigo 259.º do Código de Processo Penal e que a sua opção foi no sentido de só tornar obrigatória a reavaliação se o arquivamento do processo penal tiver tido por base a confirmação de que o visado foi de facto alheio ao evento criminal em causa (*ou seja, os casos previstos no n.º 1 do artigo 259.º do Código de Processo Penal*).

Isto significa que, nos casos muito comuns de arquivamento do inquérito ao abrigo do n.º 2 do artigo 259.º do CPP (*em que o inquérito é arquivado se não tiver sido possível ao Ministério Público obter indícios suficientes da verificação de crime ou de quem foram os agentes*), a reavaliação não é obrigatória. Naturalmente, a autoridade migratória terá o dever de se pronunciar sobre a pretensão do visado, nos termos gerais, mas não terá a obrigação de proceder à reabertura formal do procedimento securitário.

Por outras palavras, o despacho do Ministério Público ou do Juiz de Instrução Criminal ou a sentença judicial só vinculam a autoridade administrativa, no procedimento administrativo securitário, se resultar dessas decisões que a conduta perigosa não existiu ou, se existiu, não foi o visado que foi o seu autor.<sup>41</sup>

As dúvidas que subsistirem no final da instrução criminal ou julgamento são necessariamente relevantes no domínio criminal, para efeitos de não condenação penal, por aplicação do princípio *in dubio pro reo*, mas não devem ser decisivas no domínio securitário.

---

*do Tribunal é o de concluir se houve erro manifesto ou total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários, por violação do princípio da proporcionalidade ou outro. 5. E só o erro manifesto ou a total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários constituem uma forma de violação de lei que é judicialmente sindicável. (...)*”

41 Cfr. o acórdão do Tribunal de Segunda Instância de 6 de Dezembro de 2018, Processo n.º 193/2018, Relator Cândido de Pinho, já citado supra, na nota de pé de página n.º 17.

\*

Quanto à alínea 2) do mesmo artigo 10.º, estão em causa situações muito comuns em que a decisão administrativa de aplicação da medida securitária deve ser relacionada com outra decisão administrativa proferida por órgão de outra entidade da Administração. Assim, se, por exemplo, foi aplicada medida de revogação de autorização de permanência e de interdição de entrada com fundamento em trabalho ilegal, mas uma posterior decisão definitiva da Direcção dos Serviços de Assuntos Laborais concluir que a situação não era de qualificar como trabalho ilegal <sup>42</sup>, então também aí, o procedimento securitário deverá ser reaberto.

Naturalmente, se a medida a reavaliar foi legalmente aplicada, respeitando os requisitos legais e devidamente fundamentada, em termos de facto, a revogação da medida securitária só produzirá efeitos *ex nunc*.

Além disso, importa sublinhar que a reabertura não é oficiosa, terá que ser o visado a requerê-la. A regra da não oficiosa da reavaliação é a mais harmoniosa com a regra geral em matéria procedimental e processual, no sentido de que os órgãos administrativos e judiciais só se pronunciam sobre o que é pedido pelos particulares. De resto, quanto às medidas de interdição de entrada, os visados são não residentes e não há que, necessariamente, presumir que os mesmos querem voltar à RAEM em todas as situações.

\*

Finalmente, deve lembrar-se que o procedimento de reavaliação da medida securitária de revogação de autorização de permanência pode ser também de grande relevância em face do que dispõe o n.º 2 do artigo 46.º: *“não se aplica o disposto no número anterior (perda do tempo continuado para efeitos de aquisição da qualidade de residente permanente) se, no âmbito da reavaliação referida no artigo 10.º, for determinado considerar o tempo decorrido até à extinção e o interessado tiver readquirido entretanto a qualidade de residente não permanente.”*

---

<sup>42</sup> Por exemplo, porque se tratou, afinal, de uma situação de excepção prevista no artigo 4.º do Regulamento Administrativo n.º 17/2/004, nomeadamente de trabalho para efeitos de “... acordo entre empresas sediadas fora da RAEM, e pessoas singulares ou colectivas sediadas na RAEM para realização de obras ou serviços determinados e ocasionais, nomeadamente, quando haja necessidade de utilização de trabalhadores fora da RAEM para prestação de serviços de direcção, técnicos, de controlo de qualidade ou de fiscalização.”

### **1.2.2.3. Notificações aos interessados nos procedimentos administrativos**

A questão das notificações é outro domínio em que a Lei n.º 16/2021 veio clarificar e pôr em forma de lei a prática que já era seguida pela autoridade migratória no âmbito da lei anterior. Trata-se de um regime clarificador, numa matéria em que sistematicamente se levantavam dúvidas.

A solução do artigo 13.º inspira-se no regime dos artigos 200.º a 202.º do Código de Processo Civil e em disposições de outras leis da RAEM que foram julgadas adaptadas ao caso: por exemplo, o artigo 24.º (Formas de comunicação) da Lei n.º 7/2013 (*Regime jurídico da promessa de transmissão de edifícios em construção*) e o artigo 36.º (*Notificações urgentes*) da Lei n.º 1/2004 (*Regime de reconhecimento e perda do estatuto de refugiado*).

Como nota de pormenor, esclarece-se que não se referem os editais porque quem não está na RAEM não lê os editais. Os editais são mais adequados quando não se conhece o paradeiro de quem está na RAEM. No caso de não residente é mais conveniente, prático e eficaz notificá-lo para a morada que o próprio indicou, como é a prática.

Especificamente quanto ao n.º 6 do artigo 13.º, o artigo 96.º do Código do Procedimento Administrativo já prevê as decisões urgentes, referindo expressamente que, nesses casos, não há lugar a audiência dos interessados. Naturalmente, o dever de fundamentação terá que ser integralmente cumprido e os correspondentes fundamentos de facto e de direito, ainda que sucintamente expressos, terão que ser transcritos no auto que o interessado deverá assinar e cuja cópia deverá ser entregue ao mesmo pelo Corpo de Polícia de Segurança Pública.

A maior diferença, relativamente à notificação normal, por correio, é que os efeitos jurídicos associados à notificação, principalmente os associados à eficácia do acto administrativo notificado, começam a produzir-se de forma mais rápida, dada a urgência associada à situação.

### **1.2.2.4. Controlos biométricos de identidade**

A biometria é uma técnica que permite o uso de características biológicas a fim de reconhecer ou identificar pessoas através da impressão digital ou da leitura da retina e da íris. Também se pode utilizar a voz, o formato do rosto e a geometria da mão. Há ainda algumas características físicas que são ponderadas, noutras jurisdições, para uso no futuro, como o ADN (ácido desoxirribonucleico) e os odores do corpo.

Esta técnica permite diminuir muito acentuadamente as fraudes de identidade. Nessa medida, afigura-se ser um instrumento fundamental na contra a imigração ilegal e, também, contra agentes terroristas<sup>43</sup>. No entanto, não existia na

---

43 Relativamente à União Europeia, e sobre as vantagens destes instrumentos de controlo

lei anterior inequívoca base legal quanto a estas técnicas para efeitos de controlo migratório, posto que a letra do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 4/2003 assentava no pressuposto do tradicional controlo documental de dados e fotografia.

A Lei n.º 16/2021 estabelece, neste domínio, uma clara tipicidade, não permitindo outros meios biométricos de controlo senão os indicados no n.º 3 do artigo 16.º, ou seja, as impressões digitais ou palmares, a configuração da íris ou retina ou as características faciais. Isso é bem evidente face ao uso da expressão “apenas é admissível”.

Aquando da preparação da lei, foram apontados os exemplos da Republica Popular da China, Japão, Coreia do Sul, Tailândia, Singapura, Índia, Canadá, Austrália, Estados Unidos da América, Reino Unido, Nova Zelândia e Holanda, sendo que todos eles aplicavam os métodos de verificação de impressões digitais ou palmares ou das características faciais. A Índia e Singapura aplicavam também a verificação da configuração da íris ou retina.

#### **1.2.2.5. Controlo migratório dos menores e seu recambiamento**

A questão do controlo migratório dos menores desacompanhados dos pais foi muito debatida na sociedade, porque a exigência de apresentação da declaração de autorização dos pais a todos os indivíduos que acompanham os menores na entrada/saída migratória era entendida como excessiva e inadequada à situação real de Macau.

No entanto, impunha-se uma solução legal, que tivesse em conta esta sensibilidade social, mas também, obviamente, as crescentes preocupações com a pornografia infantil, tráfico de pessoas, rapto de crianças, aqui se incluindo os associados a casos de divórcios litigiosos, etc..

Em termos de Direito Comparado, e relativamente aos Estados Unidos da América, a situação é algo estranha, como se extrai desta passagem extraída do site da Custom and Border Protection (Agency): *“Due to the increasing incidents of child abductions in disputed custody cases and as possible victims of child pornography, Customs and Border Protection (CBP) strongly recommends that unless the child is accompanied by both parents, the adult have a note from the child’s other parent (or, in the case of a child traveling with grandparents, uncles or aunts, sisters or brothers, friends, or in groups, a note signed by both parents) stating “I acknowledge that my wife/husband/etc. is traveling out of the country with my son/daughter/group. He/She/They has/have my permission to do so.”*

---

fronteiriço, é interessante ver a expressiva lista de objectivos constante do n. 1 do artigo 2.º do Regulamento (UE) 2019/817 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Maio de 2019, e o contributo, para a consecução desses objectivos, do sistema partilhado de correspondências biométricas.

*CBP also suggests that this note be notarized. While CBP may not ask to see this documentation, if we do ask, and you do not have it, you may be detained until the circumstances of the child traveling without both parents can be fully assessed. If there is no second parent with legal claims to the child (deceased, sole custody, etc.) any other relevant paperwork, such as a court decision, birth certificate naming only one parent, death certificate, etc., would be useful.”*

Esta solução é algo estranha, como se disse, porque apenas se “recomenda” a apresentação de autorização dos pais, autenticada; mas, sendo uma recomendação, apenas, isso não permite às pessoas saberem de antemão, com segurança, qual o regime afinal aplicável.

Apesar de mais rígida, a solução seguida em muitos países europeus, tais como Áustria, Croácia, França, Lituânia, Portugal, Roménia e Espanha <sup>44</sup>, acaba por ser mais lógica, pois as pessoas sabem, de antemão, que é sempre necessária uma autorização formal dos pais ou tutores.

Quanto à RAEM, o entendimento dos serviços de migração era o de que, devido às características próprias de Macau como cidade fronteiriça com enorme movimentação de pessoas com as zonas vizinhas, não se deveria exigir a autorização dos pais relativamente aos menores desacompanhados deles.

Sobre este assunto, no Relatório Final da Consulta Pública sobre o novo “Regime jurídico dos controlos de migração e de autorização de residência e

44 Segundo a recolha de elementos comparados sobre estas jurisdições, obtida em 2018:

Austria: A notarised letter from parent, or legal guardian, authorizing travel.

Croatia: Young Persons travelling alone must be in possession of official permission from parents.

France: Special regulations apply to young persons of French nationality being less than 18 years of age; when leaving France and travelling either accompanied or unaccompanied (especially those who are unaccompanied by their legal guardian and are not in possession of their own valid passport, or those who are not mentioned on the valid passport of the accompanying person) must hold an “Attestation d’Autorisation de Sortie” (“Exit Approval”). If French minors over 7 years of age are travelling on their parent’s passport, this document must show a photograph of the child.

Latvia: When leaving Latvia, minors of Latvian nationality, travelling alone or with a guardian other than parents, must hold a letter of authorisation from parents endorsed by a sworn notary.

Portugal: A minor under the age of 18 travelling to Portugal must either: 1) be accompanied by a parent or guardian; 2) be met at the airport or point of entry by a parent or guardian, or 3) carry a letter of authorisation to travel from a parent or guardian. The letter should name the adult responsible for the minor during his/her stay.

Romania: Romanian minors under 18 years of age will be allowed to leave Romania if travelling with both parents, or travelling with one parent and holding a letter of authorisation of absent parent, or travelling with a legal guardian, and holding a letter of authorisation from parents and also holding a proof of a clear criminal record.

Spain: Minors up to 18 years of age and travelling alone must hold a passport or National Identity Card and an exit form from country of origin (if required by that country). This exit form must be certified by the parent(s) or legal guardian and legalized by their local authorities e.g. police, immigration authorities.

permanência na RAEM” (fls. 15), assinala-se que “*O CPSP (Corpo de Polícia de Segurança Pública) compreende a preocupação manifestada pela sociedade sobre o controlo migratória da saída da RAEM de pessoas vulneráveis, especialmente idosos, com demência, sem a companhia de um familiar; uma vez que tal poderá gerar diversos riscos; todavia, na normalidade das situações, deve prevalecer a liberdade individual, bastando os maiores estarem munidos do documento de viagem legal para poderem sair da Região livremente, salvo se a autoridade de migração dispuser de informação de que a pessoa está interdita, por decisão judicial. É claro que, em relação a pessoas com aparência física ou estado psicológico visivelmente diferentes do normal, a autoridade de migração procederá a um tratamento cuidadoso e metuculoso, incluindo a tentativa de entrar em contacto com a sua família.*”.

Afinal, o Governo entendeu propor uma solução mitigada, que leva em conta as especificidades locais, mas pode ser considerada demasiado permissiva. Essa solução ficou corporizada no artigo 17.º.

A ideia geral justificativa parece ter sido de que, se o menor tem em sua posse o seu documento de identificação, com o qual, sabem os pais, ele pode sair da RAEM, isso representará uma autorização tácita de saída, por parte dos pais. Se estes quiserem que o menor seja portador do seu documento de identificação dentro da RAEM, mas que não possa usá-lo para sair da Região, basta comunicarem essa intenção à autoridade migratória, para que esta autoridade faça constar essa limitação na Base de Dados de migração e impedir a saída do menor em causa.

Assim, segundo o n.º 1 do artigo 17.º, a saída de menores não emancipados, desacompanhados de quem exerce as responsabilidades parentais, 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 aos agentes de migração.

\*

Especificamente quanto às situações de recusa de *entrada* de menor não emancipado desacompanhado de quem exerce o poder paternal ou a tutela chegado à RAEM por via aérea, o operador de transportes deve assegurar que o mesmo é entregue, no país de origem ou ponto onde iniciou a sua viagem, a quem exerce o poder paternal, ao tutor ou a pessoa ou instituição a quem o mesmo possa ser confiado (*vide n.º 3 do artigo 62.º*).

Estas situações não serão frequentes, na prática, porque as companhias aéreas só permitem o “check-in” (a verificação inicial) do menor, caso seja exibido um documento assinado pela pessoa que exerça o poder paternal a autorizar

o acompanhamento da relativa pessoa na viagem com o menor. De qualquer modo, a ocorrer esta situação, a autoridade e migratória, durante o processo de repatriamento, deverá acompanhar o andamento e poderá entrar em contacto, caso necessário, com a relativa embaixada ou autoridade migratória a fim de averiguar o andamento e a situação do repatriamento.

Quanto a esta matéria será de cumprir o Decreto-Lei n.º 65/99/M, de 25 de Outubro, que regula o regime educativo e o regime de protecção social da jurisdição de menores. O artigo 67.º deste diploma determina que “*As providências gerais são aplicáveis (...) a menores que, independentemente da idade, se encontrem em alguma das seguintes situações: a) (...) se verifique, relativamente a eles, abandono, desamparo ou outra situação, em qualquer caso capazes de pôr em perigo a sua segurança, saúde, formação moral ou educação;*”

#### **1.2.2.6. Retenção de documentos**

O artigo 19.º estabelece uma norma que não tinha equivalente na lei anterior, embora não se trate, materialmente, de uma inovação. Esta norma tem antecedente directo nos n.ºs 2 a 6 do artigo 13.º da Lei n.º 1/2004, na parte correspondente a documentos de viagem.

Por outro lado, nesta matéria, é necessário ter em conta, também, a Lei n.º 8/2009 (*Regime dos documentos de viagem da Região Administrativa Especial de Macau*), na parte em que dispõe sobre o cancelamento e apreensão de documentos de viagem (artigo 9.º) e proibição de retenção (artigo 10.º), bem como a Lei n.º 8/2002 (*Regime do bilhete de identidade de residente da Região Administrativa Especial de Macau*), na parte em que se refere à proibição de retenção (artigo 5.º).

Nas situações previstas no artigo 19.º, está em causa a prática de crime, pelo que, relativamente aos documentos em causa, há lugar à aplicação do artigo 163.º (*Objectos susceptíveis de apreensão e pressupostos desta*) do Código de Processo Penal. Ora, como o n.º 3 do artigo 19.º dispõe que “*os documentos retidos ao abrigo do n.º 1 são remetidos imediatamente ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos dos artigos 225.º e 226.º do Código de Processo Penal.*”, isto significa, obviamente, que, afinal, será a autoridade judiciária a decidir sobre o destino dos documentos retidos.

Relativamente ao destino dos documentos, é verdade que nos diplomas específicos acima referidos (*Lei n.º 8/2009 e Lei n.º 8/2002*) nada se diz quanto à propriedade dos documentos em causa. Todavia, internacionalmente, é frequente que as leis prevejam expressamente que esses documentos pertencem à jurisdição que os emite.

Em França, por exemplo, resulta do Decreto n.º 2001-185, de 26 de Fevereiro de 2001, que os passaportes e bilhetes de identidade nacionais são propriedade do Estado, que pode retirá-los ao seu titular. Em Portugal, a lei



que regula a emissão do passaporte <sup>45</sup> também afirma expressamente que este documento constitui propriedade do Estado português.

Assim, ao avaliar sobre o destino dos documentos será adequado que a autoridade judiciária tenha em conta a diferente natureza da ilegalidade em causa, isto é, se está em causa uma fabricação completa (contrafacção) de documento ou uma adulteração, alteração ou aproveitamento fraudulento de documento autêntico.

Assim, neste segundo caso (adulteração), será adequado que os documento em causa, depois de desnecessário para efeitos do processo penal, seja remetido às autoridades das jurisdições que os emitiram, quando a respectiva lei preveja que são propriedade da jurisdição emitente.

No primeiro caso, dos documentos totalmente falsos contrafeitos, não existe a necessidade de envio, mas, sempre que possível, também devem ser enviados às autoridades das jurisdições em causa, para efeitos de cooperação policial e da colaboração das jurisdições na luta contra a falsificação documental. Na verdade, perante os exemplos de falsificação recebidos, essas autoridades melhor poderão tomar medidas adequadas, quer em termos de repressão, quer em termos de prevenção.

Por outro lado, a autoridade judiciária também terá que ter em conta a diferença entre documentos contrafeitos e documentos adulterados, se lhe for apresentado pedido, ao abrigo do n.º 4 do artigo 19.º. De acordo com este preceito, o Comandante ou outro dirigente do Corpo de Polícia de Segurança Pública devidamente habilitado ou credenciado para esse efeito, pode solicitar ao magistrado responsável pelo processo a cedência temporária ou definitiva de documentos retidos, cuja não autenticidade for confirmada para fins didáticos, de formação ou de investigação criminal. A previsão é lógica, e tem antecedente no n.º 8 do artigo 23.º da Lei n.º 17/2009 (*Proibição da produção, do tráfico e do consumo ilícitos de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas*).

Relativamente a estes dois tipos de destino dos documentos, foi levantada a sua relação com a protecção dos dados pessoais, tendo sido entendimento pacífico que não existirá violação de dados pessoais se os dados forem falsos ou se forem dados adulterados, viciados. A protecção, por princípio, só abrange identidades reais. No entanto, será necessário acautelar as situações em que, num documento contrafeito (totalmente forjado) sejam inscritos dados verdadeiros de um real e concreto cidadão; aqui, será aconselhável que a utilização para fins pedagógicos, ainda que circunscrita à própria autoridade migratória, não seja viabilizada.

---

45 Conforme o n. 3 do artigo 1 do Decreto-Lei 83/2000, na sua versão mais recente, conferida pela Lei n.º 49/2018, de 14 de Agosto, “O passaporte constitui propriedade do Estado Português, sendo a sua violação e utilização indevida punidas nos termos da lei geral.”.

### **1.2.2.7. Autorizações prévias de entrada e autorizações tácitas de entrada**

Como agora resulta claramente expresso na alínea 2) do n.º 1 do artigo 20.º, a autorização de entrada é condição essencial para um não residente entrar na RAEM.

Esta autorização pode ser de dois tipos principais: autorização administrativa, emitida formalmente, com base em procedimento prévio, iniciado antes da chegada da pessoa interessada à RAEM, ou autorização administrativa emitida à chegada, no posto de migração.

O pedido de autorização administrativa prévia pode ser apresentado, pessoalmente ou por representante munido de procuração bastante, directamente à RAEM (*normal autorização prévia*) ou junto das Embaixadas/Consulados da RPC no estrangeiro (*procedimento de “visto”*), em ambos os casos mediante o preenchimento de formulários próprios (*cf. n.º 3 do artigo 7.º do Regulamento Administrativo n.º 38/2021*).

A autorização administrativa à chegada é admitida para a generalidade dos viajantes, com exclusão dos nacionais do Bangladesh, Nepal, Nigéria, Paquistão, Sri Lanka e Vietname. Os cidadãos destes países terão obrigatoriamente que ser titulares de autorização formal, com base em procedimento prévio, nos termos conjugados do n.º 3 do artigo 20.º, com o n.º 3 do artigo 8.º do Regulamento Administrativo n.º 38/2021 e o Despacho do Chefe do Executivo n.º 165/2010<sup>46 47</sup>.

Fora desses casos, os viajantes nacionais de outros países ou residentes de outras jurisdições podem beneficiar de autorização à chegada.

Em regra, a autorização tácita abrange os diversos casos de dispensa de visto ou autorização prévia previstos no artigo 9.º do Regulamento Administrativo n.º 38/2021<sup>48</sup>. Esta autorização não requer o preenchimento de formulário ou outras formalidades especiais; é atribuída tacitamente, mediante simples aposição de carimbo de chegada e permanência no passaporte ou por emissão de comprovativo, que especificará, em regra, a data de termo dessa autorização. Quando a modalidade seja a de comprovativo, o não residente deve conservá-lo até à sua saída da RAEM e tem conveniência em trazê-lo permanentemente junto

---

46 O n.º 2 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 165/2010 prevê uma excepção àquela obrigação de procedimento prévio para os nacionais desses países que sejam membros do pessoal das missões diplomáticas e dos postos consulares, funcionários das representações das organizações internacionais e membros dos respectivos agregados familiares, dos identificados países, acreditados na República Popular da China.

47 O Despacho do Chefe do Executivo n.º 165/2010 mantém-se em vigor a coberto do n.º 2 do artigo 47.º do Regulamento Administrativo n.º 38/2021.

48 Que são isentos do pagamento de taxa de entrada, conforme previsto no n.º 4 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 173/2021.

ao seu documento de viagem ou de identificação, para o caso de ser interpelado pelas autoridades.

Esta modalidade de autorização tem grande relevância prática para efeitos de turismo, pois, se a finalidade da entrada e permanência for a de turismo ou equiparada<sup>49</sup>, a figura desburocratizada e simplificada da autorização tácita facilita enormemente o fluxo de turistas. Sublinha-se, no entanto, que se o não residente tiver outra finalidade que não apenas o turismo, terá de declarar essa outra finalidade e obter autorização formal.

Esta exigência é especialmente relevante, porque a legalidade das actividades das pessoas na RAEM depende da conformidade das mesmas com a respectiva autorização de entrada e permanência, podendo conduzir a aplicação de medida securitária em caso de desconformidade (cfr. a subalínea (4) da alínea 1) do n.º 1 do artigo 35.º).

De qualquer modo, é necessário ter em boa conta que, independentemente do tipo de autorização administrativa de entrada e permanência, a sua concessão só é possível se, no momento da entrada na RAEM, não se apurar motivo de recusa de entrada (*alínea 3) do n.º 1 do artigo 20.º*).

Com efeito, o visto ou autorização prévia não conferem definitivamente, incondicionalmente, o direito a entrar na RAEM. Mas, havendo esse visto ou autorização prévia, deve presumir-se que o seu beneficiário goza de uma presunção de regularidade em relação à pretensão de entrada, porque o processo de emissão de visto ou autorização prévia é feito com grandes cuidados, em termos de documentação do requerente, de eventuais fundamentos de recusa, de entre os previstos na lei, e das finalidades invocadas.

Por isso, uma eventual recusa de entrada a pessoa que seja beneficiário de visto ou autorização prévia de entrada só deverá assentar, por regra<sup>50</sup>, em factos graves, designadamente de obtenção por meios fraudulentos, ou com base em factos de que a autoridades não tinham conhecimento, nem era razoavelmente exigível que tivesse conhecimento.

Para além do referido, é também condição de entrada que o prazo remanescente de validade seja compatível com o período pretendido ou padrão da estadia, em concreto, mais um período mínimo fixado regulamentarmente, e que o artigo 4.º do Regulamento Administrativo n.º 38/2021 fixou em 90 dias. Vejamos um exemplo: se o passaporte de determinado viajante oriundo de Portugal possuir um prazo de validade remanescente de 150 dias, a pessoa não pode

---

49 Vide supra, n.º 1.2.1.3. As finalidades de entrada de não residentes. Actividades de turismo e equiparadas.

50 Quanto mais não fosse, por aplicação do princípio geral da boa fé (cfr. Artigo 8.º do Código do Procedimento Administrativo).

beneficiar do prazo padrão de estadia permitida de 90 dias<sup>51</sup>, porque o período de 90 dias da estadia somado ao citado mínimo de 90 dias resulta num total de 180 dias (diferencial de 30 dias). Assim, para a pessoa poder usufruir do máximo de estadia prevista (90 dias), sem considerar eventuais prorrogações, terá que obter novo passaporte; se a pessoa não pretender usufruir desse prazo máximo, poderá obter autorização, na hipótese referida, para uma estadia de 60 dias (*90 dias, de prazo padrão, menos o citado diferencial de 30 dias*).

\*

Ainda quanto a esta matéria, assinala-se que a Lei. ° 16/2021, ainda que de forma breve, legitimou a distinção entre as figuras da modalidade de entrada única e da modalidade de entrada múltipla (cfr. alínea 1) do n.° 1 do artigo 34.°).

A regra geral será a da modalidade de entrada múltipla, ou seja, durante o prazo de validade da autorização, o beneficiário poderá sair e reentrar na RAEM sem necessidade de nova autorização, salvo se tiver algum interesse nisso (*por exemplo, para que a nova data de termo autorizado seja mais longa*) e a autoridade migratória não vir nisso obstáculo<sup>52</sup>.

Quando o visitante entrar em Macau na “modalidade de entrada única”, a respectiva autorização de permanência extingue-se pelo facto da saída da RAEM, mesmo que o prazo de permanência não tenha expirado, à data da saída.

Esta modalidade de entrada única é a normalmente aplicável, por exemplo, nos casos dos nacionais dos países que devem obter prévio de entrada na RAEM referidos no Despacho do Chefe do Executivo n.° 165/2010, os titulares do salvo-conduto para deslocação a Hong Kong e Macau com visto individual ou vistos de viagens em excursões.

A situação de trânsito enquadra-se tipicamente situação referida na alínea 1) do n.° 1 do artigo 34.°, na modalidade de entrada única, porque, precisamente, a pessoa em causa alega o trânsito, ou seja, pretende, tipicamente, entrar uma única vez na RAEM, apenas, para depois sair, em direção ao país ou região de destino.

#### **1.2.2.8. Informação antecipada de dados de viajantes**

No domínio da lei anterior, a autoridade emigratória enfrentava a dificuldade da falta de base legal para exigir o cumprimento do sistema de informação antecipada de passageiros das companhias aéreas.

---

51 Cfr. alínea 1) do n.° 1 do artigo 10.° do Regulamento Administrativo n.° 38/2021.

52 Se a pessoa em causa não beneficiar de isenção de taxa de autorização de entrada, pode suceder que tenha interesse específico na modalidade de entrada única, por ser menos dispendiosa (cfr. n.°s 2 e 4 do Despacho do Chefe do Executivo n.° 173/2021).

Esse é um padrão internacional (*Informação APIS – “Advance Passenger Information System”*), que importava fazer aplicar na RAEM, segundo moldes claros, respeitando precisamente o padrão internacional.

Essa matéria ficou prevista no artigo 60.º, determinando a lei, desde logo, que as operadoras de transportes aéreos de passageiros são obrigadas a transmitir ao Corpo de Polícia de Segurança Pública, 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 informação de cada passageiro, que, pela sua estabilidade e decisiva importância, ficaram expressamente especificados no artigo 60.º; e

Os elementos complementares de informação, que, por poderem variar e sofrer adaptações, mesmo a nível internacional, ficam melhor estabelecidos a nível regulamentar.

Entretanto, o Regulamento Administrativo n.º 47/2022 definiu as regras complementares previstas na alínea 4) do artigo 100.º e estabeleceu um conjunto normativo coerente e harmonioso com o padrão internacional.

Por razões lógicas de controlo integral dos movimentos de entradas e saídas, e porque o legislador não distingue, a informação a prestar pelos operadores respeita a todos os viajantes, incluindo, também, os residentes de Macau e aplica-se a voos “charter” privados e helicópteros.

\*

Ainda neste domínio, a Lei n.º 16/2021 inovou também porque prevê, no n.º 2 do artigo 60.º, que, quando especiais razões de segurança pública assim o justifiquem (*por exemplo, num contexto de ameaça terrorista*), o Chefe do Executivo pode determinar que os empresários comerciais que explorem transportes colectivos marítimos ou terrestres prestem ao Corpo de Polícia de Segurança Pública, no prazo que lhes for fixado, a totalidade ou parte dos elementos de informação a que se refere o número anterior.

Esta imposição, porém, não é efectuada através de acto normativo (*despacho regulamentar externo*). O necessário conhecimento prévio da determinação do Chefe do Executivo por parte dos destinatários é assegurado individualmente, mediante normal notificação directa aos empresários em causa (*eventualmente, ofício mediante registo ou protocolo*). Na verdade, a Administração conhece individualmente quem são estes operadores, em consequência do controlo público a que os mesmos estão sujeitos (vide, quanto aos transportes colectivos terrestres rodoviários, o Decreto-Lei n.º 50/88/M, de 20 de Junho, e o Regulamento Administrativo n.º 4/2004, e, quanto aos transportes marítimos, o art.º 18.º do

Regulamento das Actividades Marítimas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 90/99/M, de 29 de Novembro, republicado pelo Regulamento Administrativo n.º 12/2020).

(Continua)