

LEI N.º 16/2021: ASPECTOS DE CONTINUIDADE E ASPECTOS DE MUDANÇA NA LEI MIGRATÓRIA DE MACAU (II 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 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: Autoridade migratória; CPSP; corporações e serviços de segurança; meios de subsistência; controlos migratórios; autorização de permanência; autorização especial de permanência; autorização de residência; medidas securitárias; entrada; recusa de entrada; impedimento de entrada; residência temporária; residência não permanente; investidores; quadros dirigentes; técnicos especializados; revogação; renúncia; caducidade; interdição de entrada; escala; trânsito; nulidade das autorizações; detenção; centros de detenção; expulsão; postos de migração; recusa de saída; recambiamento de não residentes; controlos biométricos; retenção de documentos; APIS; Advanced Passenger Information System; base de dados de migração; garantia bancária; fiança; seguro caução; residência habitual; retenção de passaporte; documento de viagem; imigração ilegal; entrada ilegal; excesso de permanência; ordem de abandono; crime; crime de aliciamento; crime de acolhimento; crime de auxílio; casamento falso; crime de emprego irregular; infracções administrativas; operadores de transportes; extorsão de imigrante ilegal; operadores hoteleiros; facilitação de auxílio e acolhimento; visto; finalidades turísticas; pessoas não admissíveis; menores; actividade laboral; actividade em proveito próprio; agrupamento familiar; estabelecimentos de ensino; domicílio; multa; falsificação; falsas declarações.

1. Introdução

Na primeira parte deste estudo abordámos as razões gerais da alteração legal trazida pela Lei n.º 16/2021 e focámo-nos nos principais aspectos de continuidade jurídica, bem como nos aspectos relevantes de clarificação e de melhorias do regime legal e de legitimação de práticas seguidas pela autoridade migratória – os quais, nessa medida, se inserem igualmente numa linha de continuidade global.

Agora, nesta segunda parte, propomo-nos contribuir para uma melhor compreensão dos aspectos mais importantes de verdadeira inovação trazidos pela referida Lei.

Naturalmente, nem todas as inovações têm o mesmo grau de relevância. Umás são mais impactantes na realidade, como sucede com a inovação sobre os casos de suspensão da contagem do prazo de detenção de pessoas em situação de imigração ilegal, nos termos do artigo 55.^o¹, a qual é de grande impacto prático;

* Jurista. Assessor do Secretário para a Segurança do Governo da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China. Foi o responsável jurídico pela elaboração do documento

outras, como a inovação sobre a obrigatoriedade de contactos e sua actualização, por parte de titulares de autorizações especiais de permanência, é de menor impacto, mas constitui um novo encargo que é objectivamente compreensível e que, afinal, até visa melhor garantir a posição dos próprios interessados.

Entretanto, deixamos o alerta de que algumas das inovações de menor impacto prático não serão referidas adiante em detalhe, mas, ainda assim, representam melhorias do regime legal.

Por exemplo, segundo o novo n.º 3 do artigo 50.º, “*O menor desacompanhado de quem exerce o poder paternal ou a tutela, detectado em situação de imigração ilegal é alvo de um procedimento especial, com o objectivo de recambiá-lo para o país ou região de origem e entregá-lo a quem exerce o poder paternal ou ao tutor ou a pessoa ou organização a quem o mesmo possa ser confiado, aplicando-se durante o procedimento, quando necessário e com as devidas adaptações, a providência de confiança a instituição, prevista no regime de protecção social da jurisdição de menores.* Este preceito é inovador (cfr. com o artigo 4.º da Lei n.º 6/2004), remetendo, subsidiariamente, para as normas do regime de protecção social da jurisdição de menores, que consta do Decreto-Lei n.º 65/99/M, de 25 de Outubro.

Num segundo exemplo, relativamente às *responsabilidades dos operadores de transportes pelo retorno de pessoas*, verificamos que, comparativamente com o regime anterior, do artigo 6.º da Lei n.º 4/2003, o âmbito subjectivo é mais extenso, pois abrange os operadores de transportes terrestres (*e não apenas os operadores de transportes marítimos ou aéreos*).

2. Análise pormenorizada dos aspectos de inovação

2.1. Tratamento de dados confidenciais

A autoridade migratória troca informações com as autoridades congéneres de outras jurisdições para efeitos de combate à criminalidade e de controlo de pessoas não admissíveis (*vide, supra, n.º 1.1.4.3., sobre a medida de recusa de*

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.ª Comandante e Subintendente, respectivamente, do Corpo de Polícia de Segurança Pública.

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

entrada). Para esse efeito, as autoridades intervenientes subscrevem “protocolos de entendimento” (*conhecidos como MoU’s, acrónimo de Memorandum of Understanding, na língua inglesa*). Ora, estes protocolos contêm, por regra, uma cláusula de confidencialidade, segundo a qual as partes concordam em não revelar a quaisquer terceiros os dados transmitidos, nem a sua fonte.

Sem embargo, a cláusula de confidencialidade acima referida, é compreensível porque o acesso aos documentos classificados pelos próprios visados, directamente, significaria uma quebra do compromisso de confidencialidade e, pior do que isso, poderia comprometer as investigações eventualmente em curso nos países ou regiões que forneceram os dados e, eventualmente, até a segurança das pessoas envolvidas nessas investigações.

Todavia, as garantias dos direitos individuais inerentes aos sistemas de Estado de Direito implicam que os visados devem ter a possibilidade de defesa plena, no limite, através da intervenção de órgãos independentes, ou seja, *maxime* os tribunais.

Assim, a nova lei migratória tinha, necessariamente, que abordar e tratar esta questão, de maneira eficaz, assegurando uma adequada protecção dos tribunais, a tutela jurisdicional, ainda que de forma diferente, e ao mesmo tempo, consagrando uma solução que permitisse a continuidade das trocas de informações sigilosas.

Por outro lado, o artigo 63.º dispõe que a base de dados de migração deve conter os dados pessoais necessários ao controlo de migração, de forma a prosseguir as diversas finalidades consagradas no artigo 64.º, designadamente os necessários para as finalidades de monitorização dos movimentos de migração de pessoas, incluindo para efeitos do cumprimento das obrigações internacionais nesse domínio; eficaz aplicação das medidas securitárias ordenadas pelos órgãos competentes e das decisões judiciais que ordenem a expulsão ou interdição de entrada na RAEM; e de prevenção e combate à criminalidade e à imigração ilegal.

Isso significa que a informação confidencial obtida ao abrigo dos referidos “protocolos de entendimento” também é inserida na base de dados de migração. Ora, a Lei n.º 8/2005 (*Lei de Protecção de Dados Pessoais*) contém as normas gerais, de princípio, sobre a protecção de dados pessoais, garantindo, designadamente que os titulares dos dados têm os direitos de informação, acesso e oposição, nos termos consagrados nos artigos 10.º, 11.º e 12.º, respectivamente, da referida lei.

Assim, também neste aspecto, era necessário que a nova lei interviesse inovadoramente, para consagrar um regime especial que viabilizasse a continuidade das trocas de informações sigilosas.

2.1.1. Nos procedimentos securitários

A lei geral, isto é, o Código do Procedimento Administrativo, contém

algumas referências a elementos ou informações secretos ou confidenciais no âmbito dos procedimentos administrativos (*cfr.*, nomeadamente, a alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º; o n.º 2 do artigo 58.º; o n.º 3 do artigo 63.º; o n.º 1 do artigo 64.º; e o n.º 3 do artigo 90.º); mas essas normas não permitiam resolver inequivocamente a questão em análise.

Na verdade, o n.º 3 do artigo 63.º do Código do Procedimento Administrativo dispõe, genericamente que, não obstante a existência de um direito geral à informação, as autoridades administrativas não podem prestar informações sobre peças ou elementos: “a) *Que, nos termos legais, estejam classificados como secretos ou confidenciais, enquanto essa classificação não for retirada pela entidade competente; b) Cujo conhecimento pelos interessados possa comprometer o fim principal do procedimento ou direitos fundamentais de outras pessoas.*”

Porém, quanto à alínea a), não existem “os termos legais”, ou, melhor, uma lei ou um conjunto sistematizado de normas dentro de uma lei, que regule a matéria dos documentos confidenciais ou reservados, designadamente quanto aos aspectos essenciais de como se processa essa qualificação e quem a pode levantar².

Por outro lado, quanto à alínea b), também não estaria em causa o comprometimento do fim principal do procedimento, porque o acesso aos documentos confidenciais não prejudicaria a aplicação da medida securitária. O que o acesso aos documentos confidenciais prejudicaria seria a subsistência dos “protocolos de entendimento” e outros valores importantes, como acima já se referiu.

Por isso, e à semelhança do que já foi referido a propósito do artigo 7.º, na sua relação com os artigos 122.º e 123.º do Código do Procedimento Administrativo (*cfr. supra*, n.º 1.2.1.3.), também aqui a Lei n.º 16/2021 interveio para resolver um problema. No artigo 4.º, a questão do acesso a documentos que constam dos procedimentos administrativos é definida, prevendo-se que o Chefe do Executivo pode negar o acesso às peças ou elementos de prova dos procedimentos administrativos classificados de confidenciais, por terem sido obtidos no âmbito de sistemas de cooperação internacional ou regional entre autoridades judiciais ou órgãos de polícia criminal, ou entre autoridades judiciais e órgãos de polícia criminal, sob reserva de confidencialidade.

Se o interessado não se conformar com essa negação de acesso e

2 Mas seria desejável que isso fosse feito, partindo das necessidades reais, das especificidades do Direito Administrativo da RAEM e dos exemplos do Direito Comparado. Para este efeito, e descontando o facto de ser de Outubro de 1995, *cfr.* um interessante escrito de DEOLINDA MARIA MOREIRA APARÍCIO MEIRA, “*O direito à informação do administrado e a reserva da intimidade*”, Dissertação de mestrado em ciências jurídico-políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

accionar meios processuais contenciosos³, o tribunal competente decide sobre a legitimidade da utilização das peças ou elementos de prova classificados de confidenciais e cujo acesso tenha sido negado ao mesmo, avaliando a respectiva existência (*se os elementos realmente existem, se são autênticos*), pertinência (*se têm efectiva conexão com a situação em causa e com a correspondente medida securitária aplicada, ou se a conexão é meramente circunstancial ou contextual*) e actualidade (*se os factos comunicados são tão antigos que já não justificam suficiente relevância para a avaliação*).

Se o tribunal entender que estão reunidos todos os requisitos referidos, a negação de acesso é válida e os elementos em causa podem ser usados pela autoridade administrativa para fundamentar a sua decisão, ainda que o visado não tenha acesso directo aos correspondentes elementos de informação.

Se o tribunal entender que não estão reunidos todos os requisitos exigíveis, o n.º 3 do artigo 4.º prevê que o mesmo pode determinar o desentranhamento do processo, total ou parcialmente, conforme os casos, das peças ou elementos controvertidos relativamente aos quais conclua faltar algum dos requisitos de existência (efectiva) de pertinência e ou de actualidade, não podendo a autoridade migratória invocar os elementos / factos desentranhados para fundamentar a medida securitária.

2.1.2. Na base de dados de migração

Quanto à questão do acesso aos mesmos dados confidenciais constantes da base de dados de migração, o artigo 67.º também resolve a situação impondo uma “mediação” da autoridade judiciária, o Ministério Público.

Os direitos de acesso e oposição previstos na legislação sobre protecção de dados pessoais relativamente a dados classificados de secretos ou confidenciais são assegurados por intermédio do Ministério Público, ao qual compete promover ou determinar as modificações necessárias, na medida em que estas se justificarem e desde que não sejam susceptíveis de prejudicar a segurança pública.

A razão para esta diferença relativamente ao artigo 4.º está no facto de que a intervenção judicial não se justifica de imediato porque a “ameaça” aos direitos

3 Os meios processuais contenciosos referidos no n.º 2 do artigo 4.º referem-se a todos os meios processuais previstos no Código de Processo Administrativo Contencioso e que, no caso, sejam admissíveis, em face dos pressupostos estabelecidos nesse mesmo Código, designadamente o recurso contencioso, visando o acto que determina a medida securitária, a acção para reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos, a acção para determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos ou a acção para prestação de informação, consulta de processo ou passagem de certidão. Por isso, a proposta de lei, deliberadamente, não restringe nem nomeia qualquer recurso ou acção especial; caberá ao interessado escolher o meio processual contencioso que, no caso concreto, ele entender que melhor serve os seus interesses.

e garantias individuais não é tão imediatamente impactante, como no caso dos procedimentos administrativos para aplicação de medidas securitárias.

Além disso, no caso de o particular não se conformar com a avaliação do Ministério Público, dispõe do direito de impugnação do respectivo despacho, nos termos gerais.

2.2. Menores

2.2.1. Menores filhos de não residentes nascidos na RAEM

No domínio da lei anterior, existia uma notória lacuna relativamente aos menores recém-nascidos na RAEM, filhos de pai e mãe não residentes.

Como expressivamente se referia no ponto 3.1.1. do Documento de Consulta Pública, *“Estas crianças, obviamente, não estão originariamente em situação de imigração ilegal, porque não entraram na RAEM. Mas, o controlo dos fluxos migratórios deve ser integral e, portanto, a situação destas crianças deve ser reportada à autoridade de migração”*.

O artigo 31.º resolve a lacuna. Assim, após o nascimento dos filhos, os pais não residentes devem tratar, atempadamente, do registo de nascimento e dos documentos de viagem, ausentando-se oportunamente de Macau ou requerendo a permanência em Macau conforme as circunstâncias.

Para requerer a permanência da criança em Macau, é necessário que os progenitores façam prova, junto da autoridade migratória, do documento de viagem obtido para o filho cujo nascimento ocorra na Região, no prazo de 90 dias após o nascimento, mas, obviamente, caso a Embaixada/Consulado do país da nacionalidade dos progenitores não residentes seja muito lenta a tratar da emissão do documento de viagem para a criança, é possível a extensão do prazo.

O dever de fazer prova é dispensado se a criança sair legalmente da RAEM antes do termo daquele prazo de 90 dias, pois, nesse caso, a criança terá saído, necessariamente, com base num documento de viagem.

No caso de incumprimento culposo, a lei não prevê multa; o legislador entendeu ser mais dissuasor prever que os progenitores ficam sujeitos à aplicação da medida de revogação de autorização de permanência e impedidos de requerer autorização de residência ou autorização especial de permanência pelo prazo de 2 anos, contados a partir do termo do prazo que tenha sido incumprido.

A prática da autoridade migratória sempre foi no sentido de que os menores recém-nascidos na RAEM, filhos de pai e mãe não residentes, devem abandonar a RAEM. Todavia, são admitidas exceções, quer com base em motivos humanitários, ao abrigo da cláusula geral do artigo 11.º, quer quando estão reunidas determinadas condições, por exemplo, quando estejam em causa filhos menores

nascidos em Macau⁴, cujos progenitores permaneçam habitualmente na RAEM (ambos), mostrem possuir as condições económicas necessárias à subsistência condigna dos mesmos e reúnam os demais requisitos legais para o efeito (designadamente, em termos de manutenção do requisito geral de idoneidade).

2.2.2. Situações de menores em situação de imigração ilegal

No ponto 2.1.1. do Documento de Consulta Pública, foi assinalado, de forma muito clara, que *“O CPSP (Corpo de Polícia de Segurança Pública) é confrontado, com frequência, com situações de menores em situação de imigração ilegal, por vezes por períodos longuíssimos. Todavia, os menores, eles próprios, não são susceptíveis de sanção, naturalmente. Quanto aos pais, não é possível dissuadir estas situações eficazmente, por falta de uma previsão legal que associe uma multa ou outra consequência negativa a essa prática.”*

Para resolver esta situação, a Lei n.º 16/2021, no seu artigo 49.º, passou a impor consequências, fazendo uma diferenciação consoante está em causa um residente de Macau, a quem é aplicável multa, por um lado, ou, por outro, um não residente, a quem são aplicáveis medidas securitárias julgadas mais dissuasoras que a multa, tais como, revogação da autorização de permanência, interdição de entrada e impedimento de obter vistos como trabalhador não residente por um prazo de dois anos, “contados a partir do termo do prazo que tenha sido incumprido”.

Deve sublinhar-se que a situação prevista neste artigo 49.º é diferente da prevista no artigo 31.º. No artigo 31.º, pressupõe-se a existência de um menor cujo nascimento ocorreu na RAEM e que, portanto, a sua estadia na RAEM será do conhecimento das autoridades e esse menor não está em situação de imigração ilegal porque ele não entrou ilegalmente na RAEM; no artigo 49.º pressupõe-se a existência de um menor que está em situação de imigração ilegal, ou seja, em alguma das situações previstas no artigo 47.º.

2.3. Medidas securitárias

2.3.1. Fundamentos da revogação da autorização de permanência

Relativamente à revogação da autorização de permanência e de residência, a nova lei passa a clarificar as situações em que existe poder vinculado e em que existe poder discricionário. Isso é patente nas normas do n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º e do artigo 24.º, conjugados com o artigo 35.º, quanto à autorização de permanência,

4 Este factor do nascimento em Macau é essencial, na perspectiva da autoridade migratória. No Acórdão de 28.04.2016, proferido no âmbito do Processo n.º 469/2014, o Tribunal de Segunda Instância avaliou o caso de uma família a quem, através de um mesmo acto administrativo, foi concedida autorização de permanência para filho menor nascido em Macau e negada a autorização para uma sua irmã nascida fora de Macau.

e com os n.ºs 1 e 2 do artigo 43.º quanto à autorização de residência.

Relativamente aos fundamentos da revogação da autorização de permanência, o artigo 35.º prevê um que tem correspondência exacta na lei anterior (*trabalhar na RAEM sem estar autorizado para tal*); outros, porém, constituem importantes clarificações jurídicas, de grande relevância em termos de facilitar a aplicação prática da lei.

A expressão “*trabalhar na RAEM sem estar autorizado para tal*” foi introduzida na Lei n.º 6/2004 pela Lei n.º 21/2009 (*Lei da contratação de trabalhadores não residentes*)⁵. O artigo 39.º desta Lei alterou a alínea 1) do n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 6/2004, de forma a que, onde se dizia “*For detectada no exercício de trabalho ilegal*”, passou a dizer “*Trabalhar na RAEM sem estar autorizado para tal*”. Esta nova redacção, conjugada com o disposto nos n.ºs 1 e 5 do artigo 32.º da mesma Lei n.º 21/2009, passou a determinar um regime diferente para as situações dos não residentes que deveriam considerar-se em situação de trabalho ilegal, propriamente dito (*aqueles sem qualquer título para trabalhar na RAEM*), daqueles outros que, estando autorizados a trabalhar na RAEM, se encontrem a trabalhar para uma entidade patronal diferente daquela referida na autorização. Esta última situação passou a ser qualificada como uma mera irregularidade administrativa, apenas passível de multa, não constituindo, só por si, fundamento de autorização de revogação da autorização de permanência.

Em todo o caso, na generalidade das demais situações, o regime da revogação de autorização de permanência de trabalhadores não residentes é o que consta do artigo 35.º, porque este preceito não distingue, para este efeito, as autorizações de permanência comuns das especiais e porque, a legislação aplicável aos trabalhadores não residentes não consagra qualquer especialidade: pelo contrário, como claramente resulta do artigo 15.º do Regulamento Administrativo n.º 8/2010, a recusa e a revogação da autorização de permanência de não residente na qualidade de trabalhador efectua-se com os fundamentos e nos mesmos termos que são invocáveis para recusar ou interditar a entrada, por um lado, ou revogar a autorização de permanência, por outro, de quaisquer não residentes.

*

Entre as importantes clarificações jurídicas operadas pelo artigo 35.º está a norma que prevê como fundamento da revogação de autorização de permanência “*Exercer actividade em proveito próprio, na RAEM, sem as autorizações administrativas que, no caso, forem legalmente exigíveis, ou incumprindo as*

5 Já alterada pela Lei n.º 4/2010 (Regime da Segurança Social) e Lei n.º 4/2013 - Alteração à Lei n.º 21/2009 (Lei da contratação de trabalhadores não residentes).

condições impostas por via (do acto administrativo) da autorização”.

Esta norma passou a abranger e resolver claramente situações como a dos donos de “pensões ilegais” e outras actividades económicas ilegais. De facto, segundo o artigo 3.º do Regulamento Administrativo n.º 17/2004 o exercício pessoal e directo por parte do não residente de actividade em proveito próprio está sujeito a prévia autorização administrativa para esse efeito. Por outro lado, segundo o artigo 9.º do mesmo Regulamento Administrativo n.º 17/2004, quem exercer actividade em proveito próprio sem observância do disposto no artigo 3.º, é punido com multa de 20 000 a 50 000 patacas.

Ora, é certo que o Regulamento Administrativo n.º 17/2004 nada refere quanto à autorização de permanência do infractor. No entanto, o exercício de actividade em proveito próprio sem observância do disposto no artigo 3.º do Regulamento Administrativo n.º 17/2004 constitui uma forma de trabalho ilegal (não autorizado); só não era trabalho por conta de outrem. Por isso, em rigor, já no domínio da lei anterior era possível revogar a autorização de permanência dos “donos” de pensões ilegais, ao abrigo da alínea 1) do n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 6/2004.

Sem embargo, eram por vezes colocadas dúvidas de interpretação, invocando-se que a redacção da alínea 1) do n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 6/2004 só previa contratos de trabalho *subordinado* e não, especificamente, actividades (económicas) em proveito próprio.

Agora, estando bem alicerçado o auto de notícia sobre o efectivo exercício da actividade de pensão não autorizada, a autoridade migratória, inequivocamente parece, pode promover a revogação da autorização de permanência do “dono” da pensão, ao abrigo da subalínea (2) da alínea 1) do n.º 1 do artigo 35.º.

A mesma base legal de fundamento de revogação de autorização de permanência (*isto é a subalínea (2) da alínea 2) do n.º 2 do artigo 35.º*) pode ser utilizada relativamente a não residentes que desenvolvam outras actividades económicas em proveito próprio, na RAEM, sem as necessárias autorizações administrativas, como é o caso muito actual dos cambistas ilegais, e como foi também foi o caso, em tempos pré pandemia COVID 19, dos revendedores de títulos de transporte de *jetfoil*, independentemente de saber se a situação cabia ou não no tipo penal de “preço ilícito” - cfr. artigo 23.º da Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho (*Regime jurídico das infracções contra a saúde pública e contra a economia*).

Na verdade, o exercício de qualquer actividade por conta própria por parte de não residentes só é legal se o interessado obtiver a correspondente autorização administrativa para o efeito, mediante requerimento dirigido ao Secretário para a Economia e Finanças, através da Direcção dos Serviços de Assuntos Laborais, e, posteriormente, a correspondente autorização especial de permanência; tudo como

resulta da alínea 4) do artigo 2.º e artigo 3.º do Regulamento Administrativo n.º 17/2004 (*Regulamento sobre a proibição do trabalho ilegal*), conjugado com a segunda parte da alínea 4) do n.º 1 do artigo 32.º da Lei n.º 16/2021.

Esta exigência é aplicável a qualquer actividade económica exercida em proveito próprio, independentemente de saber se, além desta autorização administrativa genérica, por parte do Secretário para a Economia e Finanças, ainda é exigível uma outra autorização administrativa específica da Administração, por força de legislação própria.

E, precisamente, esta é a situação aplicável à actividade de cambista, que consiste, materialmente, na prática de operações de troca de divisas, com intuito lucrativo, para auferir um lucro (ágio). Esta é uma actividade regulamentada e que, nos termos da legislação aplicável⁶, é reservada à RAEM, à Autoridade Monetária de Macau, às instituições de crédito, casas de câmbio e outras entidades, cujo regime legal o permita⁷.

Nesta situação dos cambistas ilegais, pode dizer-se que a conduta é “duplamente ilegal”, pois falham duas autorizações administrativas exigíveis: a genérica, exigível nos termos da alínea 4) do artigo 2.º e do artigo 3.º do Regulamento Administrativo n.º 17/2004, e a específica, exigível nos termos do Regime jurídico do sistema financeiro e do Decreto-Lei n.º 39/97/M, de 15 de Setembro⁸.

Aliás, neste mesmo quadro se podem inserir outras situações de profissões ou actividades regulamentadas, de naturezas muito diferentes, como, por exemplo, contabilistas (*cf. artigo 5.º da Lei n.º 20/2020 - Regime de qualificação e exercício da profissão de contabilista*) e barbeiros (*cf. artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 47/98/M, de 26 de Outubro - Regime do licenciamento administrativo de determinadas actividades económicas*).

As situações enquadráveis na subalínea (2) da alínea 2) do n.º 2 do artigo 35.º têm uma característica relevante, comparativamente às situações enquadráveis na subalínea (4) do mesmo preceito legal: é que as enquadráveis na subalínea (2),

6 Cfr., especificamente, o artigo 9.º Decreto-Lei n.º 39/97/M, de 15 de Setembro (Bases gerais do regime cambial) e o n.º 1 e a alínea 5) do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 13/2023 (Regime jurídico do sistema financeiro).

7 Pela Ordem Executiva n.º 33/2021, a Sociedade de Jogos de Macau está autorizada a desenvolver as operações de câmbio mais comuns (*compra e venda de notas e moedas metálicas com curso legal no exterior e compra de cheques de viagem*) nas instalações do Casino Palácio Grande Lisboa.

8 Autorização essa que, aliás, não pode ser concedida a pessoas singulares: cfr. o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 38/97/M, de 15 de Setembro (*Casas de câmbio*); o artigo 24.º do Regime jurídico do sistema financeiro; e o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 39/97/M, de 15 de Setembro (*Bases gerais do regime cambial*).

por regra, implicarão, para além da revogação da autorização de permanência e as demais previstas no n.º 1 do artigo 36.º, a instauração de um procedimento visando a responsabilização administrativa e, eventualmente, criminal⁹, ao passo que, nas situações enquadráveis na subalínea (4), as consequências, por regra, serão “apenas” a da revogação da autorização de permanência e as demais previstas no n.º 1 do artigo 36.º.

Por último, são de sublinhar dois aspectos:

- Em primeiro lugar, nas situações acima referidas, a revogação de autorização de permanência pode ou não ser aplicada, dependendo da avaliação da autoridade migratória, pois aquelas cabem no n.º 2 do artigo 35.º, não no seu n.º 1;
- Em segundo, a revogação de autorização de permanência pode ser aplicada tanto a não residentes titulares de autorização de permanência comum, atribuída para finalidades de turismo, como a não residentes titulares de autorização de permanência especial, pois a lei não distingue.

*

Embora a clarificação jurídica referida tenha sido importante, a verdadeira e importantíssima inovação, neste domínio, foi a separação autonomizadora da previsão que constava na alínea 2) do n.º 1 do artigo 11.º da revogada Lei n.º 6/2004.

Na verdade, segundo a lei anterior, para que houvesse fundamento legal para a revogação da autorização de permanência, neste tipo de situações, era necessário que a pessoa, pela sua conduta, se desviasse dos fins que justificaram a autorização de entrada e permanência, e, *simultaneamente*, que essa conduta se traduzisse na prática reiterada de actos de violação de leis ou regulamentos, nomeadamente prejudiciais para a saúde ou o bem-estar da população¹⁰.

9 Designadamente para efeitos da regra genérica da alínea b) do artigo 322.º do Código Penal segundo a qual *quem exercer profissão para a qual a lei exige título ou preenchimento de certas condições, arrogando-se, expressa ou tacitamente, possui-lo ou preenche-las, quando o não possui ou as não preenche, é punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 240 dias.*

10 “Reiterado” tem sido entendido no sentido de mais do que repetido, no sentido de que “repetido” significa “duas vezes”. Assim, para se poder considerar “reiterada”, a conduta terá que ser praticada, pelo menos, 3 vezes. Logo, se um não residente for sancionado por 3 vezes por infracções das regras de utilização dos espaços públicos (por exemplo, por cuspir ou lançar lixo para o chão) pode ver a sua autorização de permanência revogada. Como a lei não distingue,

Esta previsão gerava alguma perplexidade do ponto de vista puramente lógico, porque se um não residente entra na RAEM na condição de vir fazer turismo, e passa a fazer outra actividade, ou mais actividades não subsumíveis nos n.ºs 2 e 3 do artigo 21.º, isso já representa um incumprimento da condição que, expressa ou tacitamente, lhe foi imposta.

Por outro lado, era já convicção generalizada que a prática reiterada de actos de violação de leis ou regulamentos também deveria constituir, por si só, autonomamente, fundamento de revogação da autorização de permanência.

Todavia, a referida exigência legal das duas circunstâncias *simultâneas* dificultava / inviabilizava a revogação de autorização de permanência em situações que causavam mal-estar e reprovação social.

Era esse, obviamente, o caso da prostituição. Na RAEM, a exploração da prostituição é considerada crime. Todavia, a prostituição em si não é crime. Só é considerada infracção administrativa, punível com pena de multa de 5 000 patacas, a conduta de aliciamento ou proposta para a prática de actos sexuais com o intuito de obter remuneração pecuniária ou outro proveito económico e apenas os actos de aliciamento ou proposta que *forem praticados em público ou locais de acesso público* (cfr. artigo 35.º da Lei n.º 6/97/M, de 30 de Julho - Lei da criminalidade organizada).

Assim, nos casos de aliciamento ou proposta de prostituição feita por meios privados (*telefone, mensagens directamente dirigidas pelas redes sociais*), não constituindo violação de qualquer norma, nem criminal, nem administrativa, não era possível promover a revogação da autorização de permanência das pessoas autoras dessa condutas invocando a alínea 2) do n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 6/2004: nestes casos, poderia ser demonstrado o pressuposto do desvio dos fins da autorização de permanência, mas faltava o pressuposto, simultâneo, “*de actos que violem leis ou regulamentos*”.

Portanto, a inovação de autonomização, expressa nas subalíneas (3) e (4) da alínea 2) do n.º 2 do artigo 35.º veio permitir resolver a questão referida, e outras semelhantes, sempre que os não residentes obtiveram autorizações de permanência para finalidade de turismo (*vide supra, n.º 1.2.1.4.*) mas que, na verdade, se dedicam a actividades não enquadráveis nos n.ºs 2 e 3 do artigo 21.º.

A subalínea (4) da alínea 2) do n.º 2 do artigo 35.º reveste uma natureza ampla, e do tipo residual, pelo que, em rigor, não deve ser utilizada quando a

serão relevantes quaisquer infracções, independentemente da respectiva classificação como leves, comuns, graves muito graves ou outra terminologia.

Quanto à noção de “bem-estar”, identifica a sensação, percepção de segurança, conforto, tranquilidade. No exemplo dado, o indivíduo que reiteradamente cospe ou lança lixo para o chão induz uma sensação de insegurança, desconforto e intranquilidade nos cidadãos que presenciam tais actos.

situação seja especificamente enquadrável nas subalíneas (1) a (3) do mesmo preceito legal. Assim, os casos em que os não residentes se dediquem a prostituição são melhor enquadráveis nesta subalínea (4) porque a prostituição, na RAEM, ao contrário do que sucede noutras jurisdições, não é legalmente qualificada como profissão (regulamentada) nem sequer tem sido entendida como uma actividade económica.

*

Quanto à revogação de autorização de permanência com fundamento no facto de o não residente trabalhar na RAEM sem estar autorizado para tal, a Lei n.º 16/2021 continua a dispor da mesma forma que a lei anterior, conforme já referimos acima.

E, no domínio da lei anterior, as situações mais frequentes de litigiosidade judicial prendiam-se com o facto de que a autoridade migratória aplicava a medida de revogação de autorização de permanência, por entender que estava reunida prova sobre a prática de trabalho ilegal, mas, posteriormente, aguardava pela actuação da Direcção dos Serviços de Assuntos Laborais, para efeitos de aplicação da medida de interdição de entrada, porque, alegadamente, o artigo 7.º do Regulamento Administrativo n.º 17/2004 dispunha que, se no cumprimento da acção de fiscalização, “(...) o Corpo de Polícia de Segurança Pública ou os Serviços de Alfândega detectarem infracções ao presente regulamento administrativo, devem elaborar e enviar o respectivo auto de notícia à DSTE, para efeitos de confirmação e graduação das multas.”.

Esta prática era algo estranha, porque estranho era que a autoridade migratória considerasse provado o *exercício de trabalho na RAEM sem autorização para tal* para efeitos de revogar a autorização de permanência e aguardasse depois a “confirmação” (?) da aplicação da multa pela Direcção dos Serviços de Assuntos Laborais, por vezes por longuíssimo tempo, para aplicar a interdição de entrada. Afinal, o fundamento de ambas as medidas não era o mesmo, ou seja, *o exercício de trabalho na RAEM sem autorização para tal?*

O Regulamento Administrativo n.º 17/2004 foi quase integralmente revogado pela alínea 3) do artigo 43.º da Lei n.º 21/2009, pois esta passou a regular toda a matéria do trabalho por conta de outrem por não residentes. O Regulamento Administrativo n.º 17/2004 só subsistiu em vigor em duas vertentes:

- Quanto aos não residentes que pretendem exercer na RAEM uma actividade em proveito próprio (*cf. alínea 4) do artigo 2.º do citado Regulamento Administrativo*);
- Quanto às excepções de “trabalho ilegal” previstas no respectivo artigo

4.º, com base num entendimento de que tais excepções não eram incompatíveis com o disposto na Lei n.º 21/2009.

Relativamente à fiscalização, passou a reger o artigo 36.º da Lei n.º 21/2009, segundo o qual “a fiscalização do cumprimento do disposto na presente lei compete à DSAL, *sem prejuízo das competências legalmente cometidas a outras entidades.*” Ou seja, pelo menos quanto à fiscalização do trabalho por conta de outrem ilegal, deixou de se considerar a “exigência” da confirmação da multa pela Serviços de Assuntos Laborais.

Por isso, depois de 2009, estando bem alicerçado o auto de notícia ou equivalente sobre o efectivo *exercício de trabalho por conta de outrem, na RAEM, sem autorização para tal*, a autoridade migratória já podia promover a revogação da autorização de permanência do não residente trabalhador e, de seguida, após o cumprimento do dever de audiência prévia, aplicar a medida de interdição de entrada, sem necessidade de esperar pelo desenvolvimento de outros processos administrativos.

Em relação às aludidas às excepções de “trabalho ilegal” previstas no artigo 4.º do Regulamento Administrativo n.º 17/2004, é de prever que continue a litigiosidade, porque os visados e as entidades empregadoras frequentemente alegam, sem que consigam fazer a prova devida¹¹, a existência de acordos de cooperação referidos na alínea 1) do n.º 1 desse preceito legal.

2.3.2. Fundamentos da revogação da autorização de residência

Embora a questão não tivesse sido mencionada no Documento de Consulta Pública, o elenco dos fundamentos da revogação de autorização de residência¹² era uma imposição inultrapassável, até por razões de coerência lógica: se os fundamentos da revogação de permanência estavam especificados, por razões garantísticas, próprias de um regime de Estado de Direito, o mesmo se deveria aplicar aos fundamentos da revogação da autorização de residência.

Esta questão estava regulada, de forma assaz deficiente, no artigo 24.º

11 Com efeito, é relativamente frequente o “esquecimento”, pelos visados e respectivas entidades empregadoras, de que a excepção a que alude o artigo 4.º do Regulamento Administrativo n.º 17/2004 não depende apenas da existência de um acordo entre empresas sediadas fora da RAEM e pessoas singulares ou colectivas sediadas na RAEM: é absolutamente exigível, sob pena de sistemática fraude à lei, a existência do registo, permanentemente actualizado, dos dias em que o não residente exerce efectivamente actividades no âmbito daquele acordo interempresarial, o qual deve ser exibido, sempre que solicitado, às entidades fiscalizadoras.

12 Recordar-se que o artigo 43.º se aplica aos indivíduos que residem em Macau com autorização de residência *temporária*. Aos residentes permanentes não se aplica o disposto no artigo 43.º porque essas pessoas já adquiriram o direito à residência.

do Regulamento Administrativo n.º 5/2003 (*não na Lei n.º 4/2003!*) porque era ambígua (*veja-se a redacção da alínea 2) do citado artigo*), dando lugar a uma excessiva discricionariedade neste domínio, e, também, porque recorria a um estranho conceito de “caducidade”. De facto, tratava-se de uma verdadeira revogação, mascarada de “caducidade-sanção”, sendo pacífico, na altura, que, apesar da confusão terminológica, esta “caducidade” tinha que ser objecto de declaração e só poderia ser declarada após audiência prévia.

Aliás, na prática, o citado artigo 24.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2003 não era invocado pela autoridade migratória de forma frequente, para efeitos de revogação da autorização de residência. Em nossa opinião, isso relacionava-se, precisamente, pela dificuldade que decorria da deficiente formulação jurídica dessa norma. Na prática, a revogação era transformada numa recusa de renovação, no momento em que esta era apreciada, colocando-se os casos mais difíceis quando as situações de facto ocorriam ou eram conhecidas após já ter sido concedida a última renovação (isto é, após o 5.º ano de residência na RAEM).

Nestes casos, a solução tinha que ser mesmo a de recorrer a uma declaração de caducidade-sanção com fundamento em que o evento (*por exemplo, a agressão praticada pelo residente não permanente contra outrem*) era impeditivo da manutenção da autorização de residência por o titular deixar de cumprir pressupostos essenciais da autorização (*ou seja, no exemplo referido, o pressuposto da não perigosidade da pessoa, o pressuposto da sua vinculação expressa, por escrito, efectuada aquando da primeira autorização, ao cumprimento das leis da RAEM*).

*

A matéria está agora regulada no artigo 43.º, sendo de realçar que:

- Como já referimos na primeira parte deste estudo (n.º 1.1.4.1), estamos aqui na perspectiva da revogação de autorização de residência enquanto medida administrativa securitária e não puramente administrativa¹³;
- Relativamente à natureza do poder administrativo em causa, este preceito assenta na lógica, igualmente presente no artigo 23.º (recusa de entrada), e 35.º (revogação de autorização de permanência), segundo a qual existem dois tipos de situações: aquelas em que a revogação é obrigatória, havendo, portanto, um poder vinculado (n.º 1); e aquelas em que a revogação depende de avaliação do caso concreto pelo Chefe

13 Sobre as situações de revogação não securitária de autorizações de residência, nos casos específicos em que o que justifica a revogação é o decaimento de outras condições fundamentais que estiveram na base da autorização (*que não a condição ou pressuposto da honestidade e não perigosidade da pessoa em causa*), vide, adiante, os pontos 2.5.1. e 2.5.3.

do Executivo, havendo em consequência um poder discricionário (n.º 2).

Apesar de a nova solução legal dos n.ºs 1 e 2 do artigo 43.º representar, inequivocamente, uma inovação muito positiva, do ponto de vista da função garantística dos direitos individuais, ela suscitou reservas, a maior das quais se não seria demasiado rigorosa a possibilidade de a autoridade migratória revogar a autorização de residência no caso de o titular ser condenado em pena de prisão superior a 1 ano. Todavia, esta crítica esquecia que, muito mais rigorosa, e ainda por cima ambígua, era a lei anterior, ao abrigo da qual podia ser declarada a caducidade-sanção da autorização de residência (*ou recusada a sua renovação*) mesmo com base num crime “menor”, punível com pena de prisão máxima de 1 ano (*por exemplo, o crime de desobediência simples, referido no n.º 1 do artigo 312.º do Código Penal, bem como os crimes de consumo ilícito de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas ou detenção indevida de utensílio ou equipamento previstos na Lei n.º 17/2009*).

Na nova Lei n.º 16/2021, os crimes puníveis com pena de prisão inferior a 1 ano podem ser relevantes para efeitos de revogação de autorização de residência, mas apenas no caso de repetição de condenações (*sublínea (2) da alínea 1) do n.º 2 do artigo 43.º*). O entendimento foi o de que se a pessoa em causa for condenada em mais do que uma ocasião, essa repetição de crimes, mesmo que sejam crimes “menos graves”, é suficiente para demonstrar que ela possui baixa consciência do cumprimento das leis, daí resultando uma falta de confiança na mesma relativamente a esse aspecto fundamental.

2.3.3. Simplificação de interdição de entrada a pessoas cuja autorização de permanência caducou

No domínio da lei anterior, da conjugação da alínea 2) do n.º 2 do artigo 12.º com o artigo 11.º da Lei n.º 6/2004, resultava que quando a pessoa não residente praticasse actos susceptíveis de fundamentar a revogação da autorização de permanência, a autoridade migratória poderia aplicar-lhe posteriormente (*posteriormente à revogação da autorização de permanência*) a medida de interdição de entrada precisamente, e tão só, com base nesse acto administrativo antecedente.

No entanto, era frequente, devido a vicissitudes do procedimento, que quando a autoridade se propunha revogar a autorização de permanência, esta já tinha expirado. Logicamente, não era possível revogar o que já não existia.

Considere-se o exemplo de um titular de passaporte chinês, a quem foi concedido um período de sete dias de permanência em Macau, com a finalidade

de trânsito para o exterior, e que começou imediatamente a trabalhar ilegalmente na RAEM; sendo interceptado apenas no sétimo dia após a entrada, depois de concluir o procedimento securitário, o período de permanência já ultrapassou largamente os 7 dias.

Nestas situações, não era possível a aplicação expedita, mais rápida, da medida de interdição de entrada, fundamentada simplesmente no acto administrativo antecedente de revogação de autorização de permanência.

Por isso, a nova lei passou a determinar expressamente que a autoridade migratória pode ordenar a aplicação da medida de interdição de entrada com base em factos legalmente previstos como justificadores da revogação de autorização de permanência ainda que, entretanto, já não seja possível proceder à revogação da autorização de permanência, designadamente por a mesma (a autorização) já ter caducado.

No essencial, a autoridade migratória passará a argumentar que a pessoa não residente praticou factos susceptíveis de basear a revogação de autorização de permanência e que esta não foi proferida apenas devido às inevitáveis vicissitudes procedimentais; e por essa razão, e com base no n.º 2 do artigo 36.º, essa ausência de revogação não obsta a que se promova, com simplicidade e eficiência, o procedimento visando a aplicação de medida de interdição de entrada.

2.3.4. Procedimento administrativo securitário vs. inquéritos penais

A inovação legal no n.º 2 do artigo 23.º consiste em substituir o conceito de *fortes indícios* pelo conceito de *razões sérias*. A razão de ser é que quem tem que afirmar ou avaliar se há “fortes indícios” da prática de um crime, para decidir se leva ou não o suposto agente a julgamento, é a autoridade judiciária. Para efeitos de medidas administrativas de segurança, a autoridade administrativa de migração não deve ser obrigada a avaliar se é ou não provável que a pessoa em causa responda em processo penal; deve apenas preocupar-se e avaliar com boa-fé e transparência se existem motivos sérios para crer que uma pessoa praticou factos que possam configurar conduta criminosa ou a sua preparação, independentemente das condições de punibilidade penal.

Ou seja, para efeito de aplicação de medidas de segurança, o que deve ser relevante é o comportamento (*agressivo, desonroso; desonesto*); a autoridade de imigração não precisa necessariamente se preocupar com a subsunção da conduta num exacto ou concreto tipo penal, nem com determinados aspectos que podem ser muito relevantes em sede de apreciação penal (*prescrição, desistência de queixa; inimputabilidade, por exemplo*), mas que, do ponto de vista securitário, não são necessariamente relevantes.

A alteração referida pareceu muito conveniente para atenuar a litigância sistemática à volta de questões não essenciais, do ponto de vista da *ratio* da lei:

na verdade, se algum não residente demonstrou ser pessoa perigosa porque, por exemplo, agrediu outrem, não fazia muito sentido litigar à volta da questão de saber se o acto administrativo que aplicava a medida securitária enfermava de erro sobre os pressupostos de facto porque invocara ofensa agravada à integridade física (*artigo 138.º do Código Penal*) em vez de invocar a prática de ofensa simples à integridade física (*artigo 137.º do Código Penal*), o crime pelo qual o visado viria, afinal, a ser condenado.

A substituição do conceito “indícios fortes” por “razões sérias” baseia-se, em termos de Direito Comparado, em conceito idêntico usado na lei portuguesa (*vide, por exemplo, a alínea c) do n.º 1 do artigo 85.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho*).

2.3.5. Os impedimentos de entrada temporários, automáticos, preparatórios (artigo 48.º)

A alínea 3) do artigo 48.º contém uma alteração de regime jurídico muito importante, para atingir objectivos de melhor operacionalidade prática e de melhor gestão de expectativas para o próprio interessado.

Doravante, sem prejuízo das responsabilidades penais e administrativas em que incorram, as pessoas que incorram em situação de imigração ilegal são automaticamente impedidas de entrar na RAEM pelo prazo de três meses, a contar da data da saída, sem prejuízo da possibilidade de aplicação posterior da medida de proibição de entrada.

Este impedimento é aplicável directamente por força da lei, sem ser necessário que a autoridade migratória pratique acto administrativo específico para esse efeito.

O objectivo é dar à autoridade migratória um prazo adequado para decidir se, num caso concreto, se justifica a aplicação da medida de interdição de entrada na sequência da revogação da autorização de permanência e, em caso afirmativo, preparar a aplicação da medida, inclusive quanto à formalidade de audiência prévia.

Para o não residente afectado, esta solução também tem vantagem clarificadora: permite-lhe saber antecipadamente que, durante o período de 3 meses, deverá evitar despesas desnecessárias com deslocações à RAEM, uma vez que a sua entrada será recusada.

Nos termos da alínea 1) do número 2 do artigo 8.º, o período de interdição de entrada conta-se desde a data da sua saída, após de lhe ter sido revogada a autorização de permanência; isto significa que o período de três meses em que o visado fica interdito de entrar em Macau depois de lhe ter sido revogada a autorização de permanência, é contado também para o período de interdição de entrada.

Naturalmente, o impedimento de 3 meses só é oponível ao visado se, e na medida em que, o próprio acto administrativo de revogação de autorização de permanência for válido e executório.

2.3.6. Conhecimento rápido e sistemático das decisões dos Tribunais em matéria criminal conexas com aspectos de migração

O artigo 87.º estabelece que os tribunais devem enviar à autoridade migratória, “*com a maior brevidade e em formato electrónico, por via segura, cópia integral*” de determinadas sentenças que são consideradas relevantes para efeitos da nova lei.

A solução legal tem vantagens significativas, na medida em que permite abranger todas as situações que devem ser analisadas pela autoridade migratória, para efeitos de medidas securitárias, o que serve um dos objectivos gerais da alteração legislativa, que foi o de obter melhores mecanismos de controlo securitário.

Por outro lado, constitui um instrumento que favorece a justiça relativa, porque assim se analisam todas as situações e não se deixam de fora aquelas que, por algum motivo, não chegam ao conhecimento do CPSP.

Ou seja, este artigo baseia-se na garantia da eficácia e aplicação atempada das medidas de segurança, para evitar que alguns indivíduos sejam alvo de medidas de segurança e outros na mesma situação sejam isentos.

É esse o sentido das exigências das alíneas 1) e 2) na parte em que refere a obrigação de envio de todas as sentenças proferidas em processo crime contra não residentes ou que determinem a expulsão ou interdição de entrada de não residentes.

Quanto ao sentido da obrigação de envio das sentenças proferidas em “processos instaurados pela prática de crimes previstos na presente lei”, o objectivo é outro: o de facultar à autoridade migratória o conhecimento exaustivo, sistemático, da forma como os tribunais aplicam a lei, em ordem a estudar e avaliar a implementação prática das políticas criminais e, eventualmente, propor alterações de ordem legislativa, se for o caso, em função das necessidades reais e da evolução social.

Atentas as vantagens referidas, a comunicação de um documento, ainda que com duas ou três dezenas de páginas, parece adequada e não representa o mesmo grau de dificuldade de um processo. Essa comunicação pode ser efectuada em formato do tipo comum e universal (pdf) e através de meio seguro, isto é, que permita evitar a sua falsificação, adulteração ou supressão, por meio de qualquer acto não autorizado, na acepção da alínea 5) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 13/2019 (Lei da Cibersegurança).

Deve sublinhar-se que não releva directamente, aqui, o artigo 19.º da Lei

n.º 2/2020 (Governação electrónica) porque este refere a remessa de processo administrativo e de outros documentos dos serviços públicos para o tribunal ou ao Ministério Público; no artigo 87.º refere-se situação contrária, isto é, o envio de documento, não de processo (*a sentença consiste, materialmente, num documento; não é um processo*) do tribunal para o serviço público.

A Lei n.º 16/2021 opta por não definir um prazo fixo, utilizando a expressão “com a maior brevidade”, porque esta é a expressão utilizada sempre que o legislador, por algum motivo, entende conveniente não fixar prazo, embora sem deixar de vincular o sujeito obrigado a uma relativa urgência. Vide, por exemplo, o n.º 3 do artigo 56.º-A da Lei n.º 7/2008 (*Lei das relações de trabalho*), aditado pela Lei n.º 8/2020.

Por outro lado, deve ainda sublinhar-se que a lei só visa as sentenças transitadas em julgado, porque só essas são definitivas, mas não distingue entre sentenças condenatórias e absolutórias, pelo que ambas se devem considerar abrangidas pela obrigação. Aliás, como é facilmente perceptível, face à natureza das medidas securitárias, frequentemente baseadas em indícios, as sentenças absolutórias também são de grande importância para efeitos de medidas securitárias.

Este artigo 87.º, na parte que se refere às condenações de não residentes, não é totalmente inovador, como se pode verificar face ao artigo 36.º da Lei n.º 6/97/M¹⁴.

2.4. Autorizações especiais de permanência

Como já se referiu na 1ª parte deste estudo, a autorização especial de permanência é uma figura jurídica diferente da autorização de permanência comum, porque é tendencialmente menos precária.

A Lei n.º 16/2021 inova muito neste domínio, porque passou a prever expressamente novas figuras de autorização especial de permanência.

2.4.1. Novas figuras de autorização especial de permanência

Para além das finalidades tradicionais de autorização especial de permanência (*sendo a reunião familiar e o estudo as mais comuns*), o artigo 32.º, nas respectivas alíneas 2), 3) e 7), passa a prever três figuras adicionais para não residentes que entrem na RAEM:

14 Cfr. Também, mais recentemente, o artigo 26.º da Lei n.º 2/2009 (Lei relativa à defesa da segurança do Estado) alterada pela Lei n.º 8/2023 e republicada pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 79/2023.

- para prestação de serviço a entidades públicas da RAEM, no âmbito de acções de cooperação com entidades públicas nacionais ou de outros países ou regiões;
- para exercício de funções na RAEM como representantes de outros países ou regiões em delegações de organizações internacionais ou inter-regionais ou em comissões, conselhos ou outros tipos de entidades de cooperação intergovernamental ou inter-regional;
- para exercício de funções de árbitro, quando previsto na legislação sobre arbitragem¹⁵.

As autorizações especiais de permanência acima referidas já eram possíveis, face à lei anterior, ao menos ao abrigo do artigo 11.º da Lei n.º 4/2003. No entanto, a sua previsão expressa facilita os processos, para melhor eficácia na prossecução de interesses públicos. Para esse efeito, o Regulamento Administrativo n.º 38/2021, nos respectivos artigos 14.º a 30.º, fixou aspectos importantes de regime, concretizando os termos em que cada espécie de autorização especial é admissível, designadamente quanto ao prazo da sua duração e comprovativos necessários.

Quanto à alínea 1), não é inovadora: trata-se de matéria que era regulada no Regulamento Administrativo n.º 18/2003 (Título especial de permanência), o qual foi revogado. E o mesmo se pode dizer dos motivos referidos nas alíneas 5) (*para agrupamento familiar*) e 6) (*para frequência de estabelecimentos de ensino*). Por outro lado, a autorização especial de permanência para efeitos de trabalho por conta de outrem também não é inovadora, estando prevista, por remissão, para a legislação própria, referida no n.º 3, ou seja, a Lei n.º 21/2009 e o Regulamento Administrativo n.º 8/2010.

*

Embora a questão tivesse sido suscitada, a nova lei não previu a figura da autorização especial de permanência para (prospecção de) negócios.

Neste domínio, é preciso distinguir, por um lado, os investidores estrangeiros que necessitam de proceder a diligências preparatórias para a eventual abertura oficial de uma empresa. Esta fase pode ser designada de “prospecção de negócios” e poderia eventualmente justificar uma figura própria, autónoma, de autorização especial de permanência. Todavia, o legislador optou por não a prever, para já.

Por outro lado, após a empresa se mostrar constituída, a questão já é diferente. Depois de as suas empresas entrarem em funcionamento, os investidores

15 A Lei n.º 19/2019 é o diploma legal que estabelece o regime jurídico da arbitragem voluntária e do reconhecimento e execução das decisões arbitrais proferidas fora da RAEM.

do exterior, não residentes, necessitam de vir a Macau para fazer negócios ou fiscalização do funcionamento da empresa, ou ainda ficar em Macau por um período especialmente longo para participar directamente no funcionamento diário da empresa.

Para este efeito, esses investidores podem actualmente requerer autorização especial de permanência para exercício de actividade em proveito próprio, ao abrigo da segunda parte da alínea 4) do n.º 1 do artigo 32.º, conjugado com o Regulamento Administrativo n.º 17/2004 (*Regulamento sobre a proibição do trabalho ilegal*), na parte que ainda subsiste em vigor - cfr. alínea 4) do artigo 2.º e artigo 3.º do citado Regulamento Administrativo.

O requerimento deve ser dirigido ao Secretário para a Economia e Finanças, através da Direcção dos Serviços de Assuntos Laborais, observando-se, no respectivo pedido, os trâmites do regime jurídico aplicável à contratação de trabalhadores não residentes.

A acção fiscalizadora, de acordo com o artigo 7.º do Regulamento Administrativo n.º 17/2004, é exercida pela Direcção dos Serviços de Assuntos Laborais, pelo CPSP ou pelos Serviços de Alfândega, de acordo com as respectivas áreas de intervenção.

Se, no cumprimento da missão de fiscalização, o CPSP ou os Serviços de Alfândega detectarem infracções devem elaborar e enviar o respectivo auto de notícia à Direcção dos Serviços de Assuntos Laborais, para efeitos de confirmação e graduação das multas.

2.4.2. A “delegação normativa” do n.º 2 do artigo 32.º

O artigo 32.º não estabelece uma enumeração fechada. Por força do respectivo n.º 2, “*Quando razões de relevante interesse público assim o justificarem, podem ser estabelecidos outros tipos de autorizações especiais de permanência por regulamento administrativo complementar.*”

Para já, essa delegação normativa foi concretizada nos artigos 22.º a 24.º do Regulamento Administrativo n.º 38/2021, para regular a situação dos cidadãos residentes nas povoações de *Wanzai* e de *Hengqin* (Ilha da Montanha), limítrofes de Macau, que, por tradição de há décadas, são especialmente autorizados a entrar na RAEM, com a finalidade exclusiva do exercício, por conta própria, de actividades de comércio tradicional de flores e outros produtos vegetais.

No domínio da lei anterior, essas pessoas que entravam na RAEM ao abrigo de um sistema de autorização para o exercício de comércio tradicional mediante autorizações concedidas pelos Serviços de Alfândega. Este sistema não estava em harmonia com a lei, na medida em que estas pessoas não eram eficazmente controladas em função do sistema informático de migração.

*

Sobre o n.º 2 do artigo 32.º, a Comissão Permanente da Assembleia Legislativa alertou que esta matéria deveria ser considerada *conteúdo nuclear* do novo regime jurídico. Assim, em vez regular essa matéria por meio de regulamento administrativo complementar, seria mais correcto, segundo a Comissão, integrar essa matéria na nova lei, “por forma a cumprir a Lei n.º 13/2009 (*Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas*), concretamente, o princípio da suficiência da lei ou da integralidade da lei referido no n.º 2 do artigo 4.º desse diploma”.

Ou seja, e por outras palavras, o n.º 2 do artigo 32.º da nova lei seria “violador” da Lei n.º 13/2009, partindo, parece, do princípio de que a Lei n.º 13/2009 é uma lei reforçada, ao qual as outras leis devem obedecer e subordinar-se.

Todavia, essa figura das leis reforçadas não existe na Lei Básica. A Lei n.º 13/2009 é uma lei ordinária, que nem sequer está especificamente prevista na Lei Básica.

É verdade que contém orientações gerais em matéria de actos normativos, mas ela não impede o legislador superveniente de optar por específicas soluções legais diferentes, se assim o entender, desde que a especificidade obviamente se justifique, por razões ponderosas, aceites e validadas pela Assembleia Legislativa. Por isso, a Lei n.º 13/2009 não pode ser entendida como uma lei reforçada, mas apenas como uma lei de princípios, obviamente de princípios gerais, que podem ser afastados, por outras leis da Assembleia Legislativa, em casos que sejam merecedores de regra especial ou excepcional.

As soluções jurídicas e as necessidades de regulação pautam-se pelos interesses públicos. As leis devem estar ao serviço dos interesses públicos e as soluções jurídicas devem adaptar-se a isso, não o contrário; não são as soluções que são consideradas as melhores para prossecução de interesses públicos que têm que adaptar-se à Lei n.º 13/2009.

Assim, a Assembleia Legislativa tem considerado, e bem, ao longo dos anos, que este princípio é meramente orientador, e não tem natureza de limite “constitucional”, porque a Lei n.º 13/2009 é uma lei de princípios e não estabelece limites de natureza constitucional; este tipo de limites só existe na Lei Básica, dada a sua natureza constitucional.

Veja-se, apenas a título de melhor exemplo (*embora muitos outros existam*), o n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 5/2013 (*Lei de segurança alimentar*), o qual determina que “ 3. *Os critérios de segurança alimentar são definidos por regulamento administrativo complementar, podendo, em caso de urgência, ser alterados por despacho do Chefe do Executivo, publicado no Boletim Oficial da*

Região Administrativa Especial de Macau.”, sendo certo, aliás, que as violações de tais critérios (não fixados na lei) são sancionáveis como infração administrativa.

O mesmo sucedeu com a Lei n.º 13/2019 (*Lei da Cibersegurança*) na parte em que se prevê a punição pelo incumprimento de normas técnicas de cibersegurança que não só não constam da lei, como são emitidas pelas autoridades de supervisão; e, muito recentemente, com o artigo 8.º e a alínea 17) do n.º 1 do artigo 120.º da Lei n.º 13/2023 (*Regime jurídico do sistema financeiro*), segundo os quais a Autoridade Monetária de Macau dispõe de competência para estabelecer, através de avisos ou circulares, regulamentos no âmbito das suas atribuições, sendo que o incumprimento dessas normas regulamentares são sancionadas com multa de 20 000 a 3 000 000 patacas.

Nos exemplos citados, não só se admitiu a “delegação normativa” para a emissão de regulamentos nucleares (*tão nucleares que fica prevista a sanção do seu incumprimento*¹⁶), como foi permitido que essa delegação fosse operada ao nível de autoridades administrativas.

Aliás, como última nota, pode dizer-se que, levado ao absurdo, este alegado princípio “constitucional” da integralidade da lei, imposto por uma alegada lei “constitucional”, ou lei reforçada (a Lei n.º 13/2009) conduziria, por exemplo, à “ilegalidade” do artigo 264.º do Código Penal, pois este artigo determina que quem violar normas técnicas da construção pode, em certas condições, ser punido com prisão, mas o Código Penal não contém ele próprio, como é óbvio, essas normas técnicas.

2.4.3. Contactos com as pessoas titulares de autorizações de permanência mais prolongadas

Segundo o artigo 27.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2003, os indivíduos a quem fosse concedida a autorização de residência deveriam comunicar ao Serviço de Migração qualquer mudança de residência, no prazo máximo de 30 dias a contar da data em que a mesma ocorresse. O incumprimento desse dever era punido nos termos do artigo 33.º do mesmo regulamento administrativo, com multa de 1 000 patacas, agravada para o dobro em caso de reincidência.

Estranhamente, porém, não se previa idêntico regime para as pessoas titulares de autorização especial de permanência prolongada, sendo certo que um significativo número dessas pessoas pode viver muitos anos na RAEM (*por exemplo, os detentores de título de trabalhador não residente*), o que, em termos

16 Aliás, a este propósito, existe um outro equívoco generalizado, pois tem prevalecido uma tese segundo a qual os regulamentos administrativos complementares, alegadamente por força da Lei n.º 13/2009, não podem estabelecer sanções administrativas (multas): vide, adiante, a parte final do n.º 2.6..

práticos, as coloca no mesmo plano das pessoas titulares de autorização de residência, em termos de necessidade / conveniência de canais de contacto com a autoridade migratória.

No Documento de consulta pública, foi assinalado que “o CPSP tem registado dificuldades práticas de contacto com as pessoas não residentes titulares de autorizações de permanência mais prolongadas, designadamente para resolver problemas e concretizar notificações de actos relacionados com a sua situação”.

Assim, a proposta era no sentido de que a nova lei deveria obrigar os titulares de autorizações especiais de permanência (*de duração superior a 90 dias*), a manter actualizado o seu domicílio junto da autoridade migratória, salvo quanto a quem dispunha de título especial de permanência¹⁷, ou seja, os funcionários das representações oficiais do Governo Popular Central e das empresas públicas e de capitais públicos, da República Popular da China, destacados para prestação de serviço na RAEM, porque a sua contactabilidade estava sempre assegurada por via do seu domicílio profissional.

Na nova lei, a questão foi resolvida no artigo 33.º, no sentido de que todos os detentores de autorização especial de permanência superior a 90 dias devem indicar ao CPSP as alterações dos seus endereços de contacto e da residência habitual no prazo de 45 dias após a sua ocorrência, sob pena de incorrerem em multa de 2 000 a 6 000 patacas, nos termos da alínea 4) do n.º 1 do artigo 90.º.

De fora dessa obrigação, ficaram só as pessoas que dispõem de domicílio profissional público ou equivalente: os citados funcionários das representações oficiais do Governo Popular Central e das empresas públicas e de capitais públicos, da República Popular da China, mas também os que sejam detentores das novas figuras de autorização especial de permanência superior a 90 dias enquadráveis nas alíneas 2) e 3) do n.º 1 do artigo 32.º.

Às pessoas que eram detentores de autorização especial de permanência concedidas ao abrigo da legislação anterior, à data da entrada em vigor da Lei n.º 16/2021, foi aplicado o mesmo regime, beneficiando as mesmas, porém, de um prazo transitório de 90 dias para informarem o CPSP sobre a sua morada, caso necessário, ou seja, se ela se encontrasse desactualizada (artigo 98.º).

2.5. Autorização de residência (temporária, ou não permanente)

Na primeira parte deste estudo (*cf. supra, n.ºs 1.1.2. e 1.1.3.*) referimos que, em matéria de autorização de residência se verifica uma continuidade global da Lei n.º 16/2021, relativamente à lei anterior, apesar de alguns pontos de inovação, em especial, quanto a inserção do critério da valorização de maiores

17 Cfr. o revogado Regulamento Administrativo n.º 18/2003.

qualificações académicas, profissionais (*alínea 3) do n.º 2 do artigo 38.º*), e à significativa inovação que consiste na substituição da expressão “antecedentes criminais” pela expressão “*quaisquer decisões, visando o requerente, proferidas em processos criminais*”¹⁸.

Entretanto, nesta segunda parte do estudo (*cf. supra, n.º 2.3.2*) já abordámos em particular uma das formas de extinção da autorização de residência, da revogação, na parte em que a mesma reveste natureza de medida securitária

Agora, vamos apreciar outras inovações em matéria de autorização de residência consagradas na Lei.

2.5.1. O requisito de residência habitual

No domínio da lei anterior, a residência habitual na RAEM, enquanto factor essencial, determinante da concessão e manutenção da autorização de residência, estava expressamente previsto na Lei n.º 4/2003 (*n.º 3 do artigo 9.º*) e no Regulamento Administrativo n.º 5/2003 (*alínea 2) do artigo 24.º*).

Na versão da proposta de lei que a Assembleia Legislativa aprovou na generalidade em Janeiro de 2021, estava prevista a continuidade, quanto a esta matéria.

Para efeitos do direito administrativo migratório, o conceito de “residência habitual” em Macau de determinada pessoa vinha sendo entendido e aplicado, de forma sistemática e reiterada, pela presença física dessa pessoa em Macau, pelo menos 183 dias por ano, como forma de (1) objectivar a questão e de (2) garantir justiça relativa no tratamento dos casos. Este é, aliás, o critério internacional padrão para efeitos de determinação da sujeição fiscal.

Naturalmente, a Administração admitia excepções (*ou seja, admitia a permanência física na RAEM por menos de 183 dias, seguidos ou interpolados*), em situações decorrentes da legislação em vigor ou, em geral, em situações devidamente justificadas e comprovadas tais como, ausência no exterior para tratamento médico, assistência a familiar doente, realização de cursos académicos ou profissionais não existentes ou dificilmente disponíveis na RAEM e profissões

18 Mesmo em aspectos em que parece haver inovação, ela não existe. Assim, a nova lei deixa de prever expressamente a autorização de residência de cidadãos chineses e a autorização de residência de cidadãos portugueses, diferentemente do que sucedia nos artigos 19.º e 20.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2003, mas isso, materialmente, não representa uma inovação. Em bom rigor, a nacionalidade não constituía e não constitui um dos elementos de ponderação da decisão (*cf. artigo 9.º da Lei n.º 4/2003 e artigo 38.º da Lei n.º 16/2021*). A lei permite que qualquer indivíduo possa requerer e beneficiar da atribuição de autorização de residência na RAEM, não estabelecendo nenhum pré-requisito ou condição relativamente à nacionalidade. Por isso, a nova lei limita-se a referir a nacionalidade apenas nos casos em que esse aspecto é relevante (*por exemplo, n.º 3 do artigo 38.º; n.º 1 do artigo 40.º; n.º 5 do artigo 31.º e artigo 35.º do Regulamento Administrativo n.º 38/2021*).

artísticas ou outras que exijam períodos de permanência no exterior mais longos.

Isto significa que era possível que uma pessoa estivesse ausente de Macau por períodos significativos e, mesmo assim, se considerasse, para efeitos da lei migratória, que aqui mantinha a sua residência habitual¹⁹.

Quanto a este ponto, a nova lei nada dispõe em contrário, pelo que é de admitir que a autoridade migratória continue a proceder consoante esses mesmos parâmetros.

Todavia, existia uma situação que não cabia nas citadas exceções de ordem geral e que era criadora de litigiosidade: referimo-nos ao caso das pessoas que exercem, diariamente, uma actividade, em Macau, mas que têm casa em zonas limítrofes (*por exemplo, Zhuhai ou Ilha da Montanha*).

A estas pessoas eram aplicados os critérios gerais, ou seja, se tivessem estado fisicamente em Macau 183 dias ou mais, considerava-se que mantinham a sua residência habitual em Macau; caso tivessem estado fisicamente em Macau menos de 183 dias, em princípio, não veriam a sua autorização de residência renovada, a não ser em situações devidamente justificadas.

A estas pessoas era vedado manter a sua qualidade de residentes não permanentes, mesmo deslocando-se a Macau todos os dias para trabalhar, posto que não podia considerar-se como tendo residência habitual em Macau “... *quem aqui entra nos dias em que trabalha, e só nestes, mas nunca aqui pernoita, não tendo aqui nada que se pareça com um lar ou habitação*”²⁰.

Assim, durante a discussão na especialidade, o Governo foi questionado sobre este assunto, sendo sublinhada a dificuldade de compatibilizar o conceito tradicional de residência habitual, que obriga a que se permaneça e se tenha habitação em Macau, com a harmoniosa implementação do “... *plano de desenvolvimento do Governo da RAEM na Ilha da Montanha (por exemplo, o “Projecto dos Novos Moradores de Macau”)* e com as políticas de cooperação aprofundada com as cidades da Grande Baía, para facilitar a circulação regional de pessoas, para os interessados que tenham um local de residência habitual nas cidades da Grande Baía e exercem a sua actividade em Macau.”.

O Governo entendeu que a opção política de facilitar a cooperação e mobilidade entre a RAEM e as zonas limítrofes do Interior da China Interior poderia ser juridicamente materializada prevendo-se que os períodos em que a pessoa não pernoita na RAEM deixariam de ser considerados como períodos de

19 Vide, recentemente, TSI – Acórdão de 2023.03.02 Processo n.º 326/2022 (Autos de recurso contencioso), onde está em causa um afastamento longo de Macau, devido ao contexto da epidemia Covid 19.

20 Para melhor análise, cfr. Acórdão do Tribunal de Última Instância, de 27.01.2021, Processo n.º 182/2020.

ausência da RAEM, desde que, nesses mesmos períodos, a pessoa se desloque a Macau, regular e frequentemente, para aqui exercer actividades de estudo, empresariais ou outras actividades profissionais, remuneradas.

A inovação ficou prevista no n.º 5 do artigo 43.º, ficando o regime mais flexível, de forma a facilitar a circulação regional de pessoas, mas sem deixar de exigir às mesmas uma significativa conexão com a RAEM.

Esta solução quanto ao requisito de manutenção da residência habitual implicou o aditamento de um artigo de natureza transitória (artigo 97.º), introduzindo-se uma solução especial, relativamente à regra geral de que a lei só dispõe para o futuro. Essa solução especial justificou-se porque assim se conseguiu obter uma justiça mais equitativa, nivelando as situações próximas de futuro e as situações do passado próximo. Por outro lado, desta forma, conseguiu-se atenuar os efeitos negativos para os particulares, decorrentes da indefinição jurídica e administrativa recente.

Naturalmente, esta norma transitória não previu alteração dos casos definitivamente decididos, quer no plano administrativo, quer no plano judicial (casos julgados), sob pena de intolerável e injustificável agressão ao princípio da estabilidade e segurança jurídicas.

2.5.2. Concretização do alcance da garantia (fiança ou outra)

A Lei n.º 4/2003 já previa a exigência de garantia aos requerentes de autorização de residência na RAEM, conforme a alínea 2) do n.º 1 do respectivo artigo 10.º. No entanto, por um lado, limitava-se à garantia de fiança e à garantia bancária. Por outro, não estabelecia o montante, nem directa, nem indirectamente, posto que não definia expressamente o objectivo da garantia.

A Lei n.º 16/2021, no seu artigo 39.º, modernizou as previsões legais anteriores, desde logo, aditando a modalidade do seguro-caução²¹. O seguro-caução funciona de modo semelhante a uma garantia bancária: a companhia seguradora compromete-se a, no evento de a pessoa ter de abandonar a RAEM e não dispor dos meios necessários, suportar as despesas correspondentes.

Por outro lado, a nova lei também inovou na medida em que esclarece que o valor da garantia deverá ser o necessário ao pagamento de despesas de recambiamento, caso este venha a ocorrer e seja necessário promover o recambiamento coercivo.

Esta previsão já consagra maior segurança jurídica para os fiadores,

21 À semelhança do que sucede noutras áreas: vide, designadamente, artigo 1.º da Portaria n.º 429/99/M, de 15 de Novembro; n.º 7 do artigo 5.º do Regulamento Administrativo n.º 26/2012; alínea 2) do n.º 1 do artigo 9.º do Regulamento Administrativo n.º 20/2007; n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 12/2017.

mas o ideal seria que os valores concretos fossem balizados em diploma regulamentar, ao abrigo da previsão habilitante do artigo 101.º, considerando-se, entre outros aspectos relevantes, quão longe da RAEM são os destinos, em caso de recambiamento para o país ou região de onde o interessado proveio e a composição do agregado familiar. Isso facilitaria, além do mais, a emissão de garantias bancárias e seguros-caução.

*

Quanto a esta questão, existe um ponto que a Lei n.º 16/2021 não esclareceu: no caso de a garantia consistir em fiança de pessoa singular, que tem sido a situação padrão, ao longo dos anos, poderá a autoridade migratória recusar o fiador (*obrigatoriamente residente permanente*) proposto pelo interessado?

Em Portugal, tem sido entendimento, quanto à garantia associada a termos de responsabilidade relativamente a estrangeiros que pretendem entrar em Portugal, que “... a autoridade de fronteira pode e deve recusar um termo de responsabilidade subscrito por beneficiário do rendimento social de inserção, por sem-abrigo, por pessoa dependente das prestações mínimas do sistema de segurança social, por quem se encontre no limite da sua estada em território nacional, etc. Apenas pelo facto óbvio de que, pessoas em tais circunstâncias, se encontram objectivamente incapazes de assumir as responsabilidades a que se obrigam.”²².

Em todo o caso, é nosso entendimento que a autoridade migratória da RAEM poderá, pelas mesmas razões acima referidas, recusar o fiador proposto, atendendo ao requisito de idoneidade referido no n.º 2 do artigo 33.º do Regulamento Administrativo n.º 38/2021, e em consonância lógica com a previsão do n.º 3 do mesmo preceito. No contexto da norma, o requisito “idóneo” deve entender-se por “financeiramente capaz”.

2.5.3. A admissibilidade geral da eficácia retroactiva das revogações

No domínio da extinção da autorização de residência, são notáveis os progressos de melhoria legislativa e de garantias dos particulares, como se pode verificar face aos artigos 42.º e 43.º, por comparação com as normas anteriores, ou seja, no essencial, o artigo 9.º da Lei n.º 4/2003 e o artigo 24.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2003.

Concretamente quanto ao âmbito da medida (gravosa) de revogação de autorização de residência, foram conseguidos objectivos de clarificação dos fundamentos e bases legais de actuação das autoridades: na nova lei, passou a ficar

22 Cfr. <https://sites.google.com/site/leximigratoria/artigo-12-o-termo-de-responsabilidade>.

muito claro o quadro das circunstâncias em que os titulares podem ver revogadas as suas autorizações de residência.

Por outro lado, o artigo 46.º prevê expressamente uma consequência que, por regra geral, é comum a todas as situações de extinção da autorização de residência, independentemente do respectivo fundamento, ou seja, a perda da contagem do tempo continuado para aquisição do estatuto de residente permanente.

*

Em todo o caso, verificou-se existir uma questão controvertida, relacionada com a retroactividade dos actos de revogação.

O regime do n.º 4 do artigo 43.º é particularmente relevante. Nos casos previstos neste preceito, não estamos perante situações enquadráveis no artigo 133.º do Código do Procedimento Administrativo, pois este refere-se:

- À revogação por inconveniência (n.ºs 1 e 3) e
- À revogação anulatória, ou seja, àquela que tem por fundamento a invalidade do acto inicial, a revogar.

Ora, em casos como aqueles em que existe revogação porque deixou de se verificar uma condição do acto inicial de autorização, a revogar, não está em causa a revogação por inconveniência, nem se trata de um acto inicial inválido (não é nulo, nem anulável). No entanto, justifica-se plenamente, tanto materialmente como juridicamente, que esse acto seja destruído e deixe de produzir efeitos, isto é, que seja revogado.

A única questão que importava clarificar na nova lei era a seguinte: a partir de quando deverá essa destruição produzir efeitos:

- 1) Desde a data em que foi proferido o acto de concessão ou renovação da autorização de residência?
- 2) Desde a data em que a condição deixou de se verificar?
- 3) Apenas para o futuro, a contar da notificação do acto de revogação?

Na solução adoptada, o legislador considerou que existe aqui justificação suficiente para concretizar a habilitação constante da regra geral prevista na alínea c) do n.º 2 do artigo 118.º do Código do Procedimento Administrativo, prevendo-se uma solução legal específica.

Essa solução legal específica é no sentido de permitir que a revogação do acto de autorização de residência por incumprimento de uma condição legal ou administrativa da sua manutenção opere a partir do momento em que se iniciou / verificou esse incumprimento.

Por regra, para cidadãos não chineses, esta eficácia retroactiva não será superior a dois anos, posto que as autorizações são renovadas ao fim do primeiro ano e, depois por mais 3 períodos de 2 anos; para cidadãos chineses,

a retroactividade poderá ser mais extensa (*cf.* artigo 35.º do Regulamento Administrativo n.º 38/2021).

Relativamente a este ponto, cabe ainda salientar que esta solução preconizada no n.º 4 do artigo 43.º se aplica aos casos de revogação “sanção”, por via de condutas censuráveis previstas nas alíneas 1) e 2) do mesmo preceito, como também aos casos de condutas não censuráveis, como aquelas em que o visado deixou de ter residência habitual na RAEM (*a qual já foi especificamente analisada supra*, n.º 2.5.1.), ou em que deixou de preencher algum dos outros requisitos ou pressupostos subjacentes à concessão de residência, conforme a segunda parte da alínea 3) do n.º 1 do mesmo artigo 43.º: por exemplo, nas situações mais comuns, porque deixou de trabalhar para a entidade patronal que indicou aquando da concessão da residência²³ ou passou a auferir salário de tal modo inferior que cessou o pressuposto de que possuía meios adequados de subsistência na RAEM.

2.5.4. Correção da “renovação” de autorizações de residência, após a sua extinção por caducidade (regime transitório)

Segundo a lei anterior, existia um prazo normal para requerer a renovação da autorização de residência, que tinha apenas por limite a data da respectiva caducidade (termo). Todavia, as autorizações de residência, depois de caducarem, ainda podiam ser “renovadas”, se, nos 180 dias seguintes à data da caducidade, o interessado pagasse a multa aplicável e justificasse a razão do seu atraso (*cf.* artigo 23.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2003).

Ora, como claramente se expressou no Documento de Consulta Pública, a possibilidade prevista na lei na altura em vigor “(...) *tem graves inconvenientes, pois (1) é pouco justificável, porque os interessados sabem bem que o procedimento de renovação deve ser iniciado antes da caducidade; (2) gera grandes custos administrativos para a Administração; (3) é materialmente inconsistente, porque, em rigor, não é possível renovar o que já se extinguiu (por caducidade, neste caso) e porque, juridicamente, a situação da pessoa na RAEM fica estranha: ela já não tem título de residência válido (porque caducou), mas será excessivo equipará-la às pessoas em situação de imigração ilegal.*”

23 O facto de o residente não permanente ter deixado de trabalhar para a entidade patronal que indicou aquando da concessão da residência e passado a trabalhar para outra entidade, não determina, necessariamente, a revogação da autorização de residência, mas implica uma reapreciação discricionária da autoridade migratória, se o interessado assim o requerer, tendente a verificar se a manutenção da residência é viável. Para maior segurança do interessado, o requerimento do interessado deveria ser prévio à mudança de entidade patronal, mas, em rigor, nada impede que esse requerimento seja feito *a posteriori*, eventualmente, até, no seguimento do exercício do direito de audiência prévia (à revogação).

A Lei n.º 16/2021 inovou nesta matéria, não prevendo a possibilidade de “renovação”, nos moldes anteriores. A questão é agora abordada exclusivamente no plano regulamentar, dispondo o artigo 36.º do Regulamento Administrativo n.º 38/2021 que a renovação de autorização de residência deve ser requerida nos primeiros 60 dias dos 120 que antecedem o termo do respectivo prazo. Se o pedido de renovação for apresentado entre o 61.º dia e o 90.º dia, a pessoa tem que pagar a taxa de urgência em vigor, que é de 2 000 patacas; se o pedido for apresentado entre o 91.º e o 120.º dia, a taxa de urgência é de 5 000 patacas (*cf.*: *artigo 40.º do Regulamento Administrativo n.º 38/2021*).

Depois de feito o pedido e paga a taxa de urgência, o CPSP emite as autorizações de prorrogação que forem necessárias, até à conclusão do procedimento de renovação.

O artigo 44.º do Regulamento Administrativo n.º 38/2021 definiu uma norma transitória para permitir a transição suave e com respeito pelos direitos e expectativas dos interessados potencialmente afectados por esta modificação legal.

2.5.5. Incumprimento de formalidades subsequentes à concessão da autorização de residência

Segundo os artigos 19.º e 20.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2003, o incumprimento de formalidades após a concessão de autorização de residência poderia culminar na extinção por caducidade da autorização de residência (*cf.*: *os n.ºs 6 e 7 do citado artigo 19.º e o n.º 2 do artigo 20.º*).

A consequência de caducidade da autorização de residência revelava-se manifestamente inapropriada, em termos práticos, e excessiva.

Por isso, a inovação da Lei n.º 16/2021 reconduziu-se à previsão de:

- Renúncia à autorização de residência, se a pessoa não levantar ou utilizar, por qualquer forma, o certificado (comprovativo) que o CPSP lhe disponibiliza, dentro do prazo de validade desse certificado, e abandonar a RAEM; ou

- Infracção administrativa, se a pessoa não levantar ou utilizar, por qualquer forma, o certificado que o CPSP lhe disponibiliza, dentro do respectivo prazo de validade, mas continuar na RAEM, assim demonstrando que aqui pretende continuar. Neste caso, não haverá lugar a renúncia tácita; todavia, embora a pessoa possa obter a regularização da sua situação, pedindo a emissão de um novo certificado, só poderá levantar esse novo certificado após pagamento da multa correspondente.

A solução referida ficou preconizada nos artigos 40.º e 45.º.

Na prática, é de prever que não se verificarão muitas situações de infracção administrativa, porque, na normalidade das coisas, as pessoas precisam do BIR

para conveniência da sua vida diária.

2.6. Controlo de não residentes em face dos registos dos estabelecimentos hoteleiros

O controlo de não residentes em face dos registos dos estabelecimentos hoteleiros, por parte da autoridade migratória, constituiu uma das inovações mais visíveis da Lei n 16/2021.

A intenção enquadrava-se no objectivo político mais geral de procurar conciliar o objectivo de “*Macau - cidade 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.

Para permitir um controlo mais adequado da população não residente, transpôs-se para o regime jurídico da RAEM uma solução adoptada noutros ordenamentos jurídicos (*designadamente em Portugal, e outros países aderentes do Acordo Schengen, e também na Malásia e outros países e regiões da Ásia*), e que consiste na obrigação de todas as pessoas que explorem estabelecimentos hoteleiros comunicarem à autoridade de migração, em determinado prazo, o alojamento de todas ou determinadas categorias de pessoas não residentes na jurisdição, bem como a respectiva saída do estabelecimento, no mesmo prazo.

Apesar de a inovação acima referida se inspirar nas soluções vigentes em Portugal e outros países aderentes do Acordo Schengen, existem vários aspectos de diferença de regime. O mais importante deles é que, em Portugal, a obrigação de comunicar o alojamento de estrangeiros abrange todos os cidadãos, desde que esse alojamento seja efectuado a título oneroso, ou seja, se o estrangeiro pagar alguma espécie de contrapartida do alojamento, seja em dinheiro, géneros ou serviços; na RAEM, a obrigação *só impende sobre operadores hoteleiros*, estando dispensados da obrigação, portanto, qualquer pessoa que arrende um imóvel a um não residente e, naturalmente, todas as pessoas que alojem não residentes nas suas casas particulares, nomeadamente para férias, convívio ou turismo²⁴.

Como outros exemplos de diferenças, apontamos o facto de que, em Portugal, deve ser comunicado às autoridades competentes o alojamento de qualquer cidadão estrangeiro, independentemente da respectiva idade, ao passo que, na RAEM, a comunicação só é obrigatória para maiores de 16 anos. Além disso, em Portugal, o prazo da comunicação às autoridades competentes é de três dias úteis, contados por dias inteiros, a partir da data do alojamento ou da

24 Embora, obviamente, devam certificar-se de que os mesmos dispõem de título válido de entrada e permanência em Macau, a fim de se certificarem que não incorrem no crime de acolhimento.

respectiva saída, independentemente da hora a que o registo da entrada ou saída ocorreu; na RAEM, o prazo que os operadores hoteleiros devem cumprir é de 24 horas, a contar da data da entrada e saída das pessoas registadas.

*

Sublinha-se que, como se destacou no parecer da Comissão permanente da Assembleia Legislativa que apreciou o assunto, “*este regime de recolha e comunicação de dados pessoais dos hóspedes pelos estabelecimentos hoteleiros, previsto na Lei n.º 16/2021 se articula com os deveres de registo já actualmente previstos no artigo 77.º da Lei n.º 8/2021, Lei da actividade dos estabelecimentos da indústria hoteleira. Estando previsto, no n.º 2 do artigo 77.º da Lei n.º 8/2021, Lei da actividade dos estabelecimentos da indústria hoteleira, que estes registos dos clientes devem ser mantidos durante um período de 5 anos pelos estabelecimentos hoteleiros*”²⁵.

Como resulta claramente da alínea 1) do n.º 1 do artigo 61.º, a obrigação será aplicável relativamente a quem tenha mais de 16 anos de idade e *não seja portador* de bilhete de identidade de residente, de título especial de permanência ou de título de identificação de trabalhador não residente. Logo, quem tiver 16 anos de idade ou menos, ou, independentemente da idade, seja portador de bilhete de identidade de residente, de título especial de permanência ou de título de identificação de trabalhador não residente não está sujeito a registo e comunicação para efeitos da Lei n.º 16/2021.

*

Aquando da discussão na Assembleia Legislativa, foi questionado sobre se o disposto sobre o registo de dados pessoais de hóspedes previsto no artigo 61.º está em conformidade com a situação actual em que a reserva e o registo de hotel são muitas vezes efectuados por um terceiro em substituição do hóspede efectivo do hotel.

Ora quanto a este ponto, parece não haver dúvida de que qualquer pessoa poderá reservar um quarto de hotel para terceiro que deva ser alvo de registo e comunicação, como sucedia ao abrigo da lei anterior; a única diferença é que esse terceiro, quando comparecer fisicamente no hotel, terá que sujeitar-se ao registo previsto no artigo 61.º ou ver a hospedagem ser-lhe recusada.

Por outro lado, também foi destacada a ausência de previsão de multa para

25 Idêntico prazo de 5 anos ficou previsto, também, no artigo 7.º do Regulamento Administrativo n.º 48/2022 (*Regras complementares relativas ao Sistema Electrónico de Comunicação de Hospedagem de Não Residentes*).

o incumprimento dos deveres estabelecidos nas alíneas 3) e 4) do n.º 1 do artigo 61.º, tendo sido explicado não ser necessária a intervenção do direito sancionatório no caso desses preceitos, porque é do próprio interesse dos operadores cumprir essas obrigações. Aliás, se os clientes não fornecerem os dados necessários à comunicação ao CPSP, e for dada hospedagem, o operador será sancionado ... por não comunicar os dados.

No artigo 68.º, o legislador deixou bem vincado o seu objectivo de segurança quanto aos dados pessoais dos não residentes, impondo que a informação a prestar ao CPSP seja feita de modo seguro e em formato adequado, assegurando-se a separação lógica entre os dados pessoais e os restantes elementos de informação.

A essa luz, o Regulamento Administrativo n.º 48/2022 instituiu as Regras complementares relativas ao Sistema Electrónico de Comunicação de Hospedagem de Não Residentes, determinando que o acesso a esse sistema se faz obrigatoriamente através de credenciais de acesso de utilização individual, exclusiva, confidencial e intransmissível, pelos trabalhadores dos estabelecimentos hoteleiros²⁶; impondo a obediência a determinados requisitos de software e hardware, em conformidade com o estatuído pelo CPSP e, quando aplicável, pela entidade de supervisão de cibersegurança (artigo 5.º); e prevendo meios próprios para resolver falhas técnicas do sistema (artigo 6.º).

*

Ainda a propósito do artigo 61.º, é pertinente assinalar a seguinte questão: segundo o artigo 101.º, o Chefe do Executivo dispõe de habilitação legal para regular, mediante diploma complementar, o “*modo, formato e outras condições técnicas a que deve obedecer a prestação de informação referida no artigo 68.º*”, ou seja, no caso dos operadores hoteleiros, por remissão do artigo 68.º para o artigo 61.º, o modo, formato e outras condições técnicas de comunicação à autoridade migratória dos dados de entrada e saída dos hóspedes não residentes e respectivos dados de identificação pessoal.

Este diploma regulamentar, que veio a ser concretizado pelo Regulamento Administrativo n.º 48/2022, prevê, nomeadamente, no seu artigo 3.º, que os operadores de estabelecimentos hoteleiros procedem ao acesso ao Sistema Electrónico de Comunicação de Hospedagem de Não Residentes (SECH-NR) através de credenciais de acesso de utilização individual, exclusiva, confidencial e

26 Estes trabalhadores constam da lista nominativa e identificação completa das pessoas singulares que, em seu nome e sob sua supervisão, procedem à recolha e comunicação de dados e demais operações no âmbito do SECH-NR, especificando o respectivo vínculo laboral, contratual ou os demais fundamentos que justifiquem a escolha dessas pessoas (*vide alínea 4) do n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento Administrativo n.º 48/2022*).

intransmissível, pelas pessoas singulares que, em seu nome e sob sua supervisão, procedem à recolha e comunicação de dados e demais operações no âmbito do SECH-NR.

O incumprimento desta regra do diploma complementar gera responsabilidade administrativa, traduzida numa multa de 3 000 a 9 000 patacas. Todavia, esta multa não está prevista no diploma complementar, como seria lógico e conveniente; ficou *antecipadamente* prevista na alínea 3) do n.º 1 do artigo 89.º, com os potenciais inconvenientes que essa antecipação é susceptível de gerar²⁷. Qual a razão para esta solução legística?

Ela deveu-se a uma estranha interpretação da Lei n.º 13/2009 que tem feito vencimento, segundo a qual, no n.º 2 do artigo 7.º da Lei 13/2009, *não se prevê* que os regulamentos administrativos complementares possam estabelecer sanções, ao contrário do que sucede no n.º 1 do mesmo preceito, quanto aos regulamentos administrativos independentes; logo, os regulamentos administrativos complementares *não podem* estabelecer sanções.

Esta interpretação tem dois problemas. Por um lado, parece partir, erroneamente, do princípio de que a Lei n.º 13/2009 tem valor reforçado, superior às outras leis formais (da Assembleia Legislativa)²⁸; por outro lado, enferma de vício de raciocínio, porque se parte de uma “não previsão legal”, sobre regulamentos administrativos complementares, para uma afirmação de “não poder legal”. Isso é falacioso, porque, verdadeiramente, rigorosamente, não consta da Lei n.º 13/2009 uma norma que afirme que os regulamentos administrativos complementares não podem prever sanções administrativas (multas).

Aliás, a Lei n.º 13/2009 apenas define como matéria exclusiva da Assembleia Legislativa, quanto a infracções administrativas, o respectivo regime *geral* (alínea 6) do artigo 6.º). Não estabelece que é matéria exclusiva da Assembleia Legislativa estabelecer infracções administrativas em cada regime legal concreto.

Por outro lado, os defensores desta interpretação esquecem um ponto

27 Exemplo 1: aquando da redacção final do diploma regulamentar, já depois de aprovada e publicada a lei, conclui-se ser necessária uma norma a estabelecer um dever, necessidade essa não antecipadamente prevista na Lei; o dever pode ser inserido no diploma complementar, mas ficará uma norma jurídica imperfeita, por falta de estatuição. A querer-se uma norma perfeita, com estatuição, terá que se alterar a lei formal.

Exemplo 2: aquando da redacção final do diploma regulamentar, conclui-se que o incumprimento de algumas das normas do diploma complementar deveria ser diferenciado, por haver alguns de consequências mais graves e outros de consequências mais leves; ou seja, haveria toda a conveniência em estabelecer diferentes gradações de multa, mas isso ficou antecipadamente impedido pela lei formal. A querer-se consagrar essa solução, terá que se alterar a lei formal.

28 Cfr., supra, o n.º 2.4.2., quanto a um outro ponto controvertido relativo à Lei n.º 13/2009.

indiscutível: os regulamentos administrativos complementares não obstante a sua natureza *complementar*, criam disciplina jurídica. É disciplina jurídica secundária, é certo, mas é disciplina nova, no sentido de que as normas jurídicas expressas nos regulamentos administrativos complementares impõem obrigações novas, concretas, que não estão na Lei que regulamentam.

Por último, esta posição interpretativa gera grandes (e desnecessárias) dificuldades práticas ao nível da produção legislativa.

Segundo a nossa perspectiva, os regulamentos administrativos complementares têm, obviamente, que se subordinar à lei formal que complementam. Logo, deve esperar-se que, por regra, cada lei formal, relativamente a cada regime legal concreto, defina, ela própria, as sanções (estatuições), relativamente às previsões nela contidas.

Todavia, nos casos em que a Assembleia Legislativa assim o entenda, e porque a Lei Básica a isso não constitui obstáculo, a lei ordinária, formal, pode prever o limite máximo das multas que um seu regulamento administrativo complementar pode estabelecer, *à semelhança, aliás, do que a Lei n.º 13/2009, ela também uma lei ordinária, prevê para os regulamentos administrativos independentes.*

2.7. Imigração ilegal

O conceito de imigração ilegal mantém-se substancialmente idêntico na nova lei, conforme se pode verifica face à contraposição do respectivo artigo 47.º com o artigo 2.º da Lei n.º 6/2004 e o n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 4/2003. No entanto, inovadoramente, a lei passa agora a equiparar a conduta de “entrar na RAEM fora dos postos de migração” às condutas de “entrar na RAEM pelos postos de migração, *mas subtraindo-se ao controlo do CPSP*”, seja intencionalmente, seja simplesmente aproveitando-se de falha de controlo dos funcionários.

Quanto à reacção da autoridade migratória, e respectivos procedimentos, mantém-se o essencial da lei anterior: o indivíduo detectado em situação de imigração ilegal deve ser detido (*n.º 1 do artigo 50.º*). A partir desse momento, começa a correr o prazo de detenção inicial, de 48 horas, durante o qual devem ser efectuadas as das diligências de instauração do procedimento de expulsão (*n.º 1 do artigo 51.º*).

Se o CPSP verificar que não conseguirá concluir o procedimento de expulsão no prazo de 48 horas, deve obter validação jurisdicional, dentro dessas 48 horas, para que seja aplicado um prazo de detenção adicional. O processamento da expulsão deve ser feito dentro do prazo de 60 dias, o qual, logicamente, se começa a contar a partir do momento da detenção inicial.

Portanto, o prazo de processamento da expulsão é diferente do prazo de

detenção, o qual há-de resultar do conjunto do prazo inicial de detenção, de 48 horas, acrescido do prazo de detenção adicional jurisdicionalmente validado, quando aplicável (*este prazo de detenção adicional será variável, conforme o CPSP justificar, em face das circunstâncias do caso concreto*).

Em nossa opinião, a intervenção do juiz, a que se referem os n.ºs 2 e 3 do artigo 51.º, não deve ter natureza quase administrativa; deve ser puramente judicial, de vigilância do direito fundamental da liberdade. Por isso, o juiz só deve avaliar a decisão policial administrativa da “detenção” e verificar se ela foi legal ou ilegal: se concluir que ela foi ilegal, determina a sua anulação e o CPSP há-de dar aplicação prática a essa decisão judicial; se concluir que a decisão de detenção foi legal, dá por verificada essa legalidade e o CPSP pode manter *a sua* decisão de detenção.

Esta perspectiva é teoricamente válida e, na prática, é mais conveniente, porque, depois de validada judicialmente a detenção e de a pessoa ter sido colocada no centro de detenção, pode acontecer que as circunstâncias mudem e o CPSP entenda libertar a pessoa, retendo o seu passaporte. Como está em causa uma decisão do CPSP (e não do juiz), não há necessidade de levar o caso de novo ao juiz.

*

O princípio que estava subjacente à Lei n.º 6/2004, e que se mantém, é o de que a pessoa encontrada na situação de imigração ilegal deve necessariamente sair da RAEM. Se ela já estiver a sair/ ou em vias de sair da RAEM pelos seus próprios meios e vontade, a saída deve ser facilitada, entregando-se-lhe notificação do aviso de audiência prévia para efeitos de aplicação de medida de interdição de entrada. Se a pessoa não tem genuinamente meios para sair, ou tem meios, mas alega não os ter, porque não quer sair, ela deve ser expulsa.

A autoridade migratória tem que ponderar, então, a solução mais adequada: coloca a pessoa no Centro de Detenção, até a expulsão ser decretada e ser concretizada, podendo suceder que a pessoa não se importe de ir ficando no Centro e tenha que ser a RAEM, afinal, a assumir os custos do repatriamento? Ou notifica a pessoa de que dispõe de um prazo de alguns dias para ir tratar da sua viagem de saída e que, findo esse prazo, deve apresentar-se de novo na PSP, sob pena de incorrer em crime de desobediência?

No domínio da lei anterior, a autoridade migratória privilegiava dar liberdade à pessoa para ser ela própria a resolver a sua situação, só não o fazendo nos casos em que a pessoa era julgada perigosa, ou já tinha antecedentes de imigração ilegal ou fora detectada, de novo, após não ter cumprido o prazo de apresentação no CPSP que lhe havia sido dado.

Esta opção tinha a vantagem de a RAEM ter menos custos administrativos e

financeiros, com a estadia das pessoas no Centro de Detenção e com o pagamento do repatriamento, mas tinha também a desvantagem de proporcionar que algumas das pessoas notificadas não comparecessem no final do prazo e continuassem em situação de imigração ilegal, porventura praticando outras ilegalidades (designadamente, trabalho ilegal), não se importando com a questão do crime de desobediência.

Acresce que, com alguma frequência, as pessoas que eram colocadas no Centro de Detenção procuravam arrastar a situação, porque sabiam do prazo máximo, peremptório, de detenção de 60 dias e queriam que esse prazo se esgotasse para poderem regressar à situação que tinham antes e, eventualmente, continuarem a permanecer na RAEM. Para esse efeito, alegavam a perda do passaporte; prestavam falsos elementos de identificação, para que fosse difícil a emissão de novos documentos; ou alegavam que não tinham recursos para o título de transporte de regresso, embora os tivessem ou pudessem obtê-los.

Esta situação levantava significativos problemas de segurança. Por isso, a nova lei legitimou a prática geral de não colocação dos imigrantes ilegais no Centro de Detenção, mas instituiu novas soluções, tendo em vista, especificamente, a eliminação ou mitigação dos problemas acima referidos, inserindo uma nova previsão penal, relativa à posição procedimental do detido, prevendo a retenção dos documentos de viagem para prevenir a destruição / extravio intencional dos mesmos, e, principalmente, reformulando a questão do prazo de detenção.

2.7.1. Prazo da detenção e duração do procedimento de expulsão

No domínio da imigração ilegal, a nova lei introduziu uma inovação substancial, através dos respectivos artigos 51.º e 55.º, visando resolver a inadequação do prazo máximo, de 60 dias, de detenção. Com efeito, o n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 6/2004 previa, de forma excessivamente simplista que “*A detenção tem a duração que se mostre estritamente necessária à execução da expulsão, não podendo exceder o prazo de 60 dias.*”. Ora, como já se referiu, a vida real demonstrava que esta era uma solução inadequada.

Como claramente se explicou no Documento de Consulta Pública (n.º 2.2), “*Em certos casos, durante o prazo de detenção, é difícil proceder à confirmação da identificação das pessoas detidas, ao tratamento do documento de viagem, à aquisição de título de transporte, a fim de efectuar o normal repatriamento das mesmas. Após o termo do prazo de detenção, essas pessoas continuam determinadas em permanecer na RAEM, constituindo um perigo latente em matéria de segurança.*”.

Assim, no n.º 3 do artigo 55.º, está agora determinado que o procedimento de expulsão tem a duração máxima de 60 dias, em termos idênticos à lei anterior, mas, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo, mediante controlo jurisdicional, pode

ser prorrogado e a contagem suspende-se nas situações previstas nas alíneas 1) a 3) desse preceito, ou seja, resumidamente, (1) enquanto não se mostrar confirmada a identidade do detido; (2) desde a data da solicitação de documentos ou informações à embaixada ou serviço consular da nacionalidade do detido até à satisfação do pedido; (3) o detido estar impossibilitado de viajar, devido a motivos justificados (por exemplo, doença).

As situações que maior preocupação causavam eram as relacionadas com a falta de confirmação da identidade do detido. Na verdade, se alguém em situação de permanência ilegal e indocumentado era interceptado pelos agentes do CPSP, declarando uma identidade fictícia, não era possível a obtenção de documento de viagem pelo que, após 60 dias, essa pessoa era libertada. Estes tipos de situações eram vulgares, e alguns libertados apresentavam-se regularmente à CPSP; contudo, quanto à maioria deles, desconhecia-se o seu paradeiro.

A nova solução legal permitirá diminuir a carga burocrática associada a estas situações e o perigo de clandestinidade das pessoas que têm necessariamente de ser libertadas ao fim do prazo legal, mas sem diminuir as suas garantias.

Entretanto, quanto à relação entre a prorrogação e a suspensão do prazo de 60 dias, parece de concluir que uma coisa é a figura da suspensão da contagem desse prazo com base nos factos expressamente previstos no n.º 3 do artigo 55.º; essa suspensão é declarada pelo CPSP, mediante cota no processo administrativo, e fica condicionada a validação jurisdicional se se prolongar por mais de 120 dias, podendo o detido, entretanto, recorrer ao juiz a qualquer momento (v. n.º 3 do artigo 51.º). Outra coisa é a prorrogação do prazo, a qual não é declarada pelo CPSP; tem que ser expressamente submetida ao juiz e, logicamente, não terá por base nenhum dos factos referidos nas alíneas 1) a 3) do n.º 3 do artigo 55.º, porque, se for esse o caso, deverá ser usada a figura menos “pesada”, mais expedita e eficiente da declaração de suspensão.

Logicamente, o prolongamento da detenção baseada na figura da suspensão ou na figura da prorrogação terão sempre como limite 24 meses. Com efeito, no n.º 5 do artigo 51.º, prevê-se enfaticamente que “O prazo de detenção não pode, em nenhum caso, exceder o limite de 24 meses contados do início da detenção.”. Conforme foi reconhecido pelo Governo, aquando da Consulta Pública, este prazo é seis meses superior ao prazo máximo, de 18 meses, previsto na Directiva “Regresso” (Directiva 2008/115/CE)²⁹; em todo o caso, tal prazo foi julgado adequado pelo legislador, prevenindo as dificuldades de estabelecer a identidade

29 Nos termos da Directiva “Regresso” (Directiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular), os imigrantes sem papéis que sejam detidos em solo europeu podem passar até 18 meses em centros de detenção enquanto os procedimentos de expulsão não estiverem concluídos.

por causa das debilidades de sistemas de registo civil em alguns países do sudeste asiático.

2.7.2. A figura da retenção do passaporte ou documento de viagem

A génese e a razão de ser da importante inovação da nova lei consubstanciada na figura da retenção do passaporte foi sucintamente expressa no Documento de Consulta Pública nos seguintes termos: “...*para satisfazer a necessidade prática de garantir mais eficazmente a expulsão, prevenindo as declarações simuladas de extravio ou destruição intencional dos passaportes ou documentos de viagem, será conveniente consagrar a figura da retenção de passaporte ou documento de viagem das pessoas em situação de imigração ilegal.*”

Esta notória inovação legal está prevista no artigo 54.º e teve por fonte idêntica previsão da lei britânica³⁰, esperando-se que, futuramente, ela evite as declarações simuladas de extravio ou destruição intencional dos passaportes ou documentos de viagem.

A figura da retenção de passaporte ou documento de viagem deverá ser a regra geral, só não se aplicando se ocorrer alguma das excepções previstas nas alíneas 1) a 3) do n.º 1 do artigo 54.º, ou seja, nas situações em que a lei prevê que as pessoas em situação de imigração ilegal devam ficar obrigatoriamente detidas (*v.g., casos de perigosidade ou de antecedentes de imigração ilegal*). No entanto, como o n.º 1 do artigo 54.º se inicia pela expressão “O CPSP pode dispensar a detenção...”, a letra da lei comporta uma outra leitura: nos casos das alíneas 1) a 3) do n.º 1 do artigo 54.º, a detenção é obrigatória; fora desses casos, cabe ao CPSP aferir, face às características da situação concreta, se deve determinar a detenção ou dispensar a detenção, retendo o passaporte ou documentos de viagem.

Sobre esta nova figura, foi levantada a questão sobre se ela não seria incompatível com a legislação da RAEM sobre documentos de viagem, na parte em que o artigo 10.º da Lei n.º 8/2009 estabelece o princípio geral de que ninguém pode reter um documento de viagem da RAEM que não lhe pertença, excepto quando haja fundadas dúvidas de falsificação ou que o seu portador não é o legítimo titular, devendo nestes casos ser informadas as autoridades competentes.

No entanto, outras leis da RAEM, com idêntica força legal, podem estabelecer mais excepções ou diferentes regimes, na condição de que tais diferentes soluções sejam justificadas por razões de interesse público e não sejam discriminatórias (*pois, não respeitando estas condições, seriam desconformes à Lei Básica*). Aliás, a figura da retenção de documentos de viagem já está consagrada, a título excepcional, em legislação da RAEM, como resulta do artigo 13.º da Lei

30 Cfr. “Immigration Act 1971, Schedule 2, paragraphs 4(2A) and 18(2)”, consultável em <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1971/77?view=plain>.

n.º 1/2004 (Regime de reconhecimento e perda do estatuto de refugiado).

A retenção dos passaportes e documentos de viagem só ficará prevista:

- Com a finalidade referida no documento de consulta, ou seja, a finalidade de interesse público de garantir a rápida execução da expulsão/recambiamento, e a título excepcional, quando se considere necessária, fundamentadamente, e avaliando cada caso concreto, para prevenir as declarações simuladas de extravio ou destruição intencional dos passaportes ou documentos de viagem;
- A título temporário (sem pôr em causa a propriedade do documento de viagem);
- Mediante passagem de recibo ou cópia oficialmente certificada, que servirá, dentro da Região, perante entidades públicas ou privadas, para os mesmos efeitos legais que o documento de viagem retido.

É de notar que o mecanismo da retenção do passaporte está associado à obrigação de apresentação periódica. A frequência (intervalos) dessa obrigação, na ausência de especificação legal, será definida pela autoridade migratória, de forma fundamentada, em face das características de cada caso concreto.

*

Uma questão que se pode colocar é a de saber se a detenção for revogada pelo juiz nos termos do n.º 3 do artigo 51.º, ou o seu prazo for ultrapassado, nos termos do n.º 5 do mesmo preceito, e o detido tiver de ser libertado, se, ainda assim, será aplicável o n.º 1 do artigo 54.º, que prevê a retenção de passaportes ou documentos de viagem, e a exigência de apresentação periódica ao CPSP.

A resposta, parece, dependerá da razão da decisão judicial, pois as hipóteses de situações da vida real são muito variadas. Por exemplo, se a detenção não for mantida porque o juiz entende que, afinal, não está em causa uma situação de imigração ilegal, então ficará inutilizado o próprio pressuposto da retenção do passaporte (*ou seja, a necessidade de assegurar a expulsão, em caso de a pessoa não sair voluntariamente*). Nesses casos, o CPSP não poderá reter o passaporte, nem ordenar apresentações periódicas.

Por outro lado, o juiz pode entender que, apesar de se mostrar confirmada a situação de imigração ilegal, a medida de detenção no centro de detenção, no contexto concreto (*por exemplo, pessoa muito idosa ou doente*), viola o princípio geral da proporcionalidade, da proibição do excesso. Neste caso, mantendo-se o pressuposto essencial da situação de imigração ilegal, o CPSP poderia, ainda assim, aplicar a medida de retenção de passaporte.

Se o detido no centro de detenção tiver que ser libertado por, excepcionalmente, ter sido ultrapassado o prazo máximo previsto no n.º 5 do artigo 51.º, o CPSP pode, ainda assim, aplicar a medida de retenção de passaporte (*se a medida for útil, porque o passaporte pode, entretanto caducar*) e ordenar apresentações periódicas porque o pressuposto essencial destas medidas, ou seja, a situação de imigração ilegal, se mantém.

2.7.3. A reacção padronizada, uniforme e simplificada ao excesso de permanência

Uma das situações de imigração ilegal previstas na lei é aquela em que a pessoa não residente se constitui, intencionalmente ou inadvertidamente (por mera negligência) em excesso de permanência por ultrapassagem do prazo da respectiva autorização. Trata-se de uma situação que é enquadrável na categoria da imigração ilegal superveniente, ao lado da situação de imigração ilegal por incumprimento da ordem de abandono, no prazo fixado (cfr. n.º 2 do artigo 47.º).

No domínio da lei anterior, regiam o artigo 7.º da Lei n.º 4/2003 e o artigo 32.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2003. Segundo este último preceito, a permanência na RAEM por período superior ao autorizado era punida com uma multa de montante igual a 2,5% do valor da taxa de autorização de residência, ou seja, 500 patacas, por cada dia que excedesse o prazo de autorização de permanência, até ao limite de 30 dias, a pagar imediatamente após a detenção ou apresentação do infractor. Esta possibilidade de regularização, mediante o pagamento de multa (*no máximo de 15 000 patacas, equivalente a 30 dias x 500 patacas*), só não era facultada a quem tivesse praticado idêntica infracção há menos de um ano.

Esta solução tinha vários problemas: por um lado, relativamente à multa, tratava-se de uma sanção fixa, que não admitia graduação, para melhor adaptação à justiça do caso concreto; por outro lado, a subsequente medida de interdição de entrada era frequentemente aplicada sem a necessária (por razões de justiça equitativa) uniformidade de critérios.

A prática levava a situações em que uma pessoa que estivesse em excesso de permanência (infracção não criminal) por 92 dias, e que se apresentasse voluntariamente, era alvo de uma medida de interdição de entrada por 3 anos. Todavia, se fosse detectada uma pessoa que fosse detida pela prática de um crime de “média gravidade”, e que visse a sua autorização de permanência revogada por causa disso, a mesma era interdita de entrar na RAEM igualmente por 3 anos. Esta prática era desconforme o princípio que constava do n.º 4 do artigo 12.º da Lei n.º 6/2004, segundo o qual o período de interdição de entrada deve ser proporcional à *perigosidade* dos actos que a determinam.

Por outro lado, a prática levava a que uma pessoa que estivesse em excesso

de permanência por 792 dias, e que se apresentasse voluntariamente, sofria uma medida de interdição de entrada por 3 anos, ou seja, exactamente a mesma da pessoa que esteve em excesso de permanência durante 92 dias. Esta prática não respeitava igualmente o princípio que constava do n.º 4 do artigo 12.º da Lei n.º 6/2004, segundo o qual o período de interdição de entrada deve ser *proporcional à gravidade (objectiva)* dos actos que a determinam.

Ora, as situações de imigração ilegal por excesso de permanência são de prova fácil e objectiva³¹, pelo que se justificava uma solução legal que resolvesse adequadamente os problemas acima referidos.

Assim, embora este aspecto não constasse do Documento de Consulta Pública, a nova lei passou a prever, no seu artigo 58.º, um regime que agiliza e simplifica o tratamento destes casos assente em certos critérios essenciais:

- Se a pessoa em situação de imigração ilegal se apresentou por si às autoridades ou se foi detectada pelas autoridades;
- A duração do excesso de permanência;
- Eventuais situações anteriores de imigração ilegal e, sendo o caso, se a RAEM, nessa altura, teve de assumir as despesas de recambiamento.

Esta inovação veio permitir maior justiça equitativa, menos exposição dos visados a dualidade de critérios e uma maior segurança jurídica, pela facilidade em calcular antecipadamente as consequências da conduta infractora.

As situações de excesso de permanência, independentemente de se deverem a dolo ou negligência, são consideradas como permanência ilegal. Todavia, o n.º 1 do artigo 58.º prevê que possa existir motivo justificado que não seja imputável aos não residentes que excederam o prazo de permanência em regra. E, na prática, é muito frequente a ocorrência de eventos que impossibilitam a saída e não podem ser imputados ao interessado: o avião que teve avaria; doença súbita; tufão. Existindo motivo justificado, as pessoas em situação de imigração ilegal por excesso de permanência não serão expulsas e/ou interdidas de entrar na RAEM *em consequência desse excesso de permanência*.

*

Relativamente à relação entre o artigo 58.º e o artigo 59.º, surgiram algumas

31 Ao contrário do que sucede nas situações de imigração ilegal que não respeitam exclusivamente a excesso de permanência, as quais são mais complexas, em termos de prova e de valoração. Nestas situações, a aplicação da medida de interdição de entrada segue um procedimento administrativo securitário que é, necessariamente, mais complexo, em particular quando envolve juízos sobre a perigosidade das pessoas.

dúvidas, mas ficou claro que a articulação entre os dois preceitos deve ser feita do seguinte modo:

1) Primeiro, para efeitos do n.º 3 do artigo 58.º, verifica-se se a pessoa é reincidente. Não sendo, pergunta-se se a mesma pretende pagar a multa, no momento da saída da RAEM, pelo valor mínimo, ficando isenta da interdição de entrada;

2) Se a pessoa, não sendo reincidente, concordar e pagar a multa de imediato, o processo fica concluído e a multa é registada no sistema da autoridade migratória. Aqui, não se coloca a questão do artigo 59.º; a pessoa fica isenta da interdição de entrada embora, durante um ano, não possa beneficiar de idêntico tratamento mais favorável quanto à possibilidade de regularizar mediante pagamento de multa;

3) Se a pessoa for reincidente ou se, não sendo reincidente, declarar que não pretende pagar a multa de imediato, ela é notificada, para efeitos de audiência prévia, de que o procedimento sancionatório para aplicação da multa “normal” prosseguirá os seus termos e que a Administração pretende aplicar-lhe medida de interdição de entrada; em muitos casos, a multa poderá não chegar a ser paga e prescreverá;

4) Só quando é chegada a altura de apurar da medida da interdição de entrada é que se coloca a questão da aplicação, ou não, do artigo 59.º; este artigo contempla casos de escassa gravidade objectiva, na parte em que refere “o período de excesso de permanência não tenha atingido um dia completo” (*ou seja, em que o excesso de permanência é de apenas algumas horas*).

A fórmula adoptada pelo legislador parece adequada para conseguir efeitos suficientes dissuasores, dispensando, em muitos casos (*os do n.º 3 do artigo 58.º*) os custos administrativos e burocráticos decorrentes do procedimento administrativo conducente à aplicação da medida de interdição de entrada.

Quanto à pessoa que não puder beneficiar do regime mais favorável previsto no n.º 3 do artigo 58.º, continuará a ser alvo de um procedimento administrativo para aplicação de multa e de uma medida de interdição de entrada; todavia, como a gravidade objectiva da infracção é manifestamente menor, se o excesso de permanência for de apenas algumas horas, o período de interdição de entrada deve ser especialmente atenuado.

2.7.4. Ordens de abandono comuns e imediatas. Prazos e presunção em caso de litígio judicial

Na primeira parte deste estudo (cfr. 1.1.2.), já referimos os prazos de abandono da RAEM, após a aplicação de medida securitária, a propósito das mais

relevantes diferenças de regime jurídico subjacentes aos institutos da autorização de permanência (comum), da autorização especial de permanência e da autorização de residência.

A nova lei traz inovações neste domínio, consagradas nos artigo 9.º, 37.º e 44.º.

Quanto ao prazo de abandono subsequente à revogação de autorizações de permanência, especiais ou comuns, a questão estava prevista no artigo 11.º da Lei n.º 6/2004, segundo o qual “2. *A pessoa a quem tenha sido revogada a autorização de permanência tem de abandonar a RAEM no mais curto prazo possível, não superior a 2 dias, excepto se: 1) Permanecer legalmente na RAEM por mais de 6 meses, caso em que dispõe de um prazo para abandoná-la não inferior a 8 dias, sem prejuízo do disposto na alínea seguinte; 2) Constituir grave ameaça para a segurança ou ordem públicas, caso em que pode ser decretado o abandono imediato.*”

A nova lei ampliou o prazo mínimo de abandono de 8 para 15 dias, se o visado for titular de autorização especial de permanência há mais de seis meses, mantendo os anteriores 8 dias, se, estando este na RAEM há mais de seis meses, a revogação tiver por base razões de perigosidade.

O prazo de abandono muito curto, de 2 dias, é mantido para a generalidade das pessoas não residentes que se encontrem na RAEM há 6 meses ou menos, independentemente das razões que fundamentam a revogação.

Quanto ao prazo mínimo de abandono subsequente à revogação da autorização de residência, o artigo 44.º define que é de 30 dias, regulando uma aspecto que a Lei n.º 6/2004 não previa.

*

Em qualquer dos casos (*de revogação de autorizações de permanência, especiais ou comuns, ou de residência*), existe sempre a ressalva de que estando em causa pessoa que constitua grave ameaça para a segurança ou ordem públicas, pode ser ordenado o seu abandono imediato (*cf. n.º 1 do artigo 37.º e n.º 2 do artigo 44.º*). A utilização deste tipo de ordem de abandono é rara e reservada aos casos mais graves, mas, obviamente, deve manter-se consagrada na lei, para acautelar as situações de indivíduos de grande perigosidade.

O pressuposto subjacente à ordem de abandono imediato, que é o de o visado constituir grave ameaça para a segurança ou ordem públicas, é incompatível com a permanência do mesmo na RAEM, sendo indiferente ele estar a permanecer em Macau há vários anos ou não. Este factor só é relevante para as situações em que *não exista* “grave ameaça para a segurança ou ordem públicas”.

Nas ordens de abandono comuns, associadas aos casos em que a extinção do título de estadia na RAEM resulta de um acto de revogação baseada numa

perigosidade “comum”, não grave, isso determina a obrigação de abandono da RAEM, voluntariamente, no prazo concedido, ou coercivamente, mediante um procedimento de expulsão, se não ocorrer o abandono voluntário (*cf. alínea 2) do n.º 2 do artigo 47.º*).

Diferentemente, se a extinção do título de estadia na RAEM resulta de um acto de revogação que tem por base a mais grave situação (*“constitua grave ameaça para a segurança ou ordem públicas”*), o abandono deve ser imediato, pelo que, na prática, materialmente, traduz-se numa expulsão expedita, mas que não deve impedir o direito à representação por advogado, quer nos procedimentos envolvendo a saída, quer, subseqüentemente, no âmbito dos processos administrativos e judiciais instaurados.

*

Relativamente à expressão “grave ameaça” usada nos artigos 37.º e 44.º, trata-se de um conceito relativamente indeterminado. A ameaça, para poder ser entendida como grave, deve preencher determinadas características, que só podem ser de verificação casuística, ou seja, em função das características do caso e da conjuntura do caso

As razões de perigo referidas no n.º 2 do artigo 37.º, diferentemente, reportam-se a quaisquer situações em que a autoridade migratória entende que o visado representa perigo para a segurança ou ordem públicas, mas em que esse perigo não é tão grande que justifique que o mesmo seja classificado de grave ameaça.

São situações típicas de invocação de perigo todas as previstas no artigo 23.º (*mas não as previstas no artigo 24.º*), para efeitos de recusa de entrada, bem como no n.º 1 e na alínea 2) do n.º 2 do artigo 35.º, para efeitos de fundamento de revogação da autorização de permanência.

Como é óbvio, na expressão “ordem de abandono imediato”, a palavra *imediato* tem de ser entendida de maneira hábil; essa ordem não é produzida instantaneamente, ou em minutos. Em muitos casos, não havendo obstáculos de monta, a conclusão dos procedimentos poderá ser conseguida em apenas 30 minutos. No entanto, sempre que implique a viagem do visado para países ou regiões mais longínquas, poderão existir condicionantes práticas importantes, decorrentes dos meios de transporte possíveis de utilizar e respectivos horários, bem como do processo de aquisição dos títulos de transporte.

*

Quanto ao artigo 9.º, o que está em causa é a antevisão de que a aplicação das regras gerais no âmbito de acção de suspensão de eficácia de ordem de

abandono imediato podem trazer grave inconveniente no domínio securitário. O n.º 1 do artigo 121.º do Código de Processo Administrativo Contencioso exige a verificação cumulativa dos três requisitos, um deles positivo, traduzido na verificação de prejuízo de difícil reparação decorrente da execução do acto, e dois negativos, no sentido de que a concessão da suspensão não represente grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto e que do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso.

A solução do artigo 9.º é no sentido de estabelecer uma inversão do ónus da prova, passando para o visado o encargo de ser ele a demonstrar que, se o tribunal conceder a suspensão da eficácia, isso não representará grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto.

O mecanismo jurídico de inversão do ónus da prova é usado noutras leis da RAEM e não consta que alguma vez tenha sido posta em causa a sua conformidade com a Lei Básica e com o princípio da tutela jurisdicional efectiva³².

2.7.5. A posição procedimental do detido

Segundo dispunha o artigo 6.º da Lei n.º 6/2004, “*o detido goza dos direitos conferidos aos arguidos, previstos no Código de Processo Penal.*”

Ora, efectivamente, a posição jurídica do detido tem de ser acautelada, preservando direitos essenciais, tais como o direito de comunicar, o direito à intimidade e reserva da vida privada, o direito à imagem, o direito à integridade física, o direito a contactar com advogado.

Outros direitos, no entanto, têm necessariamente que ficar prejudicados por serem logicamente incompatíveis com a própria situação de detenção (*o direito de livre circulação, por exemplo*), e com as regras de funcionamento normais e razoáveis num centro de detenção (*por exemplo, o exercício de direitos que possam incomodar os demais detidos e os funcionários, em especial no período nocturno*).

O n.º 1 do artigo 52.º passa agora a prever, à semelhança do artigo 6.º da Lei

32 Veja-se, por exemplo, o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 11/99/M, de 22 de Março (regime jurídico do licenciamento industrial), o n.º 4 do artigo 44.º e o artigo 109.º da Lei n.º 13/2023 (Regime jurídico do sistema financeiro); o artigo 109.º do Decreto-Lei n.º 27/97/M, de 30 de Junho (Regime jurídico da actividade seguradora), republicado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 229/2020.

Relativamente ao ordenamento português, cfr. os exemplos do artigo 35.º do revogado Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de Agosto, que regulava a validade, eficácia e valor probatório dos documentos electrónicos e a assinatura digital, bem como do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro (Regime geral das instituições de crédito e sociedades financeiras) e do n.º 4 do artigo 361.º do Código dos Valores Mobiliários, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 486/99, de 13 de Novembro, na sua redacção actual (consultáveis, em versão consolidada, no sítio <https://www.pgdlisboa.pt/>).

n.º 6/2004, que “*Quando detida, a pessoa em situação de imigração ilegal goza dos direitos conferidos aos arguidos, previstos no Código de Processo Penal*”. No entanto, o n.º 2 do mesmo preceito estabelece uma importante ressalva, pois criminaliza, fazendo-a incorrer no crime de desobediência simples, a pessoa em situação de imigração ilegal que recuse cooperar, *sem motivo legítimo*, com vista à emissão ou renovação dos seus passaportes, documentos de viagem ou outro documento admitido para efeitos de controlo de migração pela embaixada ou serviço consular da sua nacionalidade ou autoridade competente da sua residência.

Conforme foi explicado, aquando da discussão da nova lei, a posição do arguido (preso) e do imigrante ilegal detido são substancialmente diferentes, coincidindo, no essencial, apenas quanto ao aspecto da privação da liberdade.

O arguido tem um estatuto, um elenco de direitos e deveres; mas ele não tem o dever de cooperar com as autoridades, por emanção do princípio da não auto-incriminação (*cfr. a alínea b) do n.º 3 do artigo 50.º do Código de Processo Penal*). Quanto ao imigrante ilegal, ele também tem direitos e deveres, e, em primeiro, tem o dever de colaborar para resolver a situação que ele criou, ou seja, a situação de imigração ilegal. Mas nada que justifique falar-se num estatuto. Por outro lado, como o Estado não quer condená-lo criminalmente, pela situação de emigração ilegal, não se justifica o direito ao silêncio, à não-cooperação.

Relativamente ao arguido, o Estado quer mantê-lo preso e existe uma preocupação de assegurar que a condenação penal, a ocorrer, respeita as regras do *Estado de Direito* e das liberdades e garantias. Relativamente ao imigrante ilegal, o Estado não quer mantê-lo detido; pelo contrário, quer que ele abandone a RAEM e seja livre o mais rapidamente possível, sem que a RAEM esteja a incorrer em despesas decorrentes da estadia ilegal. Neste quadro, não se deve procurar estabelecer identidades absolutas de regime jurídico entre as duas situações.

A inovação do n.º 2 do artigo 52.º enquadra-se nesta perspectiva de diferença material das situações e visa um objectivo legítimo: dissuadir a falta de cooperação injustificada do detido, dotando a autoridade migratória de um instrumento mais enérgico de reacção contra os imigrantes ilegais que, deliberadamente, não querem cooperar nas diligências burocráticas tendentes à respectiva expulsão.

2.8. Responsabilidade das pessoas colectivas

No ponto 2.5 da Nota Justificativa da proposta de lei que viria a culminar na Lei n.º 16/2021, refere-se o objectivo de “*introdução de mecanismos de maior efectividade da responsabilidade das pessoas colectivas, designadamente por via do alargamento da responsabilidade civil conexas com a criminal, da própria responsabilidade criminal das pessoas colectivas, e da aplicação às mesmas de*

sanções acessórias (...)”.

Vejamos, então, em que termos a Lei n.º 16/2021 concretizou esses objectivos.

*

Relativamente à responsabilidade criminal, o artigo 81.º introduz uma importantíssima e decisiva alteração: é que, para efeitos de responsabilização das pessoas colectivas, mesmo que irregularmente constituídas, e das associações sem personalidade jurídica, *passam a ser relevantes outros crimes previstos na lei, e não apenas o crime de emprego irregular, como sucedia na legislação anterior.*

É certo que, por comparação com o artigo 26.º-B da Lei n.º 6/2004, constata-se a não referência à responsabilização penal de “comissões especiais”, mas a verdade é que essa referência não tinha adequado fundamento lógico-jurídico e não é adoptada noutras leis da RAEM, pelo que se deve procurar a harmonização deste aspecto³³.

Embora a referência a responsabilidade civil, constante do n.º 5 deste artigo 81.º tenha causado alguma estranheza, a verdade é que se trata de responsabilidade civil conexas com a responsabilidade criminal, isto é, que tem por base os mesmos factos. A solução é justa e equilibrada e, aliás, já resulta da lei civil em vigor: quem causa danos a outrem deve reparar esses danos. O preceito, em bom rigor, não é inovador: é clarificador, para melhor defesa dos interesses da RAEM.

Por norma, o que está em causa são as despesas de recambiamento, essencialmente, as despesas de transporte associadas ao próprio acto de recambiamento (ex.: passagens aéreas ou passagens marítimas) e as despesas de emissão de documentos de viagem.

A questão da responsabilidade subsidiária de gerentes e administradores por prestações em que sejam condenadas as pessoas colectivas foi suscitada, tendo sido argumentado que essa responsabilidade é excepcional, só se aplicando, em regra, a prestações tributárias (impostos) e mediante certos condicionalismos (*cf*: o artigo 6.º do Regulamento do Imposto de Consumo, aprovado pela Lei n.º 4/99/M, de 13 de Dezembro³⁴).

33 Vide, só a título de exemplo, o artigo 16.º da Lei n.º 2/2009 (Lei relativa à defesa da segurança do Estado), o artigo 7.º-D da Lei n.º 2/2006 (Prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais) alterada pela Lei n.º 3/2017; o artigo 5.º da Lei n.º 6/2008 (Combate ao crime de tráfico de pessoas); o artigo 13.º da Lei n.º 11/2009 (Lei de combate à criminalidade informática, alterada pela Lei n.º 4/2020).

34 Aquando da aprovação desta Lei n.º 4/99/M, cujo projecto foi da nossa autoria, argumentámos que, sem uma previsão deste tipo, a efectiva aplicação da lei fiscal ficaria substancialmente comprometida, sobretudo pela dificuldade de aplicação do princípio da desconsideração da personalidade jurídica, enquanto instrumento que visa corrigir comportamentos ilícitos e

Por outro lado, aquando da discussão da proposta de lei, também foi notado, aparentemente com surpresa, que o n.º 1 do artigo 81.º se referia a uma responsabilidade pelos crimes previstos nos artigos 69.º a 73.º, mas o n.º 5 do artigo 81.º apenas se referia aos artigos 69.º a 71.º.

Sobre esta questão, foi esclarecido que, no n.º 5 do artigo 81.º só se incluem os artigos 69.º a 71.º, porque só nesses crimes existe uma relação directa e necessária entre a conduta criminosa e a pessoa em situação de imigração ilegal. Quem alicia, quem auxilia, quem acolhe, está numa relação necessariamente directa com o imigrante ilegal; quem emprega uma pessoa em situação de imigração ilegal e não foi responsável pela sua entrada em Macau (*não o instigou, não o auxiliou, não o acolheu*) só deve ser responsabilizado pelo crime de emprego irregular; quem emprega uma pessoa em situação de imigração ilegal, e também foi responsável pela sua entrada em Macau (porque o instigou, e/ ou auxiliou, e/ou acolheu) deve ser responsabilizado pelo crime de emprego irregular e pelo outro ou outros crimes dos artigos 69.º a 71.º, em concurso real e, neste caso, deverá ser responsabilizado civilmente também pelos custos inerentes ao recambiamento, se existiram.

*

Por comparação com o artigo 26.º-A da Lei n.º 6/2004, verificava-se que a alínea 2) do n.º 1 deste preceito restringia a pena acessória à participação em concursos públicos que tivessem por objecto empreitada de obras públicas ou concessão de serviços públicos. Essa restrição pareceu inadequada, face ao objectivo geral, que foi posto a consulta pública, relativamente à introdução de mecanismos de maior efectivação da responsabilidade das pessoas colectivas.

Por isso, o artigo 82.º determina agora que a pena acessória é estendida a todos os ajustes directos, consultas restritas ou concursos públicos, seguindo o exemplo da alínea b) do n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho (Regime jurídico das infracções contra a saúde pública e contra a economia).

Finalmente, o regime decorrente do n.º 3 do artigo 82.º contém uma inovação, pela qual se pretende que, nos casos de crime de emprego irregular, possa ser aplicada “mais” (adicionalmente) uma sanção acessória, para além das sanções que consistem em privações temporárias de direitos (n.º 1), que, no caso, tenham sido aplicadas separada ou cumulativamente (n.º 2). Também esta solução se enquadra, portanto, no objectivo genérico subjacente à Lei de conseguir mais efectiva responsabilização das pessoas colectivas.

fraudulentos de sócios ou accionistas que abusam da personalidade colectiva da sociedade com prejuízo para terceiros, incluindo a RAEM. No âmbito da nova lei migratória, o legislador entendeu ser desnecessário este tipo de previsão.

2.9. Crimes

No domínio penal, a Lei n.º 16/2021 manteve várias soluções contantes da Lei n.º 6/2004.

Por exemplo, embora se tenha levantado dúvida sobre como se deveria diferenciar o artigo 77.º, sobre posse de documento alheio, que é usado como próprio e a situação prevista no n.º 2 do artigo 75.º, em que alguém faça falsas declarações sobre elementos de identificação de terceiros, a Lei n.º 16/2021 nada alterou de substancial: no artigo 75.º, n.º 2, estão em causa o acto de falsificar documento e o acto de prestar falsas declarações sobre elementos de identificação do agente ou de terceiro; no artigo 77.º estão em causa actos de utilização ilegítima de documentos *autênticos*.

Os actos referidos são bem diferentes, quer enquanto conduta objectivamente considerada, quer quanto à respectiva gravidade, objectiva e subjectiva, pelo que a nova lei manteve a situação anterior, que constava dos artigos 18.º e 20.º da Lei n.º 6/2004.

No domínio processual penal, a Lei n.º 16/2021 também não inovou. Os artigos 84.º a 86.º mantêm o quadro legal anterior, quanto às matérias neles abrangidas, porque foi entendido que o mesmo se adequa bem às necessidades práticas, justificando-se, aqui, a estabilidade destas soluções³⁵.

*

No entanto, a nova Lei n.º 16/2021, em matéria penal, prosseguiu efectivamente um objectivo de ordem geral de tornar mais efectiva a responsabilização penal, em ordem a melhor prosseguir a defesa da ordem e segurança públicas como bens jurídicos da comunidade. A prossecução desse objectivo implicou várias inovações (*como mais detalhadamente veremos adiante*), mas também, algumas clarificações “apenas”.

Uma das aflorações desse objectivo de clarificação encontra-se na nova redacção do tipo penal “extorsão”, no artigo 74.º, por contraposição com o artigo 17.º da Lei n.º 16/2004.

Na formulação desse artigo 17.º, podiam ocorrer dificuldades de natureza jurídica, por causa das relações de concurso que podem ser estabelecidas com os crimes de coacção e de extorsão, já existentes no Código Penal, designadamente os artigos 148.º (Coacção) e 149.º (Coacção grave).

35 A única alteração ao Código de Processo Penal, operada pela Lei n.º 9/2013, que visou especificamente pessoas não residentes, respeita ao aditamento da alínea 3) do n.º 2 do artigo 93.º desse Código, não prejudicando o referido quanto à manutenção das referidas normas processuais penais especiais.

Para clarificar, remete-se expressamente para a punição nos termos do artigo 215.º (extorsão) do Código Penal.

As penas aplicáveis serão as do artigo 215.º do Código Penal, nos termos nele previstos, ou seja, estando em causa conduta de extorsão em que a vítima seja ameaça de revelação da sua situação de imigração ilegal:

- Nos casos padrão, a pena será de 2 a 8 anos de prisão;
- Quando a prática da extorsão seja acompanhada, no momento do crime, do uso de arma aparente ou oculta, a pena de prisão será de 3 a 15 anos;
- Quando a disposição patrimonial extorquida seja de valor consideravelmente elevado, a pena de prisão será de 3 a 15 anos.

No caso deste artigo 74.º, não se aplicam as situações previstas no artigo 215.º do Código Penal em que se prevê remissão para a alínea a) do n.º 2 do artigo 204.º (*Qualquer dos agentes produzir perigo para a vida de outra pessoa ou lhe infligir, pelo menos por negligência, ofensa grave à integridade física*), nem para o n.º 3 do artigo 204.º (*Se do facto resultar a morte de outra pessoa*), porque essas situações pressupõem o emprego de violência e, no caso do artigo 74.º não se prevê violência, mas apenas a ameaça com mal importante, ou seja, no caso, a “ameaça de revelar a situação de imigração ilegal em que a mesma se encontra”.

*

Por outro lado, a Lei n.º 16/2021 corrigiu algumas anomalias jurídicas que constavam da lei anterior.

Assim, a nova Lei não prevê norma idêntica ao artigo 22.º (Crimes cometidos por indivíduos em situação de imigração ilegal) da Lei n.º 6/2004, porque se concluiu que essa agravação não tem fundamento ético-jurídico suficientemente válido.

As agravações devem, e podem ser, usadas numa perspectiva de gravidade objectiva (*por exemplo, pela medida ou extensão do dano provocado ou perigo criado*) ou de gravidade subjectiva (*nomeadamente, o dolo particularmente intenso ou a insensibilidade à dor infligida a outrem*).

A mera situação jurídica de imigração ilegal, só por si, não faz um assassino ser um assassino mais censurável, por exemplo. Em igualdade das demais circunstâncias, um homicídio é tão eticamente censurável quando cometido por um não residente com autorização de permanência válida como por um não residente em excesso de permanência.

Quanto à agravação pelos crimes previstos na Lei n.º 16/2021, quando praticados por funcionários públicos (cfr. artigo 83.º), isso continua a estar previsto. Todavia, também aqui a Lei n.º 16/2021 corrige: na lei anterior (vide artigo 23.º da Lei n.º 6/2004), a agravação estava restrita a “trabalhadores”, que

é apenas uma categoria de servidores públicos, pelo que estava em desarmonia com o Código Penal, sem que existisse uma razão suficientemente forte para essa restrição.

Na verdade, a agravação por via da qualidade de “membros das Forças de Segurança de Macau ou outros trabalhadores da Administração Pública”, significava que tal agravação se aplicava a todos os servidores públicos “trabalhadores”. O fundamento ético-jurídico e material da agravação parecia residir em dois aspectos essenciais:

– A condutas que são criminalizadas no âmbito da lei em causa (*sobre controlos de imigração e de permanência e residência*) respeitam a um aspecto da ordem social da RAEM de importância fundamental para a estabilidade e bem-estar da sociedade;

– Os servidores públicos têm um especial dever (*um dever acrescido*) de respeitar as normas do Estado que respeitam a aspectos de importância fundamental para a estabilidade e bem-estar da sociedade.

Ora, sendo este o fundamento ético-jurídico e material da agravação, parecia não fazer sentido que se abrangessem os servidores públicos vinculados por uma relação de trabalho e se excluíssem os servidores públicos vinculados por uma relação do tipo política, porque isso não é harmonioso com a perspectiva do Código Penal, o diploma fundamental em matéria penal.

Daí que, agora, o artigo 83.º preveja a agravação para todos os casos em que o agente é funcionário na acepção do Código Penal (*ou seja, de acordo com o respectivo artigo 336.º*), incluindo, portanto, os membros do Governo, deputados à Assembleia Legislativa, os vogais do Conselho Executivo, os magistrados judiciais e do Ministério Público, os administradores por parte da RAEM, bem como os delegados do Governo e os titulares dos órgãos de administração, de fiscalização ou de outra natureza e os trabalhadores de empresas públicas, de empresas de capitais públicos ou com participação maioritária de capital público, e de empresas concessionárias de serviços ou bens públicos ou de sociedades que explorem actividades em regime de exclusivo.

2.9.1. Criminalização de certos actos jurídicos feitos em fraude à lei (v. g., casamento falso)

A questão dos denominados “casamentos falsos” foi uma das que mais atraiu a atenção da sociedade e dos deputados, aquando do processo de produção legislativa da Lei n.º 16/2021³⁶. Naturalmente, porém, a repressão criminal não

36 Este fenómeno, obviamente, é um fenómeno comum a outras jurisdições. Quanto a Portugal, por

deveria cingir-se aos casamentos, mas abranger também os casos de adoção falsa e de contrato de trabalho falso, pois também estes negócios jurídicos são invocáveis para efeitos de obtenção de título de permanência / residência na RAEM.

O artigo 78.º da Lei n.º 16/2021 visa a protecção de dois interesses jurídicos essenciais:

- O interesse do sistema político, económico e social da RAEM, em especial o subsistema do controlo migratório e, nessa medida, está em causa um crime contra a RAEM; e
- O interesse da protecção do comércio jurídico, no sentido de que os documentos devem ser autênticos e usados para os fins próprios, por forma a não distorcer as finalidades das normas jurídicas que os regulam; nessa medida estará em causa, como nos casos de falsificação, um crime contra a vida em sociedade.

As situações de vida abrangidas no artigo 78.º não se confundem com as abrangidas no artigo 76.º. O que está em causa, no artigo 78.º são *negócios jurídicos autênticos*, isto é, que foram celebrados segundo as regras próprias desses negócios jurídicos, com a intervenção de funcionários ou outras pessoas competentes habilitadas para esse efeito. Aliás, essa é a razão essencial pela qual os tribunais têm tido dificuldade em enquadrar estas práticas no âmbito dos crimes de falsificação ou falsas declarações sobre a identidade ³⁷.

A simulação de negócio civil, enquanto ilícito civil, está regulada nos artigos 232.º a 236.º do Código Civil. A simulação de casamento pode ser um acto relativamente comum, por exemplo, quando os intervenientes querem libertar-se da pressão social feita por familiares para casarem, apesar de não o desejarem.

Em obediência ao princípio geral da intervenção mínima do Direito Penal, e também por razões de coerência, de ordem prática e de bom senso, não se deve

exemplo, cfr. o estudo “*A utilização indevida do direito ao reagrupamento familiar: Casamentos de conveniência e falsas declarações de parentesco. O caso português*”, consultável em https://rem.sef.pt/wp-content/uploads/EN_2012_PT_02.pdf.

37 Num estudo datado de 2018, no âmbito da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, intitulado “O fenómeno dos casamentos falsos na RAEM”, a autora, Teresa Lancry de Gouveia de Albuquerque e Sousa Robalo, já concluíra que “... numa perspectiva jurídico-penal, *existem opiniões no sentido de que a simulação é apta a preencher a falsificação de documentos e outras em sentido inverso*. No nosso entender, serão de destrinçar as finalidades da própria simulação de modo a distinguir entre as que realmente não têm dignidade penal das que podem ter, apelando por isso à criação de um tipo de crime específico referente aos casamentos simulados com os fins previstos no artigo 18.º, n.º 2, da supra referida Lei (*a Lei n.º 6/2004*), respeitando-se assim o princípio da legalidade penal.”.

criminalizar a simulação (ilícito civil) de certos actos jurídicos.

Assim, racionalmente, a Lei n.º 16/2021 só criminaliza certos negócios jurídicos se, além de haver simulação do negócio jurídico, esse negócio simulado for efectivamente utilizado perante as autoridades para concretizar o fim mais censurável, que é o de pedir falsamente autorização de residência ou autorização especial de permanência.

A moldura penal parece adequada porque, como se referiu acima, nas situações previstas no artigo 78.º, não está apenas em causa o interesse jurídico da confiança do comércio jurídico, mas também o interesse jurídico da protecção do sistema político, económico e social da RAEM, em especial o subsistema do controlo migratório.

Por outro lado, a simulação e invocação de casamento falso e outros negócios civis falsos com a finalidade de obtenção de autorizações de residência ou autorização especial de permanência na RAEM está a atrair a atenção das organizações criminosas, pelo seu elevado potencial de lucro³⁸⁻³⁹. Por isso, o legislador optou por prever este aspecto, alterando a alínea g) do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 6/97/M (*Lei da criminalidade organizada*) no sentido de, para além dos crimes de aliciamento ou instigação e auxílio à migração ilegal (*que já estão aí previstos*) *se passe também a prever os crimes previstos no artigo 78.º (cfr: o artigo 103.º)*.

38 Conforme consta num ‘Estudo sobre os crimes de casamento falso em Macau’, da autoria de Sam Kam Weng, publicado na revista “*Investigação criminal e sistema jurídico*”, da Polícia Judiciária de Macau, “... em Macau e na China continental existem muitos intermediários ou associações criminosas que controlam os casamentos falsos, estes, durante todo o procedimento, assumem um papel importante, por isso, sem a sua intervenção, arranjar contactos e contrair um casamento falso é muito mais difícil; mas com a ajuda e organização destes indivíduos, tudo torna-se mais fácil, por isso, na realização deste tipo de crime, o intermediário tem um importante papel de catalisador. 2. Actos subsequentes: o intermediário além de aproximar as partes que querem casar, é responsável por todo o planeamento, organização do encontro entre as partes, viagens e fotografia juntos (para serem utilizados como prova nos ser viços que queiram verificar), fornecem endereços falsos, assim como, ajudam nas formalidades matrimoniais, de modo a tornar a pratica do crime mais fácil.”

39 A autorização de residência e as autorizações especiais de permanência na RAEM são objecto de grande procura por não residentes, que lhe atribuem grande valor e estão dispostos a pagar elevadas somas de dinheiro a quem, ilegalmente, lhes facultar o acesso a essas autorizações. Ainda recentemente, a comunicação social em línguas portuguesa e chinesa davam conta de um caso enviado ao Ministério Público pela autoridade migratória, de um “...homem que terá pago 200 mil renminbis para convencer uma residente a contrair matrimónio, com o intuito de requerer residência na RAEM. O casamento aconteceu em 2017 e o caso viria a cair nos radares das autoridades no ano passado quando o homem apresentou candidatura a BIR por motivos de reunião familiar. Segundo as autoridades, a suspeita foi originada pela diferença de idades.” (Jornal Hoje Macau, edição de 16.05.2023).

2.9.2. Ampliação do alcance do crime de aliciamento

A principal alteração do regime legal quanto ao crime de aliciamento consiste na parte que se prevê “...sair da RAEM fora dos postos de migração, ou pelos postos de migração, mas subtraindo-se ao controlo do CPSP.” – cfr. artigo 69.º.

Esta ampliação está em consonância com a ampliação das situações de imigração ilegal prevista no artigo 47.º, pois este preceito, como já acima se referiu, passa agora a equiparar a conduta de “entrar na RAEM fora dos postos de migração” às condutas de entrar na RAEM pelos postos de migração, “mas subtraindo-se ao controlo do CPSP”, seja intencionalmente, seja simplesmente aproveitando-se de falha de controlo dos funcionários.

Esta alteração justifica-se por razão de harmonia lógica com o objectivo legislativo obter um controlo de migração integral. Isso está bem expresso na Nota Justificativa, na parte em que refere “2. Para procurar assegurar o controlo efectivo e integral dos movimentos migratórios, incluindo do ponto de vista da fiabilidade estatística, é tipificada a entrada e saída fora dos postos de migração como uma infracção administrativa (...) Além disso, passam a constituir infracção administrativa, também, as entradas e saídas feitas dentro dos postos de migração, mas furtando-se ao controlo das autoridades.”.

2.9.3. Regime mais rigoroso dos crimes de auxílio, acolhimento e emprego irregular

Quanto ao crime de auxílio à imigração ilegal (artigo 70.º), passou a prever-se especificamente a questão da saída da RAEM fora dos postos de migração, ou pelos postos de migração, mas subtraindo-se ao controlo do CPSP, tal como se fez quanto ao crime de aliciamento.

Por outro lado, o n.º 2 deste preceito passa agora a referir “*Se o agente praticar o crime referido no número anterior por contrapartida da obtenção, ou sua promessa, directamente ou por interposta pessoa, de recompensa, coisa, direito ou vantagem, para si ou para outrem...*” o que é diferente do que referia o n.º 2 do artigo 14.º da Lei n.º 6/2004: “*Se o agente obtiver, directamente ou por interposta pessoa, vantagem patrimonial ou benefício material, para si ou para terceiro, como recompensa ou pagamento pela prática do crime referido no número anterior ...*”.

Esta inovação visou harmonizar melhor com os conceitos da Lei Penal, concretamente com o artigo 103.º do Código Penal⁴⁰, e obter maior eficácia na

40 Artigo 103.º (Perda de coisas, direitos ou vantagens)

1. Toda a recompensa dada ou prometida aos agentes de um facto ilícito típico, para eles ou para outrem, é perdida a favor do Território.

imputação das condutas criminalizadas⁴¹.

*

Por outro lado, a nova redacção do n.º 1 do artigo 71.º teve por objectivo precisar o tipo penal, de forma a que ficasse claro que as palavras “acolher, abrigar, alojar ou instalar” implicam a ideia de “dar casa” ou “dar telhado”.

Um dos objectivos foi o de evitar os inconvenientes e excessos de interpretação e aplicação decorrentes da tipificação do artigo 15.º da Lei n.º 6/2004, de tal forma que taxistas chegaram a ser acusados deste crime por se verificar que tinham transportado uma pessoa em situação de imigração ilegal.

Neste artigo, foi eliminada a expressão “dolosamente” por ser desnecessária, face ao artigo 12.º do Código Penal. Segundo a regra geral do artigo 12.º (Dolo e negligência) do Código penal, “*Só é punível o facto praticado com dolo ou, nos casos especialmente previstos na lei, com negligência.*” Por isso, a redacção era inapropriada. A referência ao dolo é desnecessária, pleonástica.

Coisa diferente, e muito importante, quanto ao crime de acolhimento, era a questão de saber se se deveria consagrar:

- O dolo genérico (*que inclui o dolo eventual, ou seja, aquele em que alguém prevê a mera eventualidade da ilicitude da sua conduta e conforma-se com isso, admitindo as consequências ilícitas*); ou
- O dolo específico, isto é aquela consciência, certa, da necessária (*não meramente eventual*) ilicitude da conduta.

A lei acabou por consagrar o dolo específico, mediante a expressão “*sabendo da situação de imigração ilegal em que outrem se encontra*” ficando assim a previsão juridicamente mais correcta e equilibrada do que o que sucedia na redacção do artigo 15.º da Lei n.º 6/2004.

Ainda assim, a aplicação prática desta norma poderá suscitar novos

2. São também perdidos a favor do Território, sem prejuízo dos direitos do ofendido ou de terceiro de boa-fé, as coisas, direitos ou vantagens que, através do facto ilícito típico, tiverem sido directamente adquiridos, para si ou para outrem, pelos agentes.

3. O disposto nos números anteriores aplica-se às coisas ou direitos obtidos mediante transacção ou troca com as coisas ou direitos directamente conseguidos por meio do facto ilícito típico.

4. Se a recompensa, as coisas, direitos ou vantagens referidos nos números anteriores não puderem ser apropriados em espécie, a perda é substituída pelo pagamento ao Território do respectivo valor.

41 No novo tipo penal do artigo 72.º, a obtenção de contrapartidas patrimoniais faz parte do tipo penal comum. Nos artigos 70.º e 71.º, essa circunstância concorre para a definição de um tipo penal agravado, relativamente ao comum.

problemas quanto aos casos dos pais que ‘acolhem’ os filhos menores referidos no artigo 49.º, por exemplo. No nosso entendimento, a solução terá que ser encontrada à luz dos princípios gerais do direito penal e, concretamente, nesse caso, à luz das normas gerais sobre exclusão da ilicitude ou da culpa (*por exemplo, o artigo 35.º do Código Penal, sobre conflito de deveres*).

Tal como no caso do crime de auxílio, a agravação por o agente auferir contrapartidas materiais ficou mais harmoniosa com o artigo 103.º do Código Penal e potencialmente mais eficaz (*n.º 2 do artigo 71.º*).

*

Quanto ao emprego irregular, a redacção adoptada pelo legislador, no artigo 73.º, consagra uma tipificação mais correcta do crime de emprego irregular, face ao correspondente artigo 16.º da Lei n.º 6/2004, colocando a censurabilidade na *execução* do contrato e não, como sucedia na lei anterior, na *celebração* do mesmo.

O emprego irregular, enquanto conduta criminosa, não consiste na celebração de contrato de trabalho irregular, ou seja, o contrato de trabalho de um ou mais não residentes que não sejam titulares de algum dos documentos legalmente exigidos para o fazer”; o emprego irregular, enquanto conduta criminosa, deve ser o trabalho irregular, ou seja, a recepção efectiva de prestação de trabalho de um ou mais não residentes que não sejam titulares de algum dos documentos legalmente exigidos para o fazer.

Por isso, a conduta a punir não deve ser a de quem celebra contratos irregulares. Essa corresponde a uma visão formal. O que se pretende é punir a pessoa que aceita a prestação efectiva de trabalho, dessa forma dando sequência e viabilidade a um emprego irregular.

A intenção legislativa foi precisamente no sentido de que, caso tenha sido celebrado um contrato, mas o trabalho ainda não foi iniciado (*não há ainda o “recebimento da prestação de trabalho” ou a “execução do contrato de trabalho”*), essa situação não constitui *ainda* crime.

Aliás, na prática das coisas, frequentemente é celebrado contrato sem que o não residente seja ainda titular de todos os documentos legalmente exigidos para o fazer.

A expressão “de um ou mais não residentes” visa evitar punição por concurso real. Assim, o agente é punido por um único crime e única pena de 2 a 8 anos se empregar não residentes em situação ilegal. É irrelevante se foram 2 ou mais pessoas. Esta circunstância só será relevante se o Tribunal, eventualmente, assim o entender, para efeitos de determinação concreta da medida da pena, nos termos gerais (*cf: artigo 64.º do Código Penal*).

Com o uso da expressão “*ou no interesse de quem lhe pague algum tipo de*

remuneração ou contrapartida” visa obter-se a criminalização de quem, dispondo do poder de receber prestação de trabalho para benefício de outra pessoa jurídica para a qual trabalhem, aceitem tal prestação por parte de pessoas não residentes que não sejam titulares de algum dos documentos legalmente exigidos para o fazer. Na generalidade dos casos, os agentes deste tipo de crime serão gerentes e demais gestores, de direito ou de facto, vinculados a empresas, associações ou outras organizações.

Como resulta dos n.ºs 2 e 3 do artigo 81.º, a responsabilidade destes gestores pode ser cumulada com a responsabilidade criminal da pessoa colectiva em causa.

Quanto ao n.º 3 deste artigo 73.º foi opção do legislador manter a inversão do ónus da prova, nas circunstâncias objectivas aí referidas, apenas no sector da construção civil. Sobre o que se deve entender por “*actos materiais de execução das actividades próprias dos mesmos*”, expressão que já constava do n.º 2 do artigo 16.º da Lei n.º 6/2004), serão, por exemplo, os actos das pessoas que sejam encontradas a colocar uma fiada de tijolos numa parede, a transportar um carrinho de mão contendo cimento, a juntar água e cimento ou a aparafusar caixilhos e placas. Em suma, qualquer acto que um trabalhador de construção civil normalmente pratique, numa obra ou num estaleiro de obra.

*

Para efeitos de harmonia do sistema, prevê-se o agravamento da pena aplicável aos crimes de auxílio à migração ilegal, acolhimento e emprego irregular (*n.º 3 do artigo 70.º, n.º 3 do artigo 71.º e n.º 2 do artigo 73.º, respectivamente*), quando a conduta principal for acompanhada de condições particularmente abusivas ou degradantes. A noção de “condições de trabalho particularmente abusivas ou degradantes” deve entender-se com o mesmo sentido de tratamento degradante referido no n.º 2 do artigo 234.º do Código Penal.

Curiosamente, chegou a ser colocada a questão da necessidade de prever esta norma, pois tratar-se-ia de situação não comum. Naturalmente, a questão não tem a ver com ser comum na realidade; tem a ver com a justeza e a lógica da previsão, dentro do sistema jurídico. Muito provavelmente, se este tipo de normas só tivesse a ver com o serem comuns ou não, provavelmente não seria necessário prever o crime de tortura ou o de escravidão.

2.9.4. Incumprimento da ordem de abandono e entrada fora dos postos de migração

O novo artigo 79.º adopta, no n.º 1, uma solução que já constava do artigo 21.º (Reentrada ilegal), da Lei n.º 6/2004. No entanto, inova no n.º 2, quando prevê que incorre em pena de prisão até um ano quem, sem motivo legítimo, não acatar a

ordem de abandono da RAEM, no prazo que lhe for fixado, depois de pessoalmente notificado da mesma. Esta previsão não seria absolutamente necessária, posto que a autoridade migratória sempre poderia recorrer ao mecanismo da alínea b) do n.º 1 do artigo 312.º do Código Penal; no entanto, ela tem o sentido prático de evitar a necessidade de cominação e, ao mesmo tempo, torna essa consequência previa e imediatamente perceptível aos destinatários.

Embora já se tenham levantado dúvidas sobre a relação deste novo n.º 2 com o regime do n.º 3 do artigo 52.º, a verdade é que as condutas em causa são diferentes:

– Se alguém recebe uma ordem do CPSP dizendo que deve abandonar a RAEM dentro de 8 dias e não o faz, encontrando-se na RAEM depois do termo desse prazo, isso cabe claramente dentro da previsão do n.º 2 do artigo 79.º;

– Se alguém que se encontra detido e em vias de ser expulso, por exemplo, se recusa a entrar para o veículo que o conduzirá ao aeroporto, ou se se recusa a assinar o formulário destinado a pedir renovação do seu passaporte junto das entidades competentes do seu país, isso cabe claramente no n.º 2 do artigo 52.º.

Em todo o caso, e obviamente, na ordem jurídica da RAEM prevalece o princípio geral “ne bis in idem”. Em ambos os preceitos citados, está em causa o mesmo interesse jurídico essencial, ou seja, o da autoridade pública. Assim, a pessoa só poderá ser punida segundo um dos preceitos: ou pelo n.º 2 do artigo 79.º ou pelo n.º 2 do artigo 52.º.

*

Por outro lado, o artigo 80.º também é inovador, e também ele se enquadra obviamente no objectivo de ordem geral de tornar mais efectiva a responsabilização penal, em ordem a melhor prosseguir a defesa da ordem e segurança públicas como bens jurídicos da comunidade. Este preceito criminaliza a conduta de quem entra, ou tenta entrar, ilegalmente, seja fora dos postos de migração, ou dentro dos postos mas iludindo as autoridades (*por exemplo, alguém aproveita a distração dos agentes e salta por cima de uma vedação ou torniquete*), após ter sido pessoalmente notificado pela autoridade da intenção de lhe ser aplicada medida securitária.

Dada a natureza do novo crime e as condutas que visa reprimir e prevenir, justificava-se a punição da tentativa, pelo que ela teve que ser expressamente prevista pelo legislador, no n.º 2 deste artigo 80.º (*cf. artigo 22.º do Código Penal*).

Na prática, as autoridades fiscalizam diariamente as vias de passagem de

pessoas, dentro dos postos de migração, e as fronteiras e, concretamente, as linhas de marcação entre a RAEM e o Interior da China. Ora, quem, por exemplo, se lançou à água no canal que separa Macau de Zhuhai e que é interceptado na linha de demarcação está, obviamente, a entrar, ou melhor, a tentar entrar, em Macau de forma ilegal. A punição da tentativa, neste caso, tem obviamente o objectivo de dissuadir estas condutas.

Naturalmente, se essa mesma pessoa, em vez de ser interceptada na linha de demarcação, ou logo após a sua transposição, for interceptada já depois de pôr pé em terra, não haverá dúvidas de que a entrada se consumou, já não é apenas uma tentativa.

*

Sobre a relação entre os dois artigos referidos, foram, entretanto, levantadas muitas dúvidas, designadamente quanto a uma eventual sobreposição e potencial duplicação das disposições legais. Todavia, não existe sobreposição.

O n.º 1 do artigo 79.º prevê a hipótese de alguém entrar na RAEM pelos postos de migração, *com sujeição a controlo de migração*, aproveitando uma falha de controlo das autoridades ou usando um estratagema para conseguir essa entrada (*por exemplo, usando um documento de uma pessoa parecida consigo*). O n.º 1 do artigo 80.º, por seu turno, prevê a hipótese de alguém entrar na RAEM *sem sujeição a controlo de migração*.

No artigo 79.º, estão em causa condutas que podem ser qualificadas, materialmente, de desobediência, no sentido do artigo 312.º do Código Penal. No entanto, no artigo 80.º, não é esse o caso.

Essa diferença, aliás, justifica o diferente regime quanto à tentativa. No artigo 79.º, estão em causa condutas em que não se justifica a punição da tentativa; no caso do artigo 80.º, pelo contrário, justifica-se plenamente a punição da tentativa.

Por outro lado, a notificação do n.º 2 do artigo 79.º é a notificação de um acto administrativo, executório, ao passo que a notificação a que se refere o n.º 1 do artigo 80.º é a notificação de uma intenção da Administração, ou seja, é uma notificação para efeitos de audiência prévia.

*

Além disso, ainda quanto ao n.º 1 do artigo 80.º, foi questionada a razoabilidade de punição criminal de uma pessoa que não está a violar uma medida de interdição.

Ora, a intenção de política criminal subjacente a esta nova previsão teve a ver com a maior censurabilidade subjectiva da conduta em causa. Com efeito,

neste tipo de casos, já ocorreu uma primeira situação que levou a Administração a considerar que aquela pessoa constitui um perigo para a ordem e tranquilidade públicas e, por isso, entendeu que deveria aplicar-lhe uma medida de interdição de entrada.

Se, depois dessa primeira situação de ilegalidade, e depois de pessoalmente avisada (*não por ofício*) de que lhe seria aplicada uma medida de interdição de entrada, essa mesma pessoa incorrer numa segunda situação de perigo para a ordem e tranquilidade públicas, entrando na RAEM fora dos postos de migração, ou através dos postos de migração mas subtraindo-se ao controlo do CPSP, justifica-se, de um ponto de vista de política criminal e de dissuasão, que ela seja punida criminalmente, apesar de a medida de interdição de entrada ainda não ter sido formalmente aplicada.

2.9.5. Combate a certas condutas autónomas de facilitação dos crimes de auxílio e acolhimento

Como se referiu na Nota Justificativa à proposta de lei que culminou na Lei n.º 16/2021, foi intenção legislativa do Governo o “*agravamento de política criminal, criminalizando-se certas condutas autónomas de facilitação do auxílio e acolhimento, que são socialmente muito censuráveis, e muito contribuem para a ocorrência desses crimes, mas que, frequentemente, não podem ser puníveis por não caberem na tipificação penal actual, nem a título de co-autoria nem de cumplicidade (...)*”.

Os exemplos de ordem prática, da vida real, mostravam situações em que alguém (A) sabe que outrem (B) procura transporte para entrar ilegalmente em Macau, porque uma outra pessoa (C) lhe transmite esse facto ou porque o próprio B o procura para esse efeito.

Ora, o A não transporta pessoas com esse objectivo (de entrar ilegalmente em Macau), nem por ele próprio nem por alguém a seu mando, mas pretende auferir vantagens a título de facilitador.

Numa primeira hipótese, A sabe que existe pessoa (D) que o faz (*o transporte para pessoas entrarem ilegalmente em Macau*) e sabe o seu contacto, e existe acordo expresso entre o A e o D para efeito, de aquele angariar potenciais “clientes”; o A apresenta o B ao D ou indica ao B o contacto do D e o transporte e entrada ilegal vêm a consumir-se. O A obteve vantagem da sua conduta directamente do B, ou indirectamente, por o D lhe transmitir parte do dinheiro cobrado ao B.

Não há dúvida de que, mesmo no quadro jurídico anterior à Lei n.º 16/2021, o A poderia ser condenado criminalmente pelo crime de auxílio, a título de co-autor ou, pelo menos, de cúmplice do D.

Todavia, numa outra hipótese de vida, o A, o facilitador, não tem nenhum

acordo expreso com o D; apesar disso, o D sabe que o A é pessoa que vive de expedientes, e o A sabe que D faz transporte para pessoas entrarem ilegalmente em Macau) e sabe o seu contacto; aproveitando esse facto e o estado de necessidade / ansiedade do B, o A cobra ao B uma quantia em dinheiro em troca da indicação do D e do respectivo contacto (sem mais nada fazer sobre o assunto).

À luz da lei da RAEM anterior à Lei n.º 16/2021, num caso como o da segunda hipótese acima referida, seria muito difícil estabelecer que o intermediário A ajudou o transportador D a praticar o crime de auxílio ou, por outras palavras, que A foi cúmplice do D.

Na verdade, a jurisprudência e a doutrina⁴² destacam que “a linha divisória entre autores e cúmplices está em que a lei considera como autores os que realizam a acção típica, directa ou indirectamente, isto é, pessoalmente ou através de terceiros (dão-lhe causa) e como cúmplices aqueles que não realizando a acção típica nem lhe dando causa *ajudam os autores a praticá-la*”.

Assim, dada a dificuldade referida, a atendendo a que a conduta de facilitação do crime era considerada manifestamente censurável, eticamente, e propiciadora da ocorrência de crimes de auxílio à imigração ilegal e de acolhimento de pessoas em situação de imigração ilegal, a nova lei passou a criminalizar autonomamente a conduta de facilitação dos crimes de auxílio e de acolhimento, nos termos do artigo 72.º, quando exercida a título lucrativo, isto é, “*mediante a contrapartida da obtenção, ou sua promessa, directamente ou por interposta pessoa, de recompensa, coisa, direito ou vantagem, para si ou para outrem*”.

Para efeitos de boa interpretação deste artigo, “comparticipação” refere-se à situação de várias pessoas participarem num crime. Pode haver participação sob a forma de co-autoria; e participação sob a forma de autoria ou co-autoria e cumplicidade. É o que resulta dos artigos 25.º a 28.º do Código Penal.

Por outro lado, “*Facilitar a consumação de tais crimes*” quer dizer adoptar uma conduta que contribua para que tais crimes ocorram, que facilite a prática desses crimes (*pelos seus autores e cúmplices*).

Esta noção de “*conduta facilitadora de outras condutas*” é normal e consta, por exemplo, de vários preceitos do Código Penal (*alínea e) do n.º 2 do artigo 129.º, 163.º, 170.º, 301.º e 314.º*).

42 Direito Penal Português, Verbo, 1998, volume II, pág. 279, citado no Acórdão da Relação do Porto, Processo 86/08.0GBOVR.P1, consultável em: <http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/0d4370594e37e5a8802579f30038032b?OpenDocument>.

2.10. Infracções administrativas

2.10.1. Aspectos gerais

O regime das infracções administrativas previstas na Lei n.º 16/2021 segue o regime geral, na maioria dos seus aspectos. Assim, e desde logo, só podem ser imputadas e sancionadas mediante um procedimento próprio, com as garantias legais, em especial o direito de defesa / audiência prévia.

No âmbito desse procedimento, pode a pessoa visada invocar qualquer meio de defesa, designadamente, qualquer facto que constitua motivo de erro do agente de exclusão da culpa ou da ilicitude (*vide artigos 15.º, 16.º e 30.º e seguintes do Código Penal*), que seja legalmente admissível no âmbito das infracções administrativas, bem como os motivos gerais de justo impedimento e causa de força maior.

O requisito da culpa, pelo menos a título de negligência, resulta da lei geral (n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M).

Como exemplo de maior especificidade, podemos destacar a punibilidade da tentativa de certas infracções administrativas, concretamente em relação a tentativas de entrada ou saída da RAEM fora dos postos de migração, ou através dos postos de migração, mas subtraindo-se ao controlo do CPSP, e a tentativas 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 (*cf. o artigo 91.º*)⁴³.

Relativamente ao pagamento de multas aplicadas a não residentes, existe uma alteração relativamente ao regime do artigo 37.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2003, pois o n.º 3 do artigo 93.º passa a conferir um tratamento mais razoável e equilibrado a quem já se encontra na RAEM há tempo considerado significativo (*mais de 2 anos, ininterruptamente*).

2.10.2. Montante das multas

Quanto ao aspecto específico dos montantes das multas, os valores mantêm-se relativamente estáveis, para as infracções já actualmente previstas, mas com a novidade de molduras sancionatórias (*e não valores fixos*). Com efeito, um dos objectivos, neste domínio, foi o de estabelecer molduras de multas (*um limite mínimo e um limite máximo*), eliminando a maior parte das previsões de multas fixas.

O objectivo é o de evitar críticas de que multas em montante fixo são incongruentes e desarmoniosas com o princípio geral decorrente do artigo 65.º do Código Penal, segundo o qual a medida da pena deve admitir uma variação

43 A punição da tentativa nas infracções administrativas não constitui novidade: *cf.* o artigo 35.º da Lei n.º 8/2005 (Lei de Protecção de dados pessoais).

ajustável ao grau de culpa do infractor (*mera negligência, negligência grosseira, dolo*).

O disposto no artigo 88.º teve origem no artigo 35.º do Regulamento Administrativo n.º 5/2003 e corresponde à prática internacional. Como se disse acima, a infracção só pode ser imputada ao operador de transportes mediante um procedimento próprio, com as garantias legais.

Assim, se, no âmbito de tal procedimento, se provar e concluir que o operador deveria ter sabido que a pessoa não poderia ter embarcado sem visto ou autorização prévia de entrada, por exemplo, esse operador deverá ser sancionado.

Se, no âmbito de tal procedimento, se provar e concluir que o operador não tinha condições de saber que a autoridade da RAEM iria recusar a entrada (*porque os factos que levaram à recusa só eram do conhecimento da autoridade, por exemplo*), então esse operador não deverá ser sancionado. É esse, aliás, o sentido garantístico do n.º 2 do artigo 88.º.

Em todo o caso, ainda que não haja responsabilidade pela infracção administrativa, o operador de transportes sempre terá que arcar com as responsabilidades referidas no artigo 62.º, o qual, por seu turno, teve origem no artigo 6.º da Lei n.º 4/2003 (*cf.*, *supra*, n.º 1.2.1.8).

2.10.3. Novas infracções

O adequado controlo dos movimentos de migração de pessoas, pelas autoridades públicas, é tanto mais eficaz quanto mais integral for a passagem das pessoas pelos postos de migração. Se muitas pessoas entrarem / saírem da RAEM fora dos postos de migração, isso põe em causa o controlo estatístico, a integralidade dos registos informáticos e, ao mesmo tempo, prejudica a aplicação de normais legais que se reportam à permanência, ou não, em Macau, mesmo em relação a titulares de Bilhete de Identidade de Residente de Macau.

Assim, a lei passou a prever uma sanção (*alínea 1) do artigo 90.º*) para a violação da obrigação legal de as entradas e saídas na RAEM se fazerem pelos postos de migração oficialmente estabelecidos. Essa obrigação legal estava já prevista no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 4/2003, mas a sua imperatividade era prejudicada pelo facto de não estar prevista sanção.

A alteração não visa desmotivar os imigrantes ilegais que tenham a intenção deliberada de vir cometer crimes em Macau, porque estes, previsivelmente, não se sentirão desmotivados dessa intenção pelo facto por existir uma multa. No entanto, a previsão de uma multa pode contribuir para uma diminuição significativa, em termos globais, das práticas de entrada e saída fora dos postos de migração.

*

Quanto ao incumprimento das obrigações incidentes sobre operadores de estabelecimentos hoteleiros quer por operadores de transportes (artigo 89.º), um dos aspectos que mais chamou a atenção foi o valor da multa estabelecido na alínea 1) do n.º 1 deste preceito, para os operadores aéreos incumpridores. E, efectivamente, o valor é elevado, mas tem em vista a harmonia com idênticas previsões em termos internacionais.

De facto, ao nível dos países mais desenvolvidos, tem-se feito um esforço para que as companhias aéreas contribuam efectivamente para mitigar o problema da imigração clandestina e para prevenção do terrorismo.

Nos Estados Unidos da América, o *Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act* tornou o *Advanced Passenger Information System (APIS)* obrigatório e impõe multas muito significativas às companhias aéreas que não cumpram os deveres de informação do manifesto dos passageiros (incluindo nomes, datas de nascimento, cidadania e sexo, passaporte e informações de visto), quer à Alfândega, quer à autoridade migratória. Se as informações estiverem incompletas ou imprecisas, as companhias aéreas enfrentam multas de USD 5 000 por pessoa, por parte do *U.S. Customs* e de USD 1000 por voo, ao *U.S. Immigration Service*.

Na União Europeia, os Estados membros estão obrigados, por força da Directiva 2004/82/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004 (*relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras*) a prever, nas suas legislações internas, uma multa mínima *não inferior* a EUR 3 000, por voo, e uma multa máxima *não inferior* a EUR 5 000.

2.10.4. Infracções eliminadas

Quanto a infracções eliminadas, temos:

- A multa por renovação da autorização de residência depois de expirado o prazo da respectiva validade em vigor, por ter sido eliminada a anomalia da renovação de títulos extintos (*vide supra*, 2.5.4);
- A multa por renovação tardia, que foi substituída, mais logicamente, por taxa de urgência (*vide n.º 3 do artigo 40.º do Regulamento Administrativo n.º 38/2021*).