



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

**Comissão de Acompanhamento  
para os Assuntos da Administração Pública**  
**Relatório n.º 1/V/2016**

**Assunto:** Acompanhamento da situação da revisão da Lei da Proibição de prestação ilegal de alojamento

**1. Introdução**

No dia 20 de Julho de 2010, a Assembleia Legislativa aprovou a proposta de lei intitulada: “ Lei da proibição de prestação ilegal de alojamento “ (Lei n.º 3/2010) apresentada pelo Governo. Passado algum tempo após a sua entrada em vigor, o Governo conseguiu algum sucesso no combate à prestação ilegal de alojamento. No entanto, a situação continua a ser muito grave, os cidadãos continuam a ser incomodados e surgiram várias opiniões na sociedade sobre este assunto. Assim sendo, na primeira metade de 2014, a Comissão procedeu ao acompanhamento da situação de aplicação desta lei, e não só apresentou recomendações para melhorar a execução, como também abordou a possibilidade de se alterar e aperfeiçoar a lei. Os representantes do Governo reconheceram a existência de espaço para melhorias e adiantaram que iam pensar sobre a revisão da lei.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large '10' at the top and several illegible signatures below.



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

Em Agosto de 2014, a Comissão concluiu o relatório de acompanhamento da situação de aplicação da lei da proibição de prestação ilegal de alojamento. Já passou mais de ano e meio e, durante este intervalo de tempo, apesar das notícias sobre o arranque do processo de revisão da lei por parte do Governo, apenas se constatou que este manifestou a sua abertura para rever a lei, portanto, não se viu qualquer posição do Governo quanto ao rumo e ao conteúdo das matérias a rever. E mais ainda, não se viu qualquer calendarização para a revisão da lei.

A Comissão compreende que a revisão da lei não é uma tarefa fácil, no entanto, entende que esta não deve continuar a arrastar-se indefinidamente, uma vez que a prestação ilegal de alojamento não só perturba os cidadãos, como também afecta a imagem de Macau enquanto cidade turística. E mais ainda, estas pensões ilegais propiciam a prática de ilegalidades e actividades criminosas, pelo que, na reunião que teve lugar no dia 25 de Fevereiro deste ano, a Comissão decidiu acompanhar a situação de revisão desta lei por parte do Governo, para ficar a perceber qual é a ideia deste, qual é o ponto da situação e ainda qual é a calendarização dos trabalhos, com vista a ser possível reprimir, eficazmente, o fenómeno de prestação ilegal de alojamento.

No dia 21 de Março de 2016, a Comissão realizou uma reunião especialmente dedicada a esse acompanhamento. O Chefe de Gabinete do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, Ip Peng Kin, a Directora dos

Handwritten signatures and initials on the right margin.



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

Serviços de Turismo (DST), Maria Helena de Senna Fernandes e o Segundo-Comandante do Corpo de Polícia da Segurança Pública (CPSP), Chan Man Tak, entre outros dirigentes do Governo, participaram nessa reunião, onde apresentaram o respectivo ponto da situação e responderam às questões colocadas pelos deputados.

## 2. Acompanhamento dos principais assuntos e conteúdos por parte da Comissão

### 1. Situação geral de execução da lei por parte do Governo

Os dados divulgados pelas autoridades policiais, amplamente noticiados pela comunicação social revelam frequentemente uma conexão entre as pensões ilegais e as situações ilegais de depósito de droga, excesso de permanência, sequestro, imigração ilegal e alojamento de trabalhadores do sexo, entre outras. A Comissão está preocupada com o uso indevido e ilícito que vem sendo dado a este tipo de alojamento, que vem transformando-o num autêntico berçário de actividades criminosas.

Segundo a DST, nos últimos cinco anos, isto é, desde a entrada em vigor da lei, a Secretaria para os Assuntos Sociais e Cultura tem-se esforçado no combate às pensões ilegais. Em 2015, efectuaram-se 356 acções de

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large '10' at the top and several illegible signatures and initials.



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

averiguação que envolveram 1118 fracções, e 153 foram seladas; e no que diz respeito às sanções, a situação de aplicação é quase idêntica à verificada em 2014. Atendendo a que a maioria dos indivíduos envolvidos nos casos é proveniente do Interior da China e de Hong Kong, apenas 10% dos infractores pagaram as respectivas multas.

Além disso, segundo a PSP, as autoridades policiais estão muito atentas às pensões ilegais e aos crimes envolvendo estes estabelecimentos, portanto, as autoridades mobilizaram inúmeros recursos afim de articularem com as acções de combate levadas a cabo pela DST. A PSP tomou também a iniciativa de avançar com averiguações e patrulhamento nos potenciais locais para a prática de infracções ou crimes, e atendendo a que este tipo de ilegalidades e actividades criminosas ocorrem em residências, o ponto-chave do sucesso ou insucesso das acções de combate depende da obtenção, em tempo oportuno, de informações e de queixas.

Quanto aos problemas decorrentes das pensões ilegais, a PSP vai, nos termos da lei, cumprir as suas atribuições e desenvolver constantemente as necessárias acções de combate. Actualmente, a PSP assegura acções de combate conjuntas com a DST, sempre que esta o solicita, e procede à fiscalização das fracções suspeitas da prática de exploração de pensão ilegal, presta atenção aos panfletos distribuídos nas ruas e aos anúncios afixados, e avança com as acções de combate em conformidade com a situação. No que



diz respeito a medidas preventivas de combate a este problema, vão ser efectuados trabalhos de divulgação junto das associações, empresas de administração predial, e proprietários de fracções, para dotar os cidadãos de capacidade para identificar as pensões ilegais, e para lhes dar a conhecer os riscos que as pensões ilegais representam para a segurança pública, reforçando-se assim a cooperação entre a polícia e os cidadãos e permitindo-se, ainda, que aquando da ocorrência de crimes, os cidadãos comuniquem atempadamente com a polícia e esta possa então proceder ao devido acompanhamento.

## 2. Alteração da lei

No que toca à relação estreita entre as pensões ilegais e os diversos tipos de crimes, a sociedade tem várias opiniões, pede a revisão do actual regime jurídico e a assunção de uma atitude séria do Governo para que a predominância da execução da lei passe para as autoridades policiais dotadas de capacidade de investigação criminal, a fim de se elevar a respectiva capacidade profissional, de reforçar a execução da lei, de criminalizar o acto de prestação ilegal de alojamento, e de aumentar os respectivos efeitos dissuasores. A Comissão esteve atenta e ouviu, especialmente, os esclarecimentos dos representantes do Governo sobre o assunto, ficando então a perceber os seus entendimentos e intenções.



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

Quanto à alteração da lei, segundo os representantes do Governo, a DST já avançou com os respectivos estudos, sugerindo-se a eventual transferência das competências de execução da Lei n.º 3/2010, passando-as dos inspectores dos serviços responsáveis pela pasta do turismo para a PSP da tutela da segurança, passando então esta entidade a assumir a execução da lei. Esta proposta já foi entregue ao Gabinete do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura em finais do ano passado. E segundo os mesmos representantes, a proposta vai ser entregue, o mais rápido possível, à Secretária para a Administração e Justiça, para se dar início ao processo de coordenação centralizada da produção legislativa.

Porém, quanto à criminalização do acto de prestação ilegal de alojamento, os representantes do Governo salientaram que há um aspecto importante a ter em conta, isto é, se se mantêm as medidas administrativas eficazes previstas na lei actual, ou seja, a possibilidade de selagem da fracção e a suspensão do abastecimento de água e electricidade, e se esta eventual criminalização vai tornar mais morosos os procedimentos de investigação e aplicação de sanções, podendo assim afectar-se os resultados da prevenção e da repressão dos actos ilegais em causa. Isto porque, uma vez criminalizado o referido acto, os procedimentos respectivos têm de seguir as disposições do Código de Processo Penal. E como a marcação do julgamento pode levar vários anos, não restam dúvidas de que os efeitos do referido combate vão ser afectados.

Handwritten signatures and initials on the right margin of the page.



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

Além disso, segundo os representantes do Governo, a PSP já participa plenamente nos trabalhos de fiscalização às pensões ilegais. Não só participa nas acções de fiscalização conjuntas com a DST, como também em patrulhas da sua iniciativa. Quando há suspeitas de fracções a funcionar como pensões ilegais, a situação é de imediato comunicada à DST, com vista a serem tomadas as respectivas medidas administrativas. Nesta situação, não é necessário recorrer à criminalização para evidenciar e enfatizar o nível de participação da polícia. Este tipo de actuação é desnecessário.

Os representantes do Governo adiantaram que se o referido acto ilegal for criminalizado, todos os trabalhos de fiscalização que hoje são assegurados por vários serviços públicos vão passar a ser assumidos pela PSP. Mas esta dispõe de recursos limitados, por isso, é uma preocupação saber se vai ser capaz de cumprir eficazmente as suas funções. Para além disso, os efeitos da repressão dos actos de prestação ilegal de alojamento podem piorar, uma vez que a adopção de procedimentos administrativos, solução que se aplica hoje, é comparativamente mais célere. Apesar de só terem sido cobradas 10% das multas, o certo é que este procedimento é de extrema e imediata eficácia na proibição da prestação ilegal de alojamento.

Assim, o Governo prometeu à Comissão que a DST e a PSP vão concluir, no prazo de dois meses, um acordo, no sentido de se analisar, aprofundadamente, a situação actual de exploração das pensões ilegais, de

Handwritten signatures and initials on the right margin.



se proceder a uma avaliação plena dos efeitos das sanções administrativas e criminais no âmbito da execução da lei, de abordar e estudar a transferência das competências de execução da lei, e ainda de estudar a possibilidade de criminalização do acto de prestação ilegal de alojamento.

Apesar de a sociedade se inclinar para a criminalização do acto ilegal em causa, o certo é que a Comissão, depois de ouvir os esclarecimentos do Governo, deixou de insistir nessa criminalização, passando antes a exortar os serviços envolvidos a focarem-se mais nos resultados da resolução dos problemas, no sentido de, no pressuposto de se manterem as medidas administrativas vigentes (por exemplo, a selagem da fracção e a suspensão do abastecimento de água e electricidade), avaliarem a adequação da atribuição das competências de execução da lei, a suficiência ou insuficiência dos poderes e instrumentos atribuídos, e os efeitos dissuasores do regime de responsabilidade jurídica, com vista a combater eficazmente a prestação ilegal de alojamento. A Comissão espera que o Governo assuma uma atitude proactiva na promoção destes trabalhos.

### 3. Apreciação, autorização e ponto de situação da construção dos hotéis económicos e pousadas familiares

Numa perspectiva de longo prazo, uma das soluções para as pensões ilegais passa pelo aumento da oferta de quartos económicos, ou seja, de

Handwritten signatures and initials on the right margin.





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

hotéis de duas estrelas ou de estabelecimentos hoteleiros de 2 e 3 estrelas, com vista a satisfazer as necessidades dos turistas em termos de alojamento económico. Segundo a DST, vão ser gradualmente aperfeiçoados os procedimentos de requisição das licenças para pousadas familiares e hotéis económicos, e vão ser empregues esforços para acelerar a eficiência na apreciação e autorização dos pedidos de construção de instalações complementares dos hotéis ou estabelecimentos similares. Até ao momento, foram 7 os estabelecimentos que requereram a emissão de licenças e que vão disponibilizar 327 quartos. A Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT) já emitiu licenças de obras para vários projectos, mas alguns pedidos ainda estão na fase de apreciação. Até ao momento, a DSSOPT licenciou cinco estabelecimentos que podem oferecer 238 quartos; e os 27 projectos que ainda se encontram na fase de apreciação, vão disponibilizar 1303 quartos.

Para além disso, em 2014, a DST efectuou sondagens junto dos cidadãos e analisou casos concretos. E de entre os inquiridos, 60% dos cidadãos de Macau concordam com a criação de pousadas familiares, no entanto, a maioria afirma que não quer essas pousadas na zona onde vive, sugerindo que sejam instaladas em locais distantes das zonas residenciais. Segundo, de acordo com as opiniões recolhidas, as pousadas familiares só devem poder ser instaladas em prédios autónomos ou com entradas e saídas independentes, e não em fracções habitacionais integradas em edifícios

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the letters 'V', 'Z', 'M', 'L', 'A', and 'L'.



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

constituídos em regime de propriedade horizontal. Mais ainda, sugerem que se pense em aproveitar Coloane ou a Freguesia da Sé como locais para a instalação de pousadas familiares.

#### 4. Outros assuntos

Segundo a apresentação do Governo, em dois anos consecutivos, isto é, em 2014 e 2015, apenas 10% das multas foram cobradas com sucesso, portanto, não foi possível cobrar os restantes 90%. Segundo os representantes do Governo, esta situação deveu-se, essencialmente, à utilização de diferentes documentos de identificação pelos infractores na entrada e saída de Macau, e às dificuldades de se continuar a investigação depois daqueles se terem ausentado de Macau. A Comissão mostrou-se preocupada com a baixa taxa de execução das sanções, tendo sugerido o recurso à cooperação regional para elevar a taxa de sucesso da cobrança de multas, com vista a executar, eficazmente, as sanções administrativas junto dos infractores transfronteiriços. O Governo afirmou que ia empregar todos os seus esforços nesse sentido.

A DST afirmou também que, para além do combate às pensões ilegais, vai também reforçar os trabalhos de sensibilização conjunta em colaboração com associações cívicas, a emissão de apelos sobre a proibição de prestação ilegal de alojamento, e também as recomendações junto dos turistas para não

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large '0' at the top, followed by several illegible signatures and initials.



recorrerem às pensões ilegais.

### 3. Balanço

Através dos trabalhos de acompanhamento, a Comissão apercebeu-se da situação mais actualizada da revisão da lei da proibição de prestação ilegal de alojamento, nomeadamente quanto aos resultados alcançados e aos problemas que ainda subsistem. Os representantes do Governo prometeram que a DST e a PSP, entre outros serviços, vão realizar reuniões para analisar e estudar a transferência das competências de execução da lei e a viabilidade da criminalização do acto de prestação ilegal de alojamento, e vão ainda lutar para que a conclusão dessa discussão aconteça no prazo de dois meses. A Comissão deseja, veementemente, que o Governo termine, o mais rápido possível, o processo de revisão da lei, para que a respectiva proposta possa ser submetida a esta Assembleia Legislativa, para efeitos de apreciação, ainda durante esta sessão legislativa.

A Comissão sugere que o presente relatório seja enviado ao Governo para efeitos de referência.

26 de Abril de 2016

Handwritten signatures and initials on the right margin.



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

Handwritten notes in Chinese characters, including '文', '下', and '素'.

A Comissão,

Chan Meng Kam

(Presidente)

Vong Hin Fai

(Secretário)

Cheong Lup Kwan

Cheang Chi Keong

José Maria Pereira Coutinho

Chui Sai Peng



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

Leong On Kei

Lau Veng Seng

Zheng An Ting

Lei Cheng I

Wong Kit Cheng