



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/2014

**Assunto:** Acompanhamento da situação de aplicação da Lei n.º 3/2010 -  
Proibição de prestação ilegal de alojamento

#### 1. Introdução

A Lei n.º 3/2010 (Proibição de prestação ilegal de alojamento), adiante designada por “Lei de Proibição de Prestação Ilegal de Alojamento”, destina-se exclusivamente ao combate às pensões ilegais<sup>1</sup>. Os regimes e as medidas constantes desta lei foram definidos tendo em consideração a insuficiência de instrumentos proporcionados pela lei anteriormente em vigor, e tendo em atenção a iniciativa legislativa do Governo e as necessidades especiais decorrentes do combate às pensões ilegais. Trata-se, portanto, de uma lei que evidencia um elevado grau de especificidade ao regular em exclusivo as pensões ilegais.

<sup>1</sup> A Lei n.º 3/2010 adoptou uma noção mais rigorosa de “prestação ilegal de alojamento”, e deixou de empregar a designação “pensões ilegais”, no entanto, muitas pessoas na sociedade mantêm o costume de se referir aos estabelecimentos usados para a prestação ilegal de alojamento como sendo as “pensões ilegais”. Com vista a facilitar a explanação do presente texto e a respeitar a expressão costumeira, este relatório mantém em algumas passagens o emprego desta designação coloquial.



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

Porém, já se passaram mais de 3 anos desde a aprovação desta lei e, apesar de se ter conseguido algum sucesso, o certo é que, até ao momento, as pensões ilegais ainda não foram eficazmente reprimidas. Estas continuam a proliferar, apesar das acções de fiscalização, e acabaram por se transformar numa grande questão social que tem vindo a afligir a população e suscitado a atenção e o debate entre os mais diversos sectores da sociedade. As pensões ilegais têm sido objecto da atenção dos Deputados através de diferentes meios, tais como a apresentação de questões durante a sessão plenária dedicada ao debate das Linhas de Acção Governativa, interpelações, e intervenções antes da ordem do dia nas reuniões plenárias, entre outros.

Na opinião da Comissão, esta questão merece a devida atenção, por isso, na reunião do dia 26 de Março de 2014, foi tomada por unanimidade a decisão de proceder ao acompanhamento da situação relativa à aplicação desta lei. A Comissão esperava, através dos respectivos trabalhos de acompanhamento, ficar a conhecer, plena e sistematicamente, as questões e dificuldades que se colocam à aplicação da lei, bem como realizar discussões para o aperfeiçoamento das medidas legislativas e de execução da presente lei, e ainda procurar métodos para solucionar a questão das pensões ilegais, para, com base nisso, conseguir dar resposta às aspirações sociais.

A Comissão reuniu-se nos dias 28 de Abril, 19 de Maio, 8 de Julho, 7 e 15 de Agosto de 2014. Os representantes da Direcção dos Serviços de Turismo



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

(DST), Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça (DSAJ), Polícia de Segurança Pública (PSP) e Polícia Judiciária (PJ) participaram nas reuniões dos dias 28 de Abril, 19 de Maio e 7 de Agosto, nas quais apresentaram à Comissão a situação de aplicação da Lei de Proibição de Prestação Ilegal de Alojamento e responderam às questões colocadas pelos Deputados.

## 2. Decurso do processo legislativo e conteúdo essencial da Lei de Proibição de Prestação Ilegal de Alojamento

O problema das pensões ilegais não começou agora. Desde a liberalização do sector do jogo, que conduziu ao rápido desenvolvimento do sector do turismo de Macau e à constante subida do número de visitantes, os preços da hospedagem em hotéis sofreram um aumento significativo, por isso, alguns indivíduos transformam as suas fracções habitacionais em pensões ilegais, angariando turistas para alojamento, com vista a obter ganhos ilegítimos e, como consequência, surgiram as pensões ilegais. As pensões ilegais violam as disposições relativas ao regime de licenciamento de estabelecimentos hoteleiros, perturbam a tranquilidade da vida dos residentes do prédio em que se encontram e também acarretam problemas de segurança pública, higiene e segurança contra incêndios, entre outros. Mais, afectam a imagem de Macau enquanto cidade de turismo e de lazer.

O Decreto-Lei n.º 16/96/M, de 1 de Abril, regula os estabelecimentos



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

hoteleiros e similares, mas não as pensões ilegais constituídas nas fracções habitacionais ou autónomas, apesar de “os serviços competentes do Governo da RAEM terem acompanhado a situação activamente com vista à resolução do problema, criando nomeadamente um grupo de trabalho interserviços. Todavia, os trabalhos destes serviços relativos à execução da lei não têm sido eficientes devido às limitações da legislação [à data] em vigor. Deste modo, torna-se necessário elaborar uma lei específica para reforçar o combate a este fenómeno que perturba a vida tranquila das pessoas e a exploração normal dos estabelecimentos hoteleiros”<sup>2</sup>.

No documento intitulado «Questiona-se se a legislação em vigor pode resolver, com eficácia, o problema das “pensões ilegais”», o Governo enumera os aspectos da lei à data vigente no combate às pensões ilegais que se consideravam ser insuficientes, uma vez que não conseguia resolver os seguintes problemas ou situações: 1) O próprio proprietário é o explorador; 2) Fraude à lei; 3) Dificuldade na recolha de provas em residências de particulares; 4) Medidas de prevenção insuficientes; 5) Instrumentos de investigação insuficientes; e 6) Multas demasiado leves<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Vide Nota Justificativa, datada de 18 de Dezembro de 2009, da proposta de lei intitulada “Proibição de exploração de pensões ilegais”, apresentada pelo Governo à Assembleia Legislativa, disponível em [http://www.al.gov.mo/lei/leis/2010/03-2010/nota\\_justificativa.pdf](http://www.al.gov.mo/lei/leis/2010/03-2010/nota_justificativa.pdf).

<sup>3</sup> A 1.ª Comissão Permanente, no decurso da apreciação da proposta de lei intitulada “Proibição de exploração de pensões ilegais”, efectuou uma análise sobre a problemática do Decreto-Lei n.º 16/96/M, de 1 de Abril, ser, ou não, eficaz, a fim de resolver a matéria das pensões ilegais. O Governo apresentou à Comissão o documento *supra* mencionado, no qual referia que a lei em vigor à data não dispunha de soluções suficientemente eficazes para resolver a questão das pensões ilegais. Vide Parecer n.º 1/IV/2010, da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, disponível em <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2010/03-2010/parecer.pdf>.



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

Com vista a combater eficazmente as pensões ilegais, o Governo apresentou à Assembleia Legislativa, no dia 18 de Dezembro de 2009, a proposta de lei intitulada “Proibição de exploração de pensões ilegais”. Esta proposta de lei foi aprovada, na especialidade, em plenário da Assembleia Legislativa, no dia 20 de Julho de 2010, e a sua designação foi alterada posteriormente para “Proibição de prestação ilegal de alojamento”. Mais tarde, o Chefe do Executivo assinou a proposta de lei, que passou a Lei n.º 3/2010 e entrou em vigor no dia 13 de Agosto de 2010. Esta lei, que respondeu, em larga medida, às insuficiências existentes na lei anteriormente vigente em relação ao combate às pensões ilegais, tem o seguinte conteúdo essencial:

1. Define, claramente, o conceito de prestação ilegal de alojamento. De acordo com as disposições da lei, considera-se essencialmente, como prestação ilegal de alojamento, a actividade de prestação de alojamento ao público, sem a devida licença para exploração de estabelecimentos hoteleiros, em prédio ou fracção autónoma não destinados a fins de actividade hoteleira (salvo nos casos excepcionais previstos na lei).
2. Cria uma entidade executora da lei e atribui as devidas competências de execução da mesma a essa entidade administrativa. A lei define, claramente, que a execução da lei é da responsabilidade da Direcção dos Serviços de Turismo, e as competências desta Direcção incluem, essencialmente, a vistoria, a averiguação, o requerimento, junto de juiz de instrução criminal, da emissão de mandado judicial para acesso às fracções suspeitas de serem pensões ilegais, a fim de se

*[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

proceder à devida fiscalização, a adopção de medidas provisórias de aposição de selo ou suspensão do abastecimento de água e electricidade, e a instrução dos processos relativos às infracções administrativas, entre outras. Além disso, a DST pode, por si só ou em conjunto com outras entidades públicas, nomeadamente, o Corpo de Polícia de Segurança Pública (CPSP), a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM), os Serviços de Saúde (SS), o Corpo de Bombeiros (CB) e a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental (DSPA), efectuar acções de fiscalização.

3. Consagra o dever de colaboração das entidades públicas e privadas. No exercício das suas funções de fiscalização, as entidades públicas e privadas são obrigadas a prestar colaboração sempre que a DST a solicite, colaboração essa que abrange o fornecimento de documentos, informações e dados, e a adopção de medidas com vista à cessação da eventual situação de prestação ilegal de alojamento, entre outras.
4. Estatui o regime sancionatório administrativo e os respectivos procedimentos. Quem prestar ilegalmente alojamento ou controlar por qualquer forma um prédio ou fracção autónoma, para essa finalidade, é punido com multa de 200.000 a 800.000 patacas. Quem angariar pessoa com vista ao seu alojamento em prédio ou fracção autónoma utilizado para a prestação ilegal de alojamento é punido com multa de 20.000 a 100.000 patacas. Quanto às demais infracções

*[Handwritten signatures and initials]*



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

administrativas, nomeadamente, o incumprimento do dever de colaboração na prestação das respectivas informações, também foram definidas as devidas sanções.

### 3. Acompanhamento efectuado pela Comissão: assuntos essenciais e conteúdo

Existem divergências entre os resultados da concretização das disposições consagradas na lei e as expectativas da sociedade. Quanto a isto, a Comissão não só realizou os trabalhos de acompanhamento, como prestou atenção aos problemas existentes no decurso da aplicação da própria lei, incluindo a eventual desadequação dos serviços responsáveis pela execução da lei, a eventual ineficácia dos mecanismos de colaboração, e se os poderes e os instrumentos atribuídos, bem como as sanções, são eventualmente insuficientes, entre outros. A Comissão também prestou a sua atenção ao estabelecimento de regimes jurídicos conexos com esta matéria, incluindo o eventual aperfeiçoamento da lei sobre o arrendamento, a lei sobre a gestão de condomínios nos edifícios em regime de propriedade horizontal e, mais ainda, apresentou algumas opiniões e sugestões para o melhoramento da execução da lei, entre outras.

A fim de discutir aprofundadamente e resolver as questões sobre as pensões ilegais, a Comissão também prestou grande atenção a uma eventual



alteração da natureza destas pensões, ou seja, estarem eventualmente a deixar de ser hospedagens de natureza económica, que prestam principalmente serviços aos turistas, passando a ser estabelecimentos que se destinam a um certo tipo de clientela e estarem, gradualmente, a transformar-se em locais onde decorrem actividades criminais e ilegais. Se as pensões ilegais se transformarem, de forma evidente, em locais para a prática de crimes ou houver esta tendência de alteração do seu uso, seria necessário pensar de novo na adequabilidade dos regimes e mecanismos definidos.

Mais concretamente, a Comissão efectuou o acompanhamento e procedeu a análises e a uma intensa discussão sobre os seguintes assuntos ou temas:

### 1. Situação genérica da execução da lei por parte do Governo

Desde a entrada em vigor da Lei de Proibição de Prestação Ilegal de Alojamento, os trabalhos relativos ao combate às pensões ilegais passaram a ser, basicamente, matéria constante das Linhas de Acção Governativa apresentadas todos os anos, sendo considerados de grande importância no âmbito do sector do turismo. Assim sendo, a Comissão ouviu, em primeiro lugar, a apresentação feita pelo Governo sobre a situação genérica da execução da presente lei.

Segundo os dados facultados pelos representantes do Governo, até Abril de 2014, foram realizadas 896 acções de vistoria e investigaram-se



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

2.129 fracções habitacionais. Nem todas as fracções inspeccionadas eram pensões ilegais: 380 eram fracções normais, 118 eram utilizadas como dormitórios de trabalhadores não residentes, e em 970 fracções não houve resposta, tendo sido elaborados, com sucesso, 485 autos de notícia (isto é, foram instaurados processos para investigação), e 500 ou mais unidades necessitam de continuar a ser investigadas.

Nos 485 casos em que foram elaborados autos de notícias, 233 foram transferidos da Polícia (185 casos vieram da PSP e 48 casos da PJ). Além disso, a DST elaborou 252 autos no decurso de vistorias por iniciativa própria. Nestes casos, foram descobertas 118 pessoas que se encontravam em estado de excesso de permanência e 90 imigrantes ilegais.

Quanto à distribuição territorial das pensões ilegais por zona, constata-se o seguinte: 30% das pensões ilegais estão localizadas na periferia do Terminal Marítimo do Porto Exterior; cerca de 28 a 29% nos NAPE; 8% na zona do edifício *Dinasty Plaza*; 7% na zona Norte; 6% na Taipa, e uma pequena percentagem distribui-se pelas zonas restantes.

Até ao momento, a Direcção dos Serviços de Turismo sancionou 170 pessoas que exploravam e 88 pessoas que controlavam fracções ilegalmente, no entanto, só em dez por cento dos casos é que foi executada a multa com sucesso. Isto deve-se, essencialmente, ao facto de



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

muitos indivíduos que exploram pensões ilegais não serem residentes locais, uma circunstância que tem vindo a dificultar a aplicação da multa, pois, uma vez descoberta a ilegalidade, os infractores ausentam-se de Macau, o que dificulta o processamento administrativo da infracção. A isto junta-se o facto de os infractores utilizarem por vezes vários documentos de viagem para entrarem em Macau, o que também tem vindo a dificultar a execução da lei. Estes indivíduos não têm bens penhoráveis em Macau, assim, mesmo que lhes seja aplicada uma multa, muitas vezes não é possível executá-la, por isso, os resultados da cobrança de multa não são os desejáveis. Face a esta situação, a DST envia informações às Polícias, com vista à proibição da entrada destes indivíduos em Macau e, ao mesmo tempo, a DST e a DSAJ estão a pensar recorrer a novos métodos para solucionar o problema.

Segundo a apresentação do Governo, os serviços competentes reforçaram a fiscalização, por isso, a exploração de pensões ilegais de forma aberta e pública deixou de ser frequente, mas, em consequência disto, as actividades de exploração passaram a ser feitas de forma mais oculta, e muitas vezes os hóspedes são angariados no Interior da China ou nos casinos, formando-se um círculo mais ou menos fechado entre os exploradores e os alojados. Na prática, as pensões estão intimamente ligadas aos interesses e às figuras associadas aos casinos. As pensões ilegais proporcionam alojamento, mas estão por vezes também envolvidas na prática do crime de cárcere privado, imigração ilegal e permanência

Z  
MM  
M  
L  
L  
L  
M



fora do prazo autorizado, no entanto, até ao momento ainda não foi descoberta qualquer ocupação de pensões ilegais por excursões organizadas de turistas.

## 2. Criminalização da prestação ilegal de alojamento

A Lei de Proibição de Prestação Ilegal de Alojamento entrou em vigor há três anos, mas as pensões ilegais persistem e até se verificou uma tendência de alastramento, começando pela zona ao redor dos casinos para a Rua da Praia do Manduco, zona da Areia Preta e Taipa, entre outras. Algumas opiniões da sociedade manifestam dúvidas quanto aos efeitos das disposições legais consagradas na lei em vigor. Entre estas opiniões, há quem considere que os efeitos dissuasores das sanções administrativas consagradas na lei vigente são insuficientes, por isso, tornando-se necessário rever o regime sancionatório, no sentido de proceder, sobretudo, à criminalização do acto de prestação ilegal de alojamento e, em consequência, à devolução de poderes de execução da lei à Polícia, sendo que a DST deixaria de assumir os trabalhos de investigação sobre o assunto. A Comissão ouviu as explicações dadas pelos representantes do Governo e ficou a perceber quais são as suas posições e opções.

Na opinião dos representantes do Governo, a elaboração e entrada em vigor da Lei de Proibição de Prestação Ilegal de Alojamento produziu efeitos positivos. A antiga lei, antes da entrada em vigor desta nova lei, não

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

era tão clara sobre a natureza das pensões ilegais, e os órgãos judiciais tinham uma forma divergente de interpretar a aplicação da lei anteriormente vigente. Isto junta-se ao facto de a lei da altura não consagrar instrumentos e meios suficientes, o que levou ao surgimento de actos de exploração desse tipo de pensões sem qualquer receio, e os serviços competentes responsáveis pela execução da lei não tinham nem capacidade nem aptidão para o tratamento da maioria dos casos. A Lei de Proibição de Prestação Ilegal de Alojamento, que foi elaborada e promulgada em 2010, resolveu basicamente os referidos problemas, cujo aspecto mais relevante é a disponibilização de fundamentos jurídicos para servir de base ao combate à prestação ilegal de alojamento e a atribuição de instrumentos mais eficientes como, por exemplo, as medidas provisórias consagradas na lei (incluindo a suspensão do abastecimento de água e electricidade, e aposição de selo) e o requerimento de mandado judicial para entrar nas fracções e efectuar investigação, que na prática são eficazes. A DST pune os casos de prestação ilegal de alojamento. Nas situações em que o indivíduo apresentou recurso contencioso, com excepção de um caso em que, nos primórdios da entrada em vigor da nova lei e por questões processuais, o tribunal não lhe deu razão, o Governo saiu sempre vencedor dos processos judiciais de que foi alvo. O que resulta desta realidade é que a exploração das pensões deixou de ser feita de forma tão pública como antes, e as situações de exploração e angariação de clientes reduziram-se bastante. Na realidade, este é um dos aspectos mais positivos demonstrados com a aplicação da lei.

*[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

Quanto ao regime sancionatório, os representantes do Governo consideram que as 800.000 patacas do valor máximo da multa determinado por lei são, em comparação com as sanções consagradas no Decreto-Lei n.º 16/96/M, de 1 de Abril, que regula as actividades de exploração de estabelecimentos hoteleiros e similares e demais infracções administrativas, uma sanção muito pesada, e as sanções administrativas por causa de prestação ilegal de alojamento determinadas na Lei de Proibição de Prestação Ilegal de Alojamento têm grandes efeitos dissuasores. Os representantes do Governo frisaram ainda que os objectivos e os aspectos legislativos importantes não são o agravamento das multas, mas sim a repressão dos exploradores que prestam alojamento ilegal. Quanto a isto, as medidas provisórias consagradas na lei são cruciais, uma vez que conseguem surtir de imediato bons efeitos.

Quanto à criminalização, ou não, do acto de prestação de alojamento ilegal, o Governo assumiu uma atitude cautelosa, salientando que há que ver, de forma objectiva, a função e os resultados do regime sancionatório criminal, uma vez que a função da lei tem os seus limites e, seja qual for o grau de responsabilidade definida na lei (incluindo a responsabilidade criminal), é difícil acabar por completo com as infracções e os crimes. O mesmo acontece com as pensões ilegais: a criminalização pode surtir fortes efeitos dissuasores, mas nem sempre é possível acabar com todos os actos ilegais.

*[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

Os representantes do Governo explicaram que a prestação ilegal de alojamento tem por objectivo principal a obtenção de lucros, e essa prestação acaba por ser, no fundo, um acto de exploração sem a devida licença. Atendendo à natureza do acto e à salvaguarda do equilíbrio entre diferentes regimes associados à matéria existentes no ordenamento jurídico de Macau, se o acto de prestação for criminalizado, não se deve definir uma moldura penal elevada, uma vez que, por exemplo, segundo o estipulado na Lei n.º 8/96/M, de 22 de Julho, sobre o jogo ilícito, quem, por qualquer forma, fizer a exploração de jogo de fortuna ou azar fora dos locais legalmente autorizados, ou quem for encarregado da direcção do jogo, é apenas punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa. No quadro ou no ordenamento jurídico vigente, mesmo que o acto de prestação ilegal de alojamento seja criminalizado, a sanção não deve ser mais grave do que a referida moldura. Mais ainda, para os crimes cuja moldura penal não seja superior a três anos, segundo a prática judicial, determina-se normalmente a suspensão da execução da pena. Quanto à prestação ilegal de alojamento, a suspensão da execução da pena é insuficiente para provocar medo, sobretudo, na maioria dos casos em que os exploradores não são residentes locais, por isso, dificilmente conseguirá surtir bons efeitos dissuasores.

Os representantes do Governo adiantaram ainda que, se o acto de prestação ilegal de alojamento for criminalizado, a marcha do processo de



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

execução da lei, da dedução de acusação e da sanção terá que obedecer às regras constantes do Código do Processo Penal, o que poderá ser mais moroso e impedir que se alcance a mesma rapidez que os procedimentos administrativos oferecem actualmente quanto à suspensão de abastecimento de água e electricidade e aposição de selo, entre outras medidas provisórias. Quanto à inspecção e aplicação de sanções às pensões ilegais, a criminalização vai ter impacto na respectiva eficiência, para além de não ser possível satisfazer as expectativas da sociedade.

Por isso, o Governo afirmou que nem sempre é possível resolver a questão das pensões ilegais através da alteração da lei ou da atribuição de poderes ou competências para a execução de uma lei aos órgãos de polícia. Há que assumir uma atitude cautelosa no que respeita à criminalização da prestação ilegal de alojamento e é necessário efectuar análises e estudar mais aprofundadamente o assunto.

### 3. Órgão responsável pela execução da lei e mecanismos de cooperação

Segundo as disposições consagradas na Lei de Proibição de Prestação Ilegal de Alojamento, compete à DST a fiscalização do cumprimento da lei em questão. A 1.ª Comissão Permanente, aquando da apreciação desta lei, levantou dúvidas quanto à capacidade e condições da DST para a execução da lei. O proponente frisou que a atribuição dos



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

poderes de execução da lei à DST era adequada e que o método adoptado foi sempre esse. No exercício da referida fiscalização, o pessoal da DST goza de poderes de autoridade pública e pode ainda, de acordo com a lei, solicitar às autoridades policiais a colaboração necessária. Crê-se que, no futuro, as competências atribuídas pela lei, bem como as medidas a adoptar, podem contribuir para assegurar a sua execução eficaz<sup>4</sup>.

No decurso dos trabalhos de acompanhamento, a Comissão manifestou, de igual modo, a sua atenção em relação ao grau de execução da lei, à dotação de recursos humanos disponíveis para o efeito e aos problemas existentes no mecanismo de cooperação durante a execução da mesma.

Segundo os dados facultados pelo Governo, a DST possui 54 inspectores, uma dotação de pessoal que satisfaz, essencialmente, as necessidades. Com vista a combater as pensões ilegais, o Governo criou ainda um grupo de trabalho interserviços que efectua, periódica ou pontualmente, trabalhos de vistoria, o qual também dá o devido acompanhamento às queixas apresentadas pela população, tanto às queixas apresentadas com identificação como as queixas anónimas. Quanto aos trabalhos de rotina diária, as Polícias efectuem, em conjunto com outros serviços, regularmente trabalhos de vistoria e de execução da presente lei e, se forem detectados indícios da existência de pensões ilegais, os casos são

<sup>4</sup> Vide Parecer n.º 1/IV/2010, da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, disponível em <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2010/03-2010/parecer.pdf>.



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

transferidos para a DST, e esta, por sua vez, de igual modo transfere depois para as Polícias os casos que apresentem indícios de crime, para que lhes seja dado o devido seguimento.

A Comissão entende que, tendo em consideração a natureza cada vez mais oculta das pensões ilegais, o respectivo combate não é assunto que diga respeito apenas aos serviços competentes responsáveis pela execução da lei, por isso, torna-se necessário aproveitar plenamente as forças vivas da sociedade e das associações. A Comissão espera que o Governo reforce a vistoria e fiscalização nas zonas mais críticas (NAPE e zonas novas ao redor do Porto Exterior) e, se forem detectadas fracções suspeitas, a DST deve proceder a vistorias frequentes. Ao mesmo tempo, há que aproveitar o apoio das associações, e estabelecer um mecanismo de cooperação entre o Governo e a população, com vista a combater eficazmente as pensões ilegais.

O Governo considera que é necessário um mecanismo de cooperação entre a DST e as associações cívicas, e adianta que vai reforçar o intercâmbio e a cooperação com as associações, que estão atentas aos trabalhos de combate às pensões ilegais, ou com as Assembleias de Condomínios, tudo com vista a elevar a eficácia do combate às pensões ilegais.

*[Handwritten signatures and initials on the right margin]*



#### 4. Eficácia da execução da lei

Segundo os dados facultados pelo Governo, até Abril deste ano foram seladas 485 fracções e determinadas sanções administrativas a 170 pessoas que exploravam e 88 pessoas que controlavam pensões ilegais, no entanto, apenas em 10% dos casos a multa foi cobrada com sucesso, e nada se conseguiu em relação aos restantes 90% dos casos.

O Governo explicou que é evidente que estas situações se devem, sobretudo, ao facto de quem explora ou controla as pensões ilegais serem, na sua maioria, indivíduos do exterior de Macau. Estes utilizam diferentes tipos de documentação para entrar e sair do Território e, para além disso, quando é detectada a existência de uma pensão ilegal, ausentam-se de Macau, factor este que constitui uma dificuldade para a investigação e, como não existem bens penhoráveis dos infractores em Macau, tudo isto leva à baixa taxa de execução do regime sancionatório. Contudo, mesmo assim, a Comissão continuou a prestar elevada atenção à situação e considera que essa baixa taxa afecta directamente a eficácia da execução desta lei e a dignidade da Lei, em geral, por isso, apelou ao Governo para realizar estudos profundos, a fim de encontrar soluções efectivas para resolver esta dificuldade.



## 5. Hotéis económicos e legalização de residenciais

Algumas opiniões da sociedade consideram que a constante subida do número de turistas e o reduzido número de hotéis económicos criou condições socioeconómicas para as pensões ilegais sobreviverem. Por isso, assumindo uma visão de longo prazo, o aumento da oferta de quartos de hotéis económicos é um meio importante para resolver a questão das pensões ilegais, com vista a satisfazer as necessidades dos turistas na procura de alojamento barato, e para reduzir, ou até eliminar, a procura existente no mercado que alimenta as pensões ilegais. Por outro lado, há quem entenda que é necessário tomar em consideração as experiências dos locais e das regiões vizinhas, no sentido de estudar a possibilidade de legalização de esquemas de alojamento residencial. A Comissão também manifestou a sua preocupação em relação a este assunto.

Os representantes do Governo afirmaram que já foram iniciados estudos sobre a legalização e criação de alojamentos residenciais, e adiantaram que, neste momento entende que, estas devem limitar-se a prédios autónomos ou fracções com saídas autónomas, não devendo ser estabelecidas nas fracções integradas em prédios de regime de propriedade horizontal. Quanto a este ponto, o Governo entende que existe consenso no seio da sociedade. Por outro lado, também manifestou a sua intenção de apoiar o desenvolvimento de hotéis

L  
M  
M  
M  
L  
L  
M



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

económicos. Se houver investidores com vontade de investir em hotéis económicos, o Governo vai acelerar todos os trâmites para a emissão da respectiva licença. Neste momento existem 5 pedidos para a construção de hotéis e 1 pedido para a expansão de um hotel económico, que podem vir a proporcionar mais 400 quartos de duas estrelas. Segundos dados facultados pelo Governo, existem em Macau 1.400 quartos em estabelecimentos hoteleiros de uma estrela e duas estrelas, e a respectiva taxa de ocupação ronda os 60%, enquanto a taxa de ocupação dos hotéis de três ou quatro estrelas supera os 80%. O Governo está a investir na criação de uma plataforma de informação sobre hotéis económicos, que inclua sistemas de marcação e reservas *online*, com vista a prestar apoio à divulgação destes hotéis económicos.

## 6. Aperfeiçoamento de diplomas associados ao assunto

As pensões ilegais têm como características a falta de licença, a exploração oculta e a ausência de registo do alojamento, portanto, são locais que proporcionam condições facilitadoras para a prática de actividades ilegais ou mesmo criminais. Face a isto, a Comissão entende que, com vista a elevar a eficácia da fiscalização das pensões ilegais, deve ter-se em consideração a articulação entre as leis relativas à gestão de prédios em regime de propriedade horizontal e ao arrendamento e o tratamento das pensões ilegais, no sentido de, por um lado, aperfeiçoar o regime jurídico sobre arrendamento, consagrando disposições que

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

regulem os contratos de arrendamento e a declaração dos contratos de arrendamento realizados, com vista a aumentar os efeitos dissuasores e a facilitar a atribuição de responsabilidades e, por outro, assumir uma atitude de gradual aperfeiçoamento da gestão predial, sendo assim necessário aumentar os trabalhos de registo e fiscalização das fracções arrendadas e também a entrada e saída dos hóspedes dos prédios.

Os representantes do Governo afirmaram que estão a discutir com a Direcção dos Serviços da Reforma Jurídica e dos Assuntos de Direito Internacional a revisão de uma parte do Código Civil que regula o arrendamento de imóveis. Ao mesmo tempo, consideram que é necessário aperfeiçoar o sistema de gestão dos prédios em regime de propriedade horizontal, procurar reforçar a vigilância efectuada pelos porteiros e os trabalhos de registo de quem entra e sai dos prédios, e intensificar a colaboração e o apoio para a denúncia de pensões ilegais, entre outros assuntos relacionados com direitos e responsabilidades.

## 7. Ilegalidades e crimes relacionados com as pensões ilegais

Segundo a apresentação do Governo, registaram-se grandes alterações na situação e na forma de exploração do alojamento em pensões ilegais em comparação com o passado<sup>5</sup>, pois as actividades de

<sup>5</sup> Na altura da elaboração da lei intitulada "Proibição de prestação ilegal de alojamento", as pensões ilegais destinavam-se a turistas para a obtenção de vantagens económicas. Tal como a nota justificativa da proposta de lei refere: "Nos últimos anos, o número de turistas tem aumentado progressivamente com o célere e crescente desenvolvimento do sector turístico



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

exploração passaram a ser feitas cada vez mais de forma encoberta e houve uma modificação do público-alvo a que estas pensões ilegais se destinam. Mais ainda, as pensões ilegais estão por vezes envolvidas em crimes, tais como, cárcere privado, tráfico de droga, homicídio, imigração ilegal e permanência fora do prazo autorizado, entre outros.

De facto, a sociedade preocupa-se com as pensões ilegais, uma vez que constituem um risco para a segurança pública, e está também atenta ao facto de serem locais onde se escondem práticas ilícitas e de puderem constituir o berço para a prática de crimes e ilegalidades. A sociedade realmente sentiu que a natureza das pensões ilegais sofreu modificações nos últimos anos e, além disso, surge também frequentemente referida na cobertura jornalística do mundo do crime, onde se reporta o envolvimento de pensões ilegais em actividades criminosas, e isto vem provar que não se trata de uma preocupação sem motivo da sociedade.

A Comissão prestou especial atenção à natureza das pensões ilegais e se esta foi, ou não, alterada, e convidou exclusivamente representantes da PSP e da PJ, a fim de ficar a perceber as situações de ilegalidade ou de prática de crimes relacionados com as pensões ilegais. A Comissão pediu ao Governo para lhe facultar informações sobre os tipos de crime envolvendo pensões ilegais, e respectivos dados, para análise.

---

*da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM). Neste contexto, algumas pessoas transformam as fracções residenciais em pensões e angariam turistas para alojamento, a fim de obter lucros ilegítimos”.*



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

*[Handwritten signatures and initials on the right margin]*

O Governo facultou à Comissão os dados estatísticos sobre as ilegalidades e a situação da prática de actividades criminosas nas pensões ilegais. Segundo os dados, em 2010, foram seladas 94 fracções e em 43 fracções registaram-se 71 crimes. Em 2011, foram seladas 93 fracções e em 48 destas fracções registaram-se 82 crimes. Em 2012, foram seladas 116 fracções e em 47 destas fracções registaram-se 106 crimes. Em 2013, foram seladas 149 fracções e em 73 destas fracções registaram-se 134 crimes. Em 2014 (até 24 de Abril), foram seladas 49 fracções, onde em 29 destas fracções verificaram-se 53 crimes. No entanto, não foi facultado o número de casos em que houve sucesso na fiscalização e posterior condenação em processo penal dos suspeitos.

Efectuada uma análise preliminar, percebeu-se que, quer o número de fracções seladas, quer o número de crimes, evidenciam uma tendência de aumento e, para além disso, cerca de metade das fracções seladas foi palco de actividades ilícitas. Os crimes verificados compreendem: furto, roubo, sequestro, usura, tráfico de droga, controlo de prostituição, acolhimento ilegal, entrada ilegal, homicídio, violação, entre outros. Alguns tipos de crime ocupam maior peso, por exemplo, acolhimento ilegal, reincidência de entrada ilegal, exploração de prostituição, entre outros.

Os representantes do Governo explicaram que a prestação de



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

alojamento ilegal tem um carácter diferente dos outros crimes referidos. A natureza essencial das pensões ilegais não sofreu, basicamente, qualquer alteração, pois as pessoas que exploram as pensões ilegais continuam a ter como objectivo a obtenção de lucros ilícitos, e os crimes são apenas um produto secundário dessas pensões ilegais, isto, porque crimes como o cárcere privado e o tráfico de droga não se limitam a estas pensões, pois também ocorrem em hotéis, *karaokes* e outros estabelecimentos nocturnos. Na realidade, o número de crimes constante nos dados não ocorreu integralmente em pensões ilegais, sendo que em alguns casos apenas ocorreu que o agente de conduta estava alojado em pensão ilegal.

— A Comissão considera que os dados relativos aos crimes esclarecem que as pensões ilegais não são um simples estabelecimento hoteleiro económico. Não se deve menosprezar os crimes derivados ou ocultados nas pensões ilegais. As perturbações que as pensões ilegais causam aos residentes têm que ser tratadas eficazmente. Assim sendo, atendendo às modificações registadas ao nível de exploração das pensões ilegais, sobretudo tendo em consideração a modificação do público-alvo a que as pensões ilegais se destinam e o aumento do número de crimes, com vista ao fortalecimento do combate, alguns deputados sugeriram o reforço do papel das Polícias nessas acções de fiscalização. Uns sugeriram que, quanto à execução da lei, os agentes administrativos devem ser substituídos pela autoridade policial. Outros sugeriram a atribuição do estatuto de autoridade de polícia criminal aos inspectores da DST.



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

Os representantes do Governo afirmaram que, actualmente, as Polícias participam, e executam a lei através de diferentes formas, que compreendem acções conjuntas de vistoria ou descoberta de pensões ilegais durante o processo de investigação da prática de crime. Existindo também uma coordenação de acções durante o processo de investigação da prática de crimes. Quanto à eventual criminalização do acto de prestação de alojamento ilegal, olhando para os efeitos práticos da aplicação da lei, as medidas ou meios de natureza administrativa consagrados pela lei, tais como, selagem, suspensão de fornecimento de água ou electricidade, são instrumentos eficazes.

A Comissão salienta que a eficácia da lei tem que ser testada através da prática. As pensões ilegais persistem, tendo-se verificado, até, uma certa tendência de alastramento. Além disso, são locais onde é elevada a taxa da prática de crimes, por isso, torna-se necessário pensar em dois rumos para melhorar a execução e aperfeiçoar a lei. Por um lado, é necessário melhorar a situação da execução da lei, por outro, a Lei de Proibição de Prestação Ilegal de Alojamento entrou em vigor há cerca de 4 anos, existindo, por isso, condições para se proceder à sua revisão, no que respeita à adequação, ou não, da atribuição das competências de execução da lei ao órgão administrativo em questão, à atribuição suficiente, ou não, de poderes e instrumentos de fiscalização, e ao efeito dissuasor, ou não, do regime jurídico sancionatório, entre outros, com vista a cimentar



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

a base jurídica para combater eficazmente as pensões ilegais.

É certo que os representantes do Governo também concordam que existe margem para revisão e melhoria da lei e, quanto às opiniões ou sugestões apresentadas pela Comissão, estes assumiram uma atitude de abertura, no entanto, consideram ainda que é necessário proceder a estudos profundos sobre o tipo de medidas a empregar em concreto.

#### 4. Balanço dos trabalhos de acompanhamento

1. O Governo assumiu uma posição proactiva em relação às solicitações da Comissão, surgidas no decurso da realização dos trabalhos de acompanhamento. O Governo não só enviou representantes dos serviços responsáveis pela execução da lei às reuniões, mas também apresentou, em resposta ao solicitado pela Comissão, as devidas informações. Os trabalhos de acompanhamento da Comissão surtiram bons efeitos na sociedade, o que facilitou a atracção da atenção dos serviços públicos e das forças sociais para o assunto, bem como o aperfeiçoamento das tarefas de combate às pensões ilegais.

2. Através dos trabalhos de acompanhamento, a Comissão apercebeu-se da situação de execução da lei, nomeadamente, quanto aos resultados e problemas existentes. Ao mesmo tempo, apercebeu-se da atitude e posição do Governo em relação às questões que despertaram a atenção da Comissão e da sociedade, tais como, a eventual criminalização da prestação ilegal de alojamento e a atribuição, ou não, dos poderes de



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

execução da lei às autoridades policiais. Apercebeu-se também do grau de relação entre as pensões ilegais e o crime, e apelou ao Governo para prestar atenção aos problemas decorrentes desta relação.

3. A Comissão apresentou opiniões concretas ao Governo para aperfeiçoamento da execução da lei, nas quais se incluem o reforço da fiscalização em zonas importantes, o estabelecimento de mecanismos de cooperação entre o Governo e a população, e o aumento da eficácia do respectivo combate às pensões ilegais. Estas sugestões mereceram uma reacção proactiva do Governo. Ao mesmo tempo, a Comissão também sugeriu ao Governo a realização de estudos sobre a eventual legalização de alojamentos residenciais e a promoção da construção de hotéis económicos, com vista a reduzir, assumindo uma perspectiva económica, a procura no mercado que é a fonte de alimentação das pensões ilegais.

4. Atendendo à necessidade de articulação entre os trabalhos de combate às pensões ilegais e as leis associadas à matéria, a Comissão apresentou as suas opiniões sobre o eventual aperfeiçoamento da legislação, nomeadamente, da lei sobre a gestão de prédios em regime de propriedade horizontal e da lei do arrendamento, entre outras, esperando que os serviços competentes reforcem os respectivos estudos. O Governo afirmou que vai assumir uma atitude proactiva no sentido de promover os trabalhos legislativos em curso. A Comissão irá em tempo oportuno efectuar trabalhos de acompanhamento sobre as matérias associadas à lei do arrendamento.

5. A Comissão considera que as pensões ilegais sofreram grandes

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

alterações, sobretudo no que respeita ao público-alvo a que se destinam, e além disso estão envolvidas em crimes relativamente graves. Os representantes do Governo consideram que ainda há margem para aperfeiçoamento da lei em vigor, adiantando que vão efectuar análises e estudos. Após um período de 6 meses, a Comissão vai realizar um acompanhamento dos resultados dos estudos do Governo.

Macau, aos 15 de Agosto de 2014.

A Comissão,

Chan Meng Kam

(Presidente)

Vong Hin Fai

(Secretário)

Cheong Lup Kwan Vitor



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



Cheang Chi Keong



José Maria Pereira Coutinho



Chui Sai Peng José



Leong On Kei



Láu Veng Seng



Zheng Anting



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

李靄娥

Lei Cheng I

黃潔貞

Wong Kit Cheng

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large '7' at the top, followed by several stylized signatures and initials.