

Relatório de análise sobre a necessidade de criminalização da exploração de pensões ilegais

O Grupo de Trabalho Interdepartamental
para o Estudo da Questão da Criminalização da
Exploração de Pensões Ilegais

Novembro de 2019

Relatório de análise sobre a necessidade de criminalização da exploração de pensões ilegais

I. Introdução

A prestação de serviços de alojamento ilegal em fracções residenciais para habitação, normalmente denominada por “exploração de pensões ilegais”¹, tem sido uma questão complexa que preocupa a sociedade de Macau. Ao longo dos anos, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (doravante designada por RAEM) e os diferentes sectores da sociedade têm adoptado diversas medidas direccionadas, incluindo a produção de legislação específica e o reforço da aplicação da lei, entre outras, a fim de prevenir e reprimir na raiz a exploração de pensões ilegais.

No âmbito legislativo, o Governo da RAEM implementou, em 2010, a Lei n.º 3/2010 (Proibição de prestação ilegal de alojamento), a qual estabeleceu medidas de fiscalização e regime sancionatório relativos à prestação ilegal de alojamento, de forma a reforçar o combate a esta actividade que incomoda a tranquilidade de vida da população e a operação normal do sector hoteleiro.

O artigo 2.º da Lei n.º 3/2010 define a prestação ilegal de alojamento como actividade de prestação de alojamento ao público sem licença para a exploração de estabelecimentos hoteleiros em prédio ou fracção autónoma não destinado a fins de actividade hoteleira ou similar (v.g. habitação, loja ou edifício industrial), cujo ocupante seja não residente da RAEM (v.g. turistas), salvo se se verificar uma das seguintes situações:

- 1) Ter sido concedida ao ocupante autorização especial de permanência (v.g. estudante do Interior da China que frequenta uma instituição de ensino superior em Macau) ou autorização de permanência de trabalhador não residente;

¹ O termo jurídico utilizado na Lei n.º 3/2010 (Proibição de prestação ilegal de alojamento) é “prestação ilegal de alojamento”.

- 2) Haver uma relação estável de arrendamento entre a pessoa que presta alojamento e o ocupante e ter sido entregue à Direcção dos Serviços de Finanças, antes da investigação daquela actividade, a declaração de contribuição predial relativa a essa relação (Modelo M/4 e Modelo M/4A);
- 3) A pessoa que presta alojamento e o ocupante conhecerem-se bem, antes do alojamento, por terem entre si uma relação familiar, profissional, de estudo ou outra relação pessoal, por causa da qual é prestado alojamento gratuito ao ocupante (v.g. o proprietário hospeda gratuitamente na sua casa um familiar oriundo do exterior de Macau).

As infracções previstas na Lei n.º 3/2010 constituem infracções administrativas, incluindo:

- 1) A exploração, gestão ou controlo por qualquer forma de pensões ilegais, sendo aplicável uma multa de 200 000 a 800 000 patacas (n.º 1 do artigo 10.º)²;
- 2) A angariação de pessoas com vista ao seu alojamento em pensões ilegais, sendo aplicável uma multa de 20 000 a 100 000 patacas (n.º 2 do artigo 10.º);
- 3) A violação do dever de colaboração previsto nesta lei, sendo aplicável uma multa de 3 000 a 100 000 patacas (n.ºs 3 a 5 do artigo 10.º).

Isto sem prejuízo da aplicação de outros regimes jurídicos às infracções de diferente natureza (v.g. crime), decorrentes da exploração de pensões ilegais, tal como os previstos no Código Penal, na Lei n.º 6/97/M, de 30 de Julho (Lei da Criminalidade Organizada), na Lei n.º 6/2004 (Lei da Imigração Ilegal e da Expulsão) e na Lei n.º 17/2009 (Proibição da produção, do tráfico e do consumo ilícitos de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas), entre outros.

² O n.º 6 do artigo 10.º da Lei n.º 3/2010 prevê o seguinte: “*Se a infracção administrativa prevista no n.º 1 envolver várias fracções autónomas a cada fracção corresponde a prática de uma infracção sancionada autonomamente.*”

No âmbito dos mecanismos e meios disponíveis para a aplicação da lei, o artigo 7.º da Lei n.º 3/2010 já prevê um mecanismo de vistoria conjunta; e o artigo 8.º da mesma lei prevê também que, caso se verifiquem indícios de que o prédio ou fracção autónoma está a ser utilizado para a prestação ilegal de alojamento, mas não seja possível aos funcionários da Direcção dos Serviços de Turismo (doravante designada por DST) entrarem no local para efeitos de investigação, deve o director da DST, mediante requerimento fundamentado, solicitar ao juiz de instrução criminal o mandado judicial para aceder ao prédio ou fracção autónoma em causa, com vista a resolver a questão de os agentes competentes para a aplicação da lei não poderem entrar na fracção para recolha de prova por falta de consentimento.

No plano da aplicação da lei, desde a entrada em vigor da Lei n.º 3/2010, o Governo da RAEM tem obtido resultados positivos no combate às pensões ilegais. No entanto, com o desenvolvimento célere da sociedade de Macau mesmo sendo a exploração das pensões ilegais muitas vezes proibida, esta continua a existir, havendo até uma tendência para a sua proliferação, o que suscita uma ampla atenção e discussão de todos os sectores da sociedade³.

Há quem considere que o modelo de exploração de pensões ilegais tem mudado, passando a ter uma ligação directa com alguns tipos de crime (tais como a permanência ilegal, a imigração ilegal, o cárcere privado, a prostituição, o tráfico e o consumo de drogas). As pessoas consideram ainda que as acções de combate às pensões ilegais não obtiveram o resultado desejado, questionando a força dissuasora das sanções administrativas previstas na lei vigente, reclamando a necessidade de revisão do regime sancionatório, em especial a criminalização da exploração de pensões ilegais, e esperando que seja reforçada a aplicação da lei através da substituição da DST por entidades policiais no âmbito dessa competência.

³ Vide o Relatório n.º 1/V/2016 (Assunto: Acompanhamento da situação da revisão da Lei da Proibição de prestação ilegal de alojamento, disponível em: <http://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2016-12/112195849036867ac5.pdf>) e o Relatório n.º 1/V/2014 (Assunto: Acompanhamento da situação de aplicação da Lei n.º 3/2010 - Proibição de prestação ilegal de alojamento, disponível em: <http://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2016-12/17799584905261ee4b.pdf>), ambos publicados pela Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Administração Pública da V Legislatura da Assembleia Legislativa, em 26 de Abril de 2016 e 15 de Agosto de 2014, respectivamente.

Há também opiniões em contrário, que consideram não ser aconselhável concretizar a criminalização da exploração de pensões ilegais, e que deve ser mantida a orientação legislativa baseada em sanções administrativas, reforçando as mesmas e aumentando a respectiva taxa de execução através da revisão da legislação.

Com o objectivo de analisar de forma integral a necessidade de criminalização da exploração de pensões ilegais e reforçar a intensidade e a eficácia no combate às pensões ilegais, o Governo da RAEM criou, em Dezembro de 2018, um grupo de trabalho interdepartamental para o estudo da questão da criminalização da exploração de pensões ilegais (doravante designado por “grupo de trabalho interdepartamental”), coordenado pela Senhora Secretária Dr.^a Sónia Chan Hoi Fan, tendo como seus membros representantes da área da administração e justiça, da segurança, dos assuntos sociais e cultura, bem como do Ministério Público.

O grupo de trabalho interdepartamental, através da realização de reuniões, procedeu à discussão e análise profundas sobre a questão das pensões ilegais e participou também num colóquio realizado com 11 associações de Macau atentas a esta matéria e associações profissionais na área jurídica, procedendo ao intercâmbio em relação ao regime jurídico actualmente vigente e aos problemas emergentes da sua aplicação, continuando, simultaneamente, a prestar atenção às reportagens e comentários apresentados no seio da sociedade em relação à exploração de pensões ilegais.

O presente relatório de análise começa por proceder à organização e análise das diferentes opiniões manifestadas sobre a necessidade de criminalização da exploração de pensões ilegais, para atingir um juízo e uma conclusão básica sobre a questão em causa. Com base nisto, e ainda em conjunto com a análise dos motivos complexos que dão origem às pensões ilegais, o relatório vem apresentar uma solução integral e direccionada, que serve de referência para os serviços competentes na altura da tomada de decisão.

II. Síntese das opiniões acerca da necessidade de criminalização da exploração de pensões ilegais e conclusão da respectiva análise

Tendo em consideração as reuniões realizadas pelo grupo de trabalho interdepartamental, o colóquio realizado com as associações atentas a esta matéria e as associações profissionais na área jurídica, as opiniões apresentadas pelos deputados à Assembleia Legislativa, bem como as reportagens e comentários apresentados no seio da sociedade em relação à exploração de pensões ilegais, as principais opiniões relativas à sua criminalização podem ser sintetizadas da seguinte forma:

1. Fundamentos principais para defender a criminalização

1) As pensões ilegais têm uma ligação directa com alguns tipos de crime: A exploração, sem licença, de um estabelecimento para actividades de alojamento em forma hoteleira, pode ser punida com sanções administrativas se partirmos da ideia de que se trata de uma actividade comercial de exploração de alojamento sem licença. No entanto, as pensões ilegais já se tornaram esconderijos de criminosos, onde se alojam indivíduos indocumentados, pessoas com armas, consumidores de droga, pessoas que se prostituem, entre outros. Portanto, estes lugares já não são simplesmente utilizados para actividades comerciais de prestação de alojamento aos turistas, mas tornaram-se locais de risco para a segurança pública, pelo que se justifica a criminalização da exploração das pensões ilegais, a fim de combater os berços de criminalidade.

2) Baixa taxa de execução e falta do efeito dissuasor das sanções administrativas: Na prática, a pessoa que presta alojamento ilegal é frequentemente um não residente de Macau. Mesmo que seja descoberta pelas autoridades, essa pessoa pode facilmente abandonar Macau sem pagar a multa, uma vez que as sanções administrativas não podem privá-la da liberdade pessoal, o que resulta na baixa taxa de execução das sanções administrativas. Assim sendo, para dissuadir de forma mais eficaz as infracções a este respeito, devem ser aplicadas sanções penais às pessoas que prestam alojamento ilegal,

impedindo a sua saída de Macau, devendo a multa não paga sem justa causa ser convertida em pena de prisão, de forma a demonstrar e garantir a força dissuasora da sanção jurídica.

3) Limitações e atrasos na aplicação da lei por funcionários da DST:

No contexto da tendência de uma ligação directa entre as pensões ilegais e a criminalidade, surgem frequentemente casos em que o agente está envolvido em outros tipos de crime. É natural que falte aos investigadores dos serviços administrativos a experiência e os conhecimentos profissionais suficientes para esses casos, nomeadamente na recolha de informações e utilização de meios de inquérito e técnicas de captura, entre outros. Assim, é possível ocorrerem incidentes imprevistos ou perderem-se importantes oportunidades de recolher provas, sendo por isso desaconselhável que os investigadores dos serviços administrativos insuficientemente equipados sejam incumbidos da tarefa de aplicação da lei. A par disso, actualmente, estes investigadores são apenas pouco mais de 40, pelo que, não obstante a colaboração na vistoria prestada pelo Corpo de Polícia de Segurança Pública (doravante designado por CPSP), é impossível aproveitar a vantagem dos recursos humanos do CPSP com essa mera colaboração, razão pela qual se sugere a criminalização da exploração de pensões ilegais, passando a aplicação da lei a ser dirigida pelo CPSP.

4) Precedentes em relação à criminalização da exploração de pensões ilegais nas regiões vizinhas: Na Região Administrativa Especial de Hong Kong (doravante designada por RAEHK), a actividade de exploração de hotéis ou “*guesthouses*” sem licença é considerada crime, sendo aplicadas simultaneamente a multa administrativa e a sanção penal.

2. Fundamentos principais contra a criminalização

1) O Direito Penal deve ser o último recurso: Sendo o meio sancionatório penal o mais severo do Direito e podendo privar o agente da sua liberdade pessoal em muitas situações, a força dissuasora do Direito Penal é inevitavelmente a mais forte, razão pela qual se deve ter em conta o princípio da subsidiariedade do Direito Penal, isto é, a intervenção penal deve ser apenas o último recurso.

2) O bem jurídico protegido no âmbito do combate à exploração de pensões ilegais ainda não atinge o nível em que se exige a intervenção penal: Na verdade, a actividade de exploração de pensões ilegais viola as disposições relativas ao regime de licenciamento dos estabelecimentos em questão. O bem jurídico directamente violado nesta actividade refere-se à ordem administrativa dos hotéis e pensões, que deve ser salvaguardada pelo Governo, não significando que esta actividade esteja sujeita a criminalização, apesar das preocupações que tem causado em relação a riscos de segurança pública, incêndios, saúde pública e segurança dos edifícios. Assim, dada a sua natureza, o bem jurídico em causa ainda não atinge o nível em que se exige a respectiva criminalização.

3) Não existe uma relação necessária entre a exploração de pensões ilegais e a prática de crimes nestas: Não existe uma relação necessária entre as pensões ilegais e os crimes, na medida em que os crimes podem acontecer em qualquer outro lugar (tais como em hotéis ou na rua), para além das pensões ilegais.

4) Existe uma incerteza considerável acerca dos efeitos reais da criminalização: A criminalização irá reforçar o combate, mas, por outro lado, em termos de recolha e produção de provas, as exigências são também mais elevadas. Além disso, após a criminalização, se forem revogadas as sanções administrativas em vigor, a situação pode não melhorar. Adicionalmente, após a eventual criminalização, a exploração de pensões ilegais poderá ser considerada apenas como um crime leve. Mesmo que o agente seja condenado, é possível que lhe seja aplicada apenas uma suspensão da pena ou pena de multa. Além disso, no âmbito da aplicação da pena, a lei penal de Macau prevê expressamente a preferência pela pena de multa caso esta não obste ao cumprimento das finalidades da punição. Por isso, é possível que se obtenha o mesmo efeito que as sanções administrativas no âmbito de aplicação da lei.

5) A dificuldade na execução das sanções administrativas não significa falta de força dissuasora: As sanções previstas na actual Lei n.º 3/2010 são severas, especialmente tendo em consideração a possibilidade de aplicação de uma multa de 200 000 a 800 000 patacas a uma única fracção autónoma, além

das medidas provisórias de aposição de selo e de suspensão do abastecimento de água e de electricidade, o que pode fazer cessar de imediato a infracção e possui já bastante força dissuasora. Quanto aos agentes não residentes de Macau que se recusem a pagar a multa e fujam para o exterior de Macau, as medidas de proibição de entrada em Macau, previstas no Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro (Regime geral das infracções administrativas e o respectivo procedimento) e na Lei n.º 6/2004, vigentes, podem já impedi-los de voltar a explorar pensões ilegais em Macau. Uma vez que as medidas sancionatórias em vigor já são bastante severas, o foco deve consistir na intensidade das acções na aplicação da lei e no aperfeiçoamento das medidas sancionatórias administrativas.

6) Deve aproveitar-se de forma cabal as disposições vigentes no âmbito penal: Pode aproveitar-se plenamente as disposições vigentes no âmbito penal para punir os crimes ocorridos nas pensões ilegais, e estas sanções já são em si severas. Por exemplo, aos actos de cárcere privado pode ser aplicado o artigo 152.º do Código Penal; à exploração de prostituição pode ser aplicada a Lei n.º 6/97/M, de 30 de Julho; ao acolhimento da pessoa que se encontre em situação de imigração ilegal para obter benefícios pode ser aplicada a Lei n.º 6/2004; e aos actos de tráfico e consumo de drogas pode ser aplicada a Lei n.º 17/2009, entre outros.

7) Outros países ou regiões em geral não criminalizam a exploração de pensões ilegais: Na perspectiva do direito comparado, o Interior da China, a região de Taiwan da China e Portugal adoptam uma política legislativa de aplicação de sanções administrativas para a exploração de pensões ilegais.

3. Síntese das opiniões relativas à necessidade de criminalização e conclusão da respectiva análise

Sintetizando as opiniões acima referidas, pode concluir-se que a maioria tem entendido que o ponto fulcral da questão não reside na criminalização da exploração de pensões ilegais, sendo mais importante analisar os motivos que dão origem à exploração de pensões ilegais e, com base nisso, encontrar soluções eficazes para reprimir estes actos ilícitos.

A maioria das opiniões é a favor de uma ponderação cautelosa sobre a necessidade de criminalização da exploração de pensões ilegais, tendo em conta a complexidade e o rigor do sistema jurídico-penal e do processo penal, o alto grau de exigência quanto à recolha e à eficácia das provas, bem como a incerteza dos efeitos desejados com a criminalização. Estas opiniões sustentam que, com base no sistema jurídico vigente, se deve aperfeiçoar as normas sobre as sanções administrativas, esclarecer a responsabilidade das pessoas envolvidas, incluindo o proprietário/locador, o arrendatário/sublocador, o mediador imobiliário, o administrador de propriedades e o ocupante de pensão ilegal, bem como reforçar a intensidade da aplicação da lei e a divulgação jurídica, com vista a incentivar os cidadãos a participarem a ocorrência de infracções. Segue-se abaixo a análise detalhada:

1) A questão da necessidade de criminalização da exploração de pensões ilegais

(1) Análise da necessidade de criminalização da exploração de pensões ilegais

Face à síntese das opiniões expostas relativamente à questão da necessidade de criminalização da exploração de pensões ilegais, pode constatar-se que, tanto a criminalização como a não criminalização têm as suas vantagens e desvantagens. Todavia, após uma comparação entre os efeitos dos meios penais e administrativos no âmbito da aplicação da lei, tendo ainda em conta a tempestividade e o rigor do procedimento sancionatório penal e do procedimento sancionatório administrativo, a relação entre o bem jurídico e os actos criminosos implicados na exploração de pensões ilegais e ainda as políticas legislativas de outros países ou regiões quanto à exploração de pensões ilegais, entende-se que a criminalização não é uma solução eficaz para resolver o actual problema das pensões ilegais, pelas razões que se apresentam em seguida:

(1.1) Comparação entre os efeitos dos meios penais e administrativos no âmbito da aplicação da lei

As pessoas que defendem a criminalização consideram que as sanções administrativas têm uma baixa taxa de execução e que não chegaram a produzir um efeito dissuasor, pelo que devem ser aplicadas sanções penais às pessoas que exploram as pensões ilegais, impedindo que estas fujam para fora de Macau e transformando em pena de prisão a multa não paga sem justo motivo. É verdade que, comparativamente com as sanções administrativas, as sanções penais constituem um meio sancionatório mais severo e possuem uma maior coercibilidade e uma maior força dissuasora. Por isso mesmo, a maioria das opiniões frisa a importância de se ter em conta o “princípio da subsidiariedade das sanções penais”, ou seja, as sanções penais devem intervir apenas como último meio sancionatório. Isto porque, com a penalização ou criminalização das infracções comuns, sem primeiro esgotar outros meios disponíveis, o Direito Penal irá afectar um âmbito cada vez mais amplo da vida social, podendo fazer diminuir cada vez mais os direitos e a liberdade dos cidadãos (na verdade, um indivíduo pode, mediante retribuição, dar de arrendamento a sua habitação para outros residirem, desde que cumpra o disposto no actual Código Civil, incluindo o artigo 1041.º e artigos relacionados (arrendamento), ou o disposto no artigo 798.º e artigos seguintes (hospedagem) do actual Código Comercial), o que pode provocar um desequilíbrio de interesses entre a defesa social e a protecção dos direitos e interesses relevantes e acaba por ser desfavorável à protecção dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos.

Mesmo que a criminalização possa gerar uma maior força dissuasora, a mesma pode não conseguir alcançar plenamente os efeitos de prevenção e repressão de infracções. Pode até acontecer que, após a eventual criminalização, as medidas provisórias que actualmente se podem aplicar de imediato e que são extremamente eficazes para fazer cessar as infracções – selagem do imóvel e suspensão do abastecimento de água e electricidade – deixem de se poder aplicar de forma tão célere e imediata como quando se tratavam de medidas administrativas. Além disso, a lei processual penal vigente não prevê medidas de coacção semelhantes às medidas provisórias supramencionadas.

Ademais, tal como foi frisado em várias opiniões, a Lei n.º 3/2010, actualmente em vigor, para além de medidas provisórias, também estipula que se possa aplicar uma multa de valor compreendido entre as 200 000 e 800 000 patacas a cada fracção autónoma. Esta sanção, em comparação com as sanções aplicadas em outros países e regiões, já é bastante severa, não se podendo, conseqüentemente, considerar a força dissuasora das sanções administrativas como sendo insuficiente. A razão pela qual a força dissuasora das sanções administrativas não é suficientemente sentida prende-se principalmente com as dificuldades verificadas na aplicação da lei, nomeadamente o facto de a maioria dos agentes que exploram as pensões ilegais ser não residente de Macau (com uma proporção de 79,42% do número total⁴), com os problemas de administração dos edifícios que as medidas de suspensão do abastecimento de água e electricidade trazem e com a baixa taxa de cobrança das multas. Todavia, ao analisarmos objectivamente estes problemas, constatamos que a criminalização deste acto também dificilmente será uma solução, especialmente se não for possível localizar o infractor que explora esta actividade. Nestes casos que utilidade terá a criminalização? No fim o que poderá acontecer é as sanções penais obterem os mesmos resultados que as sanções administrativas no âmbito da aplicação da lei.

Além disso, as pessoas que defendem a criminalização consideram que assim se pode reforçar os efeitos sancionatórios e de combate à exploração de pensões ilegais. Em relação a isso, tal como foi referido no Relatório n.º 1/V/2014 da Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Administração Pública da Assembleia Legislativa, mesmo que se venha a tipificar como crime o acto de exploração de pensões ilegais, em articulação com o sistema penal de Macau, a moldura da pena de prisão prevista para este crime, em princípio, não será superior a três anos. Nos termos do Código Penal, a execução das penas de prisão não superiores a três anos pode ser suspensa ou

⁴ Segundo dados recolhidos, desde a entrada em vigor da Lei n.º 3/2010 até 28 de Fevereiro de 2019, verifica-se um total de 1239 pessoas que exploram pensões ilegais (incluindo os que prestam directamente o alojamento e aqueles que controlam os prédios ou fracções autónomas utilizados para a prestação ilegal de alojamento), sendo 255 residentes de Macau (20,58%) e 984 não residentes de Macau (79,42%).

substituída por pena de multa⁵ (tendo como referência a prática judicial, as penas dos delinquentes primários são normalmente suspensas). Isso vai levantar outro problema: nos termos da legislação vigente, é aplicável aos infractores que exploram as pensões ilegais uma multa até 800 000 patacas. Dado que, em princípio, a exploração de pensões ilegais tem por objectivo a obtenção de lucro, ao ponderar-se sobre a aplicação entre uma multa de 800 000 patacas e uma pena de prisão suspensa aos infractores, pode-se antever que a criminalização pode não surtir o efeito desejado. Ademais, se for aplicada uma pena de multa ao infractor, será uma medida semelhante à sanção administrativa, ou seja, a sua aplicação terá os mesmos efeitos.

É de notar que, relativamente a estrangeiros que não tenham efectuado o pagamento das multas e fugiram depois do caso, o Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro e a Lei n.º 6/2004, sobre as medidas de proibição de entrada na RAEM, já pode prevenir que estes voltem a explorar pensões ilegais em Macau; e o artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro⁶ contém disposições específicas quanto aos infractores não residentes de Macau, incluindo a aceleração do respectivo procedimento sancionatório, devendo o infractor prestar a caução no montante mínimo da multa aplicável, sendo que o não pagamento da multa impede a reentrada em Macau.

Além disso, não é adequado criminalizar-se a exploração de pensões ilegais simplesmente pela razão de se enfrentarem problemas com a aplicação da lei. Isto porque, nos termos da Lei n.º 3/2010 em vigor, a fim de se averiguar se se está perante uma situação de prestação ilegal de alojamento, a DST pode

⁵ Nos termos do Código Penal, o valor da pena de multa é fixado de acordo com a situação económica, financeira e encargos pessoais do agente e cada dia de multa corresponde a uma quantia entre 50 e 10 000 patacas.

⁶ O artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro (Infractores não residentes) define que: “1. Quando o infractor não seja residente de Macau, o procedimento é acelerado por forma a que o pagamento da multa, quando devida, seja assegurado antes da sua saída do Território. 2. No caso previsto no número anterior, o infractor, quando identificado, presta uma caução de montante igual ao do valor mínimo da multa aplicável. 3. A caução referida no número anterior é perdida a favor do Território quando venha a ser aplicada uma multa que não seja voluntariamente paga e não seja interposto recurso da respectiva decisão sancionatória ou, tendo-o sido, não tenha obtido provimento. 4. Quando o infractor: a) Se recuse a prestar a caução referida no n.º 2; b) Venha a ser sancionado com uma multa que não pague voluntariamente; c) Não recorra da respectiva decisão sancionatória ou, tendo recorrido, não tenha obtido provimento; e d) Abandone o Território, não pode voltar a entrar neste antes da multa se mostrar paga.”

efectuar vistorias, em conjunto com outras entidades públicas, nomeadamente o CPSP. Isto também foi referido no Relatório n.º 1/V/2016 da Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Administração Pública da Assembleia Legislativa: *“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”* e *“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”*⁷, isto pode implicar também problemas de recursos humanos e, ao contrário do que afirmam as pessoas que defendem a criminalização, a actuação do CPSP em substituição dos outros serviços competentes no âmbito da aplicação da lei pode não resolver o problema de limitações e atrasos actualmente verificados a nível dos recursos humanos.

(1.2) Tempestividade e rigor do procedimento sancionatório penal e do procedimento sancionatório administrativo

Além dos efeitos no âmbito da aplicação da lei referidos no ponto anterior, algumas opiniões a favor da criminalização consideram que o procedimento sancionatório administrativo relativo à exploração de pensões ilegais é demasiado moroso e apresenta uma baixa eficácia no âmbito da aplicação da lei, pelo que sugerem a responsabilização dos infractores através do procedimento sancionatório penal. Na verdade, o procedimento administrativo é mais célere, evitando-se todo o longo e moroso procedimento da acção judicial para se efectivar a responsabilidade penal do agente, especialmente o tempo de julgamento. Além disso, enquanto a lei processual penal impõe uma fasquia mais rigorosa no que toca à recolha e à eficácia das provas, exigindo

⁷ Vide o Relatório n.º 1/V/2016 da Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Administração Pública da Assembleia Legislativa, p. 4 (Assunto: Acompanhamento da situação da revisão da Lei da Proibição de prestação ilegal de alojamento), disponível em <http://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2016-12/112195849036867ac5.pdf>.

provas mais rigorosas para a determinação da existência de um acto criminoso, a sanção administrativa permite evitar situações em que o agente é absolvido porque as provas não satisfazem os requisitos exigidos pela lei penal.

Quanto a isto, na opinião de vários especialistas e académicos, a lei penal é extremamente complexa e exige um grande rigor no que toca à punição dos crimes, e após a criminalização, os problemas concretos podem não ser resolvidos e, mais ainda, as custas judiciais podem aumentar consideravelmente ou pode ocorrer desperdício de recursos judiciais. Ademais, tendo em conta o princípio do “*in dubio pro reo*” ou do “benefício da dúvida em favor do réu” do Direito Penal, é muito provável que venham a surgir situações em que não seja possível recolher provas suficientes sem margem de dúvida e, conseqüentemente, não se possa efectivar a responsabilidade penal do agente que explora a pensão ilegal, o que pode levar a que os efeitos da sanção penal sejam até menores do que os da sanção administrativa no combate efectivo à exploração de pensões ilegais.

(1.3) Relação entre o bem jurídico envolvido e os actos criminosos implicados na exploração de pensões ilegais

Tal como já foi frisado por vários especialistas e académicos, a exploração de pensões ilegais consiste, no seu âmago, na exploração não licenciada de um estabelecimento. O bem jurídico que está a ser directamente violado é a ordem administrativa dos hotéis e pensões que deve ser salvaguardada pelo Governo, o qual, tendo em conta a sua natureza, se considera como não tendo ainda atingido um grau de importância tal que necessite da intervenção penal. Isto porque, sendo o último meio a que se deve recorrer, o Direito Penal visa principalmente proteger os bens jurídicos mais importantes na vida social, como por exemplo a vida humana, a integridade física, a liberdade, a honra, a dignidade, o património, o humanitarismo e a estabilidade do sistema da RAEM, não se destinando à situação ora em discussão de simples exploração de actividades comerciais por alguém que não seja titular da respectiva licença ou a quem não tenha sido atribuída a licença.

Além disso, em relação a bens jurídicos que devem ser protegidos pelo direito penal, a lei penal em vigor já regula os actos criminosos que actualmente possam ocorrer nas pensões ilegais, sendo exigida para os mesmos a intervenção penal (*vide* o Ponto 1.4 abaixo indicado para os detalhes), pelo que, não se deve confundir a “exploração de pensão ilegal” com a “prática de crimes na pensão ilegal”.

Além disso, uma das principais justificações a favor da criminalização baseia-se na ligação directa entre a prestação ilegal de alojamento e certos tipos de criminalidade. No entanto, há que distinguir a “exploração de pensões ilegais” da “prática de crimes nas pensões ilegais”. Trata-se de dois tipos de actos, até porque o segundo tipo não se circunscreve apenas às pensões ilegais, podendo também acontecer nos hotéis, salas de *karaoke* ou outros espaços de entretenimento ou lazer legalmente explorados. Além disso, sendo a exploração não licenciada de outros tipos de estabelecimentos (v.g. hotéis, salas de *karaoke*, restaurantes, centros de máquinas de diversão e jogos electrónicos e cibercafés não licenciados) considerada, nos termos do regime jurídico vigente em Macau, apenas uma infracção administrativa, será que, em coerência, é necessário criminalizar também a exploração não licenciada desses outros tipos de estabelecimentos (nomeadamente os actos de natureza idêntica à exploração de hotéis sem licenças) devido à ocorrência de certos crimes nos mesmos? Quanto a isto, existem várias opiniões que afirmam não existir uma relação directa entre as pensões ilegais e a criminalidade, além de que estes actos criminosos não se verificam apenas nas pensões ilegais, devendo-se ter em conta a harmonia de todo o sistema jurídico.

(1.4) A lei penal em vigor já regula os actos criminosos em causa

Algumas opiniões a favor da criminalização consideram que o combate à exploração de pensões ilegais deve ter como ponto de partida a prevenção geral da lei penal (a prevenção positiva e a prevenção negativa, respectivamente). A prevenção negativa refere-se principalmente ao efeito dissuasor da aplicação de sanções e pena de prisão aos agentes que pratiquem os actos proibidos na lei. Em relação a isso, estamos cientes das teorias de prevenção geral e de prevenção especial que fazem parte da doutrina penal. Todavia, é de frisar que, tal como opinam certos especialistas e académicos, a lei penal em vigor já prevê sanções

para os actos criminosos que se possam verificar nas pensões ilegais, sanções essas que já são em si severas, nomeadamente:

- Pode-se aplicar o artigo 152.º (Sequestro) do Código Penal em relação ao cárcere privado e, dependendo das circunstâncias, pode o agente ser punido com pena de prisão até 15 anos;
- Pode-se aplicar o artigo 8.º (Exploração de prostituição) da Lei n.º 6/97/M, de 30 de Julho em relação à exploração de prostituição, podendo o agente ser punido com pena de prisão até 3 anos;
- Pode-se aplicar o artigo 15.º (Acolhimento) da Lei n.º 6/2004 em relação ao acolhimento de imigrantes ilegais a troco de benefício, podendo o agente ser punido com pena de prisão de 2 a 8 anos;
- Em relação ao tráfico ou consumo de drogas, pode-se aplicar, nomeadamente, o artigo 8.º (Tráfico ilícito de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas - em circunstâncias normais o agente é punido com uma pena de prisão até 15 anos), o artigo 12.º (Incitamento ao uso ilícito de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas - em circunstâncias normais o agente é punido com uma pena de prisão até 3 anos) e o artigo 14.º (Consumo ilícito de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas - em circunstâncias normais o agente é punido com uma pena de prisão até 1 ano), todos da Lei n.º 17/2009.

Face ao exposto, deve efectivar-se a eventual responsabilidade penal pela prática de um crime de quem explorar a actividade de pensões ilegais e de outras pessoas envolvidas através da utilização na plenitude da legislação penal em vigor e do reforço das acções de combate. Ao criminalizar-se as infracções administrativas comuns, sem se ter primeiro esgotado outros métodos de resolução deste problema, nomeadamente a utilização na sua plenitude da legislação penal em vigor, o reforço da aplicação da lei ou o aperfeiçoamento das normas existentes atinentes às sanções administrativas, pode-se estar a violar as exigências decorrentes do “princípio da subsidiariedade das sanções penais”.

(2) Fundamento do Direito Comparado: Políticas legislativas adoptadas por outros países ou regiões quanto à exploração de pensões ilegais

As opiniões a favor da criminalização apontam para os precedentes das regiões vizinhas (por exemplo a RAEHK) na criminalização da exploração de pensões ilegais. No entanto, após uma análise do Direito Comparado, constata-se que a orientação legislativa predominante (especialmente nas regiões do sistema do direito continental) consiste na política de aplicação de sanções administrativas à exploração de pensões ilegais, incluindo o Interior da China, a região de Taiwan da China e Portugal, país com o qual Macau mantém profundas ligações a nível do sistema jurídico. A RAEHK, por sua vez, adopta o sistema do direito anglo-saxónico, não existindo a noção de “infracção administrativa” no seu sistema jurídico, pelo que a mesma não se pode comparar directamente com a situação de Macau (*vide* Ponto 3. abaixo para mais detalhes).

2) Proposta de manutenção das sanções administrativas, passando o CPSP a ser a entidade competente para a aplicação da lei em substituição da DST

Sendo o CPSP, por lei, um órgão de polícia criminal, o mesmo tem como atribuições principais a investigação de actos criminosos e a manutenção da segurança pública, bem como coadjuvar as autoridades judiciais, não estando, geralmente, envolvido na emissão de licenças e alvarás ou na aplicação de sanções administrativas.

Acresce que, nos termos do Código de Processo Penal, da Lei n.º 9/2002 (Lei de Bases da Segurança Interna da Região Administrativa Especial de Macau) e da Lei n.º 14/2018 (Corpo de Polícia de Segurança Pública), entre outros diplomas, quando uma determinada conduta constitui crime, cabe às autoridades policiais a aplicação da lei relativamente a esta conduta criminosa. Ou seja, caso seja verificada a prática de um crime numa pensão ilegal, compete às autoridades policiais tratar do assunto, tal como se este tivesse sido

praticado em qualquer outro local⁸. Assim, nos termos das normas em vigor, é da competência da DST fiscalizar as infracções administrativas, ou seja, a mera exploração de pensões ilegais.

Por outro lado, foi precisamente tendo em consideração a natureza do trabalho de vistoria às pensões ilegais que o artigo 7.º da Lei n.º 3/2010 prevê que a DST pode, por si só ou em conjunto com outras entidades públicas, nomeadamente com o CPSP, efectuar acções de vistoria; e na prática actual, já foi criado um mecanismo de cooperação entre o CPSP e a DST no âmbito da inspecção conjunta.

Nota-se que no sistema jurídico vigente em Macau, não é rara esta forma de aplicação da lei, em que a fiscalização e a aplicação das sanções atinentes às infracções administrativas cabem a um serviço administrativo, sendo este coadjuvado pelas autoridades policiais na medida do necessário, servindo-nos de exemplo o estipulado na Lei n.º 8/2005 (Lei da protecção dos dados pessoais), na Lei n.º 5/2011 (Regime de prevenção e controlo do tabagismo) e na Lei n.º 8/2014 (Prevenção e controlo do ruído ambiental).

Acresce que o CPSP caracteriza-se como órgão de polícia criminal nos termos da lei de processo penal, e a Lei n.º 14/2018 também estipula expressamente que a investigação criminal é uma das atribuições principais do CPSP. Portanto, a atribuição de competências excessivas a este corpo relativas à investigação de infracções administrativas é susceptível de, por um lado, prejudicar a prossecução das suas atribuições principais relativas à investigação criminal e, por outro lado, de confundir o seu papel na RAEM quanto ao desempenho das suas atribuições principais.

Por isso, relativamente à questão da entidade competente para a aplicação da lei, é necessário ponderar com precisão o equilíbrio e articulação entre a forma como a lei é actualmente aplicada e os regimes legais envolvidos.

⁸ Isto está previsto no n.º 1 do artigo 3.º (Competência) da Lei n.º 3/2010: “*Compete à Direcção dos Serviços de Turismo (DST) a fiscalização do cumprimento da presente lei e a instrução dos processos relativos às infracções administrativas nela previstas, sem prejuízo das competências de outras entidades públicas*”.

3) Análise em termos do Direito Comparado quanto à determinação da natureza das infracções e à respectiva entidade competente para a aplicação da lei

Nos termos do “Regulamento para a administração da segurança no sector do turismo” do Interior da China, compete às autoridades de segurança pública garantir a segurança no sector do turismo, tendo como competências principais orientar e fiscalizar o estabelecimento de regimes de segurança e a implementação de medidas preventivas de segurança pelos hotéis, auxiliar os hotéis na formação dos seus trabalhadores relativamente a conhecimentos de segurança nesta área e punir, nos termos da lei, os infractores e criminosos que violem os legítimos direitos e interesses dos hotéis e dos seus clientes. As autoridades de segurança pública têm a discricionariedade de emitir uma advertência ou aplicar uma multa administrativa até 200 *yuan* relativamente aos casos de exploração não licenciada de estabelecimentos hoteleiros.

Nos termos do Capítulo 349 “*Hotel and Guesthouse Accommodation Ordinance*” da RAEHK, compete aos serviços de licenciamento subordinados ao *Home Affairs Department* aplicar este diploma e emitir as licenças hoteleiras, bem como exercer as tarefas atinentes à aplicação da lei. A exploração não licenciada da actividade hoteleira é considerada crime, podendo o agente ser condenado com multa até \$200,000 dólares de Hong Kong e pena de prisão até 2 anos, bem como condenado com uma multa adicional até \$20,000 dólares de Hong Kong para cada dia em que a conduta criminosa se mantenha.

Nos termos da “*Act for the Development of Tourism*”, “*Regulations for the Administration of Hotel Enterprises*” e “*Regulations for Administration of Tourist Hotel Enterprises*” da região de Taiwan da China, as entidades competentes são os serviços de Turismo do departamento de Trânsito, bem como os organismos de turismo do governo das cidades directamente subordinadas ao governo da região e dos distritos e cidades a nível distrital. Pode ser aplicada uma coima entre NT\$ 100 000 e NT\$ 500 000 à exploração de estabelecimentos hoteleiros turísticos que não estejam legalmente licenciados, sendo os mesmos obrigados a encerrar a actividade. Pode ser

aplicada uma coima entre NT\$ 100 000 e NT\$ 500 000 aos estabelecimentos hoteleiros que não estejam legalmente registados, sendo os mesmos obrigados a encerrar a actividade. Os estabelecimentos que se mantenham em funcionamento após terem recebido a ordem de encerramento, poderão ser punidos por cada vez que reabrirem, podendo proceder-se à suspensão do abastecimento de água e electricidade, à selagem ou demolição coerciva, ou ainda à aplicação de quaisquer medidas necessárias que possam fazer cessar de imediato a actividade.

Em Portugal, nos termos do Decreto-Lei n.º 128/2014 de 29 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 63/2015, de 23 de Abril, e pela Lei n.º 62/2018, de 22 de Agosto, compete à Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) e às autarquias fiscalizar a aplicação deste Decreto-Lei, dirigir os procedimentos atinentes e aplicar as respectivas coimas e sanções acessórias (incluindo a apreensão dos materiais utilizados na prática de infracções, fazer cessar todas as actividades directamente relacionadas com a infracção e encerrar os estabelecimentos em causa). A exploração de estabelecimento hoteleiro não legalmente registada ou cujo registo tenha caducado constitui uma contra-ordenação, podendo ser aplicada uma coima entre os 2500 e 4000 euros à pessoa singular e uma coima entre os 25 000 e 40 000 euros à pessoa colectiva, além das eventuais sanções acessórias.

Nos termos do Capítulo 127 “*Hotels Act*” de Singapura, compete ao *Hotels Licensing Board* a fiscalização e a aplicação desta lei. A exploração de hotéis sem licença válida acarreta, para os delinquentes primários, uma multa até \$2,000 dólares de Singapura, e em caso de reincidência, pena de multa até \$2,000 dólares de Singapura ou pena de prisão até 6 meses, ou ambas.

Face ao exposto, constata-se que, à excepção do Interior da China, não cabe às autoridades policiais aplicar a lei relativamente à exploração de pensões ilegais, inclusive na RAEHK e em Singapura, onde o acto de exploração de pensões ilegais é considerado um ilícito criminal.

À excepção da RAEHK⁹ e Singapura, de um modo geral não se criminaliza a exploração de pensões ilegais. No entanto, segundo um relatório do Comissário da Auditoria da RAEHK, na esmagadora maioria dos casos, no final é apenas aplicada uma multa entre os \$100 e \$60,000 dólares de Hong Kong, sendo a multa aplicada com maior frequência a equivalente a \$8,000 dólares de Hong Kong. Relativamente aos casos em que é de facto aplicada pena de prisão, normalmente estes envolvem apenas os gestores do estabelecimento que foram detidos em flagrante delito e consequentemente acusados, em vez de agentes que exploravam esta actividade por trás¹⁰. Em Singapura pode apenas ser aplicada pena pecuniária aos delinquentes primários (sendo os mesmos punidos com multa até \$2,000 dólares de Singapura), pelo que não se verifica uma grande diferença entre as sanções aplicáveis na RAEHK e Singapura e as sanções administrativas aplicáveis em Macau. Se compararmos em termos monetários, o montante da multa aplicável na RAEHK e Singapura é muito mais baixo do que o aplicável na RAEM.

4) Conclusão da análise sobre a necessidade de criminalização

Após uma análise integral das opiniões acerca da necessidade, viabilidade e eficácia da criminalização da exploração de pensões ilegais, e tendo em conta a articulação com o sistema jurídico geral e as políticas legislativas de Macau, sugere-se manter a natureza administrativa das sanções aplicáveis à exploração de pensões ilegais, elevando a sua força dissuasora e a taxa de execução através de outros meios, como por exemplo o reforço da aplicação da lei e a revisão das leis e regulamentos relevantes.

⁹ É de frisar que não existe o conceito de “infracção administrativa” no sistema jurídico da RAEHK. Consequentemente, os comportamentos como o despejo de lixo em espaços públicos, cuspir para o chão, deixar os dejectos dos cães na rua ou não apertar o cinto de segurança, entre outros, são considerados como crimes. *Vide*, nomeadamente, o Capítulo 570A “*Fixed Penalty (Public Cleanliness And Obstruction) Regulation*” e o Capítulo 374F “*Road Traffic (Safety Equipment) Regulations*”.

¹⁰ *Vide* o Relatório do Comissário de Auditoria sobre “*Regulations of hotels and guesthouses*” publicado pelo Comissariado da Auditoria da RAEHK em 27 de Outubro de 2017, disponível em https://www.aud.gov.hk/pdf_e/e69ch06.pdf.

III. Sugestões preliminares sobre as medidas e os meios a adoptar para a resolução do problema da exploração de pensões ilegais

Na opinião do grupo de trabalho interdepartamental, a existência e a recorrência de pensões ilegais têm motivos extremamente complexos, tanto na dimensão económica quanto em outras dimensões sociais. O Governo necessita não apenas de dar mais passos na optimização e reforço da aplicação da lei, como também de reforçar a consciencialização dos cidadãos e as acções de sensibilização e divulgação jurídica.

Para isso, é necessário adoptar medidas preventivas direccionadas e meios sancionatórios eficazes, tendo em conta as especificidades da região e a oportunidade do momento, promovendo simultaneamente as acções de combate e de prevenção, conjugando a aplicação de sanções e as acções de divulgação, criando um pacote abrangente de soluções complementares a partir de diversas vertentes, incluindo a optimização e o reforço da aplicação da lei, a elevação da qualidade cívica dos cidadãos e o reforço da responsabilidade profissional dos sectores envolvidos, para poder prevenir e reprimir na raiz o surgimento e a profusão de pensões ilegais.

Por outro lado, não é adequado atribuir simplesmente a culpa quanto à exploração de pensões ilegais à insuficiência das sanções jurídicas disponíveis e considerar, por conseguinte, que apenas com o recurso ao meio sancionatório penal pode ser eficazmente reprimido o problema das pensões ilegais. Dando uma visão panorâmica às normas da actual Lei n.º 3/2010, constata-se que as sanções aí previstas são severas, nomeadamente a possibilidade de aplicação de uma multa de 200 000 a 800 000 patacas a uma única fracção autónoma, valor este que já é bastante superior ao da multa aplicável em outros países e regiões, e que os meios disponíveis para a aplicação da lei são abrangentes, estando previstos o mandado que permite a investigação no interior das fracções envolvidas e as medidas provisórias que se tenham afigurado eficazes, bem como o dever de colaboração e as sanções aplicáveis à sua violação. A criminalização não constitui um meio eficaz para a resolução do actual problema das pensões ilegais, devendo antes reforçar-se a aplicação da lei e ser tomadas medidas abrangentes de prevenção e repressão.

De modo a combater melhor o problema da exploração de pensões ilegais, o grupo de trabalho interdepartamental considera que, por um lado, deve proceder-se a uma revisão da Lei n.º 3/2010, sob o pressuposto de manter basicamente inalterados o princípio legislativo e o conteúdo do enquadramento daquela lei, com vista a avaliar se os mecanismos, medidas e meios sancionatórios ali estabelecidos são suficientes para prevenir e reprimir eficazmente o problema de exploração de pensões ilegais. Por outro lado, é também necessário realizar outros trabalhos em conformidade, no que diz respeito ao aperfeiçoamento de outros regimes relevantes e à optimização e reforço da aplicação da lei, entre outros.

Para isso, sugere-se a adopção de medidas e soluções a partir das seguintes vertentes:

1. Revisão e aperfeiçoamento a nível do regime

1) Determinar a responsabilidade dos proprietários, sublocadores, mediadores imobiliários e ocupantes

Várias opiniões apontam para a necessidade de determinação da responsabilidade dos proprietários/locadores, arrendatários/sublocadores, mediadores imobiliários e ocupantes. Segundo dados recolhidos¹¹, as pensões ilegais exploradas pelos próprios proprietários representam uma proporção baixa (apenas 0,56% em relação ao número total), enquanto as exploradas pelos arrendatários constituem a maioria dos casos (correspondendo a 73,53% do número total). Por isso, deve também determinar-se a responsabilidade do proprietário quanto à supervisão da segurança da sua habitação. Para isso, pode ter-se como referência a “Lei de sanções na administração da segurança pública

¹¹ Desde a entrada em vigor da Lei n.º 3/2010 até 28 de Fevereiro de 2019, verificou-se um total de 1239 pessoas que exploram pensões ilegais (incluindo os que prestam directamente o alojamento e aqueles que controlam os prédios ou fracções autónomas utilizados para a prestação ilegal de alojamento), sendo apenas 7 o número de proprietários que exploraram as pensões ilegais (0,56%), 911 o número de arrendatários (73,53%) que o fizeram, e 321 o número dos restantes casos (25,91%). Quanto à angariação de pessoas para alojamento, nenhum caso está relacionado com os proprietários, sendo 46 o número de arrendatários que fizeram a angariação.

da República Popular da China”¹², as “Disposições sobre a administração da segurança pública para o arrendamento de habitações”¹³ e outros diplomas legais do Interior da China, estipulando-se expressamente que os proprietários devem informar as entidades competentes para a aplicação da lei, sempre que descubram ou tomem conhecimento de que a habitação arrendada está a ser utilizada pelo arrendatário para a exploração de pensões ilegais.

Para os casos em que o proprietário não trata pessoalmente do arrendamento dos seus bens imóveis, mas designa mediadores imobiliários ou terceiros para fazê-lo por sua conta, sugere-se que seja estipulada a responsabilidade do respectivo mandatário. Igualmente se sugere estipular que o sublocador assuma as mesmas responsabilidades que as do proprietário.

Para além disso, deve reforçar-se, por um lado, as acções de sensibilização junto dos turistas em matéria de combate às pensões ilegais e acerca dos perigos de alojamento em pensões ilegais e, por outro lado, tendo em conta a inexistência em Macau de casas particulares legalmente convertidas em pensões, nem *guesthouses* legais, destinadas ao arrendamento a curto prazo, e considerando que todos os hotéis, pousadas ou pensões legais de Macau possuem licenças atribuídas pela DST, as quais são colocadas no respectivo estabelecimento, e que no sítio oficial da DST na *Internet* são divulgadas as

¹² Nos termos do artigo 57.º da Lei de sanções na administração da segurança pública da República Popular da China: “[...] O locador que souber que o arrendatário está a utilizar a fracção arrendada para actividades criminosas sem o participar junto do órgão de segurança pública, é punido com multa de 200 a 500 yuan [...]”.

¹³ Nos termos do artigo 7.º das Disposições sobre a administração da segurança pública para o arrendamento de habitações: “São responsabilidades do locador no âmbito de segurança: [...] 4. Informar a tempo os órgãos de segurança pública, quando descubra a prática ou a suspeita da prática de actividades ilegais ou criminosas pelo arrendatário; [...] 7. No caso de a entidade ou indivíduo que dá de arrendamento a habitação atribuir a responsabilidade de administração da habitação arrendada a um representante, este obriga-se a observar o acima disposto e a assumir a respectiva responsabilidade”.

Nos termos do artigo 9.º: “A violação das presentes disposições é punida pelos departamentos da polícia de segurança pública dos distritos (incluindo cidades a nível distrital) ou pelos subdepartamentos da polícia de segurança pública das cidades: [...] 3. O locador que não cumpra a responsabilidade de segurança, ou que não faça cessar e informar os órgãos de segurança pública a prática ou a suspeita da prática de actividades ilegais ou criminosas pelo arrendatário, ou em cuja habitação ocorrerem infracções, acidentes ou desastres de segurança pública, é advertido para suspender o arrendamento, podendo ser aplicada cumulativamente multa até dez vezes o valor da renda mensal; [...]”.

listas de hotéis e pensões económicas licenciados em Macau¹⁴, sugere-se o esforço na regulamentação e controlo dos ocupantes que, embora sabendo da ilegalidade da pensão, optem na mesma por alojar-se nela, para efeito de dissuasão e redução do nível de procura no mercado.

2) Melhorar a duração das medidas provisórias

Segundo algumas opiniões, a medida provisória de aposição de selo prevista na Lei n.º 3/2010 afecta directamente os proprietários. Ainda que seja o proprietário a apresentar por iniciativa própria a participação de que a sua fracção está a ser utilizada para a exploração de pensões ilegais, o mesmo é sempre informado da necessidade de aposição do selo. Por isso, sugere-se o aditamento das disposições relevantes, no sentido de reduzir a duração da aposição de selo ou até dispensá-la, nos casos em que o proprietário apresente participação.

Em relação a isso, tal como apontam diversas opiniões e a nota justificativa da proposta da referida lei apresentada pelo Governo da RAEM à Assembleia Legislativa, as medidas provisórias servem para “*fazer cessar com celeridade as situações de ilegalidade, de modo a evitar que as pensões ilegais continuem a funcionar e causar maiores prejuízos à população enquanto os procedimentos correm os seus termos*”¹⁵. Estas medidas provisórias têm-se afigurado como eficazes e têm produzido resultados positivos. Além disso, nos termos do n.º 3 do artigo 9.º da actual Lei n.º 3/2010, a validade destas medidas provisórias tem a duração máxima de 6 meses, podendo ser prorrogada desde que devidamente justificada. Por outras palavras, a aposição de selo nas fracções pode ter uma duração inferior a 6 meses, consoante o caso concreto.

¹⁴ Vide os seguintes sítios oficiais da Internet da DST: <http://pt.macaotourism.gov.mo/plan/hotels.php> (Lista de hotéis licenciados) e http://pt.macaotourism.gov.mo/plan/budget_accommodation.php (Lista de pensões económicas licenciadas).

¹⁵ Vide a nota justificativa sobre a proibição de exploração de pensões ilegais (Proposta de lei) apresentada pelo Governo da RAEM à Assembleia Legislativa, em 18 de Dezembro de 2009, disponível em: http://www.al.gov.mo/uploads/lei/leis/2010/03-2010/nota_justificativa.pdf, p. 3.

Todavia, para além do aumento, por um lado, da responsabilidade do proprietário acima proposto no que se refere à supervisão da segurança da habitação, propõe-se, por outro lado, a apresentação de participações por iniciativa própria dos proprietários, com vista a minimizar o impacto causado aos proprietários que não tenham conhecimento da exploração de pensões ilegais nas suas fracções, ou seja, atendendo a esta circunstância no âmbito da Lei n.º 3/2010 para que seja reduzida adequadamente a duração da aposição de selo (v.g. prevendo-se a aceleração dos procedimentos de recolha de provas ou a fixação de um prazo mais curto para o levantamento de selos).

2. Optimização e reforço da aplicação da lei

1) Reforçar a intensidade da aplicação da lei por pessoal em exclusividade de função e torná-la mais direccionada

A DST dispõe actualmente de aproximadamente 40 funcionários de fiscalização, e além dos trabalhos de vistoria e de acompanhamento da situação das pensões ilegais, estes funcionários também são responsáveis pela supervisão e vistoria no que respeita ao licenciamento de hotéis, restaurantes, guias turísticos e agências de turismo. Por isso, caso se mantenha a DST como entidade competente para a aplicação da lei, sugere-se a alocação de funcionários com responsabilidade exclusiva de vistoria a pensões ilegais, organizando ao mesmo tempo trabalhos por turnos, a fim de reforçar a prevenção, vistoria e combate a pensões ilegais, nomeadamente a vistoria na zona onde se situam as pensões ilegais mais frequentadas pelos criminosos.

2) Reforçar a aplicação da lei e a recolha de provas por iniciativa própria e aperfeiçoar o mecanismo de vistoria

Devido à característica clandestina das pensões ilegais, a apresentação de participações pelo público tem-se revelado, ao longo do tempo, de extrema importância para combater as infracções. No entanto, com vista a combater mais eficazmente a exploração de pensões ilegais e salvaguardar a tranquilidade de vida dos cidadãos, sugere-se que seja reforçado o recurso de meios mais activos para a averiguação de infracções.

Embora a maioria das pensões ilegais esteja a ser explorada de forma clandestina, elas necessitam, na verdade, de publicidade e divulgação para atrair clientes. Por exemplo, muitas pessoas que exploram pensões ilegais em Macau utilizam actualmente sítios de alojamento a curto prazo muito conhecidos na Internet como meio de publicidade e reserva de quartos. Quanto à situação de as pensões ilegais procederem publicamente a actividades de divulgação ilegal, sugere-se que seja dado mais um passo no acolhimento activo de informações no respectivo sítio da Internet, seja reforçada a vistoria aos prédios ou fracções autónomas situados nas respectivas zonas e que sejam adoptadas as devidas diligências de investigação e fiscalizada a entrada e saída dos prédios onde se suspeita da existência de pensões ilegais, para a averiguação da eventualidade da prestação ilegal de alojamento.

3. Medidas complementares no âmbito da sensibilização, divulgação e outras vertentes

1) Reforçar a intensidade das acções de sensibilização e divulgação jurídica e elevar a consciencialização dos cidadãos

Os serviços competentes do Governo devem continuar a reforçar a intensidade das acções de sensibilização e divulgação jurídica, alertando especialmente os proprietários sobre os deveres de atenção e prudência necessárias aquando da celebração de contratos de arrendamento, nomeadamente o objectivo e a finalidade que o arrendatário pretende obter com a celebração do contrato de arrendamento, bem como a identidade do arrendatário, entre outros assuntos, a fim de evitar que a sua fracção habitacional acabe por cair nas mãos de quem explora as pensões ilegais. Este dever de atenção afigura-se não só como uma protecção necessária dos interesses do próprio proprietário, mas constitui também a responsabilidade cívica que o proprietário deve assumir para com os outros residentes no mesmo edifício. As acções de sensibilização e divulgação jurídica devem focar-se especialmente na advertência e no alerta para as consequências graves da utilização de fracções para a exploração de pensões ilegais, lembrando também aos proprietários a necessidade de ir conhecendo periodicamente a situação da fracção habitacional arrendada, para poderem atempadamente fazer cessar o contrato de arrendamento quando descobrirem situações de exploração de pensões ilegais e participar oportunamente os casos aos serviços competentes.

Por outro lado, sugere-se dar mais um passo no reforço da administração de condomínios. A esse respeito, podem considerar-se as hipóteses de a assembleia geral de condomínio ou a sociedade de administração de propriedades exigir aos proprietários que a notifiquem quando derem de arrendamento prédios ou fracções autónomas, através da estipulação de regras de administração ou outras formas (v.g. afixação de aviso), ou de recomendar aos proprietários que declarem voluntariamente que as fracções são ocupadas por si próprio ou destinadas ao arrendamento e, no caso de recusa de prestação da declaração, reforçar o trabalho de fiscalização, no sentido de impedir a exploração de pensões ilegais nos respectivos prédios.

Além disso, as autoridades sugerem que possa ser introduzida uma cláusula de advertência nos contratos de arrendamento, no sentido de informar o arrendatário da proibição de utilização da habitação para actividades ilegais, incluindo a exploração de pensões ilegais. Os cidadãos devem ainda ser encorajados a participar os casos suspeitos de exploração de pensões ilegais aos serviços competentes para a aplicação da lei, à assembleia geral de condóminos ou à sociedade de administração de propriedades.

Quanto às formas e meios de divulgação, as autoridades devem reforçar as acções de divulgação e sensibilização junto do público e dos turistas, apresentando, através dos sítios da *Internet* sobre o turismo, da disponibilização de informações no espaço público e de outras formas, os casos bem-sucedidos de combate às pensões ilegais e as características identificadoras das mesmas, alertando, em especial, que é ilegal alojar-se nas chamadas “*guesthouses*” na RAEM e indicando os eventuais perigos e consequências.

2) Determinar a responsabilidade das sociedades de administração de propriedades

Nos termos da Lei n.º 14/2017 (Regime jurídico da administração das partes comuns do condomínio), as sociedades de administração de propriedades auxiliam os membros da administração a exercer os trabalhos de administração do edifício e a assegurar a segurança e a tranquilidade do mesmo. No caso de

não haver órgão de administração, as referidas sociedades agem em observância das instruções da assembleia geral do condomínio. Assim, em várias opiniões se frisa a determinação expressa da responsabilidade das sociedades de administração de propriedades para combater eficazmente as pensões ilegais.

Para isso, sugere-se que as referidas sociedades estabeleçam regras de administração internas, no sentido de reforçar a vistoria ao prédio efectuada pelos trabalhadores da administração de propriedades, clarificar o procedimento do registo da entrada e saída de visitantes, e participar os casos suspeitos de exploração de pensões ilegais, entre outros assuntos. Além disso, caso surjam por várias vezes pensões ilegais em consequência do incumprimento dos deveres no âmbito da administração do edifício por parte da sociedade de administração de propriedades, pode essa circunstância ser atendida como um dos requisitos de ponderação previstos na Lei n.º 12/2017 (Lei da actividade comercial de administração de condomínios) sobre a emissão da licença de actividade comercial de administração de condomínios.

A par disso, a actual linha aberta da DST (28333000), disponível 24 horas por dia, não só serve para receber a participação de pensões ilegais, como também está a ser utilizada como “linha aberta para o turismo de Macau”, atendendo consultas sobre gastronomia, alojamento, itinerário, entretenimento, transporte e informações turísticas. Por isso, para que as sociedades de administração de propriedades possam prestar uma melhor colaboração no combate conjunto às pensões ilegais, sugere-se a criação de uma linha telefónica exclusiva, que funcione 24 horas por dia entre as sociedades de administração de propriedades e as entidades competentes para a aplicação da lei, e ainda a utilização, em simultâneo, da mesma linha exclusiva para denunciar as pensões ilegais quer por parte de cidadãos, quer por parte de turistas.

3) Medidas viáveis em outras vertentes

Tendo em conta a procura em termos económicos e numa perspectiva de longo prazo, pode ainda aumentar-se a oferta de hotéis económicos, isto é, hotéis de duas estrelas ou hotéis-apartamentos de duas ou três estrelas, ou

transformar as habitações independentes e pousadas nos bairros antigos em albergues da juventude ou hotéis-cápsulas, a fim de atender à procura de hotéis económicos por turistas¹⁶.

IV. Conclusão

Quanto à questão da necessidade de criminalização de pensões ilegais, após uma análise integral das opiniões manifestadas nas seguintes vertentes:

- 1) Sendo o Direito Penal o meio sancionatório penal mais severo do Direito, podendo privar o agente da sua liberdade pessoal em muitas situações, a sua força dissuasora é inevitavelmente mais forte, razão pela qual a intervenção penal deve ser apenas o último recurso.
- 2) A exploração de pensões ilegais consiste, no seu âmago, na exploração não licenciada de um estabelecimento, e devido à exigência do “princípio da subsidiariedade das sanções penais”, o bem jurídico no âmbito do combate à exploração de pensões ilegais ainda não atinge o nível em que se exige a intervenção penal.
- 3) Geralmente, o procedimento administrativo é mais célere, evitando-se todo o longo e moroso procedimento da acção judicial para se efectivar a responsabilidade penal do agente, especialmente o tempo de julgamento.
- 4) Existe uma incerteza considerável acerca dos efeitos da aplicação da lei após a criminalização, por existir um elevado rigor e complexidade da lei penal em sancionar os crimes, e o respectivo princípio do “*in dubio pro reo*” ou do “benefício da dúvida em favor do réu”, podem muito provavelmente gerar situações em que seja necessária a absolvição dos agentes pelo facto de as provas não atingirem o grau de exigência do Direito Penal. Além disso, após a criminalização, também não se conseguem adoptar de forma célere e imedia as medidas provisórias

¹⁶ Em relação a isso, a proposta de Lei da actividade dos estabelecimentos hoteleiros anteriormente apresentada pelo Governo da RAEM à Assembleia Legislativa já contém a sugestão da ampliação das categorias e classes dos estabelecimentos hoteleiros, propondo a possibilidade de instalação de quartos comuns onde o alojamento é prestado à cama e não à unidade de alojamento, entre outros. Acredita-se que a eventual aprovação na especialidade da proposta de lei na Assembleia Legislativa será favorável para ampliar a diversidade do alojamento turístico e atender à procura de alojamento pelos diferentes turistas.

que actualmente se podem aplicar de imediato e que são extremamente eficazes para fazer cessar as infracções.

- 5) Não existe relação necessária entre a exploração de pensões ilegais e os actos criminosos, podendo estes ser praticados não só nas pensões ilegais, como também em qualquer outro lugar, incluindo hotéis, salas de *karaoke* ou outros espaços de entretenimento ou lazer legalmente explorados, sendo a exploração de hotéis, salas de *karaoke*, restaurantes, centros de máquinas de diversão e jogos electrónicos e cibercafés não licenciados também considerada, no regime jurídico vigente de Macau, uma infracção administrativa.
- 6) A lei penal vigente já regula os actos criminosos praticados nas pensões ilegais, os quais são susceptíveis de sanções penais já em si severas, incluindo os actos de cárcere privado aos quais pode ser aplicado o disposto no Código Penal; a exploração de prostituição à qual pode ser aplicada a Lei n.º 6/97/M, de 30 de Julho; e os actos de tráfico e consumo de drogas aos quais pode ser aplicada a Lei n.º 17/2009, entre outros.
- 7) No sistema jurídico vigente em Macau, tem existido uma forma de aplicação da lei, em que a fiscalização e a aplicação das sanções atinentes às infracções administrativas cabem a um serviço administrativo, sendo este coadjuvado pelas autoridades policiais na medida do necessário, servindo-nos de exemplo a protecção dos dados pessoais, o controlo do tabagismo e o controlo do ruído ambiental, entre outros.
- 8) Na perspectiva do Direito Comparado, a orientação legislativa predominante (especialmente nas regiões do sistema do direito continental consiste na política de aplicação de sanções administrativas à exploração de pensões ilegais, incluindo o Interior da China, a região de Taiwan da China e Portugal, país com o qual Macau mantém profundas ligações a nível do sistema jurídico) traduz-se na aplicação de sanções administrativas para a exploração de pensões ilegais, e na RAEHK e Singapura onde é adoptado o sistema do direito anglo-saxónico, a resolução para as infracções administrativas e penais é diferente da de Macau, não havendo uma comparação directa.

O grupo de trabalho interdepartamental entende que a criminalização não constitui um meio eficaz para resolver o actual problema de pensões ilegais.

Uma vez que os motivos que dão origem à exploração de pensões ilegais são extremamente complexos, de modo a melhor prevenir e combater esta actividade é necessário tomar medidas abrangentes de prevenção e repressão em diversos planos, incluindo a revisão e o aperfeiçoamento dos regimes relevantes, a optimização e o reforço dos meios e medidas utilizadas no âmbito da aplicação da lei, o reforço da sensibilização e divulgação jurídica, bem como o reforço da responsabilidade das partes envolvidas. Tais medidas incluem principalmente: dar mais um passo na determinação da responsabilidade dos proprietários/locadores, arrendatários/sublocadores, mediadores imobiliários, sociedades de administração de propriedades e ocupantes de pensões ilegais, o reforço da intensidade da aplicação da lei de forma activa por pessoal em exclusividade de função, tornando-a mais direccionada, bem como o reforço da intensidade das acções de sensibilização e divulgação jurídica e elevar a consciencialização dos cidadãos, a fim de resolver o problema das pensões ilegais através da intervenção em diversas vertentes e por múltiplas vias.