



Nota justificativa

Alteração à Lei n.º 5/2006 – Polícia Judiciária (Proposta de Lei)

I. Contexto legislativo

A Lei n.º 5/2006 (Polícia Judiciária) vigora há mais de 13 anos sem alterações, à excepção da revogação dos n.ºs 2, 3 e 4 do seu artigo 17.º pela Lei n.º 13/2010 (Apoio judiciário em virtude do exercício de funções públicas), enquanto o ambiente social, a nível internacional, tem vindo a sofrer mudanças constantes, que tornam cada vez mais complexas as questões no âmbito da segurança do Estado, do antiterrorismo, da segurança da sociedade e da cibersegurança, bem como a conjuntura dos crimes praticados com recurso à tecnologia de ponta incluindo a criminalidade informática, daí resultando mudanças notórias em Macau que se evidenciaram na sociedade, na tendência da criminalidade, no regime jurídico em matéria penal e nas necessidades de investigação criminal. Torna-se, assim, necessário proceder à alteração da Lei n.º 5/2006, que regula as competências da Polícia Judiciária, doravante designada por PJ, a fim de garantir que a execução das leis seja feita à luz da legalidade e a estabilidade social seja mantida.

Desde a entrada em vigor, em 3 de Março de 2009, da Lei n.º 2/2009 (Lei relativa à defesa da segurança do Estado), a PJ começou a implementar o trabalho de execução daquela lei no âmbito das suas competências conferidas pela Lei n.º 5/2006. No entanto, a conjuntura da segurança nacional tende a agravar-se, fazendo com que o trabalho policial deva ser exercido de forma centralizada e uniformizada, a fim de melhor implementar a Lei relativa à defesa da segurança do Estado. Neste sentido, propõe-se que seja atribuída expressamente à PJ, através de lei, a competência exclusiva para investigar os crimes contra a segurança nacional.

Para além disso, foi aprovado o Regulamento Administrativo n.º 22/2018 (Comissão de Defesa da Segurança do Estado da Região Administrativa Especial de Macau) na Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM, segundo o qual àquela comissão compete prestar apoio ao Chefe do Executivo na tomada de decisão sobre os assuntos relativos à defesa da segurança do Estado e realizar os trabalhos de organização, enquanto o respectivo trabalho de apoio é assegurado pela PJ.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

Por outro lado, verificando-se nos últimos anos a ocorrência sucessiva de crimes graves contra a segurança nacional dentro do País e o agravamento contínuo das actividades terroristas e das questões relativas à cibersegurança no interior e no exterior, os quais têm constituído, de certa forma, ameaças à ordem pública de Macau e das regiões vizinhas, é necessário atribuir mais importância às potenciais questões relativas à segurança.

Além disso, com o rápido desenvolvimento e a vulgarização de tecnologias cibernéticas e de comunicação, os crimes cibernéticos e os crimes praticados com recurso a tecnologia sofisticada têm aumentado de forma significativa nos últimos anos, e os ataques cibernéticos constituem grave ameaça à segurança da vida e bens da população. Por conseguinte, actualmente, há a necessidade de aumentar a segurança cibernética do nível individual e departamental para o nível regional e nacional, bem como de avaliar as potenciais ameaças de forma séria.

Ao mesmo tempo, para responder à conjuntura complexa dos crimes praticados com recurso à tecnologia de ponta, é necessário proporcionar garantias jurídicas. Neste sentido, a RAEM está a desenvolver activamente a revisão da Lei n.º 11/2009 (Lei de combate à criminalidade informática), que decorre de forma satisfatória. Esta iniciativa refere-se às novas tendências da criminalidade, ou seja, o número de crimes praticados com recurso à tecnologia de ponta, que incluem o crime informático, tem vindo a aumentar de forma considerável nos últimos anos, e o *modus operandi* tende a ser cada vez mais complexo e variável, além de que os criminosos têm facilidade em ocultar provas e escapar às investigações, fazendo com que o trabalho de peritagem e análise forense dos dados informáticos se torne cada vez mais árduo e volumoso.

II. Objectivos da iniciativa legislativa

Esta alteração tem por objectivo aperfeiçoar o sistema jurídico, proporcionando garantias jurídicas para a execução das leis no âmbito da salvaguarda da segurança do Estado e da sociedade, designadamente da Lei de Cibersegurança, publicada em 24 de Junho de 2019, a fim de reagir com maior rapidez às novas tendências da criminalidade, dar resposta às expectativas da sociedade e do público em geral, bem como reforçar a capacidade de combate ao crime.



(1) Necessidade de atribuição da competência exclusiva para uma melhor execução da Lei relativa à defesa da segurança do Estado

Desde a entrada em vigor, em 3 de Março de 2009, da Lei n.º 2/2009, os trabalhos de recolha e análise das informações ligadas à segurança do Estado e o respectivo trabalho de investigação encontram-se apenas a cargo de uma divisão subordinada ao Departamento de Informações e Apoio da PJ. No entanto, tendo em consideração que a conjuntura da segurança nacional tende a agravar-se, particularmente pelas ameaças não convencionais, que estão gradualmente a ganhar destaque, e como se trata de assuntos inerentes à segurança do Estado e caracterizados por um alto grau de confidencialidade, singularidade e complexidade, exige-se que durante todo o processo, desde a fase inicial de recolha, análise e avaliação das informações até à fase final de investigação criminal, seja garantida a confidencialidade e uma execução eficaz, fazendo com que o trabalho policial deva ser exercido de forma centralizada e uniformizada, a fim de melhor implementar a Lei relativa à defesa da segurança do Estado. Neste sentido, para uma melhor implementação e execução daquela lei, sugere-se que seja atribuída expressamente à PJ, através de lei, a competência exclusiva para investigar os crimes contra a segurança do Estado, e que sejam reorganizados a estrutura orgânica da PJ e o seu quadro de pessoal, a fim do trabalho policial ser exercido de forma eficaz e nos termos legais, para fazer face à tendente complexidade da segurança nacional.

(2) Melhorar a capacidade de resposta aos crimes de terrorismo internacional

Relativamente à evolução da sociedade a nível internacional, a ocorrência sucessiva de incidentes significativos no âmbito da segurança pública dentro e fora do País nos últimos anos e o agravamento contínuo das actividades terroristas e das questões relativas à cibersegurança têm constituído, de certa forma, ameaças à ordem pública de Macau e das regiões vizinhas. Portanto, é necessário atribuir mais importância às potenciais questões relativas à segurança. E tendo em conta a natureza e as características dos crimes relacionados com o terrorismo, é necessário utilizar instrumentos de análise de informações com padrões mais elevados e meios de investigação mais rigorosos. Assim, a fim de melhorar a capacidade para enfrentar as actividades terroristas, sugere-se a criação de uma Divisão de Alerta e Investigação de



Crimes de Terrorismo e o reforço da constituição de uma equipa com competências profissionais, à qual competirá exclusivamente a recolha e análise de informações ligadas ao terrorismo, bem como a investigação dos respectivos crimes.

(3) Defesa da cibersegurança

Com o rápido desenvolvimento e a vulgarização das tecnologias cibernéticas e de comunicação, verifica-se um alto nível de ameaças e riscos para a cibersegurança a nível mundial e uma ocorrência frequente de incidentes graves nesse âmbito, pelo que a cibersegurança deve ser tratada de forma séria a nível regional e nacional. Para o efeito, o Governo da RAEM desenvolveu de forma dinâmica o trabalho legislativo acerca da cibersegurança, e a Assembleia Legislativa aprovou na especialidade, em Junho de 2019, a Lei da Cibersegurança, que atribuiu à PJ competências em matéria de cibersegurança, especialmente no que se refere ao alerta e resposta a incidentes de cibersegurança. Para a implementação eficaz daquela lei, a PJ deve aperfeiçoar o respectivo regime jurídico, sendo a investigação dos crimes relacionados com a cibersegurança incluída nas suas competências exclusivas.

III. Conteúdo das principais alterações

(1) Competência exclusiva da PJ

O agravamento da conjuntura da segurança nacional faz com que o trabalho policial deva ser executado de forma centralizada e uniformizada, a fim de garantir uma melhor implementação e execução da Lei relativa à defesa da segurança do Estado. Para tal, propõe-se que seja atribuída expressamente à PJ a competência exclusiva para investigar os crimes contra a segurança do Estado, ou seja, o aditamento ao n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 5/2006 de uma alínea relativa aos crimes «contra a segurança do Estado», no intuito de haver uma execução eficaz da Lei relativa à defesa da segurança do Estado.

Por outro lado, para conseguir responder de modo eficaz aos crimes relacionados com a cibersegurança, e no sentido de salvaguardar a segurança da vida e bens da população, sugere-se que os crimes «relacionados com a informática» referidos na alínea 10) do n.º 1 do artigo 7.º se alterem para crimes «relacionados com a informática e a cibersegurança», havendo assim base jurídica para a estrutura



orgânica e a constituição de uma equipa com competências profissionais. Visto que o trabalho de defesa da cibersegurança deve estar a cargo de um serviço composto por técnicos profissionais com vasto conhecimento nesse âmbito, propõe-se a criação de uma Divisão de Cibersegurança, que terá uma função específica na monitorização da cibersegurança e na gestão de riscos, à qual caberá descobrir de imediato anomalias na rede através da análise de informações, de forma a ter uma maior eficácia na prevenção e na monitorização dos riscos da rede, assim como resolver atempadamente eventuais incidentes de cibersegurança.

(2) Atribuição da competência de acesso à informação por interconexão de dados

Presentemente, o artigo 9.º da Lei n.º 5/2006 prevê que «Nos termos da lei, a PJ tem acesso à informação de identificação civil e criminal, bem como à informação de interesse criminal contida nos ficheiros da Administração, das entidades públicas autónomas e dos concessionários». Na presente era de tecnologia informática avançada, o acesso à informação em suporte de papel está obviamente desactualizado. Aquando da revisão dos respectivos diplomas orgânicos, com vista a incrementar o exercício das suas atribuições, alguns serviços têm introduzido normas que permitem o acesso, através de interconexão de dados, à informação necessária ao desempenho das suas competências, ficando isentos da apresentação de pedidos de autorização para a interconexão para cada tipo de ficheiros, junto do Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais. O acesso à informação contida nos ficheiros da Administração, das entidades públicas autónomas e dos concessionários através da interconexão poderá facilitar à PJ a obtenção de dados relacionados com os crimes para exercer as suas atribuições de prevenção e investigação criminal, de modo a tornar os processos mais céleres e eficazes, respondendo rapidamente à criminalidade cada vez mais complexa, dissimulada e inteligente, nomeadamente nos crimes praticados com recurso às tecnologias de ponta e nas actividades terroristas que se alastram a nível internacional. Por estas razões, sugere-se que, tendo como referência a lei orgânica do Comissariado contra a Corrupção, que também é um órgão de polícia criminal, e o diploma orgânico da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, seja atribuída à PJ a possibilidade de aceder à informação por qualquer forma legítima, incluindo a interconexão de dados, com vista a melhorar a eficácia na execução da lei.



(3) Dispensa de divulgação da identidade dos trabalhadores com funções secretas

Relativamente ao regime de pessoal referido no artigo 11.º da Lei n.º 5/2006, considerando que alguns trabalhadores da PJ exercem funções secretas, há a necessidade de ocultar a sua identidade. Tomando como referência o artigo 30.º da Lei 10/2000 (Lei orgânica do Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau), propõe-se que, em casos excepcionais devidamente justificados, possa ser dispensada pelo Chefe do Executivo a publicação no *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau* dos actos relativos aos trabalhadores da PJ que a esta publicação estejam geralmente sujeitos, por exemplo, a lista de candidatos admitidos ao concurso de acesso, o provimento, e etc.

(4) Atribuição da qualidade de autoridade de polícia criminal

De acordo com o Código de Processo Penal em vigor, durante o inquérito, compete à autoridade de polícia criminal, principalmente, decidir efectuar as revistas e buscas nos termos legais, ordenar a detenção fora de flagrante delito nas situações legalmente previstas, e requerer directamente ao juiz de instrução, em situações urgentes, a prática dos actos que são da respectiva competência exclusiva, nomeadamente a realização do primeiro interrogatório judicial de arguido detido, a aplicação de medidas de coacção ou de garantia patrimonial, bem como a realização de buscas e apreensões em determinados locais.

Tendo em conta que, ao abrigo do Regulamento Administrativo n.º 20/2010 (Alteração à organização e funcionamento da Polícia Judiciária), foram criados o Departamento de Informações e Apoio, a Divisão de Investigação de Crimes Informáticos, a Divisão de Informações em Geral, a Divisão de Apoio Operacional, a Divisão de Investigação Tecnológica e a Divisão de Investigação Especial, e que se pretendem criar, por via da alteração do mesmo diploma orgânico, o Departamento de Segurança, a Divisão de Informações de Segurança do Estado, a Divisão de Investigação de Crimes relativos à Segurança do Estado, a Divisão de Estudo das Políticas de Segurança do Estado, a Divisão Geral de Assuntos relativos à Segurança do Estado, a Divisão de Alerta e Investigação de Crimes de Terrorismo e a Divisão de Denúncias e Intervenção, propõe-se que seja atribuída a qualidade de autoridade de



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

polícia criminal ao pessoal de chefia dessas subunidades, de maneira que possam exercer as respectivas competências nos termos da lei.

A PJ irá criar na carreira do pessoal de investigação criminal uma categoria de inspector chefe, acima da de inspector, para dirigir o trabalho de investigação criminal de maior complexidade. Sendo esta uma categoria superior às de inspector e subinspector, que já têm a qualidade de autoridade de polícia criminal, sugere-se, por conseguinte, a atribuição dessa qualidade aos inspectores chefes.

(5) Uso e porte de arma

Após a entrada em vigor, em 1 de Janeiro de 2007, da Lei n.º 8/2006 (Regime de Previdência dos Trabalhadores dos Serviços Públicos), passaram a coexistir dois regimes de «aposentação»: o Regime de Previdência dos Trabalhadores dos Serviços Públicos e o Regime de Aposentação e Sobrevivência. Actualmente, o n.º 3 do artigo 15.º da Lei n.º 5/2006 apenas contempla o termo «aposentação», pelo que deve ser integrado nesse artigo o conceito de «cessação de funções», abrangendo-se dessa forma ambos os regimes de «aposentação». A este respeito, convém referir que, no Regime de Aposentação e Sobrevivência, a aposentação pode ser requerida quando completados 30 anos de serviço contados para efeitos de aposentação, enquanto no Regime de Previdência dos Trabalhadores dos Serviços Públicos, os trabalhadores podem requerer a cessação de funções em qualquer momento, independentemente do tempo de contribuição. Sugere-se, por conseguinte, que seja esclarecida a possibilidade de obtenção da autorização de uso e porte de arma de defesa por parte de trabalhadores sujeitos ao regime de previdência após a sua cessação de funções.

De acordo com as sugestões apresentadas na presente proposta da lei, o requerente precisa de se enquadrar numa das seguintes situações: ter-se aposentado, ou ter cessado definitivamente funções com tempo de contribuição não inferior a 25 anos. O período de 25 anos é um requisito importante no âmbito do regime de previdência, porque o contribuinte não tem o direito a 100% do saldo das contribuições por parte do Governo quando o tempo de contribuição for inferior a 25 anos. Para além disso, os trabalhadores, com tempo de contribuição igual ou superior a 25 anos no âmbito do regime de previdência, mantêm um vínculo funcional bastante estável com a Administração Pública. Veja-se, como exemplo, a situação de um



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

trabalhador que durante 25 anos exerceu efectivamente as funções de investigador criminal: este trabalhador poderia ter tido acesso, pelo menos, à categoria de investigador criminal principal e ter participado na investigação de uma grande quantidade de casos criminais, o que justifica a maior necessidade de posse de arma, mesmo após a cessação de funções, para se defender a si próprio e à sua família, em contraposição com aqueles que se aposentem ou cessem funções após pouco tempo de serviço. Acresce que, o mesmo trabalhador poderá apresentar indubitavelmente melhores condições de manuseamento de uma arma de fogo, verificando-se, assim, o pressuposto de facto subjacente ao uso de arma após a cessação de funções.

(6) Menção de mérito excepcional

O actual Decreto-Lei n.º 26/99/M, de 28 de Junho, que define o regime especial das carreiras de pessoal da PJ, dispõe nos seus artigos 3.º a 5.º que no recrutamento para a carreira do pessoal de investigação criminal, desde a categoria mais baixa correspondente a investigador criminal de 2.ª classe até à mais alta correspondente a inspector de 1.ª classe, são exigidos 11 anos de escolaridade. Portanto, os requisitos de candidatura exigidos no concurso para o acesso a qualquer categoria da referida carreira não assentam nas habilitações académicas.

Todavia, proceder-se-á ao ajustamento dos requisitos académicos no projecto de diploma legal complementar da presente proposta de lei, ou seja, o novo Regime das carreiras especiais da Polícia Judiciária. Após os ajustamentos, o requisito académico exigido para o acesso às categorias de subinspector, de inspector e de inspector chefe que será criada, é o curso superior de bacharelato, a licenciatura (em qualquer área) e a licenciatura em direito, respectivamente.

Tendo em conta que cerca de 25% do pessoal de investigação criminal só está habilitado com ensino secundário complementar, propõe-se que, tomando como referência o previsto na alínea d) do artigo 117.º e no artigo 121.º do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/94/M, de 30 de Dezembro, seja criado um regime especial de incentivos com dispensa de habilitações, tendo como objectivo criar oportunidades para aquele pessoal ser promovido com vista a incentivar o seu moral. Para tal, sugere-se que seja acrescentado um n.º 2 ao artigo 18.º da Lei n.º 5/2006, permitindo ao pessoal de investigação criminal, ao qual seja concedida a menção de mérito excepcional por



relevante desempenho de funções, por participação em acções perigosas ou por conduta e actos que revelem coragem, ser, excepcionalmente, dispensado do requisito quanto às habilitações académicas para ter acesso à categoria de subinspector ou mais elevada, mas sem prejuízo da necessidade de sujeição a concurso e da frequência do correspondente curso de formação.

(7) Regime disciplinar

Por força do n.º 2 do artigo 22.º da Lei n.º 5/2006, foi revogado o Decreto-Lei n.º 27/98/M, de 29 de Junho (Reestrutura a orgânica da Polícia Judiciária), com excepção dos seus artigos 49.º, 50.º e 51.º. Para tornar a respectiva norma mais centralizada e sistematizada, é necessário integrar no conteúdo das alterações da Lei n.º 5/2006 aquelas disposições não revogadas, com os devidos ajustamentos, como por exemplo, especificar o estado de embriaguez numa alínea autónoma, em que é introduzida a limitação relativa à verificação de uma consequência efectiva e concreta, conforme a seguinte redacção: «A embriaguez, sempre que daí resulte prejuízo efectivo e concreto para o normal desempenho de funções». Assim, procura-se esclarecer que apenas este resultado do estado de embriaguez constitui infracção disciplinar muito grave, sendo ao estado de embriaguez aplicável o regime disciplinar previsto no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau.

(8) Introdução de ajustamentos de natureza técnica de algumas partes do conteúdo

1. Supressão da expressão «regime de acesso ao direito»

Os n.ºs 2 a 4 do artigo 17.º da Lei n.º 5/2006 já foram revogados pelo artigo 17.º da Lei n.º 13/2010 e sugere-se, por isso, que seja retirada a expressão «acesso ao direito» da epígrafe do artigo 17.º da Lei n.º 5/2006, a qual passa a designar-se «Regime penitenciário».

2. Normas relativas à declaração de perda de objectos apreendidos a favor da RAEM



Conforme o estipulado na alínea 18) do artigo 6.º e no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 13/2009 (Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas), de acordo com o princípio da reserva de lei, a matéria relativa à declaração de perda de objectos apreendidos a favor da RAEM não deve ser objecto de regulamentos administrativos complementares. Deste modo, propõe-se que seja suprimido o conteúdo do artigo 46.º do Regulamento Administrativo n.º 9/2006, passando o mesmo a estar incluído na Lei n.º 5/2006.

3. Integração das disposições relativas ao pagamento das multas devidas pelas infracções

O artigo 5.º da Lei n.º 5/2006 prevê a competência sancionatória, o requisito para aplicação da sanção, o montante da multa, o meio de impugnação e o procedimento da cobrança coerciva, mas o prazo para efectuar o pagamento da multa decorrente das infracções praticadas está regulamentado em especial pelo artigo 45.º do Regulamento Administrativo n.º 9/2006. Por razões de técnica legislativa e concentração das normas que regulam a mesma matéria, sugerimos que todas as disposições relativas a infracções sejam integradas no artigo 5.º da Lei n.º 5/2006.

IV. Conclusão

A presente alteração à Lei n.º 5/2006 destina-se, principalmente, a criar um diploma legal mais eficaz, clarificando a qualidade da PJ como um órgão com competência exclusiva para a prevenção e investigação dos crimes contra a segurança do Estado e ligados à cibersegurança, assim como atribuir ao pessoal competente a qualidade de autoridade de polícia criminal e eliminar a incoerência entre os diversos diplomas legais, resultante das alterações anteriores. Com a presente revisão legislativa, a PJ ficará dotada de melhores condições para a execução da lei, o que lhe permitirá aumentar a capacidade de prevenção e combate ao crime e responder às necessidades reais da sociedade, designadamente no tocante às elevadas exigências de prevenção na área dos crimes contra a segurança do Estado, dos crimes de terrorismo e dos crimes cibernéticos, em resultado das rápidas transformações da conjuntura nacional e internacional.