



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

1.ª COMISSÃO PERMANENTE

Parecer n.º 4 /VI/ 2020

Assunto: Análise na especialidade da proposta de lei intitulada “Regime jurídico de protecção civil”

I - Introdução

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau apresentou em 10 de Maio de 2019, a proposta de lei intitulada “Lei de bases de protecção civil”, a qual foi admitida, nos termos regimentais, pelo Despacho do Presidente da Assembleia Legislativa n.º 642/VI/2019.

A proposta de lei foi apresentada, discutida e votada na generalidade em reunião plenária realizada no dia 10 de Junho de 2019, tendo sido aprovada por maioria, com vinte e cinco votos a favor e quatro votos contra.

es
[Signature]
[Signature]
[Signature]
[Signature]
[Signature]
[Signature]
[Signature]



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

Na mesma data, a proposta de lei foi distribuída a esta Comissão para efeitos de apreciação na especialidade e emissão de parecer até ao dia 6 de Agosto de 2019, nos termos do Despacho do Presidente da Assembleia Legislativa n.º 774/VI/2019. No entanto, devido ao facto de estarem a ser analisadas na especialidade outras iniciativas legislativas, a Comissão necessitou de solicitar a prorrogação do prazo concedido pelo Presidente da Assembleia Legislativa para a apreciação na especialidade e apresentação do parecer, solicitação que foi gentilmente acolhida.

Para prestar apoio à Comissão na análise na especialidade foram destacados os membros da Equipa de Trabalho “C” da Assessoria, nos termos da Comunicação n.º 17/VI/2019.

A Comissão procedeu à análise da proposta de lei num total de dez reuniões, realizadas nos dias 25 de Junho, 30 e 31 de Julho e 2 de Agosto de 2019, e nos dias 12, 13 e 24 de Março de 2020, nos dias 11 e 12 de Junho e 15 de Julho de 2020, tendo contando com a presença de representantes do Governo em oito dessas reuniões. A par das reuniões da Comissão, foram realizadas cinco reuniões técnicas entre as assessorias da Assembleia Legislativa e do Governo, nos dias 7, 8 e 9 de Abril, e nos dias 8 e 12 de Maio de 2020, com vista ao aperfeiçoamento técnico-jurídico da proposta de lei.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'CS', 'Z', 'GR', 'V.', 'CA', 'A', 'J', 'B', and 'L'.



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

Em 10 de Julho de 2020, o Governo apresentou à Assembleia Legislativa a versão final da proposta de lei, a qual reflecte, em parte, as opiniões expressas no seio da Comissão e a análise técnico-jurídica efectuada pela assessoria da Assembleia Legislativa. Ao longo do presente parecer, as referências aos artigos são feitas com base na versão final da proposta de lei, excepto quando seja conveniente fazer referência à versão inicial, como tal devidamente identificada.

II - Apresentação

Segundo a Nota Justificativa que acompanha a proposta de lei, *“Em 2017, o desastre do tufão “Hato” assolou fortemente a Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM, causando-lhe graves danos e, apesar de todos os esforços envidados na resposta dada pelos serviços governamentais e diversos sectores da sociedade, a verdade é que ficaram reflectidas deficiências reais em resposta a crises, bem como o respectivo regime e seu funcionamento, por parte das entidades governamentais, dos sectores da sociedade e dos cidadãos”*.

Com efeito, nos termos daquela Nota Justificativa *“Apesar de o Centro de Operações de Protecção Civil ter procedido, de acordo com o plano de regime e de funcionamento actual, à elaboração de planos de contingência de implantação e ajustamento em resposta à tendência do desenvolvimento do tufão, e de também as*



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

entidades que integram à estrutura de protecção civil terem desenvolvido os seus trabalhos de acordo com as suas atribuições, assim como todas estas se terem esforçado na resposta e acompanhamento das consequências do desastre, o Governo da RAEM entende que, após conclusão e avaliação, existe margem para melhorias do regime de implementação e coordenação nas operações de protecção civil, bem como do modelo de funcionamento”.

Por outro lado, “...no mundo de hoje, os incidentes de massa e de saúde pública estão a tornar-se cada vez mais complicados e a sua prevenção cada vez mais difícil”, acresce que “...todos os factores extremos causados pelo ser humano estão a ter um impacto à segurança da vida em sociedade, principalmente os crimes de terrorismo e os principais incidentes de segurança, os quais não somente causam vítimas graves, mas também podem trazer consequências socioeconómicas devastadoras”. Por isso, é necessário que o regime de protecção civil da RAEM se modernize e se articule com o regime de segurança interna.

Assim, a presente proposta de lei visa essencialmente, “...racionalizar o regime e os fins de criação da estrutura de protecção civil, racionalizar os respectivos factores englobados nos regime, estrutura e mecanismo vigentes, determinar a estrutura da autoridade permanente para a decisão, gestão e execução, o mecanismo de funcionamento de matérias da área de protecção civil e o respectivo mecanismo de apoio

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.



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

provocadas por acidentes tecnológicos e provocadas por causas humanas que há umas décadas eram completamente impensáveis.

A Segurança Humana preocupa-se com a segurança das pessoas. Surge associada à ideia de que o ser humano, no actual mundo em que vivemos, é vulnerável a certas questões relacionadas com a sua dignidade e bem-estar, necessitando que lhe sejam garantidos certos elementos básicos de sobrevivência, subsistência e dignidade.

Deste modo, as pessoas e os seus bens (essenciais para a sua subsistência) precisam de especial protecção perante certos acontecimentos e fenómenos, sejam eles de causas naturais ou humanas.

Assim, é inegável que é ao Governo que cumpre assegurar a protecção e segurança públicas.

1. Conceito de Protecção Civil

Nos termos da proposta de lei (artigo 2.º) a protecção civil é a actividade permanente e transectorial desenvolvida pela RAEM, com o objectivo de prevenir e diminuir os efeitos dos incidentes súbitos de natureza pública, de origem natural ou humana, que ponham em perigo a vida das pessoas e os seus bens, prestar socorro,

CS
P
G
V
Ca
A
S
L
B
L



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

Ainda no que à prevenção diz respeito, o artigo 6.º da proposta de lei refere os domínios em que se desenrola a actividade de protecção civil e todos eles se reconduzem, com excepção das alíneas 6) e 7), necessariamente à prevenção. Se não vejamos: elaboração e execução do planeamento de protecção civil; elaboração e execução de planos de protecção; avaliação dos riscos colectivos; inventariação de recursos e prestação de informação à população.

A prevenção, vem ainda referida, como um princípio geral aplicável às actividades da protecção civil - artigo 5.º número 1, alínea 1).

2. Estrutura da Protecção Civil

A proposta de lei prevê um sistema de protecção civil constituído pelo Chefe do Executivo, o Comandante de Acção Conjunta, as forças e serviços de segurança, e as entidades públicas e privadas dotadas de competências ou técnicas especiais na área de protecção civil. São entidades de orientação estratégica, o Chefe do Executivo e o Comandante de Acção Conjunta, tendo em conta as competências constantes dos artigos 11.º e 12.º da proposta de lei. São entidades operacionais, as forças e serviços de segurança e as entidades públicas e privadas designadas por despacho do Chefe do Executivo, isto é, as entidades “que actuam no terreno” sob as ordens e coordenação das entidades de orientação estratégica.

CS
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]



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

De acordo com a proposta de lei, o Chefe do Executivo é a autoridade máxima em matéria de protecção civil na RAEM, competindo-lhe, designadamente: definir as linhas gerais da política de protecção civil; aprovar o plano geral de protecção civil; declarar a suspensão de actividades públicas; declarar os estados de prevenção imediata ou superior e solicitar auxílio a entidades do exterior da RAEM, entre outras competências (artigo n.º 11).

A proposta de lei propõe que o Comandante de Acção Conjunta seja o Secretário para a Segurança, sendo coadjuvado pelo Comandante-geral dos Serviços de Polícia Unitários, que o substituirá nas suas faltas e impedimentos, com as competências de comando e supervisão das operações de protecção civil, executadas pelas forças e serviços de segurança^{2/3} e as entidades públicas e privadas designadas pelo Chefe do Executivo⁴, (artigos n.ºs 12.º, 13.º e 10.º, alíneas 3) e 4).

² Nos termos da alínea 2) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 9/2002: “São serviços de segurança a Polícia Judiciária, a Autoridade de Aviação Civil de Macau, a Capitania dos Portos, a Direcção dos Serviços de Segurança, a Escola Superior dos Serviços de Segurança, o Departamento de Inspeção Marítima dos Serviços de Alfândega, o Corpo de Guardas Prisionais do Estabelecimento Prisional de Macau.”

³ A proposta de lei, na versão inicial, previa uma Entidade Coordenadora de Protecção Civil, sem apresentar qualquer normativo relativamente à composição e competências desta Entidade. Na fase de

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, a checkmark, and several other initials.



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

remetendo o regime de gestão dos voluntários para diploma complementar (artigo 30.º, alínea 3).

O Governo informou a Comissão que a estrutura de protecção civil de Macau é composta por 9 serviços militarizados e serviços de segurança, a saber: Serviços de Polícia Unitários, Serviços de Alfândega, Corpo de Polícia de Segurança Pública, Corpo de Bombeiros, Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau, Escola Superior das Forças de Segurança de Macau, Polícia Judiciária, Autoridade de Aviação Civil e Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água; 14 serviços públicos, a saber: Centro Hospitalar Conde S. Januário, Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego, Direcção dos Serviços de Educação e Juventude, Direcção dos Serviços dos Solos, Obras Públicas e Transportes, Direcção dos Serviços de Turismo, Gabinete de Gestão de Crises do Turismo, Direcção dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos, Gabinete de Comunicação Social, Instituto de Habitação, Instituto de Acção Social, Instituto para os Assuntos Municipais, Serviços de Saúde, Gabinete para o Desenvolvimento do Sector Energético, Direcção dos Serviços de Correios e Telecomunicações; e 7 organismos privados, a saber: Companhia de Electricidade de Macau, Companhia de Telecomunicações de Macau, Companhia de Gestão da Ponte Sai Van, Cruz Vermelha de Macau, Hospital Kiang Wu, Sociedade de Abastecimento de

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'CS', 'JP', 'Y2', 'J.', 'Ca', 'Ar', 'S', 'J', 'L', and 'L'.



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

Águas de Macau e Teledifusão de Macau. São, portanto, 30 os serviços e instituições que formam a estrutura de protecção civil.

Para um melhor conhecimento, por parte dos Deputados desta Comissão, do modo como funciona, efectivamente, a estrutura da protecção civil, o Governo convidou os membros da Comissão para uma visita ao Centro Operacional da Protecção Civil, no dia 24 de Março de 2020. Aí, foi efectuada uma apresentação aos Deputados sobre as diversas formas de resposta aos diversos incidentes súbitos de natureza pública.

O Governo informou, também, que está a estudar a revisão do Estatutos dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau, por forma a assegurar uma actuação mais ágil e mais eficaz na salvaguarda dos direitos fundamentais dos cidadãos de Macau.

3. Responsabilidade penal

Os meios de comunicação sofreram diversas mudanças ao longo dos últimos anos, alterando-se também a interacção entre os indivíduos dentro de uma sociedade. A necessidade de se comunicar e de buscar conhecimento fez com que o ser humano desenvolvesse meios facilitadores para tanto, diminuindo a distância e maximizando o tempo, criando assim o ambiente virtual de interacção, tendo como meio facilitador de propagação a *internet*.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name "梁家傑" (Leong Ka-ki) and other illegible marks.



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

A *internet* tem-se tornado uma aliada para a propagação de informações e aproximação das sociedades de uma forma geral. Para tanto, criam-se relações de proximidade, sem de facto as pessoas estarem próximas, e também situações que, às vezes, não existem. Dessa forma, a *internet* cria um ambiente livre para propagação de ideias e notícias acerca de diversos assuntos, podendo ser estes verdadeiros ou falsos. Assim, o ambiente virtual torna-se um espaço altamente democrático onde é possível exercer a liberdade de expressão, com acesso rápido às informações e também à sua livre propagação. A possibilidade de se criar notícias e informações fantasiosas, e até mesmo mentirosas, pode extrapolar os limites do exercício daquele direito fundamental e adentrar na esfera da violação de direitos, causando danos à colectividade.

A presente proposta de lei pretende criminalizar apenas a publicação de notícias com um conteúdo falso, de modo propositado e num determinado momento. Não se pretende punir o erro na apuração da notícia, mas sim a propagação da suposta notícia que foi criada com o objectivo de enganar o leitor, fazendo-o acreditar que se trata de uma notícia verdadeira.

Na verdade, na ocorrência de calamidades, as consequências e os prejuízos causados por informações falsas, ou rumores, são inúmeras. E o ordenamento jurídico-penal de Macau não dispõe de qualquer norma que preveja e puna a propagação de informações falsas em situações excepcionais e por um curtíssimo lapso temporal. O que



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

constitui uma lacuna evidente na actual legislação. Daí a necessidade de estabelecer uma norma que impeça a propagação de rumores aquando da ocorrência de calamidades, evitando-se perturbações nas operações de socorro, alarme social e inquietação pública.

Com efeito, criminalizam-se neste novo tipo de crime - o crime contra a segurança, ordem e a paz públicas em incidentes súbitos de natureza pública - formas diversas de concretização da intenção, a saber:

- Quem, enquanto se mantiver o estado de prevenção imediata ou superior, a que se refere o artigo 8.º, com intenção de causar alarme ou inquietação pública, produzir e disseminar informações falsas relacionadas com o conteúdo ou situações dos incidentes súbitos de natureza pública e das respectivas operações de resposta. (artigo 26.º, n.º 1).

- Quem, com a consciência da falsidade das informações referidas no n.º 1 e de que as mesmas são suficientes para causar alarme ou inquietação pública, disseminar as informações. (artigo 26.º, n.º 3).

Assim sendo, de acordo com o n.º 1 do preceito, a produção e disseminação de informações falsas não relacionadas com o conteúdo ou situações dos incidentes não são criminalizadas. No n.º 3, exige o preceito que se trate de notícias susceptíveis de provocar alarme ou inquietação pública, o que implica que só devam servir ao tipo de crime



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

aquelas notícias que sejam idóneas para gerar no seio da comunidade a convicção de serem verdadeiras e correctas e assim potenciadoras de temor ou receio.

Assim sendo, a Comissão acolhe a opção política do Governo de criminalizar a produção e disseminação, dolosa, de informações falsas, por um curto lapso temporal, em contexto de catástrofe ou calamidade, sempre que tais informações prejudiquem efectivamente, ou sejam susceptíveis de prejudicar, as operações de resposta ou socorro.

Caberá ao poder judiciário responsabilizar o verdadeiro agente da conduta ilícita, aquele que fabrica a notícia falsa e explora a opinião pública para proveito próprio, ou para provocar alarme social ou inquietação pública, tarefa árdua e muitas vezes intangível, uma vez que a criptografia de ponta de aplicativos como o *WhatsApp* e o domicílio em jurisdições estrangeiras, dificulta a identificação.

A análise ao crime contra a segurança, ordem e paz públicas em incidentes súbitos de natureza pública, é efectuada no capítulo de apreciação na especialidade deste parecer, para onde se remete.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.



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

Responsabilidade das pessoas colectivas

Ainda que estabeleça o “*carácter pessoal da responsabilidade*”⁷, o artigo 10.º do Código Penal contém a ressalva “*salvo disposição em contrário*”, com o objectivo de abrir a porta, embora a título excepcional, à responsabilidade penal das pessoas colectivas.

Esta regra (ou excepção) - a responsabilidade penal das pessoas colectivas -, tem sido inscrita com constância em leis recentes da Assembleia Legislativa. Desde logo, a Lei n.º 10/2013 - Lei de Terras; a Lei n.º 6/2015 - Alteração ao regime de reparação dos danos emergentes de acidentes de trabalho e doenças profissionais; a Lei n.º 4/2016 - Lei de protecção dos animais; a Lei n.º 5/2016 - Regime jurídico do erro médico e a Lei n.º 6/2016 - Regime de execução de congelamento de bens, só para dar alguns exemplos.

Sendo embora a responsabilidade penal das pessoas colectivas e a dos seus agentes autónomas ou cumulativas (isto é, cada um é responsável por si, sendo portanto individualmente condenado e responsabilizado pela sua pena), elas não são absolutamente estanques ou incomunicáveis.

No artigo 27.º (Responsabilidade das pessoas colectivas) é a responsabilidade das pessoas físicas que se “estende” às pessoas colectivas. Estabelece-se a responsabilidade

⁷ Código Penal, artigo 10.º - “Salvo disposição em contrário, só as pessoas singulares são susceptíveis de responsabilidade penal”



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

solidária daqueles que colaboraram dolosamente na prática da infracção, independentemente da sua responsabilidade individual. Prevê, pois, este preceito que o administrador, além da responsabilidade pessoal (penal) que lhe caiba como co-autor da infracção, seja ainda responsável, e solidariamente, pelo pagamento das multas penais em que a pessoa colectiva seja condenada. Por sua vez, o artigo 28.º (Responsabilidade solidária) prevê a responsabilidade subsidiária dos *“administradores ou quem por qualquer outra forma a represente”* pelo pagamento de multas em que a pessoa colectiva for condenada, sendo solidária essa responsabilidade entre as várias pessoas responsáveis; e, no caso de as multas serem aplicadas a uma entidade sem personalidade jurídica, na falta ou insuficiência de património comum, responde solidariamente o património de cada um dos associados ou membros. Este preceito abrange, portanto, as situações em que o administrador não é o responsável penalmente pela infracção, mas apenas culpado da insuficiência do património da pessoa colectiva para o pagamento das multas aplicadas à sociedade.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, a checkmark, and several other initials.



IV - Apreciação na especialidade

A análise efectuada na Comissão teve como propósito, nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, apreciar a adequação das soluções concretas aos princípios subjacentes à proposta de lei e assegurar a perfeição técnico-jurídica das disposições legais.

Denominação da lei

Na sua versão original a proposta de lei intitulava-se “Lei de bases da protecção civil”. Porém, da simples leitura da nota justificativa e do conteúdo da proposta de lei verifica-se que a lei apenas estabelece os princípios, a estrutura e o regime da actividade de protecção civil na RAEM. Do ponto de vista formal, a proposta de lei não é diferente da Lei da cibersegurança, por exemplo. Acrescente-se que as normas complementares necessárias à execução desta lei são aprovadas pelo Chefe do Executivo através de regulamentos administrativos complementares ou despachos⁸. Diferentemente, as leis de bases são as leis que definem as linhas mestras da política por que se deve reger a legislação em determinada área de actividade e, normalmente, carecem de legislação complementar produzida pelo órgão legislativo.

⁸ Vide o artigo 30.º da proposta de lei.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the initials 'CH' at the top, a signature, 'GR', another signature, 'ca', 'Av', 'A', 'ju', 'B', and '林'.



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

Trata-se, pois, de uma questão formal, que por não ser de menor importância foi discutida no seio da Comissão, mas também nas reuniões realizadas pelas assessorias da Assembleia Legislativa e do Governo. Numa perspectiva técnica o ideal é a identificação do acto normativo demonstrar as matérias sobre que versa. O Governo, aderindo às opiniões e sugestões da Comissão, procedeu à alteração da denominação da proposta de lei, designando-a agora de “**Regime jurídico de protecção civil**”.

Artigo 1.º (Objecto)

Este artigo pretende, precisamente, estabelecer o objecto da futura lei. Mantém-se — intocável o espírito que presidiu à sua consagração mas, a sugestão da Comissão, foram introduzidas diversas alterações. Com efeito, como a redacção do artigo na versão inicial dispunha que: “*A presente lei estabelece os princípios e regime de intervenção e coordenação da Administração Pública da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM, e da sua colaboração com as entidades privadas e o público, no âmbito da actividade de protecção civil, visando a segurança da vida e os bens dos cidadãos, bem como mantendo o funcionamento socioeconómico*”, perguntava-se: seria necessário discriminar, em sede de objecto, todas as várias formas da actividade de protecção civil? Na verdade, não havia qualquer necessidade e, em consequência, foram eliminadas aquelas referências supérfluas tendo sido substituídas pela expressão

CS
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]



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

“... princípios e o regime fundamental da actividade de protecção civil...”. O normativo beneficiou de síntese, clareza e simplificação.

Artigo 2.º (Conceito de protecção civil)

Na versão inicial da proposta de lei, o conceito de protecção civil encontrava-se qualificado como “definição” e, conseqüentemente, inserido na alínea 1), do artigo 2.º, sob a epígrafe “Definições”. A Comissão entendeu que o conceito de protecção civil se encontrava qualificado erradamente como definição e, inclusive, mereceria ser autonomizado. O Governo, aderindo à sugestão da Comissão, propôs o aditamento deste — artigo autonomizando como tal, de forma expressa, o conceito de protecção civil. Por outro lado, a redacção do artigo foi dividida em cinco alíneas, a fim de tornar entendível o próprio conceito da actividade de protecção civil.

Artigo 3.º (Definições)

Este artigo corresponde ao artigo 2.º da proposta de lei inicial.

Foi eliminada a definição de “protecção civil”. Manteve-se a definição de “incidentes súbitos de natureza pública” e, já em sede de discussão na especialidade, procedeu-se ao aditamento da definição de “Planeamento de protecção civil”. Por sugestão da Comissão foi eliminada a definição de “ajuda voluntária”. Não se justificava definir o conceito de “ajuda voluntária” porquanto a norma que a consagra - artigo 14º da

CS
Z
GE
J
ca
Ar
李
林
林



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

versão final - está centrada apenas na possibilidade de participação do público nas operações de protecção civil. Não se trata, portanto, de um instituto ou elemento nuclear do diploma legal que justifique a necessidade de uma prévia e expressa definição.

Acresce ainda que a redacção do artigo foi objecto de pequenos ajustamentos. Na alínea 1) aditou-se, na versão portuguesa, a expressão “*acontecimentos ocorridos subitamente*” por forma a uniformizar a redacção do preceito nas versões chinesa e portuguesa; na alínea 2) passou a constar a definição de planeamento de protecção civil, por sugestão do Proponente durante a fase de discussão na especialidade, tendo-se procedido ao aditamento das expressões “*responder de forma eficaz aos incidentes súbitos de natureza pública*” e “*das respectivas operações*” na respectiva redacção. Beneficiou, assim, a definição plasmada no preceito de rigor e clareza.

Artigo 4.º (Âmbito de aplicação)

Este artigo corresponde ao artigo 3.º da versão inicial da proposta de lei.

Mantém-se o conteúdo da versão inicial, tendo-se alterado a epígrafe, por sugestão da Comissão, por a mesma não ter correspondência com o conteúdo do artigo.

Artigo 5.º (Princípios gerais)

Este artigo corresponde ao artigo 8.º da versão inicial da proposta de lei.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name '林' (Lin) at the bottom.



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

Na versão inicial da proposta de lei este artigo constava do Capítulo II, atrás dos normativos referentes à “*Tipologia dos incidentes súbitos de natureza pública*” (artigo 5.º), “*Graduação dos estados e alerta*” (artigo 6.º) e “*Domínio de actividade de protecção civil*” (artigo 7.º). Ora, os princípios são aplicáveis a todas as matérias, incluindo os tipos e os estados dos incidentes, devendo precedê-los em termos sistemáticos. Deste modo, este preceito foi transportado para o Capítulo I da proposta de lei.

A epígrafe do artigo foi simplificada⁹, enunciando somente o relevante, evitando-se, assim, repetições desnecessárias ao longo de todo o futuro diploma.

Este artigo concatena um conjunto de relevantes princípios estruturantes em que se baseia o sistema de protecção civil em Macau. Por proposta da Comissão foi introduzido um princípio novo: o princípio da informação e educação. Este princípio reforça a ideia da protecção civil, enquanto actividade permanente e estrutural da Administração Pública, como sensibilizadora e educacional para a adopção de certos comportamentos por parte da população, perante a ocorrência dos incidentes súbitos de natureza pública. Aliás, a concretização deste princípio já constava da alínea 3) do n.º 1 do artigo 7.º da versão

⁹ O artigo tinha a epígrafe: “Princípios gerais de actividade de protecção civil”.



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

inicial da proposta de lei, na qual se previa a prestação de informação, sensibilização e educação da população como uma das áreas da actividade da protecção civil.

A redacção deste artigo foi objecto de pequenos ajustamentos. Na alínea 2) foi aditada a expressão “*devem articular-se em conjunto, no âmbito...*” por forma a reforçar a ideia de comunhão de esforços no conceito do próprio princípio. Na alínea 4) foi aditada a expressão “*entre outras regiões vizinhas*”, estendendo-se, assim, a articulação de políticas de protecção civil à Região Administrativa Especial de Hong-Kong.

Artigo 6.º (Domínios da actividade de protecção civil)

Este artigo corresponde ao artigo 7.º da versão inicial da proposta de lei.

Por sugestão da Comissão a ordem das alíneas do n.º 1 foi alterada. Primeiramente deve surgir o estudo dos riscos (alínea 1 - Levantamento, previsão, avaliação e prevenção, de forma continua, dos riscos colectivos de origem natural ou outra), só depois se podem fazer o planeamento da protecção civil (alínea 2 - Elaboração e execução do planeamento de protecção civil) e os planos específicos (alínea 3 - Elaboração e execução de planos de protecção de bens culturais e ambientais, do património público e das infra-estruturas críticas).

O levantamento, previsão, avaliação e prevenção de riscos tem de abranger, também, as análises às vulnerabilidades perante situações de risco devidas à acção natural

CS
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
Ca
A
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]



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

ou humana. Por essa razão, a Comissão sugeriu a eliminação da alínea 8) do n.º 1 do artigo 7.º da versão inicial da proposta de lei: “*Análise permanente de vulnerabilidades perante situações de risco devidas à acção natural ou do homem*”. Sugestão que foi aceite pelo Proponente.

A versão inicial da proposta de lei previa a elaboração de planos operacionais de protecção civil (alínea 1) do n.º 1) e a elaboração e implementação de planos de protecção de bens culturais e ambientais (alínea 2) do n.º 1) e, por sugestão da Comissão, esta ideia - de fazer e executar - foi alargada à elaboração dos planeamentos de protecção civil, passando a constar na alínea 2) do n.º 1 deste artigo: Elaboração e execução do planeamento de protecção civil.

Com a introdução desta benfeitoria, na redacção do artigo, procedeu-se à eliminação da alínea 6) do n.º 1 da versão inicial - *prestação de socorro e assistência às pessoas em perigo* - uma vez que tal socorro e assistência faz parte da execução do plano operacional de protecção civil. Evitando-se, assim, repetição entre as duas alíneas e com o próprio conceito de protecção civil.

Foi, ainda, eliminada a oração constante do n.º 1 da versão inicial: “*visando a busca, o salvamento, a prestação de socorro e de assistência, bem como a evacuação,*

CS
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]



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

alojamento e abastecimento dos cidadãos” por o seu conteúdo, também, repetir o próprio conceito de protecção civil.

A versão inicial da proposta incluía no domínio da actividade de protecção civil a inventariação dos recursos, meios e locais disponíveis e mais facilmente mobilizáveis (artigo 7.º, n.º 2, da versão inicial). A Comissão entendeu que não se justificava a autonomização deste domínio de actividade de protecção civil uma vez que aquela inventariação dos recursos é igualmente importante, quer ao nível do planeamento, quer ao nível da prevenção, não se justificando a sua discriminação, sugerindo o aditamento daquele domínio de actividade aos restantes domínios de actividade de protecção civil. O Governo, acolhendo a opinião da Comissão, integrou aquele domínio de actividade de protecção civil na alínea 4) do artigo.

Capítulo II - O Capítulo II, na versão inicial da proposta de lei, tinha a designação “*Estados e operação*” sendo que o seu âmbito incluía matérias que agora constam do capítulo das disposições gerais e que iam para além dos estados dos incidentes. Os artigos 7.º e 8.º da versão final da proposta de lei regulam a classificação dos incidentes súbitos de natureza pública e a graduação dos estados dos incidentes, pelo que a Comissão sugeriu uma nova designação para o Capítulo II, que reflecta de modo mais rigoroso a matéria ali regulada. A opção do Governo por “*Incidentes súbitos de natureza pública*”, foi aceite pela Comissão.

CS
[Signature]
GE
[Signature]
Ca
Ar
A
[Signature]
[Signature]
[Signature]



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

Artigo 7.º (Tipologia)

Foram introduzidos alguns ajustamentos na redacção deste artigo. Na alínea 1) classifica-se como catástrofe natural os incidentes com origem na natureza, designadamente os de natureza meteorológica, climática, hidrológica e biológica dos quais resultem danos. Da redacção inicial foram eliminados os substantivos “inundação” e “seca” por desnecessidade, uma vez que os mesmos se referem a fenómenos meteorológicos. Na alínea 3) foi eliminada a oração “incidentes com origem na área biológica”, por se considerar que este tipo de incidente já está classificado como de catástrofe natural. Na alínea 4) a expressão “segurança interna” foi substituída por “segurança pública”.

Artigo 8.º (Graduação dos estados)

Este artigo corresponde ao artigo 6.º da versão inicial da proposta de lei.

Na versão inicial este artigo tinha a epígrafe “Graduação dos estados e alerta”. A Comissão entendeu que a epígrafe do artigo não reproduzia, de forma integral, a matéria contida no normativo, pelo que sugeriu a respectiva alteração.

O Governo, aderindo à opinião da Comissão, alterou a epígrafe do artigo, utilizando uma expressão genérica: “estados”. Na versão em língua chinesa a epígrafe do artigo com os caracteres (狀態) não suscitava dúvidas. Contudo, na versão em língua portuguesa era

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name "林" (Lin) at the bottom.



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

necessário qualificar os estados (estados de quê?). Poderiam ser estados de precaução, vigilância, alarme, risco, emergência, etc..¹⁰ Na versão final, o Governo acabou por proceder à alteração da epígrafe em ambas as versões.

Na alínea 5) do n.º 1 da versão inicial utilizava-se a expressão “*catástrofe ou calamidade*”, como grau de gravidade dos estados. Contudo, o termo *catástrofe* também é utilizado nos incidentes súbitos de natureza pública para classificar a *catástrofe natural*.

Assim, procedeu-se à eliminação da expressão “*catástrofe*” na alínea 5) do n.º 1 para evitar a confusão com a classificação de “*catástrofe natural*” prevista na alínea 1) do n.º 1 do artigo 5.º. Manteve-se o termo “*calamidade*” para fazer uma melhor ligação com a terminologia da Lei n.º 6/2005¹¹.

Artigo 9.º (Declaração do estado)

Este artigo não constava da versão inicial da proposta de lei. Por sugestão da Comissão, a matéria relativa à competência para a declaração dos estados dos incidentes,

¹⁰ O ponto 3.1.5, do Despacho do Chefe do Executivo n.º 78/2009, denomina-os de Estados de Emergência.

¹¹ Lei n.º 6/2005 - “Auxílio a prestar pela Guarnição em Macau do Exército de Libertação do Povo Chinês para manter a ordem pública ou acorrer a calamidades”.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'CS', 'J.', 'ca', 'Ar', and several other illegible signatures.



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

que constava do número 3 do artigo 6.º da versão inicial da proposta de lei, foi autonomizada em artigo próprio.

A norma contida no número 2 constitui uma excepção à regra da publicação como condição de eficácia jurídica plasmada no número 1. A natureza urgente das situações não pode levar a que se fique à espera da publicação, uma vez que as operações de actividade de protecção civil precisam de ser iniciadas de imediato. Esta matéria não estava prevista, pelo menos de forma expressa, na versão inicial da proposta de lei. Nem mesmo quando se previa a retroactividade dos efeitos da declaração do estado dos incidentes.

Artigo 10.º (Enquadramento institucional)

Este artigo não constava da versão inicial da proposta de lei. O aditamento deste artigo, sugerido pela Comissão, visa clarificar o enquadramento das diversas entidades que participam na actividade de protecção civil. O Chefe do Executivo e o Comandante de Acção Conjunta serão as entidades de orientação estratégica, tendo em conta as respectivas competências (artigos 11.º e 12.º). As forças e serviços de segurança, e as entidades públicas e privadas constituem as entidades operacionais da protecção civil.

Os voluntários, ao contrário do que previa a versão inicial, não fazem parte da estrutura, ou do sistema, da protecção civil. A participação dos voluntários nas

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the initials 'CS' at the top and several illegible signatures below.



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

actividades de protecção civil está enquadrada num artigo autónomo, no qual está sublinhada a natureza còplementar e coadjuvante da sua participação.

A alínea 4) deste artigo resultou da junção das alíneas 3) e 4) do número 1 e do número 2 do artigo 11.º da versão inicial da proposta de lei. A Comissão pretendeu, ainda, saber quais são as entidades privadas com competências técnicas específicas na área da protecção civil, tendo o Governo respondido com um exemplo: a Cruz Vermelha.

A alínea 2) do número 1 do artigo 11.º da versão inicial da proposta de lei incluía no sistema de protecção civil uma entidade denominada de Entidade coordenadora de protecção civil. Contudo, a proposta de lei não continha qualquer normativo que regulasse a sua composição, natureza e competências. Por outro lado, a Comissão questionou o Proponente sobre as competências desta Entidade, no sentido de saber se essas competências colidiriam com as competências do Comandante de Acção Conjunta, previstas no artigo 12.º da proposta de lei? A referência àquela entidade acabou por ser retirada deste artigo e, bem assim, dos restantes artigos que lhe atribuíam competências.

Artigo 11.º (Chefe do Executivo)

Este artigo corresponde ao artigo 9.º da versão inicial da proposta de lei.

Neste artigo, procedeu-se à ordenação das competências do Chefe do Executivo, da mais abrangente, nomeadamente ao nível do planeamento, para a mais específica. Foram,

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'CS', 'GE', 'A', and others.



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

tendo o conteúdo da alínea 3) sido transportado para o número 1 do artigo 21.º da versão final da proposta de lei.

O número 5 do artigo 10.º da versão inicial da proposta de lei admitia a delegação de competências do CAC, nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 9/2002 (Lei de Bases da Segurança Interna da Região Administrativa Especial de Macau). A remissão para o artigo 15.º da mencionada Lei, tal como estava prevista na versão inicial, suscitava dúvidas pois que a norma referia-se à delegação de competências do Secretário para a Segurança e o número 1 do artigo 15.º da Lei n.º 9/2002 refere-se à delegação de competências do Comandante-geral dos SPU.¹² Por isso, o número 5 foi removido da versão final do artigo.

Artigo 13.º (Estrutura de protecção civil)

O conteúdo do número 1 do artigo 11.º da versão inicial foi transportado para o artigo 10.º (Enquadramento institucional), eliminando-se da listagem ali estabelecida a

¹² A responsabilidade do comando conjunto do Comandante-geral dos Serviços de Polícia Unitários é delegável, avaliadas que sejam as características específicas da crise em presença, em entidade que garanta o nível de autoridade adequado ao efectivo comando, direcção e controlo operacional sobre o emprego de uma força conjunta de corporações ou serviços dotados dos meios atribuídos, por forma a dar resposta eficaz e repor a normalidade.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the initials 'CH', a signature, '92', a checkmark, 'ca', 'Ar', a signature, and '林'.



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

Alterou-se, de forma substancial, a redacção do número 1, deixando de constituir-se como uma definição de voluntário (o início da oração constante do n.º 1 do artigo 12.º da versão inicial da proposta de lei determinava: *consideram-se voluntários...*), passando a estar centrada na possibilidade de participação: “*Os voluntários são participantes que assistem na protecção civil ...*”.

Por outro lado, foi retirada a expressão “associações cívicas” que constava do n.º 1 do artigo 12.º da versão da inicial porque o termo tem um significado diferente em língua chinesa e em língua portuguesa. O termo em português tem conotação política, estando ligado ao exercício de direitos políticos¹⁴. Na Lei que regula o direito de associação¹⁵ não estão previstas estas associações e, portanto, não podem ser legalmente constituídas como se exigia na versão inicial da proposta. Por outro lado, as associações cívicas também são entidades privadas, apesar da proposta na versão inicial fazer uma separação entre “*associações cívicas*” e “*entidades privadas da RAEM*”.

Os voluntários, que deixaram de ser considerados como agentes de protecção civil - em virtude da eliminação do n.º 2 da versão inicial - participam de forma voluntária e

¹⁴ Ver artigo 10.º do DL n.º 3/76/M, entretanto revogado.

¹⁵ Lei n.º 2/99/M, de 9 de Agosto.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'CS', 'JL', 'GC', 'J.', 'Ca', 'Ar', '李', '許', 'B', and '林'.



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

graciosa nas actividades de protecção civil, mediante prévia inscrição e acreditação pelos Serviços de Polícia Unitários.

O n.º 3 da versão final deste artigo 14.º determina que os riscos de segurança pessoal decorrentes da participação dos voluntários nas actividades de protecção civil estão garantidos por seguro obrigatório. Relativamente a este assunto, os representantes do Governo informaram que a maioria das companhias de seguros em Macau fornecem contractos de seguro de grupo contra acidentes. O procedimento é relativamente simples e o período de validade é, geralmente, de um ano.

— Desse modo, para cumprimento do disposto no n.º 3 do preceito, o Governo irá celebrar um contracto de seguro de grupo contra acidentes, com a companhia de seguros que oferecer as melhores condições contratuais, em nome de todos os segurados, ou seja, os voluntários identificados em lista prévia.

Artigo 15.º (Qualidade e identificação)

Este artigo corresponde ao artigo 13.º da versão inicial da proposta de lei.

A nova redacção do artigo dispõe, na versão final, que os agentes integrados na estrutura de protecção civil gozam de poderes de autoridade por um curto lapso de tempo, isto é, entre o início e o termo do estado de prevenção imediata ou superior. Diferentemente, portanto, dos poderes de autoridade pública atribuídos a outros agentes

CS
J
GZ
J
Ca
Ar
A
J
B
林



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

por estatuto profissional ou por lei; poderes, esses, que se mantêm durante a emissão de qualquer estado de incidentes.

No exercício da autoridade pública, o número 2 deste artigo, na versão inicial da proposta de lei, previa um regime de detenção especial, consagrando-se que: *“Sempre que no exercício da autoridade pública conferida pelo número anterior, ocorrer alguma detenção, deve, nos termos da lei, a entidade a que pertencer o agente que a executou, entregar o detido ao órgão policial competente, acompanhado do auto de notícia que a determinou”*. Este regime especial de detenção, assim proposto, apresentava alguns problemas práticos, desde logo como poderia uma entidade privada – uma qualquer prevista na alínea 4) do artigo 10.º - proceder a detenção de indivíduos, entrega de detidos às autoridades competentes acompanhados dos respectivos autos de notícia de crime? As entidades privadas podem elaborar auto de notícia de crimes? Terão aquelas entidades conhecimentos jurídicos suficientes para produzir este tipo de documentos?

Perante as dúvidas da Comissão o Proponente optou, e bem, por retirar este regime especial de detenção da proposta de lei. Assim, em caso de detenção, mesmo em contexto de estado de prevenção imediata ou superior, aplica-se o regime previsto nos artigos 238.º a 240.º do Código de Processo Penal.

CS
J
GZ
✓
CA
A
A
J
B
H



Capítulo IV- O Capítulo possuía, na versão inicial da proposta de lei, duas secções: “Operações da protecção civil” e “Medidas excepcionais e suspensão de actividades públicas”. Na opinião da Comissão não se justificava a divisão deste capítulo em duas secções. O conteúdo do Capítulo é bastante limitado e todo ele cabe sob a designação de execução das actividades de protecção civil. Por outro lado, a Secção II repetia as epígrafes dos artigos 17.º e 18.º, da versão inicial. Deste modo, o Capítulo IV deixou de estar dividido em duas secções.

Artigo 16.º (Prevenção)

— Este artigo corresponde ao artigo 14.º da versão inicial da proposta de lei.

O conteúdo do artigo, na sua versão inicial, era algo repetitivo face ao disposto no artigo 7.º (Domínio de actividade de protecção civil) e no artigo 8º (Princípios gerais de actividade de protecção civil). Desse modo, o artigo foi objecto de algumas benfeitorias. Por exemplo, a promoção da educação cívica de protecção civil passa a ser feita nas línguas oficiais da RAEM, bem como noutras línguas utilizadas por parte significativa da população (alínea 1), de modo a abranger o maior número de destinatários e, conseqüentemente, torná-la mais eficaz.

CS
J
J
J
Ca
A
A
林



Artigo 17.º (Acção conjunta)

Este artigo corresponde ao artigo 15.º da versão inicial, que possuía a epígrafe:
“Activação do comando de acção conjunta”.

A Comissão considerou que o conteúdo da versão inicial deste artigo era bastante repetitivo face ao disposto no artigo 15.º, da versão inicial, ao dispor que: *“Após activação da estrutura da protecção civil, o CAC exerce a direcção e o comando de todas as forças e serviços de segurança, entidades públicas e privadas e, bem assim, dos voluntários a intervir nas operações conjuntas”*.

Por outro lado, o Capítulo sobre as operações de protecção civil, no qual se situa o presente artigo, pouco ou nada diz sobre esta matéria e sobre as operações em concreto. Entendeu a Comissão, que a proposta de lei devia dar resposta sobre o que acontece quando é declarado um dos estados dos incidentes mais graves. Pois que, o importante é a densificação do tipo de resposta aos incidentes de emergência pública.

O Governo acolheu esta sugestão e foram aditadas as alíneas 1) a 5) ao número 1 deste artigo, definindo as várias medidas necessárias à minimização dos riscos colectivos e ao socorro e assistência da população.

CS
[Handwritten signature]
[Handwritten mark]
[Handwritten mark]
[Handwritten mark]
[Handwritten mark]
[Handwritten mark]
[Handwritten mark]
[Handwritten mark]



Artigo 18.º (Restabelecimento das condições normais de vida da sociedade)

Este artigo foi aditado pelo Proponente durante a fase de discussão na especialidade. O presente artigo indica as operações de protecção civil que devem ser desenvolvidas, de forma atempada, após o cancelamento do estado dos incidentes.

Artigo 19.º (Medidas de carácter excepcional)

Este artigo corresponde ao artigo 17.º da versão inicial da proposta de lei. Por sugestão da Comissão, foi aditada uma nova alínea ao número 1 do artigo, identificada como alínea 3) na versão final. Trata-se da tomada de posse administrativa e expropriação de bens imóveis, nos termos da Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto (Regime das expropriações por utilidade pública)¹⁶. A expropriação que decorre de calamidade pública, prevista nesta alínea, é diferente da requisição civil, pois esta não engloba os direitos, ou parte dos direitos, destinados às necessidades quotidianas dos proprietários ou utilizadores (vide alínea 4).

¹⁶ Artigo. 3.º da Lei n.º 12/92/M, de 17 de Agosto. “Quando a necessidade de expropriação decorra de calamidade pública ou de exigências de segurança interna, o Governador ou as autoridades públicas por ele designadas podem tomar posse imediata dos bens destinados a prover às necessidades de interesse público, sem qualquer formalidade, indemnizando os interessados, nos termos gerais.”



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

Por outro lado, enquanto a tomada de posse administrativa ou expropriação confere o direito a uma justa indemnização (artigo 3.º da Lei n.º 12/92/M), a requisição civil temporária confere o direito a uma compensação pecuniária, de valor a determinar em função do real prejuízo causado (número 2 do presente artigo).

A Comissão entendeu ser mais adequado incluir a matéria da compensação pecuniária no próprio artigo onde se prevê a requisição dos bens. Pelo que a matéria que se encontrava regulada no artigo 19.º (Compensações), da versão inicial da proposta de lei, foi transportada para o número 2 deste artigo.

— Já em fase final da discussão na especialidade o Governo retirou deste artigo uma disposição relativa a uma competência indelegável do Chefe do Executivo, por forma a *“assegurar a eficiência das respostas de contingência aos incidentes súbitos de natureza pública”*, visando *“uma melhor articulação com o propósito de melhoria do regime de delegação de competências administrativas do Governo”*, tal como explicado pelo Governo.

Artigo 20.º (Suspensão de actividades públicas)

Este artigo corresponde ao artigo 18.º da versão inicial da proposta de lei.

Neste artigo apenas se procedeu a pequenos ajustamentos na sua redacção, mantendo-se inalterado o seu conteúdo. A Comissão acolheu o conteúdo desta norma,

CS
J
K
J.
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V
W
X
Y
Z



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

— todavia, entende, que o despacho que suspenda o exercício de qualquer actividade deve carecer, sempre, de fundamentação, designadamente quando esteja em causa a integridade física dos participantes.

Artigo 21.º (Pedido de auxílio a entidades do exterior da RAEM)

— Este artigo corresponde ao artigo 16.º da versão inicial da proposta de lei. Foram apenas introduzidos ajustamentos na redacção dos números 1 e 2, na sua versão final. Já em sede de discussão na especialidade o Governo propôs o aditamento de um novo número (número 3), estabelecendo a isenção de quaisquer impostos, taxas ou emolumentos relativos à importação dos materiais de auxílio externo. O que foi aceite pela Comissão.

Artigo 22.º (Dever de cooperação)

— Este artigo corresponde ao artigo 20.º da versão inicial da proposta de lei. Foram feitos pequenos ajustamentos na redacção na sua versão final. A oração “*observando as directivas emitidas pela Administração Pública da RAEM, nos termos da presente lei, sujeitando-se às regras daí resultantes*”, foi substituída pela oração “*acatando as ordens, instruções ou conselhos das entidades competentes e dos agentes referidos no n.º 1 do artigo 15.º, respondendo prontamente aos seus pedidos legítimos*”. Pois que, a proposta

CS
93
✓
Ca
Ar
A
林



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

de lei não previa, na sua versão inicial, e nem prevê, na sua versão final, quaisquer directivas emitidas pela Administração Pública ou competência para a sua emissão.

Artigo 23.º (Dever de comunicação)

Este artigo corresponde ao artigo 21.º da versão inicial com a seguinte redacção:

“As entidades públicas estão obrigadas à informação pronta e actual de qualquer ocorrência dos incidentes súbitos de natureza pública de que tenham conhecimento, à entidade coordenadora de protecção civil, para efeitos de difusão e comunicação ao CAC”.

O dever constante afigurava-se algo estranho: as entidades públicas tinham o dever de comunicar a ocorrência de catástrofes naturais ou acidentes de que tivessem conhecimento? A Direcção dos Serviços de Finanças deveria comunicar à entidade coordenadora o facto de ter ocorrido um tremor de terra ou uma inundação? Não parecia fazer muito sentido. Acrescia o facto, de a última parte do artigo (*para efeitos de difusão e comunicação ao CAC*) não fazer parte do dever.

A redacção do normativo foi profundamente alterada, estabelecendo-se que é dever das entidades públicas e privadas, integrantes da estrutura de protecção civil, comunicarem informações relativas à ocorrência dos incidentes súbitos de natureza pública.

CS
P
94
J.
m
A
A
林



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

Artigo 24.º (Deveres especiais)

Este artigo corresponde ao artigo 22.º da versão inicial da proposta de lei.

A versão inicial da proposta de lei previa, para os trabalhadores da Administração Pública, uma obrigação demasiado ambígua: *estão obrigados à colaboração nas operações que lhes forem indicadas*. A redacção do normativo foi alterada de modo a clarificar melhor os deveres dos funcionários públicos. Assim, estes trabalhadores têm o dever de prestar auxílio na execução das actividades de protecção civil, sempre que tal lhes seja pedido, legitimamente, pelas entidades competentes. (vide número 1).

O número 2, na versão inicial da proposta de lei, estabelecia o mesmo dever especial para os responsáveis pelas entidades concessionárias de radiodifusão televisiva e sonora e para os dirigentes ou responsáveis dos órgãos de gestão administrativa ou similares¹⁷. Uma vez que, de acordo com a versão final da proposta, os responsáveis por estas entidades não fazem parte integrante da estrutura de protecção civil, a Comissão

¹⁷ “No mesmo dever de colaboração a que se refere o número anterior incorrem os responsáveis pelas entidades concessionárias de radiodifusão televisiva e sonora e os dirigentes ou responsáveis dos órgãos de gestão administrativa ou similares de todas as entidades de direito privado, habilitadas a exercer actividades nos domínios especificados, seja a título de concessão de exploração, de prestação de serviços à Administração ou de licenciamento, alvará ou título de natureza idêntica.”

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'CS', 'J', '92', 'V.', 'Ca', 'Ar', 'F', 'J', 'B', 'L'.



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

entendeu que não se justificava a manutenção deste normativo. Isto é, caso os titulares destes cargos possam qualificar-se como trabalhadores da Administração Pública caem no âmbito da previsão do número 1 do artigo. Caso contrário, são considerados cidadãos comuns, podendo colaborar nas operações de protecção civil, mas nunca vinculados a qualquer dever especial. O Governo, aderindo à sugestão da Comissão, procedeu à eliminação daquela disposição.

O número 2 - que corresponde ao número 3 da versão inicial da proposta de lei - estabelece a obrigatoriedade de partilha de dados e informações entre as entidades da estrutura de protecção civil. Este normativo não mereceu qualquer censura ou reparo por parte da Comissão, pois que, inexistindo partilha de dados e informações entre as várias entidades, a estrutura de protecção civil pode tornar-se inoperacional e, conseqüentemente, ineficaz, não cumprido, assim, os objectivos que presidiram à sua constituição.

Artigo 25.º (Crime de desobediência)

Este artigo corresponde aos artigos 23.º e 24.º da versão inicial da proposta de lei.

A versão inicial da proposta de lei previa o crime de desobediência no artigo 23.º e o crime de desobediência qualificada no artigo 24.º. Por sugestão da Comissão procedeu-se à junção num só artigo da matéria constante nos referidos artigos 23.º e 24.º, pois que

CS
Z
GE
J
L
A
F
H
B
L



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

não era justificável tal separação normativa. O próprio artigo 312.º do Código Penal trata da desobediência simples e da desobediência qualificada num só artigo.

Na versão inicial da proposta de lei apenas integrava o crime de desobediência o incumprimento de ordens legítimas dadas durante o estado de prevenção imediata ou superior e o incumprimento dos deveres gerais. Contudo, a verificação do crime de desobediência não deve ocorrer apenas pelo facto de ter sido decretado um estado de prevenção/incidentes, sem ter em conta o tipo de ordem ou a pessoa que a emite. Justifica-se a incriminação quando a ordem seja de tal forma relevante e urgente que exija uma maior diligência no cumprimento do dever de obediência. As medidas excepcionais reúnem essas características (e só podem ser decididas quando forem decretados os estados dos incidentes mais graves). Assim, por sugestão da Comissão, foi aditada a alínea 2) ao número 2 deste artigo.

Artigo 26.º (Crime contra a segurança, ordem e paz públicas em incidentes súbitos de natureza pública)

Por razões de unidade do sistema jurídico, alguns Deputados da Comissão entendiam que este crime devia ser aditado ao Código Penal, onde constam os crimes relacionados com a matéria de protecção civil (artigo 295.º- Abuso e simulação de sinais de perigo; e artigo 296.º- Abuso de designação, sinal ou uniforme). Por outro lado,

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the letters 'CS' at the top and several illegible signatures below.



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

causar pânico público” prejudicaria a aplicação da norma penal. Por exemplo, se alguém tiver a intenção de produzir informações falsas, mas que objectivamente não vai provocar alarme ou inquietação da população, neste caso, o juiz pode ou não tomar uma decisão sem que o artigo estipule o factor objectivo (bem como objectiva e suficientemente causar pânico público)?

O Proponente, face às divergências manifestadas no seio da Comissão, optou por não aditar à norma a expressão “*bem como objectiva e suficientemente causar pânico público*”. Acresce, ainda, que a nível técnico-legislativo, caso fosse aditada a referida expressão “*bem como objectiva e suficientemente causar pânico público*”, verificar-se-ia uma sobreposição parcial com o disposto na alínea 1) do n.º 2.

Segundo o Proponente, a intenção legislativa subjacente ao número 1 do preceito é punir a **autoria e disseminação** de informações falsas durante o período de prevenção imediata ou superior de protecção civil (a que se refere o artigo 8.º), com a intenção de causar alarme e inquietação pública. Além disso, exige-se que essas informações estejam relacionadas com o conteúdo ou situações dos incidentes súbitos de natureza pública e das respectivas operações de resposta.

CS
AL
95
J.
Ca
Ar
A
AL
AL



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

A conduta objectiva proibida é a **produção e disseminação** de informações falsas relacionadas com o conteúdo ou situações dos incidentes súbitos de natureza pública e das respectivas operações de resposta.

A conduta tem de ser praticada em determinadas circunstâncias, só assim adquirindo relevância penal. Essas circunstâncias estão descritas assim: *“enquanto se mantiver o estado de prevenção imediata ou superior, a que se refere o artigo 8.º”*. Ao nível do elemento subjectivo ou dolo, exige-se uma determinada intenção do agente, vulgarmente designado de dolo específico, que é a *“intenção de causar alarme e inquietação pública”*.

No número 3, estabelece-se um tipo de crime diverso que é o de **disseminar** apenas informações falsas relacionadas com o conteúdo ou situações dos incidentes súbitos de natureza pública e das respectivas operações de resposta.

Estabelecendo uma comparação com o número 1 deste preceito, podem assinalar-se três diferenças:

A primeira, é a de exigir que o dolo seja directo ou necessário, excluindo o dolo eventual. É esse o significado de se utilizar a referência a *“consciência”*. Trata-se de um conhecimento seguro, que não existe no dolo eventual. Segundo a explicação do Proponente em sede de discussão na especialidade, se as informações falsas já foram



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

desmentidas pelas autoridades, mas o agente continuar a disseminá-las, então está preenchido o requisito do conhecimento da falsidade da informação.

A segunda, é a de que o agente apenas dissemina a informação falsa, não a produz.

A terceira, é que inclui no tipo base um elemento subjectivo que também é exigido pela qualificativa da conduta constante da alínea 3) do número 2 deste preceito. Não se exige que efectivamente provoque, mas o agente deve ter consciência da sua aptidão para provocar alarme ou inquietação pública.

O número 4 do preceito prevê a qualificação da conduta quando verificadas as circunstâncias do número 2.

O número 5 não traduz uma dupla agravação, mas antes uma nova circunstância qualificativa agravante que estabelece uma moldura penal diferente, para as diversas modalidades da conduta previstas nos números anteriores.

O bem jurídico que se pretende proteger em qualquer uma das condutas penais, ora tipificadas é o mesmo: a segurança, a ordem e a paz públicas.

Durante a fase de discussão na especialidade, o Governo propôs aditar um número onde se previa a aplicação subsidiária de uma cláusula de exculpação, com a seguinte redacção: *“A constituição ou não de causa legítima de exclusão da culpa dos factos*

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by several smaller ones, and a vertical signature on the far right.



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

referidos no presente artigo, aplicam-se as disposições previstas no artigo 16º do Código Penal”. A Comissão suscitou sérias dúvidas quanto à inclusão desta norma no artigo, por duas ordens de razões: em primeiro lugar, porque o artigo 8.^o¹⁹ do Código Penal já prevê a sua aplicação subsidiária aos crimes previstos em legislação especial (avulsa); em segundo lugar, porque pode levantar a questão de saber se, ao referir apenas o artigo 16.º, se pretende excluir a aplicação dos demais artigos da parte geral do Código, nomeadamente aqueles referentes ao Capítulo I do Título II (Pressupostos da punição). O Governo aderindo às opiniões da Comissão optou por não incluir aquela norma no artigo.

Desse modo, dúvidas agora inexistem, que relativamente ao crime tipificado nesta Lei, se aplicam todas as regras constantes da Parte Geral do Código Penal. As normas relativas aos pressupostos de punição incluídas.

A maior parte dos Deputados que compõem esta Comissão reconhecem a necessidade de punição das condutas que se traduzem na criação e difusão de informações falsas, geradoras de prejuízos públicos, enquanto se mantiver o estado de prevenção imediata ou superior. A Comissão, manifestou, assim, por maioria, a sua concordância em relação ao regime criminal proposto pelo Governo.

¹⁹ Artigo 8.º do Código Penal - “Salvo disposição em contrário, o preceituado no presente Código é aplicável subsidiariamente aos factos puníveis por legislação de carácter especial.”

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'CS', 'ZL', '9/3', 'V.', 'A', 'A', 'A', and '林'.



Artigo 27.º (Responsabilidade penal das pessoas colectivas)

Este artigo não constava da versão inicial da proposta de lei e a sua inclusão na versão final foi sugerida pelo Proponente já na fase de discussão na especialidade.

O Governo propôs aditar este artigo introduzindo aperfeiçoamentos no regime de responsabilidade penal das pessoas colectivas, for forma a assegurar que o crime de desobediência e o crime de desobediência qualificada previstos na proposta de lei, possam ser aplicados com eficácia aos actos ilícitos cometidos pelos indivíduos ou pessoas colectivas.

Artigo 28.º (Responsabilidade solidária)

Este artigo não constava da versão inicial da proposta de lei e a sua inclusão na versão final foi sugerida pelo Proponente já na fase de discussão na especialidade.

O Governo propôs aditar este artigo pelos motivos já referidos na análise ao artigo 27.º.

O artigo prevê a responsabilidade subsidiária dos “*administradores ou quem por qualquer forma a represente*” pelo pagamento das multas em que a pessoa colectiva for condenada, sendo solidária essa responsabilidade entre as várias pessoas responsáveis; e, no caso de as multas serem aplicadas a uma entidade sem personalidade jurídica, na falta

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, a checkmark, and several other initials.



ou insuficiência do património comum, responde solidariamente o património de cada um dos associados.

Artigo 29.º (Responsabilidade disciplinar)

Este artigo corresponde ao artigo 26.º da versão inicial da proposta de lei, que tinha como epígrafe “*infracção disciplinar*”.

A Comissão entendeu que a epígrafe do artigo não reproduzia fielmente a matéria normativa vertida no mesmo. O Governo, aderindo às opiniões da Comissão, procedeu à alteração da epígrafe.

Por sua vez, a redacção deste artigo suscitou algumas dúvidas no seio da Comissão. O artigo recorria a uma presunção em direito sancionatório quando dispunha “*sendo considerada, para efeitos de graduação da pena*”, em desrespeito ao instituído no artigo 283.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM), que elenca as únicas circunstâncias agravantes da responsabilidade disciplinar admitidas em procedimentos disciplinares.

Por outro lado, os conceitos de “*acto lesivo do serviço público ou interesse público*”, também não têm consagração no ETAPM a nível disciplinar.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'CS', 'J', '92', 'J.', 'Ca', 'An', 'F', 'J', 'B', and 'L'.



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

Por isso, a Comissão entendia que a presunção em direito sancionatório e os conceitos constantes no artigo deveriam ser retirados. De resto, a Comissão entendia que as circunstâncias agravantes dos deveres dos funcionários públicos já se encontram previstas no artigo 283.º do ETAPM.²⁰ O Proponente, aderindo às opiniões da Comissão, procedeu à eliminação da redacção da parte final do normativo onde constava “*sendo considerada, para efeitos de graduação da pena, acto lesivo do serviço público ou interesse público*”.

Artigo 30.º (Regulamentação complementar)

— Este artigo corresponde ao artigo 27.º da versão inicial da proposta de lei.

A epígrafe do artigo, na versão em língua portuguesa, foi alterada por respeito ao ponto 1.3.2 às “*Regras de Legística Formal a observar na elaboração dos actos normativos da Assembleia Legislativa*”.

Na sua versão inicial o artigo apenas dispunha que as normas complementares necessárias à execução da lei seriam aprovadas pelo Chefe do Executivo. Por sugestão da

²⁰ “A produção efectiva de resultados prejudiciais ao serviço público ou ao interesse geral, nos casos em que o funcionário ou agente pudesse ou devesse prever essa consequência como efeito necessário da sua conduta”.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name '梁國英' (Liang Guo Ying).



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

Comissão ficaram consignadas, expressamente, as matérias dos diversos regulamentos administrativos complementares ou despachos que executarão esta Lei.

Artigo 31.º (Revogação)

Porque desnecessária, foi eliminada a parte final da redacção deste artigo, que continha a seguinte redacção: “alterado pelo Regulamento Administrativo n.º 32/2002 (Harmoniza o Decreto-Lei n.º 72/92/M, de 28 de Setembro com a disciplina da Lei n.º 9/2002 que define as Bases da Segurança Interna da Região Administrativa Especial de Macau)”.

Artigo 32.º (Entrada em vigor)

A proposta de lei, na sua versão inicial, fixava um prazo para a entrada em vigor que dependia da data da publicação da futura lei. Contudo, o Proponente, durante a discussão na especialidade entendeu fixar a data de 10 de Agosto de 2020. Solicitadas explicações ao Proponente sobre esta alteração, o mesmo referiu que a data agora proposta garante que a presente proposta de lei entra em vigor juntamente com os diplomas complementares necessários à sua execução. A Comissão aceitou a solução do Governo.

CS
②
92
✓
Lo
A
李
許
波
林



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

V - Conclusão

Apreciada e analisada a presente proposta de lei, a Comissão:

- a) É de parecer que a proposta de lei intitulada “ Regime jurídico de protecção civil” reúne os requisitos necessários para a apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário desta Assembleia Legislativa;
- b) Mais sugere que, na reunião plenária, o Governo seja convidado a fazer-se representar, no sentido de poderem ser prestados os esclarecimentos que se entendam necessários.

Macau, 15 de Julho de 2020

A Comissão,

Ho Ion Sang
(Presidente)

Ma Chi Seng
(Secretário)



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

CS
CS

Au Kam San

Lei Cheng I

Song Pek Kei

Ip Sio Kai

Iau Teng Piu

Fong Ka Chio

Lam Lon Wai

Wang Sai Man