



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

2.ª COMISSÃO PERMANENTE

Parecer n.º 10/VI/2020

Assunto: Proposta de Lei intitulada “Alteração à Lei n.º 9/2002 – Lei de Bases da Segurança Interna da Região Administrativa Especial de Macau”

I – Introdução

1. No dia 6 de Agosto de 2020, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (doravante designada por RAEM) apresentou à Assembleia Legislativa a proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 9/2002 – Lei de Bases da Segurança Interna da Região Administrativa Especial de Macau”, a qual foi admitida pelo Presidente da Assembleia Legislativa, por Despacho n.º 976/VI/2020, nos termos do disposto na alínea c) do artigo 9.º do Regimento da Assembleia Legislativa.
2. A supramencionada proposta de lei foi apresentada, discutida, votada e aprovada na generalidade em reunião plenária realizada no dia 16 de Outubro de 2020.
3. Por Despacho n.º 1259/VI/2020, o Presidente da Assembleia Legislativa distribuiu a identificada proposta de lei a esta Comissão, para efeitos da sua apreciação na especialidade e emissão de parecer até ao dia 16 de Dezembro de 2020.



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

4. Com a mencionada finalidade, a Comissão reuniu nos passados dias 28 de Outubro, 3 de Novembro e no dia de hoje. Na reunião de 3 de Novembro, a Comissão contou com a presença de uma delegação de representantes do Governo, chefiada pelo Secretário para a Segurança, Wong Sio Chak, na qual foram prestados os esclarecimentos solicitados.
5. As assessorias da Assembleia Legislativa e do Governo mantiveram também uma estreita e profícua colaboração institucional, com vista ao aprimoramento técnico da redacção final da proposta de lei.
6. O Governo apresentou, no dia 2 de Dezembro de 2020, a versão alterada da proposta de lei. As referências ao articulado da proposta de lei, ao longo deste Parecer, serão feitas tendo por base a versão alternativa final, excepto nas situações em que se justificar a menção, devidamente identificada, à versão inicial.

II — Apresentação da iniciativa legislativa

1. A aludida proposta de lei apresentada pelo Governo tem como uma das justificações a circunstância de ter sido, recentemente, aprovado o novo regime jurídico de protecção civil, designadamente, no que respeita “à direcção, à gestão e às atribuições” e ao novo paradigma de “a competência de direcção e comando de acção conjunta [ter passado] para o Secretário para a Segurança”. Neste sentido, torna-se necessário actualizar, atempadamente, a estrutura do sistema de



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large '7' at the top and several illegible signatures below it.

segurança interna da Região Administrativa Especial de Macau, de modo a assegurar que a Lei n.º 9/2002 - “Lei de Bases da Segurança Interna da Região Administrativa Especial de Macau” se articule com o regime do sistema de protecção civil, ou sirva de princípio orientador relevante nos respectivos trabalhos.

2. Uma outra razão fundante invocada é a da necessidade de o sistema de segurança interna carecer, como pode também ler-se na nota justificativa, “de melhor articulação com as alterações produzidas no actual Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau, propondo-se assim um ajustamento racional na composição do sistema de segurança interna, actualizando-se as designações e referências por forma a que os respectivos organismos que a integram tenham correspondência com o que relativamente a esta matéria dispõe a Lei Básica da RAEM.”

3. O Governo elencou, na nota justificativa, as seguintes alterações:

— “[A]ctualização de designação dos respectivos serviços, entidades e seus órgãos de direcção, referida no n.º 1 do artigo 10.º”, em alinhamento “com as alterações introduzidas nas estruturas orgânicas da ex-Autoridade de Aviação Civil de Macau, ex-Capitania dos Portos de Macau, do ex-Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais e do ex-Estabelecimento Prisional de Macau”;

— Redefinição da “composição do sistema de segurança interna prevista no artigo 13.º, abandonando a classificação diferencial actual de *corporações e serviços de segurança* e passando a caracterizá-la por um conjunto de *organismos públicos que compõem o sistema de segurança interna* [itálicos nossos];



- Alteração “do artigo 14.º, integrando no conceito uniformizado de *forças e serviços de segurança* os organismos públicos que, de entre os que nos termos do artigo 13.º compõem o sistema de segurança interna, pertencem à tutela do Secretário para a Segurança e estão dotados de competências de execução de lei e sujeitos a um regime especial de pessoal” [itálico nosso];
- Introdução de “alterações ao artigo 15.º em articulação com as alterações futuras do sistema de direcção e comando de acção conjunta de protecção civil, tornando mais flexível a delegação concreta da competência de comando de acção conjunta”;
- Melhoramento da “redacção do artigo 21.º, na sequência da uniformização e consequente substituição da designação de *corporações e serviços de segurança*, constante da lei actual, pela de *organismos públicos*” [itálicos nossos]; e, concomitantemente,
- Utilização, de modo uniformizado, da designação *organismo público* em vez da “designação abreviada de *força ou serviço* referida no n.º 2 do artigo 6.º [vigente]”, por uma questão de coerência intra-sistemática “com a alteração feita ao artigo 13.º” [itálicos nossos].

III — Apreciação:

1. A crescente preocupação pela evitação de perigos e ameaças à tranquilidade e ordem pública tem motivado a concretização de um regime aperfeiçoado de segurança que, justamente, obstaculize a concretização daqueles perigos e ameaças, ou a sua continuação e assegure, de igual jeito, a protecção de pessoas e bens.



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

2. A segurança é, pois, uma das funções importantes que é desenvolvida, de modo permanente, por órgãos públicos. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau é responsável pela manutenção da segurança interna, nos termos do segundo parágrafo do artigo 14.º da Lei Básica, e o Governo Popular Central é responsável pela defesa da Região Administrativa Especial de Macau.

3. Macau recorreu ao estabelecimento da Lei n.º 9/2002 - Lei de bases de Segurança Interna para regular um dos importantíssimos espaços de intervenção dos órgãos públicos de natureza executiva, criando alicerces para o regime jurídico nesse domínio.

4. A presente proposta de lei tem por objecto, como se disse, proceder à alteração da mencionada Lei de Bases de Segurança Interna da RAEM, cuja intencionalidade da apresentação desta iniciativa legislativa visa acautelar a harmonização normativa, também, em face da Lei n.º 11/2020 (Regime jurídico de Protecção Civil).

5. Nos termos da Lei n.º 11/2020, o Secretário para a Segurança assume o cargo de Comandante de Acção Conjunta e os trabalhos de protecção civil fazem parte dos trabalhos de segurança interna. Por isso, é necessário concretizar esta opção política na “Lei de Bases da Segurança Interna”, evitando a adopção de diferentes estruturas e sistemas de direcção e comando para a protecção civil ou para outros que fazem parte da segurança interna. Assim sendo, entendeu o proponente ser necessário proceder a um ajustamento das disposições da Lei n.º 9/2002 relativas ao comando em acção conjunta.



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

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large checkmark and several illegible signatures.

6. O proponente manifestou a sua principal opção política de atribuir, salvo em designação contrária do Chefe do Executivo, a competência de Comandante de Acção Conjunta ao Secretário para a Segurança, uma vez que, na grande maioria dos casos, o desenvolvimento da actividade de segurança interna é, justamente, levado a cabo por organismos que estão sob a sua tutela e que, por isso, do ponto de vista do exercício da competência, a solução mais congruente é a de aquele cargo ser desempenhado pelo Secretário da área da segurança. Esta solução encontra justificação, do ponto de vista de eficácia e de racionalidade na utilização dos meios necessários a uma resposta eficaz a fenómenos que coloquem em crise a tranquilidade e ordem pública e, ao mesmo tempo, sejam capazes de repor a situação de normalidade o mais rapidamente possível, na circunstância da direcção e do comando da acção ficar a cargo do responsável máximo pela área da segurança em apreço. A Comissão manifestou a sua concordância.

7. A acção conjunta é activada mediante despacho do Chefe do Executivo, e ficará subordinada à direcção e ao comando do designado Comandante de Acção Conjunta que, não havendo designação em contrário, caberá ao Secretário. A proposta de lei prevê ainda que o comandante de acção conjunta, após avaliação, pode delegar a competência do comando de acção conjunta num responsável que detenha as qualificações adequadas.



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

8. Em redor desta solução, foi suscitada uma outra questão que se prende com a articulação entre a norma alterada do artigo 15.º (Comandante de Acção Conjunta) e a vigente do artigo 16.º, que também está associada às disposições do Código de Processo Penal sobre a autoridade de polícia criminal. Isto porque o n.º 1 do artigo 16.º estipula que o comandante de acção conjunta detém a qualidade de autoridade de polícia criminal no exercício de funções de direcção e chefia, e a alínea d) do artigo 1.º do Código de Processo Penal define que é considerada autoridade de polícia criminal “os directores, subdirectores, oficiais, inspectores e subinspectores de polícia e todos os funcionários policiais a quem as leis respectivas reconhecerem aquela qualificação”, por outras palavras, nos termos do Código de Processo Penal, se a lei atribui a alguém a qualidade de autoridade de polícia criminal, pressupõe que essa pessoa seja “funcionário policial”. Por isso, durante a apreciação, discutiu-se a questão da atribuição da qualidade de autoridade de polícia criminal ao Secretário para a Segurança e até a outros indivíduos designados para o cargo de Comandante de Acção Conjunta e a adequação da atribuição às disposições do Código de Processo Penal.

9. Segundo os esclarecimentos do proponente, com vista a garantir que o comandante de acção conjunta cumpra eficazmente as suas atribuições, é necessário conferir-lhe a qualidade de autoridade de polícia criminal. Na realidade, para além do Código de Processo Penal, muitas leis atribuem aos titulares de certos cargos a qualidade de autoridade de polícia criminal. A “Lei de Bases da Segurança Interna” atribui ao comandante de acção conjunta a qualidade de autoridade de polícia criminal, tratando-se de uma situação semelhante. Quem age nesta qualidade tem de



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

obedecer às regras e exigências do direito processual penal. Com base nestas considerações, o artigo 15.º alterado deixou de entrar em contradição com o artigo 16.º ou até com as disposições do “Código de Processo Penal”, e deixou também de haver necessidade de alterar o artigo 16.º.

10. A proposta de lei redefine a composição do sistema de segurança interna, abolindo a expressão vigente “Corporações e serviços de segurança”, e passou a adotar a designação “organismos públicos que compõem o sistema de segurança interna”. A Comissão concorda com a solução constante da proposta de lei, considerando que a eliminação do carácter de corporações está em conformidade com as disposições da Lei Básica sobre a natureza dos organismos do sistema de segurança interna.

11. Com base no que se referiu, a Comissão também discutiu a questão da separação das forças e serviços de segurança no âmbito da segurança, uma vez que os artigos 13.º e 14.º da lei vigente fazem mais ou menos uma divisão semelhante. O artigo 14.º da versão inicial da proposta de lei limitava-se apenas a listar, de forma genérica, os organismos públicos pertencentes às forças e serviços de segurança. Segundo a explicação do proponente, as denominações corporações e forças de segurança têm razões históricas ao nível do seu uso e da divisão que é feita. Após a devida análise, o proponente aceitou as opiniões da Comissão, delimitando claramente os organismos pertencentes às Forças e Serviços de Segurança.



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

12. O conteúdo do artigo 2.º da proposta de lei refere-se à actualização de referências feitas por serviços, instituições ou pessoal. A solução adoptada na proposta de lei é: “são considerados” alguns conceitos da lei vigente como novas referências na proposta de lei. Isto significa que os conceitos e as referências constantes do texto da lei vigente se mantêm inalteráveis, apenas passando a ser “considerados” aquando da aplicação como novos conceitos e designações, o que vai levar, consequentemente, à falta de coerência entre os conceitos novos e os vigentes. A Comissão discutiu ainda sobre a substituição directa, em termos técnicos, da expressão “são considerados” por “são alterados para” e, com base nesta alteração, proceder à republicação da lei, com vista a manter o rigor dos textos legais.

13. Segundo a explicação do proponente, a expressão “são considerados” já consegue atingir o objectivo de actualização da referência, mas, quanto à republicação, não há um único critério a seguir. Assim, considerou-se não ser necessária a republicação da lei. Ao mesmo tempo, o proponente procedeu ao ajustamento adequado do âmbito de referência constante do n.º 1 do artigo 2.º da proposta de lei.

14. Na versão alternativa da proposta de lei foram ainda introduzidas melhorias na redacção do artigo 13.º. A Comissão manifestou a sua concordância em relação ao restante conteúdo da proposta de lei, tendo apenas feito pequenos aperfeiçoamentos na redacção da versão portuguesa.



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

15. Além disso, existe uma correspondência entre as disposições do artigo 15.º (Comando conjunto) da Lei n.º 9/2002 em vigor, sobre o comando conjunto do Comandante-geral dos Serviços de Polícia Unitários, e a competência atribuída ao Comandante-geral dos Serviços de Polícia Unitários (SPU) pelo n.º 4 do artigo 3.º da Lei n.º 1/2001 que cria os Serviços de Polícia Unitários (SPU), portanto, as alterações introduzidas pela presente proposta de lei ao artigo 15.º implicam necessariamente a alteração das competências do Comandante-Geral dos Serviços de Polícia Unitários. Considerando que o Governo já apresentou à Assembleia Legislativa a proposta de lei de alteração à Lei n.º 1/2001, incluindo o ajustamento das competências do Comandante-geral dos Serviços de Polícia Unitários, a Comissão alertou o Governo para o facto de dever ser dada atenção à coerência da data de entrada em vigor das duas futuras leis, por forma a evitar desarmonias no ordenamento jurídico da RAEM. Após análise, o proponente fixou o dia 1 de Fevereiro de 2021 como o dia da entrada em vigor da futura lei, tendo afirmado que ia considerar devidamente a questão da harmonização com a data da entrada em vigor da outra futura lei.

IV — Conclusão:

Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei, a Comissão:

- 1) é de parecer que a presente proposta de lei reúne os requisitos necessários para a sua apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;



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

2) mais sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, 10 de Dezembro 2020.

A Comissão,

Chan Chak Mo

(Presidente)

Wong Kit Cheng

(Secretária)

Ng Kuok Cheong

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a checkmark, a signature, and the word "Cla." followed by other illegible marks.



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

Handwritten initials or signature in the top right corner.

Mak Soi Kun

Chan Iek Lap

Chan Hong

Wu Chou Kit

Lam Iok Fong

Chan Wa Keong

Leong Sun Iok