



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

Nota justificativa

Alteração à Lei n.º 2/2009 - Lei relativa à defesa da segurança do Estado

(Proposta de lei)

A actual situação em termos de segurança global tornou-se complexa e confusa, as ameaças tradicionais e não tradicionais de segurança entrelaçam-se. O Estado enfrenta um ambiente de segurança e desenvolvimento mais complexo e incerto, tornando cada vez mais exigente e difícil a tarefa da defesa da segurança do Estado em geral. Embora a Lei n.º 2/2009 (Lei relativa à defesa da segurança do Estado), que foi elaborada em 2009 e entrou em vigor no mesmo ano, tenha, indubitavelmente, produzido um efeito importante de incentivo para a defesa da segurança do Estado e da ordem pública da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM, a lei sanciona apenas alguns crimes contra a segurança do Estado nos domínios da defesa territorial, política, militar, entre outros domínios da segurança tradicional, sendo necessário robustecer o respectivo regime de processo penal e as medidas preventivas. Por outro lado, esta lei ainda não consegue desempenhar um papel orientador e incentivador nas tarefas da RAEM relativas à defesa da segurança nacional, pelo que é necessário um atempado aperfeiçoamento, de forma a concretizar as exigências do “conceito geral da segurança nacional” definidas pelo Governo Central e assim poder ainda responder mais eficazmente às situações de segurança interna e externa, actuais e futuras.

Pelo exposto, o Governo da RAEM realizou, de 22 de Agosto a 5 de Outubro de 2022, uma consulta pública relativa à revisão da Lei relativa à defesa da segurança do Estado, cujo relatório final foi publicado em 7 de Novembro de 2022. O Governo da RAEM, após um pleno estudo e avaliação das opiniões e sugestões do público recolhidas durante esta consulta, decidiu apresentar a presente proposta de lei. Pretende-se com esta revisão, que a actual Lei relativa à defesa da segurança do Estado possa passar de uma lei penal avulsa para uma lei basilar, principal e nuclear do regime jurídico da defesa da segurança do Estado na RAEM e assim melhorar a capacidade na coordenação e gestão dos assuntos relativos à defesa da segurança do Estado, prevenir



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

e punir de uma forma global os crimes contra a segurança do Estado, precaver e reprimir eficazmente as interferências externas, defender efectivamente a soberania, a segurança e os interesses do desenvolvimento do Estado e garantir a continuidade da prosperidade e da estabilidade social de Macau.

O conteúdo principal da proposta de lei de alteração abrange (o que está entre parênteses é a numeração dos artigos após a revisão da Lei n.º 2/2009, não sendo a dos artigos da proposta de lei):

1. A revisão do crime de “Secessão do Estado”. Sugere-se que os meios para a prática do crime em questão passem a abranger qualquer meio ilícito, não se limitando apenas aos violentos ou outros meios ilícitos graves, no sentido de responder à tendência actual de prática de crime por meios não violentos. Por outro lado, é sugerido também que “alterar a posição jurídica da RAEM ou de qualquer outra parte do Estado” seja considerado como acto de secessão do Estado (artigo 2.º).

2. A revisão do crime de “Subversão contra o Governo Popular Central”. Sugere-se que os meios para a prática do crime em questão passem também a abranger qualquer meio ilícito, e ao mesmo tempo, incluam os actos que derrubem ou prejudiquem o sistema fundamental do Estado, derrubem ou prejudiquem os seus órgãos do poder político central, ou ainda os actos que perturbem, impeçam ou prejudiquem gravemente o exercício das funções destes órgãos. É alterada a denominação do crime para “Subversão contra o poder político do Estado”, no sentido de proteger, de uma forma abrangente, o sistema do Estado estabelecido pela Constituição e a segurança dos órgãos (artigo 3.º).

3. A revisão do crime de “Sedição”. Tendo em consideração que os motins podem causar prejuízos graves para a estabilidade do Estado, sugere-se que os actos que incitem à participação em motins com o propósito de pôr em perigo ou prejudicar os interesses do Estado relativos à sua segurança interna ou externa sejam incluídos no âmbito deste crime (artigo 4.º).

4. A alteração do crime de “Subtracção de segredo de Estado” (artigo 5.º) para o seguinte:



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

1) Os actos de subtracção, espionagem ou compra de segredo de Estado previstos no n.º 1 deste artigo passam a ser punidos em função da sua perigosidade, sendo a respectiva pena de prisão alterada para 1 a 5 anos. Além disso, vão passar a ser abrangidas na mesma punição as pessoas que não possuem o estatuto previsto no n.º 4 desse artigo, que, ilegalmente, tornem públicos ou tornem acessíveis os segredos de Estado a pessoas não autorizadas. Sugere-se ainda que os actos acima referidos efectivamente lesivos dos interesses do Estado no que respeita à independência nacional, à unidade e à integridade do Estado ou à sua segurança interna ou externa, sejam considerados circunstâncias agravantes pelo resultado e punidos com pena de prisão de 2 a 8 anos;

2) Para articular com o posterior trabalho legislativo relativo ao Regime do segredo da RAEM e atendendo ao facto de este crime incluir a subtracção de segredo, a divulgação de segredo e as respectivas actividades de espionagem, a expressão em chinês «國家機密» constante da Lei n.º 2/2009 vai ser alterada para a expressão «國家秘密», e a sua definição vai deixar de estar incluída na Lei n.º 2/2009. Além disso, a denominação do crime vai ser alterada para “Violação de segredo de Estado”, para se adequar melhor ao contexto;

3) Uma vez que o acto de violação de segredo de Estado constitui um perigo para os interesses do Estado contidos no segredo, sugere-se a punição dos actos preparatórios do crime praticado com dolo.

5. A substituição da expressão “estrangeiras” usada na redacção “Prática em Macau por organizações ou associações políticas estrangeiras de actos contra a segurança do Estado” para “fora da RAEM” e a eliminação da expressão “políticas”. Atendendo à introdução do “princípio da defesa de jurisdição”, os actos criminosos vão deixar de estar cingidos apenas àqueles que sejam praticados em Macau, a fim de reforçar a prevenção de interferências do exterior (artigo 6.º).

6. A alteração do limite mínimo do montante da pena de multa para as pessoas colectivas, fixado em dias, passando de 100 patacas para 1 000 patacas, de forma a acompanhar o desenvolvimento socioeconómico actual (artigo 8.º).



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

7. A melhoria da aplicação subsidiária da lei, sugerindo-se que sejam aplicados subsidiariamente o Código do Procedimento Administrativo, o Código de Processo Administrativo Contencioso e a Lei n.º 10/2022 (Regime jurídico da interceptação e protecção de comunicações), para harmonizar com a aplicação do regime relativo às medidas processuais e medidas preventivas a serem introduzidas nesta revisão da lei (artigo 14.º).

8. A alteração da alínea a) do n.º 2 do artigo 1.º do Código de Processo Penal em articulação com o ajustamento da numeração dos artigos relativos ao crime de “Traição à Pátria” da Lei n.º 2/2009.

9. A introdução das disposições relativas ao objecto e finalidade da lei (artigo 1.º-A), à definição de “segurança do Estado” (artigo 1.º-B), ao âmbito de aplicação da lei (artigo 1.º-C), às atribuições e âmbito das actividades da RAEM relativas à defesa da segurança do Estado (artigo 1.º-D), às garantias organizacionais para os trabalhos com a defesa da segurança do Estado (artigo 1.º-E), e aos deveres gerais e especiais dos residentes de Macau e de outras pessoas neste domínio (artigo 1.º-F). Todas estas disposições compõem o capítulo I com a epígrafe «Disposições gerais» da Lei n.º 2/2009, no sentido de reflectir o papel basilar, principal e nuclear da lei em matéria da defesa da segurança do Estado. Assim, no intuito de alargar o âmbito de aplicação da lei, é sugerido o seguinte:

1) Com base nos princípios, já existentes, de *jus soli* e *jus sanguinis*, introduz-se o “princípio da defesa de jurisdição” (*Protective Principle of Jurisdiction*) para que a Lei n.º 2/2009 possa, na falta de disposição constante de acordos no domínio da cooperação judiciária, ser aplicada aos demais crimes contra a segurança do Estado praticados fora da RAEM por qualquer pessoa (n.º 3 do artigo 1.º-C);

2) As disposições aditadas, relativas aos processos penais, aos actos processuais e às medidas preventivas, bem como a disposição que atribui o carácter urgente aos procedimentos para a execução da lei, aplicam-se aos crimes previstos nos artigos 297.º a 305.º do Código Penal, de maneira a proteger, juntamente com as disposições penais da Lei n.º 2/2009, o bem jurídico da segurança nacional (n.º 4 do artigo 1.º-C).



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

10. A introdução de uma nova disposição de substituição (artigo 1.º-G), cujo conteúdo é idêntico ao n.º 1 do artigo 1.º do diploma vigente por forma a harmonizar com as alterações da estrutura jurídica resultantes do aditamento das disposições referidas no ponto 9.

11. A introdução do crime de “Instigação ou apoio à sedição”. Propõe-se reforçar a política penal, criminalizando de forma independente a instigação, ajuda, colaboração ou financiamento a terceiros na prática dos crimes de “Traição à Pátria”, “Secessão do Estado” ou “Subversão contra o poder político do Estado”, sem ter que se considerar se houve ou não prática destes crimes, de forma a responder à gravidade e à censurabilidade social da instigação ou ao seu apoio (artigo 3.º-A).

12. A introdução do crime de “Estabelecimento de ligações com organizações, associações ou indivíduos de fora da RAEM para a prática de actos contra a segurança do Estado” em substituição do artigo 7.º “Estabelecimento de ligações por organizações ou associações políticas de Macau com organizações ou associações políticas estrangeiras para a prática de actos contra a segurança do Estado”, previsto no diploma vigente. Sugere-se que seja punido com pena de prisão de 3 a 10 anos quem estabeleça ligações com forças inimigas externas para perturbar o Governo Central na definição e execução das leis e políticas, prejudicar as eleições da RAEM, impor sanções ou bloqueios ou envolver-se em acções hostis contra o Estado ou contra a RAEM, ou incitar os residentes de Macau ao ódio contra o Governo Central. Sugere-se ainda que sejam definidas as circunstâncias de “ligação”, para além das que o actual artigo 7.º prevê, incluindo submeter, por sua iniciativa, as referidas solicitações às forças inimigas externas, ter inteligências com elas e aceitar as suas instruções ou qualquer forma de apoio (artigo 5.º-A).

13. Relativamente à introdução de disposições consolidadas para a punição dos actos preparatórios dos crimes que coloquem em risco a segurança do Estado, sugere-se que sejam punidos todos os actos preparatórios dos crimes cometidos dolosamente em função da gravidade desses crimes (com excepção do crime de instigação ou apoio à sedição) (artigo 5.º-B).



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

14. A introdução de disposições que estipulam a impossibilidade de suspensão da execução da pena em caso de prática dolosa dos crimes contra a segurança do Estado ou dos actos preparatórios desses crimes, a não concessão de liberdade condicional em caso de sucessão de crimes, bem como o alargamento da definição de reincidência. Procura-se alcançar o equilíbrio entre os objectivos das penas na reabilitação dos criminosos, com a capacidade de encorajá-los a reintegrarem-se na sociedade e o reforço da prevenção face à especial perigosidade dos crimes novamente praticados pelos infractores. (artigos 9.º-A a 9.º-C).

15. A criação do capítulo com a epígrafe «Disposições processuais penais» nesta revisão da lei, propondo-se que as disposições processuais sobre a certificação de segredo de Estado, constantes do n.º 5 do artigo 5.º da lei em vigor passem a constar num artigo autónomo (artigo 12.º -A).

16. O estabelecimento de um regime de processo penal de acordo com as características dos crimes contra a segurança do Estado (artigos 12.º-B a 12.º-E), sugerindo-se:

1) A remissão para as medidas processuais e os meios de investigação relativos a crimes graves específicos constantes das leis vigentes: (1) disposições sobre prerrogativas em matéria de dispensa de depoimentos e dispensa do dever de sigilo, constantes da Lei n.º 10/2000 (Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau); (2) disposições sobre as medidas processuais relativas ao controlo de contas, constantes da Lei n.º 2/2006 (Prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais); (3) disposições sobre a execução prévia das medidas associadas às provas, a garantia do cumprimento das obrigações profissionais na investigação de património e o sistema de investigação e recolha de provas por agentes infiltrados, constantes da Lei n.º 17/2009 (Proibição da produção, do tráfico e do consumo ilícitos de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas); (4) disposições sobre o impedimento da revogação de depoimentos, o prazo especial de identificação, o regime de apreensão e defesa de direitos envolvidos na investigação de património, bem como a tramitação de revisão extraordinária aplicável à atenuação especial da pena do agente, constantes da Lei n.º 6/97/M (Lei da Criminalidade Organizada); (5) disposições sobre as sanções criminais e administrativas, constantes da Lei n.º 10/2022 (Regime jurídico da interceptação e protecção de comunicações), que visam o tratamento das violações das medidas processuais referidas;



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

2) Tendo em conta a gravidade dos crimes contra a segurança do Estado e a especial perigosidade dos actos e dos seus agentes, compete ao juiz aplicar a medida de prisão preventiva ao arguido que cometa dolosamente ou pratique os actos preparatórios para este tipo de crime;

3) A comunicação, através da certidão das sentenças transitadas em julgado, às autoridades competentes assegura a execução confidencial ou atempada das penas que não sejam penas de prisão;

4) O estabelecimento do regime de autorização do Chefe do Executivo e da autoridade judiciária que presidir à fase em que se encontra o processo penal, para que seja garantida a confidencialidade do processo penal que envolva matéria de segurança nacional ou dos documentos que o instruem, aquando do cumprimento do dever de cooperação perante as partes com legitimidade para solicitar a sua obtenção.

17. A introdução das três seguintes medidas preventivas:

1) Com o objectivo de recolher as informações de alerta de segurança relacionadas com a ameaça à segurança do Estado, é introduzido o regime de fiscalização de comunicação de informações, adoptado actualmente pelos principais países e regiões, no qual é regulada a medida de “intercepção de comunicação de informações”, quanto à sua admissibilidade e destinatários de aplicação, os procedimentos gerais e urgentes e a fiscalização judicial, o regime de apreciação e registo judicial do requerimento apresentado num determinado caso, o prazo de aplicação e as condições de renovação, as restrições relativas ao tratamento, transferência e conversão em prova dos dados obtidos na intercepção. É também regulada a obtenção dos registos de comunicações e dos dados dos utilizadores das comunicações, a fiscalização judicial e o regime de nulidade relativo à obtenção de dados e a remissão para as disposições da Lei n.º 10/2022, relativas às formas de intercepção, formalismos processuais, deveres e regime sancionatório aplicável à violação das normas, a fim de assegurar a legalidade da medida e garantir os direitos e interesses legítimos da população (artigos 12.º-F a 12.º-O);



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

2) Com vista a prevenir uma maior participação de pessoas (os suspeitos) em actividades suspeitas de indiciarem crimes contra a segurança nacional, controlar os riscos e ameaças identificáveis contra a segurança nacional e fomentar a cooperação dos indivíduos acima referidos na investigação e recolha de provas pelas autoridades, de forma a evitar a perda de provas que podem ser efectivamente obtidas, é introduzida a medida de “Restrição temporária de saída de fronteiras”, na qual são regulados a sua admissibilidade e os seus objectivos de aplicação, o regime de apreciação judicial e de supervisão legal relativo ao requerimento apresentado num determinado caso, a duração máxima da medida, os requisitos da extinção e cessação da sua aplicação, os direitos e interesses legítimos do visado durante a sua permanência na RAEM e os meios adequados de tutela dos seus direitos e interesses mediante a remissão para os regimes relativos à notificação, recurso e indemnização previstos no Código de Processo Penal (artigos 12.º-P a 12.º-R);

3) Para prevenir que as forças externas aproveitem actividades aparentemente normais para organizar ou financiar clandestinamente actividades contra a segurança do Estado, ou para auxiliar associações ou indivíduos que prejudicam a segurança do Estado, ingerir nos assuntos da RAEM ou nos assuntos do Estado através da RAEM, é introduzida a medida de “Fornecimento de informações de actividades”, tendo sido regulados o âmbito dos destinatários, os pressupostos e a admissibilidade da sua aplicação, o conteúdo dos deveres concretos e as consequências da violação, bem como a remissão para os regimes sancionatórios previstos na Lei n.º 2/2006 e na Lei n.º 10/2022. Os deveres acima referidos não se aplicam aos sujeitos que gozem de privilégio e de imunidade diplomática, de acordo com as convenções internacionais (artigos 12.º-S a 12.º-U).

18. A introdução de uma disposição que atribui carácter urgente aos procedimentos decorrentes da execução da Lei relativa à defesa da segurança do Estado, dando prioridade à protecção ou ao restabelecimento do bem jurídico da segurança nacional, quando este é afectado (artigo 12.º-V).

19. A criação de cinco capítulos na Lei n.º 2/2009, a fim de proceder a uma melhor estruturação da lei, incluindo:

1) O capítulo I com a epígrafe «Disposições gerais», composto pelos artigos 1.º-A a 1.º-F;



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

2) O capítulo II com a epígrafe «Disposições penais», composto pelos artigos 1.º-G a 6.º, pelos artigos 8.º a 9.º-C e pelo artigo 11.º;

3) O capítulo III com a epígrafe «Disposições processuais penais», composto pelos artigos 12.º a 12.º-E;

4) O capítulo IV com a epígrafe «Medidas preventivas», composto pela secção I com a epígrafe «Intercepção de comunicações de informações», composta pelos artigos 12.º-F a 12.º-O, pela secção II com a epígrafe «Restrição temporária de saída de fronteiras», composta pelos artigos 12.º-P a 12.º-R, e pela secção III com a epígrafe «Fornecimento de informações de actividades», composta pelos artigos 12.º-S a 12.º-U;

5) O capítulo V com a epígrafe «Disposições finais», composto pelos artigos 12.º-V, 14.º e 15.º.

20. O aditamento do artigo 21º-A à Lei n.º 5/2006 (Policia Judiciária), que cria um regime de autorização do Chefe do Executivo, para garantir a confidencialidade dos processos ou documentos que os instruem em procedimentos que não tenham natureza penal no âmbito da segurança nacional, aquando do cumprimento do dever de cooperação perante as partes com legitimidade para solicitar a sua obtenção.

21. A revogação do artigo 1.º, dos n.ºs 2 e 3 do artigo 2.º, do n.º 2 do artigo 3.º e dos artigos 7.º, 10.º e 13.º da Lei n.º 2/2009, em articulação com a revisão acima referida.

22. Atendendo às alterações à Lei n.º 2/2009 acima referidas, sugere-se que seja republicada integralmente, no prazo de 30 dias contados a partir da data de entrada em vigor da presente lei, por despacho do Chefe do Executivo, a Lei relativa à defesa da segurança do Estado alterada.

23. Sugere-se que a presente proposta de lei de alteração entre em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, para que a Lei relativa à defesa da segurança do Estado aperfeiçoada possa ser implementada o mais brevemente possível.