

1ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 2/III/2006

Assunto: Proposta de lei intitulada «*Lei da Cooperação Judiciária em Matéria Penal*».

I - Introdução

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou, no dia 23 de Fevereiro de 2006, a proposta de lei intitulada «*Lei da Cooperação Judiciária em Matéria Penal*», a qual foi no mesmo dia admitida pelo Vice-Presidente da Assembleia Legislativa, nos termos regimentais.

Essa proposta de lei foi apresentada ao Plenário no dia 1 de Março de 2006 e aprovada, na generalidade, em reunião plenária realizada no dia 16 de Março de 2006 tendo sido, na mesma data, distribuída a esta Comissão para efeitos de exame e emissão de parecer, nos termos do Despacho n.º 126/III/2006.

A Comissão reuniu nos dias 20 e 22 de Março, 18 de Maio, 8 e 22 de Junho, tendo contado com a presença e a colaboração de representantes do Governo em duas dessas reuniões. Adicionalmente, foi desenvolvido um intenso trabalho

de revisão do texto da proposta de lei, levado a cabo pelas assessorias do Governo e da Assembleia Legislativa.

Dessa colaboração resultou a apresentação, em 20 de Junho de 2006, de uma nova versão da proposta de lei que reflecte as opiniões expressas no seio da Comissão e a análise técnico-jurídica realizada nas reuniões de trabalho.

Ao longo do presente Parecer, as referências aos artigos serão feitas com base na nova versão da proposta de lei.

II – Apresentação

De acordo com a Nota justificativa que acompanha a proposta de lei, «a Região Administrativa Especial de Macau, devido à sua situação geográfica, à sua qualidade de cidade turística internacional e aos modernos meios de transporte, que facilitam uma mobilidade crescente de pessoas, atendendo ainda aos casos de crimes praticados por residentes de Macau no exterior, tem de ter uma especial atenção às necessidades de combate aos crimes organizados transfronteiriços e aos crimes de terrorismo [o que tornou] premente o reforço da cooperação judiciária internacional em matéria penal.

Os agentes destes crimes aproveitam as limitações dos regimes jurídicos existentes em matéria de competência extraterritorial e vão iludindo ou, pelo menos, dificultando a aplicação da lei penal, praticando, muitas vezes, actos criminosos em que a impunidade está assegurada. Por outro lado, dos casos em que não residentes da RAEM estão envolvidos em processos penais que correm os seus termos nos tribunais da Região ou dos casos em que residentes da RAEM foram condenados no exterior por factos aí praticados

decorrem directamente vários problemas, nomeadamente a reinserção social do agente após o cumprimento da pena».

O proponente reconhece que *«este estado de coisas não pode ser resolvido através do recurso aos instrumentos clássicos, exigindo formas de cooperação internacional diversificadas, que permitam a efectiva aplicação da lei penal para combater a prática de crimes e o cumprimento dos fins ressocializantes das penas e das medidas de segurança»* e que se impõe *«que a RAEM, a exemplo de outros Estados ou Territórios, passe a dispor de uma lei que permita regular as formas de cooperação internacional em matéria penal, e servindo, assim, como fundamento legal e princípio de cooperação judiciária em matéria penal entre a RAEM e outros países».*

O diploma ora proposto *«inspira-se em princípios e normas de diversos acordos internacionais, em ordem a assegurar a aplicação de convenções internacionais à RAEM»* e abrange *«diversas formas de cooperação judiciária, partindo dos postulados da moderna política criminal, que se dirige tanto a uma eficaz aplicação da lei penal, como a facilitar a reinserção social do delincente».*

III – Apreciação genérica

1. Os mecanismos de cooperação judiciária, particularmente em matéria penal, são instrumentos fundamentais para assegurar a plena realização da justiça. «A concepção tradicional de intangibilidade da soberania dos Estados, ainda dominante na *praxis* judiciária, leva à ineficiência do combate à criminalidade quando esta ultrapassa as fronteiras políticas. Contudo, a pressão duma criminalidade cada vez mais *internacionalizada*, e, em regra, mais

organizada – e, por isso mesmo, mais ameaçadora para a estabilidade e subsistência das sociedades democráticas –, torna necessário um aprofundamento da cooperação judiciária internacional em matéria penal como forma de tornar mais eficaz o combate a essa criminalidade.¹».

Tal como foi mencionado no Parecer n.º 1/2002 da 2.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, referente à proposta de lei intitulada «Procedimento relativo à notificação de pedido no âmbito da cooperação judiciária», «o conceito de cooperação judiciária é entendido, num sentido restrito, como circunscrito à assistência prestada entre tribunais de jurisdições diferentes no expediente de documentos de natureza processual, tais como notificação de actos processuais, ou de outros documentos de natureza semelhante. Num sentido lato, cooperação judiciária abrange outros actos de assistência mútua para além do expediente de documentos, tais como a obtenção de prova (...), bem como o reconhecimento e a execução de sentenças e decisões judiciais»².

O facto de, tanto num sentido amplo, como num sentido restrito, a cooperação judiciária internacional envolver contactos entre a RAEM e outras jurisdições, posiciona este mecanismo na área das relações externas, a qual, nos termos do parágrafo 1.º do artigo 13.º da Lei Básica, está fora do âmbito da autonomia da Região. No entanto, o parágrafo 3.º do mesmo artigo 13.º determina que «o Governo Popular Central autoriza a Região Administrativa Especial de Macau a tratar, por si própria e nos termos [da Lei Básica], dos assuntos externos concernentes», princípio este que, no que diz respeito à

¹ Mário Mendes Serrano, «Extradição – Regime e *Praxis*», in *Cooperação Internacional Penal*, Vol. I, J. M. Cruz Bucho, L. Silva Pereira, M. G. Vicente de Azevedo e M. Mendes Serrano, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, 2000, p. 25.

² Yash Ghai, *Hong Kong's New Constitutional Order (2nd ed.) - The resumption of Chinese sovereignty and the Basic Law*, Hong Kong University Press, Hong Kong, 1999, p. 351. *Vd.*, no mesmo sentido, Qu Xinjiu, "Questões relativas à cooperação judiciária entre Macau e a China Continental", in *Perspectivas do Direito*, n.º 1, Macau, 1996, pp. 79-92.

cooperação judiciária internacional, tem concretização no artigo 94.º da Lei Básica³. Tendo em consideração que «a cooperação internacional em matéria penal, especialmente sob a forma de entrega de infractor em fuga, era, e genericamente ainda é, vista como uma função de estados soberanos⁴», a distribuição de competências estabelecida pela Lei Básica nesta matéria consegue salvaguardar o princípio de soberania do Estado com o princípio «um país, dois sistemas»⁵, uma vez que, com o apoio e autorização do Governo Popular Central, a RAEM, enquanto região administrativa especial com poder judicial independente, pode instituir mecanismos de cooperação judiciária com outros países ou regiões.

2. A aprovação de uma lei substantiva relativa à cooperação judiciária em matéria penal apresenta-se como necessária dado o carácter lacunar do regime actualmente vigente, o qual se baseia na figura das rogatórias, tal como previstas nos artigos 214.º a 216.º do Código de Processo Penal. As rogatórias, que são «actos de mútua assistência judiciária internacional, consistindo num pedido formulado pela autoridade judiciária de Macau à autoridade judiciária de fora de Macau, ou vice-versa, solicitando-lhe que realize determinados actos processuais (inquirição de testemunhas, por exemplo)⁶», constituem a forma tradicional de estabelecer contactos a nível processual penal entre diferentes jurisdições. No entanto, tal figura não esgota todas as formas de cooperação judiciária, tal como se pode ver pelo elenco constante do artigo 213.º do Código de Processo Penal, no qual se faz referência a rogatórias, entrega de infractores

³ Vd. Jeong Wan Chong, *Anotações à Lei Básica da RAEM*, Associação de Divulgação da Lei Básica de Macau, Macau, 2005, pp. 171-172.

⁴ Janice Brabyn, "Inter-Jurisdictional co-operation in criminal matters: Extradition, Mutual Legal Assistance, Prisoner Transfer to and from the HKSAR", in *The New Legal Order in Hong Kong*, ed. Raymond Wacks, Hong Kong University Press, Hong Kong, 1999, p. 136

⁵ Vd. Zhao Guoqiang, *ABC sur la Loi Fondamentale de la Région Administrative Spéciale de Macao*, China Intercontinental Press, Pequim, 1999, pp. 150-151.

⁶ Leal-Henriques e Simas-Santos, *Código de Processo Penal de Macau*, Macau, 1997, p. 495.

em fuga, efeitos das sentenças penais proferidas fora de Macau e restantes relações com as autoridades não pertencentes ao Território relativas à administração da justiça penal. Concomitantemente, o artigo 217.º prevê que a entrega de delinquentes a outro Território ou Estado é regulada por lei especial. Fica assim demonstrado que, se é certo que o regime das rogatórias pode ser útil para a prestação de assistência judiciária entre Macau e o exterior, ele não esgota todos os mecanismos de cooperação em matéria penal. Por outro lado, as normas constantes do Código de Processo Penal relativas a esta matéria carecem de um enquadramento mais completo ao nível dos princípios fundamentais que devem balizar a cooperação judiciária em matéria penal e necessitam de um desenvolvimento ao nível dos procedimentos administrativos relativos aos pedidos de cooperação. Por fim, o Código de Processo Penal contém terminologia que não tem paralelo na demais legislação ordinária e cujos contornos são de difícil definição. Veja-se, a título de exemplo, os conceitos de «entrega de infractores em fuga» e de «entrega de delinquentes», constantes dos artigos 213.º e 217.º respectivamente, sem que seja perceptível qual o exacto conteúdo de tais conceitos e a diferença entre ambos.

3. Um outro aspecto que importa considerar é a vertente convencional do regime cooperação judiciária em matéria penal actualmente vigente na RAEM. Essa vertente é, aliás, o pilar fundamental de tal regime dado o primado do direito internacional consagrado no artigo 213.º do Código de Processo Penal. Nos termos desta norma, as convenções internacionais aplicáveis na RAEM e os acordos no domínio da cooperação judiciária são a principal fonte normativa neste domínio, prevalecendo sobre o direito positivo interno. O facto de, presentemente, este ser constituído por regras insuficientes e que carecem de clareza e rigor, poderá induzir à necessidade de os acordos celebrados pela RAEM nesta matéria terem de regular com mais detalhe certos aspectos que, se

existisse lei nessa matéria, poderiam ser confiados ao direito positivo. Havendo necessidade de os incluir nos acordos internacionais, celebrados com diferentes ordenamentos jurídicos, o risco de falta de uniformidade nos procedimentos de cooperação judiciária tenderá a aumentar.

4. A realização de uma intervenção legislativa que consagre um regime de cooperação judiciária em matéria penal mais consistente e completo mostra-se, pois, necessária e vantajosa uma vez que RAEM passará a dispor «de um quadro jurídico adaptado às novas necessidades e exigências e a constituição de uma base legal interna eficaz de cooperação⁷».

5. Ao nível da apreciação genérica, importa reflectir a opção legislativa feita pelo proponente quanto ao âmbito de aplicação da futura legislação. A proposta de lei ora em apreço refere-se à cooperação judiciária internacional, não abrangendo a cooperação inter-regional entre a RAEM e os demais espaços jurídicos da República Popular da China (vd. n.º 1 do artigo 1.º da proposta de lei). Apesar de os mecanismos de cooperação serem semelhantes em ambas as formas de cooperação, a cooperação inter-regional funda-se no princípio da solidariedade entre as regiões que compõem a República Popular da China, tendo como fundamento *constitucional* o artigo 93.º da Lei Básica. No Plenário de 16 de Março de 2006, o Governo esclareceu que a posição da autoridades do Governo Central «de não aceitarem que as relações inter-regionais sejam reguladas da mesma forma que as relações internacionais, leva a que a lei exclua do âmbito de aplicação as relações inter-regionais, que serão, em princípio, objecto de acordos no âmbito da cooperação judiciária. (...) Sendo esse um dos princípios do Estado Chinês, não faria sentido que a RAEM, ao

⁷ José Luís Lopes da Mota, «A nova lei de cooperação judiciária em matéria penal», in Revista do Ministério Público, n.º 84, Outubro-Dezembro 2000, p. 139.

criar legislação, o fizesse em oposição a esse mesmo princípio». Consequentemente, «o objectivo é excluir, intencionalmente, a cooperação inter-regional, o que significa que a cooperação com outras jurisdições autónomas no espaço da China Continental, Hong Kong ou Taiwan, está excluída do âmbito de aplicação desta lei».

6. A legislação ora proposta consagra os princípios fundamentais que, ao nível da matéria da cooperação judiciária em matéria penal, são pacificamente aceites pela comunidade internacional⁸:

- Princípio da prevalência do direito internacional (artigo 4.º), segundo o qual a matéria da cooperação judiciária é regulada, em primeiro lugar, pelos instrumentos de direito internacional e, na falta ou insuficiência destes, subsidiariamente pela legislação interna (vd. artigo 213.º do Código de Processo Penal);
- Princípio da reciprocidade (artigo 5.º), segundo o qual a cooperação judiciária só deve ser prestada pelo Estado requerido quando este obtenha do Estado requerente a garantia de que, numa situação semelhante inversa, o Estado requerente disponibilizaria o mesmo tipo de cooperação, sendo o corolário do princípio da igualdade entre os Estados;
- Princípio da dupla punibilidade (artigo 6.º), o qual se baseia na ideia de que a cooperação judiciária internacional pressupõe um

⁸ Vd. Maria Leonor Assunção, «Âmbito de aplicação espacial da lei de Macau. Problemas afins. Em especial, a cooperação em matéria penal entre a Região Administrativa Especial de Macau e outras regiões da China», in Boletim da Faculdade de Direito, Ano I, n.º 3, Macau 1997, p. 213.

acordo entre duas jurisdições quanto aos valores merecedores de protecção penal⁹;

- Princípio da especialidade (artigo 17.º), o qual se traduz «em limitar os factos pelos quais o [*infractor em fuga*] será julgado, após a entrega ao Estado requerente, àqueles que motivaram essa entrega¹⁰»;
- Princípio “non bis in idem” (artigo 20.º, com afloramentos nos artigos 78.º, n.º 1, e 87.º, n.º 1), segundo o qual «uma pessoa que foi objecto de uma sentença definitiva num processo penal não pode ser perseguida de novo com base no mesmo facto¹¹»;

7. A necessidade de estabelecer um regime que fomente a cooperação judiciária em matéria penal entre várias jurisdições e a eficácia no combate à criminalidade transfronteiriça não pode - nem deve - conduzir a situações em que os valores fundamentais de um ordenamento jurídico são postos em causa em nome dessa cooperação.

De acordo com este princípio, a proposta de lei prevê casos de recusa de cooperação quando os valores fundamentais que sustentam o ordenamento jurídico e constitucional da RAEM possam ser violados.

São de destacar os requisitos gerais negativos previstos nas alíneas 2), 5), 6) e 7) do n.º 1 do artigo 7.º e o caso de recusa previsto na alínea 1) do n.º 1 do artigo 8.º: Em tais casos, respeitantes a situações de violação do princípio da

⁹ *Vd. Mário Mendes Serrano, ob. cit., pp. 47-50.*

¹⁰ *Anna Zaïri, Le Principe de la Spécialité de l'Extradition au Regard des Droits de l'Homme, Bibliothèque de Sciences Criminelles-Tome 27, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (LGDJ), 1992, citado por Mário Mendes Serrano, ob. cit., p. 40.*

¹¹ *Manuel António Lopes Rocha e Teresa Alves Martins, Cooperação Judiciária em Matéria Penal – Comentários, Aequitas/Editorial Notícias, Lisboa, 1992, p. 50.*

igualdade, de aplicação de pena de morte ou de prisão perpétua ou ilimitada e de punição de infracções de natureza política, a RAEM tem legitimidade para recusar a cooperação solicitada pela defesa dos valores em causa, os quais têm expressão no catálogo de direitos fundamentais consagrados na Lei Básica e demais legislação ordinária da RAEM, nomeadamente o direito à vida, o direito à integridade pessoal, a liberdade de expressão e de opinião, o princípio da igualdade, entre outros.

7.1. No entanto, também é verdade que a cooperação judiciária se baseia na confiança existente entre jurisdições, as quais têm sistemas políticos e jurídicos de natureza diferente. O facto de se pretender assegurar a integridade dos valores fundamentais que estruturam o ordenamento jurídico de Macau não deve afectar tal confiança e impedir uma efectiva cooperação baseada em desconfianças mútuas. Neste aspecto, a questão da pena de morte e da prisão perpétua é paradigmática. Assim, a proposta de lei prevê um mecanismo, de acordo com o qual a cooperação judiciária pode ser concedida mesmo em casos que envolvam a pena de morte ou prisão perpétua, se a parte requerente der garantias de não aplicação efectiva de tais penas (artigo 7.º, n.ºs 2 e 3). Segundo a explicação do Governo prestada ao Plenário, «o legislador é sensível à inserção regional de Macau. Ou seja, não podemos ignorar o facto de que, em muitos ordenamentos jurídicos dos países que circundam Macau (donde, muito provavelmente, provirão os pedidos de entrega dos infractores em fuga), os crimes mais graves são punidos com pena de morte. Por essa razão, decidimos consagrar na alínea 1) do n.º 2 do artigo 7.º o princípio de que, se o estado ou território emissor desse pedido der garantias às autoridades da RAEM de que a pena de morte não será aplicável neste caso concreto, então, em virtude da aplicação de um indulto ou da transformação desse tipo de pena em pena de prisão, aceitamos oferecer cooperação».

7.2. Ainda quanto aos casos de recusa de cooperação, importa referir a protecção dispensada aos residentes da RAEM nos casos de entrega de infractores em fuga. Nos termos da alínea 3) do n.º 1 do artigo 33.º, as autoridades da RAEM devem recusar a entrega de infractor em fuga quando o mesmo seja residente da RAEM.

A titularidade do estatuto pessoal de residente estabelece um vínculo especial entre a pessoa e a Região, gerador de um acervo de direitos e deveres específicos, levando a que a lei dispense um tratamento especial a quem tenha esse estatuto.

No âmbito da cooperação judiciária em matéria penal, é entendimento comum que a entrega de infractores em fuga não deve abranger as pessoas que tenham esse vínculo especial com uma determinada jurisdição. De notar, a propósito, que a norma da alínea 3) do n.º 1 do artigo 33.º da proposta de lei abrange tanto os residentes permanentes, como os residentes não permanentes e que a especial protecção é dispensada apenas no âmbito da figura da entrega de infractor em fuga, não existindo noutras formas de cooperação judiciária. Tal como referido pelo Governo aquando da discussão da proposta de lei na generalidade, «sobre a questão de “favorecer os residentes da RAEM”, nós incluímos essa matéria na alínea 3) do n.º 1 do artigo 33.º, mas regulando-a apenas no âmbito dos “infractores em fuga”, precisamente porque não nos pareceu que em relação a outras matérias se justificasse consagrar também este princípio. (...) A protecção especial relativamente aos residentes de Macau que consta da alínea 3) do n.º 1 do artigo 33.º, destina-se às situações mais gravosas de entrega de infractores em fuga. Neste particular, o que realmente importa é a liberdade das pessoas, para além de se saber até que ponto fará sentido sujeitar os residentes de Macau a uma jurisdição do exterior, o que não significa, no entanto, que a pessoa não seja sujeita a julgamento».

7.3. Os casos de recusa de cooperação, particularmente nas situações de recusa de entrega de infractor em fuga, importam um risco de impunidade, uma vez que «são estes crimes que normalmente determinam as penas de morte e de prisão perpétua nos países que admitem estas formas de punição, o que, por sua vez, pode ser causa de recusa de [entrega de infractor em fuga] à luz do nosso sistema¹²». No entanto, há que ter em consideração outros instrumentos legalmente previstos que permitem reduzir tal risco, nomeadamente o mecanismo de transmissão de processo penal, regulado no Título III da proposta de lei (artigos 75.º a 88.º).

8. Relativamente à tramitação processual do pedido de cooperação judiciária, a proposta de lei consagra um modelo dualista, que compreende uma fase administrativa e uma fase judicial.

A fase administrativa, da competência do Chefe do Executivo, destina-se à apreciação política do pedido de cooperação, com vista a decidir se este pode ter seguimento ou se deve ser liminarmente indeferido por razões de ordem política, de oportunidade ou de conveniência, tendo presentes os princípios da protecção da defesa nacional, das relações externas, da soberania, da segurança ou ordem pública da República Popular da China, bem como dos interesses da segurança e da ordem pública ou outros interesses da RAEM, consagrados no seu ordenamento jurídico (artigo 2.º, n.º 1). O que quer dizer que a cooperação susceptível de pôr em causa tais interesses é, por definição, recusável^{13 14}. A apreciação da oportunidade do pedido de cooperação, tanto activa (feita pela RAEM), como passiva (feita à RAEM), insere-se no âmbito dos

¹² Mário Mendes Serrano, *ob. cit.*, p.51.

¹³ *Idem*, p. 57.

¹⁴ Manuel António Lopes Rocha e Teresa Alves Martins, *ob. cit.*, p. 24.

poderes de “soberania” que a RAEM detém, em conjugação com as autoridades do Governo Central, para decidir do pedido, sem que seja obrigada a com ele concordar. Diferentemente do que acontece com tratados ou convenções que conferem a cada parte o *direito de exigir* uma ou mais formas de cooperação internacional, o n.º 3 do artigo 2.º dispõe claramente que o diploma não confere o direito de exigir qualquer forma de cooperação internacional em matéria penal. A lei diz simplesmente em que condições a RAEM pode conceder o auxílio, mas não obriga a dar seguimento a um pedido por um Estado estrangeiro¹⁵.

Nesta fase, para além da apreciação da oportunidade da cooperação, é feita uma sindicância da conformidade formal do pedido de cooperação, a levar a cabo pelo Ministério Público, que é aliás, a entidade centralizadora do expediente referente à cooperação. Por outro lado, é ainda no decurso da fase político-administrativa que, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 2.º, deve ser cumprido o procedimento de notificação ao Governo Popular Central consagrado pela Lei n.º 3/2002.

A fase administrativa termina com a decisão do Chefe do Executivo que, sendo negativa, é definitiva (artigo 25.º, n.º 2) e faz com que o processo de cooperação seja concluído, não chegando a haver intervenção judicial; sendo positiva, no sentido da admissibilidade da aceitação ou formulação do pedido, dá início à fase judicial, da competência dos tribunais da RAEM. São estes, portanto, que em última análise decidem o pedido de cooperação judiciária, podendo este, mesmo que admitido pelo Chefe do Executivo na fase administrativa, ser recusado na fase judicial. A decisão política de admissibilidade do pedido não vincula os tribunais no sentido da procedência do mesmo. De referir ainda que, iniciada esta fase, não mais há lugar para a apreciação da oportunidade política do pedido de cooperação, isto em nome do

¹⁵ *Idem*, p. 27.

princípio da separação de poderes e da independência do poder judicial, consagrados na Lei Básica.

9. A Comissão é de parecer que a legislação ora proposta é adequada para alcançar um equilíbrio entre os diferentes interesses em causa: a eficácia no combate à criminalidade transfronteiriça, a reinserção social do delinquentes, a salvaguarda dos valores fundamentais do ordenamento jurídico da RAEM, a protecção dos direitos fundamentais dos residentes, a salvaguarda dos interesses do Estado e da Região, entre outros.

IV – Apreciação na especialidade

Para além da apreciação genérica apresentada no ponto anterior, a análise efectuada na Comissão teve como propósito, nos termos do artigo 117º 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. Nestes termos, a proposta de lei foi analisada na especialidade em estreita colaboração com o proponente.

Das questões analisadas na Comissão, cumpre destacar as seguintes:

1. Sistematização do Título I

No Título I, referente a Disposições gerais, foi autonomizado um capítulo dispondo sobre o objecto e o âmbito de aplicação, separando-o do capítulo referente aos princípios gerais. Assim, o Título I passa a ter três capítulos: Capítulo I – Objecto e âmbito de aplicação (artigos 1.º a 3.º); Capítulo II –

Princípios gerais (artigos 4.º a 20.º); e Capítulo III – Disposições gerais do processo de cooperação (artigos 21.º a 31.º).

2. Objecto (artigo 1º)

A redacção inicial da proposta de lei não era suficientemente clara quanto à intenção legislativa relativa ao objecto da proposta de lei, nomeadamente quanto à natureza exaustiva ou exemplificativa das formas de cooperação judiciária previstas nesta norma.

O proponente teve oportunidade de esclarecer a Comissão ser sua intenção deixar em aberto o elenco das formas de cooperação reguladas pela futura lei. Razão pela qual a alínea 6) do n.º 1 do artigo 1.º refere, de forma abrangente, “outras formas de colaboração judiciária em matéria penal”, o que tem concretização no Título VI da proposta de lei (artigos 131.º a 146.º). Nestes termos, o Governo fica habilitado a oferecer cooperação, mesmo que o pedido não se enquadre especificamente nos formas típicas de cooperação, previstas nas alíneas 1) a 5) do n.º 1 do artigo 1.º. Fica ainda coberta a situação de utilização das cartas rogatórias, previstas no Código de Processo Penal.

Relativamente ao objecto da proposta de lei, foi já referido no presente Parecer que o mesmo se reporta à cooperação judiciária internacional em matéria penal, ficando excluída a cooperação inter-regional entre a RAEM e outros espaços jurídicos da República Popular da China, nomeadamente o da China Continental, o da Região Administrativa Especial de Hong Kong e o de Taiwan. Por esta razão, foi ponderado acrescentar ao título da proposta de lei a palavra “internacional”. Considerou-se, porém, não ser necessária fazer semelhante referência, dado que o âmbito internacional da cooperação regulada nesta proposta de lei resulta claro da delimitação do seu objecto feito no n.º 1 do artigo 1.º.

Tendo sido questionado sobre o procedimento a adoptar pela RAEM quando o pedido de cooperação seja apresentado por um Estado que não tenha relações diplomáticas com a República Popular da China, teve o Governo a oportunidade de explicar que a RAEM não tem competência para efectuar a apreciação desse pedido, devendo a questão ser resolvida pelo Governo Popular Central ao abrigo do disposto na Lei n.º 3/2002.

3. Definições (artigo 3º)

3.1. Definição de suspeito e de arguido [alíneas 3) e 4) do artigo 5.º da versão inicial da proposta de lei]

Na legislação processual, arguido, enquanto sujeito passivo do processo penal, é aquele contra quem recaem fortes suspeitas da prática de um crime, prevendo o Código de Processo Penal situações de assunção automática da qualidade de arguido, porque ligadas a uma fase do processo (artigo 46.º do Código de Processo Penal), assim como situações de assunção obrigatória dessa qualidade, porque relativas a situações ou condições do próprio visado (artigo 47.º e 48.º, n.º 1) ou assunção voluntária, a pedido do próprio (artigo 48.º, n.º 2)¹⁶.

O conceito de arguido, constante da alínea 4) do artigo 5.º da versão inicial da proposta de lei, abrangia tão-só o primeiro dos referidos casos de constituição de arguido. Não se encontrando razões ponderosas para limitar a cooperação judiciária a um tipo específico de arguidos, nem vendo vantagem em introduzir no ordenamento jurídico local um novo conceito, mais restrito, de arguido, foi a mesma definição eliminada na nova versão da proposta de lei.

De igual forma foi eliminada a alínea 3) do artigo 5.º da versão inicial da proposta de lei: considerou-se que não havia necessidade de incluir uma

¹⁶ *Vd. Leal-Henriques e Simas-Santos, ob. cit., pp. 122-128.*

definição de suspeito, dado que existe coincidência entre o conceito utilizado na presente proposta de lei e o utilizado na demais legislação processual penal.

3.2. Definição de área jurisdicional [alínea 10]]

A definição de “área jurisdicional” constante da alínea 10) do artigo 3.º, ao fazer referência a “todos os espaços jurídicos da República Popular da China, envolvidos na cooperação judiciária em matéria penal” (redacção inicial), suscitou dúvidas quanto à sua compatibilização com o âmbito de aplicação constante do artigo 1.º. No entanto, o proponente teve oportunidade de esclarecer a Comissão da utilidade deste conceito, dado haver situações em que é relevante conhecer a situação jurídico-processual de uma pessoa num espaço jurídico da República Popular da China, ainda que tal espaço não esteja formalmente envolvido no processo de cooperação judiciária em matéria penal (vd. artigos 9.º, 14.º, 34.º, 35.º, 45.º, 46.º, 115.º e 140.º). A redacção da definição de área jurisdicional foi alterada para «uma jurisdição da República Popular da China ou de outro Estado ou Território».

4. Dupla punibilidade (Artigo 6.º)

O princípio da dupla punibilidade não tinha, na versão inicial da proposta de lei, consagração autónoma ao nível dos princípios gerais, tendo consagração dispersa ao longo do diploma. Dada a sua relevância, foi considerado adequado a inserção de um novo artigo que, em sede de princípios gerais, consagre este princípio autonomamente. Em consequência, foram eliminados alguns preceitos que, ao longo do articulado da versão inicial da proposta de lei, faziam referência a este princípio, por estarem cobertos pelo novo artigo 6.º, em sede de princípios gerais.

5. Intervenção do Ministério Público (artigo 23.º)

A versão inicial do n.º 1 do artigo 23.º (anterior artigo 22.º) estabelecia que os pedidos formulados pelas autoridades da RAEM são remetidos ao Chefe do Executivo pelo Procurador, juntamente com o seu parecer.

O facto de se prever que o Ministério Público, para além da sua função de entidade centralizadora do expediente relativo aos pedidos de cooperação judiciária, tivesse competência para ajuizar da oportunidade ou legalidade dos pedidos efectuados pelas autoridades da RAEM podia suscitar problemas ao nível da independência das magistraturas judiciais e do Ministério Público. Ponderada a questão com o proponente, concluiu-se ser adequada a alteração do papel desempenhado pelo Ministério Público nos processos que envolvam pedidos formulados pelas autoridades da RAEM. Assim, foi eliminada a referência ao parecer do Procurador nos pedidos feitos pelas autoridades da RAEM. A questão não se suscita nos pedidos apresentados à RAEM (artigo 22.º), onde cabe ao Ministério Público efectuar um juízo de adequação formal dos pedidos recebidos.

Ainda relativamente à intervenção do Ministério Público, o n.º 3 do artigo 23.º prevê que os pedidos são expedidos pelas vias diplomáticas, enquanto que outras normas da proposta de lei, nomeadamente os artigos 83.º, 121.º e 148.º (também o artigo 109.º da versão inicial da proposta de lei), prevêm que cabe ao Ministério Público efectuar certas notificações ou comunicações. A conjugação das referidas normas foi ponderada conjuntamente com o proponente, tendo-se concluído que não existe contradição no regime proposto: cabe ao Ministério Público efectuar as notificações, as quais são expedidas por via diplomática.

6. Casos de recusa de entrega de infractor em fuga (artigo 33.º)

A versão inicial da proposta de lei determinava que as autoridades da RAEM recusassem a entrega de infractor em fuga se «o infractor em fuga reclamado for cidadão do interior da China» [artigo 32.º, n.º 1, al. 2)].

O conceito então utilizado, que é estranho ao ordenamento jurídico local, conjuga o critério de nacionalidade (cidadão da China), com um critério de residência (interior da China), fazendo-o em termos que não se adequam com o disposto na Lei da Nacionalidade da República Popular da China, aplicável a Macau *ex vi* artigo 18.º e n.º 3 do Anexo III da Lei Básica. Nos termos daquela lei, a nacionalidade chinesa é una, não havendo diferença de estatuto consoante o cidadão chinês resida no interior da China ou noutros espaços jurisdicionais da República Popular da China. A cidadania refere-se ao Estado, na sua globalidade, e não à divisão entre o interior da China e os demais espaços jurisdicionais da RPC, não existindo, em rigor, “cidadãos do interior da China”. Existem, sim, cidadãos chineses *residentes* no interior da China¹⁷.

Uma vez que a intenção legislativa é bloquear a entrega a países estrangeiros de cidadãos nacionais chineses ao abrigo da figura da entrega de infractores em fuga, afigurou-se mais correcto alterar o conceito constante do artigo referente aos casos de recusa de entrega de infractor em fuga para «*nacional chinês não residente da RAEM*». Desta forma, conjugam-se os dois critérios de forma mais rigorosa, fazendo apelo ao conceito de residência, consolidado no direito de Macau.

Assim, fica vedada a entrega de nacionais chineses, quer sejam residentes, quer sejam residentes na RAEM [alínea 3) do n.º 1 do artigo 33.º], quer não o sejam [alínea 2) do n.º 1 do artigo 33.º].

¹⁷ *Vd.* Wu Jian Fan, «*Alguns problemas relativos à nacionalidade dos residentes de Macau*», in Boletim da Faculdade de Direito, Ano VI, n.º 14, Macau, 2002, pp. 179-185.

7. *Cooperação respeitante a infracções administrativas (artigo 148.º)*

Apesar de a proposta de lei regular a cooperação judiciária em matéria penal, sentiu-se a necessidade de abranger situações de cooperação que envolvam infracções administrativas. Isto porque pode haver situações em que, existindo concordância entre duas jurisdições quanto à censurabilidade de certas condutas, a reacção dos ordenamentos jurídicos assumam natureza diferente. Assim, enquanto uma conduta pode ser considerada crime numa jurisdição, noutra pode ter natureza de mera infracção administrativa (sendo casos paradigmáticos as infracções de natureza económica).

Com o novo artigo 148.º permite-se que, nessas situações, algumas formas de cooperação sejam prestadas, nomeadamente a execução de decisões sancionatórias (Capítulos I a III do Título IV) e as formas residuais de cooperação previstas no Título VI, em particular as respeitantes a prestação de informações.

De referir que a introdução do presente artigo 148.º em nada prejudica o âmbito de aplicação da proposta de lei, que pretendia desde o início abranger situações de natureza não estritamente criminais, nem prejudica os princípios fundamentais do diploma, dado que não só o Título I, respeitante aos princípios gerais, tem plena aplicação a esta forma de cooperação, como os Títulos II e III, respeitantes à entrega de infractores em fuga e à transmissão de processos penais, não são aplicáveis à cooperação respeitante a infracções administrativas.

8. *Ajustamentos técnico-jurídicos*

Para além dos aspectos abordados nos pontos anteriores, a Comissão considerou melhoramentos de sistematização e de redacção de várias normas visando o seu aperfeiçoamento técnico-jurídico.

É de sublinhar que, em termos de sistematização, o Capítulo IV do Título IV (Transferência de pessoas condenadas) é o capítulo que sofreu mais alterações.

O processo de transferência de pessoas condenadas pode dividir-se em dois grandes tipos: transferência da RAEM para o exterior e vice-versa. Em cada uma das situações, pode ser formulado o pedido de transferência, pela RAEM a outro Estado ou Território ou vice-versa. Assim, afigura-se relativamente complexo o processo de transferência de pessoas condenadas. No entanto, as disposições constantes da versão inicial da proposta encontravam-se cruzadas, a par de alguma incongruência quanto às competências e procedimentos internos. Nesta conformidade, após discussão com o proponente, o capítulo sofreu uma nova sistematização, que passa a ser dividido em quatro secções – “disposições comuns”, “transferência para outro Estado ou Território”, “transferência para a RAEM” e “informações sobre a execução e trânsito” – por forma a tornar a sistematização do articulado mais adequada, clarificando o seu conteúdo e procedimentos.

V – Conclusão

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

- a) é de parecer que a proposta de lei reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;
- b) 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, 22 de Junho de 2006.

A Comissão,

Kwan Tsui Hang
(Presidente)

Chow Kam Fai David

Leonel Alberto Alves

Ng Kuok Cheong

Chan Chak Mo

Ung Choi Kun

Lei Pui Lam

Chui Sai Peng José

Iong Weng Ian
(Secretária)