



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

2.ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º I /V/2017

Assunto: Alteração à Lei n.º 1/2001 – Serviços de Polícia Unitários da Região Administrativa Especial de Macau e à Lei n.º 9/2002 – Lei de Bases da Segurança Interna da Região Administrativa Especial de Macau

I

Introdução

1. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou, em 9 de Dezembro de 2016, a proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 1/2001 – Serviços de Polícia Unitários da Região Administrativa Especial de Macau e à Lei n.º 9/2002 – Lei de Bases da Segurança Interna da Região Administrativa Especial de Macau”, a qual foi admitida, nos termos da alínea c) do artigo 9.º do Regimento da Assembleia Legislativa, através do Despacho n.º 1511/V/2016 do Presidente da Assembleia Legislativa, de 16 de Dezembro do mesmo ano.

2. A proposta de lei supramencionada foi apresentada, discutida, votada e aprovada na generalidade, em reunião plenária realizada no dia 4 de Janeiro de 2017. No mesmo dia, a proposta de lei foi distribuída à presente Comissão para efeitos de apreciação na especialidade e emissão de parecer até ao dia 6 de Março de 2017, nos termos do Despacho n.º 3/V/2017 do Presidente da



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

21-1
F. L.

Assembleia Legislativa. A Comissão solicitou a prorrogação do prazo para a referida apreciação, a qual foi concedida pelo Presidente da Assembleia Legislativa, que, então, prorrogou o prazo até 15 de Abril de 2017.

15.

3. A Comissão realizou várias reuniões para a análise da proposta de lei, nomeadamente, em 19 e 24 de Janeiro, 2 de Março e 5 Abril de 2017.

19

4. O Comandante-geral dos Serviços de Polícia Unitários, Ma Io Kun, o Assessor do Gabinete do Secretário para a Segurança, Dr. José Luciano Correia de Oliveira, o Coordenador do Gabinete do Comandante-geral dos Serviços de Polícia Unitários, Chio U Man, a Assessora dos Serviços de Polícia Unitários, Dra. Sofia de Almeida Mergulhão O, o Chefe do Departamento de Tradução Jurídica da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça (DSAJ), Ung Chi Keong, o técnico superior do Departamento de Tradução Jurídica da DSAJ, Chan Wai Lok, entre outros membros do Governo, estiveram presentes na referida reunião do dia 19 de Janeiro de 2017.

7/1

19

5. Para além das referidas reuniões formais, foi realizada reunião técnica entre a assessoria desta Assembleia Legislativa (AL) e representantes do Executivo, a qual permitiu, num âmbito de mútua e atempada cooperação, a introdução de várias benfeitorias técnicas na versão final da proposta de lei.

6. Durante o processo de discussão, o Governo apresentou à Comissão textos de trabalho informais. Os membros da Comissão manifestaram amplamente as suas opiniões e dialogaram com os representantes do Governo. A postura de cooperação e abertura encontrada nos membros do Governo contribuiu, decisivamente, para o bom resultado e para a análise aprofundada da proposta e, ainda, para o acolhimento de diversas sugestões apresentadas pela Comissão.

7. Com base na colaboração entre ambas as partes, o Governo



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

apresentou, no dia 16 de Março de 2017, uma versão alternativa da proposta de lei, isto é, a versão final da mesma, que, em parte, reflecte as opiniões expressas no seio da Comissão e a análise técnico-jurídica efectuada pela assessoria da Assembleia Legislativa. A Comissão entende que, comparativamente com a versão inicial da proposta de lei, esta versão final apresenta melhorias em vários aspectos.

8. Discutido o articulado e apreciadas a opção legislativa e as soluções sugeridas pela proposta de lei, a Comissão manifestou as suas opiniões e elaborou o presente parecer, nos termos do artigo 117.º do Regimento da Assembleia Legislativa.

9. É de referir que, ao longo do presente parecer, as referências aos artigos são feitas com base na versão final da proposta de lei, excepto quando é conveniente fazer referência à versão inicial, como tal devidamente identificadas.

II

Apresentação e contextualização

10. Na Nota Justificativa, o proponente refere o motivo da elaboração e apresentação da presente proposta de lei, o que constitui uma ajuda para se entender melhor determinadas questões. Pelo exposto, procede-se à citação, neste parecer, dos respectivos conteúdos.

11. Na Nota Justificativa da proposta de lei refere-se que: *"Tendo como corolário a simplificação dos procedimentos administrativos, procura proceder-se gradualmente ao ajustamento e à reorganização das estruturas administrativas, com vista a elevar a capacidade de governação e o nível de desempenho do Governo, fortalecendo a integridade. Assim, a presente proposta de lei visa extinguir o Gabinete Coordenador de Segurança e*

4
1. 107
23
14.
OK
Vij
7/10
j



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

integrar nos Serviços de Polícia Unitários uma nova atribuição de protecção civil, passando a competir-lhes o planeamento, a coordenação e o controlo das actividades de protecção civil, sendo-lhes igualmente estabelecidas atribuições de prestação de apoio técnico, administrativo e logístico ao Conselho de Segurança. Para tal, é necessário alterar a Lei n.º 1/2001 e a Lei n.º 9/2002.”.

12. Para além disso, aquando da apresentação no plenário da Assembleia Legislativa, o proponente afirmou que: “no sentido de se articular com o posicionamento de desenvolvimento de “um Centro” e “uma Plataforma”, o Governo da RAEM tem procedido à racionalização dos quadros e simplificação administrativa, promovendo activamente medidas de reforma para elevar a eficiência administrativa e o nível da acção governativa, de forma a assegurar a boa governança da RAEM.

O processo de implementação da política de racionalização dos quadros e simplificação administrativa leva o Governo da RAEM a efectuar, conforme a situação concreta da governança, a distribuição racional de funções dos serviços e a facilitação de procedimentos administrativos, procedendo de forma sistemática à reestruturação e fusão de atribuições dos serviços públicos. Os respectivos trabalhos são orientados por objectivos estratégicos e têm por base as relações internas das políticas, integrando os serviços públicos que possuem funções relacionadas por meio da conjugação de políticas e serviços, ou estabelecendo mecanismos para assegurar uma boa coordenação entre si. Todo o processo obedece a uma boa coordenação, aos objectivos e à acção prioritária do Governo, fazendo com que as políticas e as respectivas medidas sejam coordenadas e articuladas entre si, optimizando constantemente a estrutura organizacional e a distribuição de recursos humanos, de forma a contribuir para a implementação eficaz das linhas de acção governativa e das políticas, assim como, para a elevação da qualidade dos serviços.



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

[Handwritten notes and signatures in the right margin:]
Fuz
M.
OK
KJ
ZB
JP

Os Serviços de Polícia Unitários constituem o órgão de comando e direcção operacional dos organismos policiais subordinados, o Corpo de Polícia de Segurança Pública e a Polícia Judiciária, e têm como missão garantir a segurança e ordem públicas. Os SPU integram o Sistema de Segurança Interna e, nos termos da Lei de Bases da Segurança Interna, compete ao Comandante-geral dos SPU as funções de Comandante de Acção Conjunta em situações de crise de segurança interna, o que se traduz na direcção e controlo operacional sobre o emprego de uma força conjunta de corporações ou serviços, por forma a dar resposta eficaz e a repor a normalidade. Contudo, até ao momento, os SPU não estão dotados de atribuições no âmbito da protecção civil.

Ao Gabinete Coordenador de Segurança compete elaborar o plano de protecção civil e coordenar as acções de sensibilização nessa área. De forma a aumentar a eficácia dos trabalhos de protecção civil, das acções de sensibilização, da coordenação dos planos de contingência e prevenção face a calamidades de naturezas diversas, o Governo da RAEM decidiu atribuir a área da protecção civil aos SPU, a fim de melhorar a aplicação dos recursos e dos dispositivos operacionais. Neste sentido, vão ser atribuídas aos SPU competências para planear, coordenar e controlar o sistema de protecção civil, assim como passam a caber aos mesmos as atribuições de apoio técnico, administrativo e logístico junto do Conselho de Segurança.

A integração do Gabinete Coordenador de Segurança nos Serviços de Polícia Unitários pode não só eliminar a ocorrência de sobreposição de funções, como também permite uma melhor combinação de meios e reforço do papel de coordenação, o que constitui uma mais-valia para o desenvolvimento da RAEM como centro internacional de turismo e lazer.

Com esta reestruturação, torna-se necessário alterar a Lei n.º 1/2001 (Lei



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

dos Serviços de Polícia Unitários), de forma a estabelecer uma nova atribuição no âmbito da protecção civil aos Serviços de Polícia Unitários, passando a competir-lhes o planeamento, a coordenação e controlo das actividades do sistema de protecção civil. Acresce a necessidade de extinguir o Gabinete Coordenador de Segurança e de alterar a Lei n.º 9/2002 (Lei de Bases da Segurança Interna), determinando que o apoio técnico, administrativo e logístico ao Conselho de Segurança sejam assegurados pelos SPU.”.

III

APRECIÇÃO NA GENERALIDADE

13. Depois da citação da Nota Justificativa, e de uma breve apresentação sobre o respectivo contexto, procedeu-se à apreciação na generalidade da proposta de lei. A Comissão manifestou, em princípio, o seu apoio à proposta de lei, no entanto, levantou muitas questões. Foram então essencialmente discutidas as seguintes questões:

14. Sobre o objectivo legislativo

Segundo a Nota Justificativa, a proposta de lei visa extinguir o Gabinete Coordenador de Segurança e integrar nos Serviços de Polícia Unitários uma nova atribuição no âmbito da protecção civil, passando a competir-lhes o planeamento, a coordenação e o controlo das actividades de protecção civil, e igualmente atribuições ao nível da prestação de apoio técnico, administrativo e logístico ao Conselho de Segurança. Porém, de acordo com a apresentação feita pelo proponente no Plenário, a proposta de lei pretende integrar o Gabinete Coordenador de Segurança nos Serviços de Polícia Unitários, conferindo a estes serviços uma nova atribuição no âmbito da protecção civil. Assim sendo, é necessário esclarecer melhor o objectivo da proposta de lei,



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

isto é, se se extingue o Gabinete Coordenador de Segurança ou se este se integra nos Serviços de Polícia Unitários.

O proponente explicou que a proposta de lei visa integrar e transferir as funções do Gabinete Coordenador de Segurança para os Serviços de Polícia Unitários. Duma forma mais concreta, é conferida nova atribuição no âmbito da protecção civil aos Serviços de Polícia Unitários, as restantes funções do Gabinete Coordenador de Segurança passam a fazer parte das funções dos Serviços de Polícia Unitários, e o Gabinete é extinto. Pelo que, há que proceder ao ajustamento adequado da estrutura funcional dos Serviços de Polícia Unitários.

15. Coordenação entre a proposta de lei e o regime actual

No seio da Comissão, há quem questione se o presente ajustamento funcional coincide com a concepção de toda a estrutura da área da segurança do Governo da RAEM, nomeadamente a relação entre os Serviços de Polícia Unitários e o Secretário para a Segurança bem como outros serviços, tais como, o Corpo de Bombeiros, os Serviços de Alfândega, entre outros. Será que isto está em conformidade com as normas relativas à posição dos responsáveis dos serviços de polícia, consagradas na Lei Básica?

O proponente afirmou que, neste momento, nos trabalhos normais que não exigiram activação do sistema de protecção civil, "os Serviços de Polícia Unitários não comandam nem lideram os serviços de bombeiros e de alfândega, entre outros, apenas comandam e lideram a Polícia Judiciária e o Corpo de Polícia de Segurança Pública. Só quando a protecção civil é activada é que o Comandante-geral dos Serviços de Polícia Unitários pode, na qualidade de comandante da protecção civil, liderar directamente os diversos trabalhos relativos à protecção civil, incluindo a liderança e expedição em tempo real, a coordenação dos membros - que neste momento são 27 no



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

total (incluindo corporações e outros serviços e entidades que não pertencem às corporações) - deste sistema de protecção civil nas operações de salvamento e de socorro nas situações de calamidade. Portanto, no respeitante à relação entre os Serviços de Polícia Unitários e o Secretário para a Segurança, ou o Corpo de Bombeiros, entre outros, não vão existir diferenças de antes ou de depois da revisão da lei”.

Quanto à articulação entre a proposta de lei e as diversas normas da Lei Básica, o proponente esclareceu que: “de acordo com a alínea 6) do artigo 50.º da Lei Básica, compete ao Chefe do Executivo da RAEM a indigitação dos titulares dos principais cargos e a submissão das propostas de exoneração dos mesmos, cabendo ao Governo Popular Central a decisão final. A Lei Básica não define expressamente as competências do principal responsável pelos serviços de polícia (Comandante-geral dos Serviços de Polícia Unitários), situação idêntica à dos secretários das várias áreas de governação; nestas circunstâncias, o Governo da RAEM decidiu estabelecer as competências de um dos titulares dos principais cargos – o Comandante-geral dos SPU, através da Lei n.º 2/1999 “Lei de Bases da Orgânica do Governo”, Regulamento Administrativo n.º 6/1999 “Determina a organização, competências e funcionamento dos serviços e entidades públicos”, Lei n.º 1/2001 “Serviços de Polícia Unitários da Região Administrativa Especial de Macau” e Regulamento Administrativo n.º 5/2009 “Organização e funcionamento dos Serviços de Polícia Unitários”.

Ademais, muito embora os diplomas acima referidos tenham estipulado as competências dos Serviços de Polícia Unitários e do seu Comandante-geral, isso não impede que o Governo da RAEM, conforme as necessidades do desenvolvimento social, proceda a ajustamentos adequados dessas competências, tendo o mesmo acontecido com outros titulares dos principais cargos, como foi o caso da alteração do Regulamento Administrativo n.º 6/1999, com a redacção dada pelo Regulamento



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

Administrativo n.º 23/2010, em que o Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura passou a exercer as competências relacionadas com a segurança social que originalmente pertenciam ao Secretário para a Economia e Finanças.

Pelo exposto, é de crer que não haja impedimento em relação à alteração da Lei n.º 1/2001, em que os Serviços de Polícia Unitários e o seu Comandante-geral passam a exercer competências relacionadas com o planeamento, coordenação e controlo das actividades do sistema de protecção civil, bem como com o apoio ao Conselho de Segurança.

De referir que o Comandante-geral dos SPU exerce principalmente as funções de comando e direcção operacional do Corpo de Polícia de Segurança Pública e da Polícia Judiciária (artigos 1.º, 2.º e 3.º, n.º 3 da Lei n.º 1/2001).

Contudo, nos termos do n.º 4 do artigo 3.º da Lei n.º 1/2001, artigo 15.º da Lei n.º 9/2002 e artigo 13.º do Decreto-lei n.º 72/92/M, de 28 de Setembro, o Comandante-geral dos SPU exerce igualmente as competências de Comandante de Acção Conjunta no âmbito da protecção civil, assegurando o efectivo comando, direcção e controlo operacional sobre o emprego de uma força conjunta de corporações ou serviços dotados dos meios atribuídos.

Assim sendo, em caso de actividades de protecção civil, a lei já conferiu ao Comandante-geral dos SPU a competência para comandar vários serviços (não apenas o CPSP e a PJ) nas acções conjuntas. A proposta de lei visa apenas atribuir ao Comandante-geral dos SPU às competências relacionadas com o planeamento, coordenação e controlo das actividades do sistema de protecção civil, bem como com o apoio ao Conselho de Segurança.

Concluindo, a presente proposta de lei não contraria a alínea 6) do artigo



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

50.º da Lei Básica.”

16. Alargamento das atribuições e ajustamento da estrutura

No seio da Comissão houve opiniões no sentido de que, nos termos do artigo 1.º da Lei n.º 1/2001, os Serviços de Polícia Unitários são os serviços responsáveis pela segurança pública da Região Administrativa Especial de Macau, e constituem o órgão de comando e direcção operacional do Corpo de Polícia de Segurança Pública e da Polícia Judiciária. A presente proposta de lei integra as atribuições do Gabinete Coordenador de Segurança nos SPU, conferindo-lhes uma nova atribuição no âmbito da protecção civil, passando os SPU a assumir diversas actividades práticas. No entanto, o Gabinete Coordenador de Segurança presta ainda assistência especializada e apoio ao Conselho de Segurança, bem como presta assistência ao Chefe do Executivo no âmbito da política de segurança interna, assim, as atribuições do Gabinete Coordenador de Segurança têm implicações com várias áreas e não se limitam apenas às actividades de protecção civil. Será que, no futuro, as outras atribuições do Gabinete Coordenador de Segurança, as que não se incluem no âmbito da protecção civil, vão ser também integradas nos SPU? No pressuposto de a proposta de lei não prever a revisão do artigo 1.º sobre a criação e natureza dos SPU da Lei n.º 1/2001, e não alterar o posicionamento dos SPU enquanto órgão de comando e direcção operacional dos organismos de natureza policial que lhe ficam subordinados hierarquicamente, o aditamento de apenas uma atribuição ao artigo 2.º da referida Lei constitui



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

suficiente fundamento legítimo, tendo em conta as acrescidas futuras novas funções dos SPU? A Comissão também está atenta ao ajustamento das funções e da estrutura dos SPU após a aprovação da proposta de lei, bem como à opção de revisão dos regulamentos administrativos que regulamentam a organização e o funcionamento dos SPU.

Segundo a explicação do proponente, “actualmente, são atribuições principais do Gabinete Coordenador de Segurança apoiar nos assuntos de protecção civil, assistir o Chefe do Executivo no âmbito da política de segurança interna, e apoiar a área da logística do Conselho de Segurança. Após a revisão da lei, os SPU vão assumir as atribuições do Gabinete Coordenador de Segurança.”. Face ao exposto, o proponente introduziu ajustamentos à proposta de lei, tendo aditado claramente às atribuições dos SPU o apoio técnico, administrativo e logístico ao Conselho de Segurança, para além das atribuições de planeamento, coordenação e controlo das actividades do sistema de protecção civil previstas na versão inicial.

O proponente manifestou ainda que, “após a aprovação da proposta de lei, vai proceder à revisão do Regulamento Administrativo n.º 5/2009 (Organização e funcionamento dos Serviços de Polícia Unitários), à revogação do Regulamento Administrativo n.º 33/2002 (Aprova as normas de funcionamento do Conselho de Segurança e do Gabinete Coordenador de Segurança), e à redefinição do Regulamento Administrativo (Normas de



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

funcionamento do Conselho de Segurança), por forma a salvaguardar que os SPU consigam no futuro concretizar as diversas actividades do sistema de protecção civil. O projecto do respectivo regulamento administrativo já foi entregue ao Conselho Executivo.”

Quanto ao ajustamento das funções e da estrutura dos SPU, após a aprovação da proposta de lei, o proponente manifestou que “vai proceder ao ajustamento da estrutura dos SPU criando, na actual estrutura, um “centro de protecção civil e de coordenação” (liderado por um adjunto do Comandante-geral, cargo a criar) para apoiar as actividades de protecção civil. Por outro lado, tendo ainda em conta a necessidade de aumentar, no futuro, o apoio das tecnologias de informação, o reforço dos trabalhos de sensibilização e divulgação nos bairros comunitários, o aumento da consciência do público sobre as estratégias de segurança a adoptar em situações de emergência, e o reforço das relações com o exterior ao nível dos assuntos policiais, vão ser então alteradas as actuais subunidades orgânicas não formais - “Núcleo de Informática e de Tecnologia da Informação” e “Gabinete de Comunicação e Relações Públicas” - para divisões, que são subunidades orgânicas, com as seguintes denominações “divisão de informática e de tecnologia da informação” e “divisão de assuntos policiais e relações públicas”, e ainda integrar o actual pessoal especializado em assuntos policiais na divisão respectiva.



17. Salvaguarda dos direitos e das oportunidades de promoção do pessoal

A colocação do pessoal em consequência da extinção do Gabinete Coordenador de Segurança é uma questão que preocupa a Comissão, que deseja saber claramente se todo o pessoal do Gabinete Coordenador de Segurança vai ser integrado nos SPU e como vão ser tratadas as respectivas despesas e o orçamento. Mais ainda, a proposta de lei prevê o aditamento de um artigo à Lei n.º 1/2001, a qual define que "a colocação do pessoal das forças e serviços de segurança, necessário ao funcionamento dos SPU, nestes mesmos serviços, não está sujeita às limitações de prazo previstas no regime geral da função pública.". Face ao exposto, vários membros da Comissão estão atentos para ver se o referido artigo vai, ou não, influenciar a salvaguarda dos direitos do pessoal, nomeadamente se este vai, ou não, conseguir, de forma justa, oportunidades de promoção.

Segundo a explicação do proponente, após a revisão da lei, o pessoal dos SPU não vai exceder 102 trabalhadores, e vai ser composto pelos actuais 75 trabalhadores dos SPU e pelos 27 trabalhadores do Gabinete Coordenador de Segurança que vão ser integrados nos SPU. O Governo deseja que todo o pessoal do Gabinete Coordenador de Segurança seja integrado nos SPU, desde que manifeste essa vontade, e o pessoal que não o pretenda, terá de regressar ao serviço de origem, e a ocupação das vagas será resolvida



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

através de novas contratações ou da mobilização de pessoal das Forças de Segurança.

Quanto às despesas com o pessoal, o proponente explicou que, após a transferência do pessoal do Gabinete Coordenador de Segurança para os SPU, nos termos da legislação em vigor, as despesas com as remunerações do pessoal do Corpo de Polícia de Segurança Pública e do pessoal do Corpo de Bombeiros vão continuar, como até aqui, a ser suportadas pelo orçamento da Direcção dos Serviços das Forças de Segurança; as despesas com as remunerações do pessoal dos Serviços de Alfândega vão continuar, como até aqui, a ser suportadas pelo orçamento dos Serviços de Alfândega; após a integração do pessoal civil nos SPU, a Direcção dos Serviços das Forças de Segurança vai transferir a verba orçamentada para as despesas com as remunerações do respectivo pessoal para os SPU, para que sejam estes a suportar essas despesas.

Segundo a explicação do proponente, o pessoal militarizado e o pessoal de investigação do Corpo de Polícia de Segurança Pública e da Polícia Judiciária mobilizados pelos SPU não pertencem ao quadro dos SPU, trata-se sim de pessoal em regime de destacamento, entre outros. Por forma a não afectar as actividades dos SPU, as limitações de prazo previstas no regime geral da função pública não são aplicáveis ao referido pessoal. Esta situação já está prevista no Regulamento Administrativo n.º 5/2009 (Organização e



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

funcionamento dos Serviços de Polícia Unitários). Mas como se trata de uma situação de destacamento e requisição à qual não se aplicam os prazos definidos no regime jurídico da função pública, que neste caso são diferentes, e como está aqui em causa o principal regime da legislação relativa à função pública, é mais adequado regulamentar esta matéria na lei. Assim sendo, a proposta de lei prevê o aditamento de um artigo à Lei n.º 1/2001, para que a respectiva norma seja regulamentada através de lei.

Quanto aos direitos e oportunidades de promoção do pessoal, questão que preocupa alguns membros da Comissão, o proponente esclareceu que “embora o pessoal colocado nos SPU, em regime de destacamento, não esteja sujeito às limitações temporais, os direitos e a promoção desses trabalhadores não vão ser prejudicados; desde que reúnam os requisitos para a promoção, conforme os diplomas legais respectivos, podem candidatar-se aos concursos de acesso do seu serviço de origem. Já no passado o pessoal da Polícia Judiciária e o pessoal do Corpo de Polícia de Segurança Pública destacados nos SPU foram promovidos dessa forma (por exemplo, de guarda a chefe, de subcomissário a subintendente, de subintendente a intendente, de investigador a subinspector, de subinspector a inspector, etc.). Da mesma maneira, as oportunidades justas de ascensão profissional do pessoal destacado também não vão ser prejudicadas, basta que o pessoal tenha capacidade, bom desempenho no trabalho e experiência adequada, para conseguir ascender profissionalmente. Por exemplo, o Comandante do Corpo

[Handwritten signatures and initials in the right margin]



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

de Polícia de Segurança Pública, Leong Man Cheong, o Director dos Serviços Correccionais, Cheng Fong Meng, o Subdirector da Polícia Judiciária, Sit Chong Meng, entre outros, também estiveram destacados nos SPU e tiveram oportunidades de ascensão profissional.”

18. Como demonstrar a política de “racionalização de quadros e simplificação administrativa”

No seio da Comissão houve opiniões no sentido de que, após a integração do Gabinete Coordenador de Segurança nos SPU, o pessoal dos SPU não ia sofrer reduções, então, como é que esta integração consegue demonstrar o que o proponente afirmou, aquando da apresentação da proposta de lei, isto é, que esta ia concretizar a política de “racionalização de quadros e simplificação administrativa”?

Segundo a explicação do proponente, “o pessoal vai manter-se, em número, e a reestruturação vai conseguir cumprir o princípio da simplificação. Após esta “chamada fusão”, a estrutura funcional e os procedimentos no âmbito da segurança vão ser melhorados, criando-se um regime jurídico mais perfeito e elevando-se a eficácia das acções governativas. Apesar de não haver lugar à redução de pessoal, os SPU vão assumir mais funções e oferecer mais e mais vastos serviços. Por exemplo, tendo em conta o desenvolvimento dos SPU, nomeadamente as necessidades decorrentes dos



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

trabalhos de protecção civil e de contingência, as suas funções vão ser alargadas e os trabalhos de coordenação vão aumentar. No futuro, vai ser adoptado um novo modelo de funcionamento para o Centro de Operações de Protecção Civil, este vai funcionar durante 24 horas, por turnos, e a 100%, independentemente das condições climáticas, sempre em estado de alerta para providenciar resposta atempada a prováveis incidentes sociais de grande dimensão e de segurança. (Neste momento, quando se procede à activação do centro de protecção civil, há que esperar no mínimo hora e meia, e no futuro, a activação pode ser feita a qualquer momento.). Por outro lado, os trabalhos de sensibilização e divulgação nos bairros comunitários vão ser reforçados, por forma a elevar a consciência do público sobre as estratégias de segurança a adoptar em situações de emergência.”.

19. Sistematização dos artigos da proposta de lei

A proposta de lei prevê a alteração da Lei n.º 1/2001 e da Lei n.º 9/2002, e o aditamento de um artigo à Lei n.º 1/2001. A proposta de lei envolve a revisão de muitas leis, e a revisão, o aditamento e a revogação de muitos artigos, a legislação em vigor nada prevê quanto a isto, e a prática actual também não segue qualquer regra única¹. Mas a sistematização dos artigos na versão inicial da proposta de lei diverge da actual prática habitual. Segundo a prática habitual, a revisão e o aditamento de normas a uma mesma lei deve ser feita

¹ Tal como, por exemplo, as Lei n.º 8/2001, Lei n.º 12/2003, Lei n.º 9/2004, Lei n.º 2/2008, Lei n.º 21/2009, Lei n.º 4/2010, Lei n.º 4/2011, Lei n.º 15/2012, etc.



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

de forma concentrada e seguida², e as alterações a actos normativos que se façam por via de aditamento de novas normas são sistematicamente colocadas a seguir aos artigos de alteração dos normativos já existentes, quando existam³. No entanto, a sistematização dos artigos na versão inicial da proposta de lei é a seguinte: o artigo 1.º prevê a alteração à Lei n.º 1/2001, o artigo 2.º prevê a alteração à Lei n.º 9/2002, e o artigo 3.º prevê o aditamento do artigo 9.º-A à Lei n.º 1/2001. Face ao exposto, o proponente explicou que, a sistematização dos artigos na versão inicial da proposta de lei observou a sistematização de alteração, aditamento e revogação aplicada aos actos normativos. Após ponderadas as opiniões da assessoria da Assembleia Legislativa e tendo como referência as práticas aplicadas às leis em vigor, o proponente introduziu ajustamentos à sistematização dos artigos da proposta de lei, passando esta a prever, então, em primeiro lugar, a alteração e aditamento de uma norma à Lei n.º 1/2001 e de seguida a alteração à Lei n.º 9/2002.

IV

Análise na especialidade

² Tal como, por exemplo, a Lei n.º 8/2001, onde se prevê primeiramente os aditamentos e as alterações ao Regulamento do Imposto do Selo e de seguida os aditamentos e as alterações à Tabela Geral do Imposto do Selo; a Lei n.º 9/2004, onde se prevê primeiramente as alterações e os aditamentos à Lei de Bases da Organização Judiciária e de seguida as alterações e os aditamentos ao Código de Processo Civil; e a Lei n.º 15/2012, onde se prevê primeiramente a alteração à Lei n.º 6/2011 e de seguida o aditamento e a alteração ao Regulamento do Imposto do Selo. Quanto ao direito comparado, veja-se a Lei n.º 40-A/2016, de 22 de Dezembro, a Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho, e a Lei n.º 51/2014, de 25 de Agosto, de Portugal.

³ Vide "Regras de legística formal a observar na elaboração dos actos normativos da Assembleia Legislativa", elaboradas pela Assembleia Legislativa, página 14, ponto 2.2.1.



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

20. Com base na apreciação genérica, a Comissão procedeu, nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, ao exame na especialidade sobre a conformidade entre os princípios subjacentes à proposta de lei e as soluções concretas nela previstas, e sobre a adequação da proposta de lei ao nível da técnica legislativa.

21. O proponente prestou colaboração estreita no exame na especialidade da proposta de lei e procedeu à apresentação da respectiva versão final. Assim, a análise que se segue tem por base a versão final da proposta de lei, apresentada pelo proponente no dia 16 de Março de 2017, e refere-se às questões discutidas em sede da Comissão, seguindo a ordenação sistemática do articulado constante desta mesma versão.

22. Artigo 1.º - Alteração à Lei n.º 1/2001

Este artigo visa alterar o artigo 2.º da Lei n.º 1/2001, conferindo, assim, aos SPU, atribuições relativas à protecção civil.

A versão inicial aditou ao artigo 2.º um novo número, ou seja, o n.º 4, que previa: "aos SPU competem igualmente o planeamento, a coordenação e controlo das actividades do sistema de protecção civil".



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

Segundo alguns deputados, os SPU constituem, nos termos da referida lei⁴, o órgão de comando e direcção operacional do Corpo de Polícia de Segurança Pública, adiante designado por CPSP, e da Polícia Judiciária, doravante designada por PJ, entretanto, a presente proposta de lei pretende conferir aos SPU atribuições relacionadas com a protecção civil, o que vai resultar na assunção de vários trabalhos concretos. Então, estará isto em conformidade com as disposições relativas aos SPU, previstas na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau⁵?

Segundo outras opiniões, o Gabinete Coordenador de Segurança funciona na directa dependência do Secretário para a Segurança, o que é diferente dos SPU, sobre os quais o Secretário exerce o poder de superintendência, assim, com a actual transferência das atribuições, daquele gabinete para os SPU, relativas à protecção civil, coloca-se a questão de saber se tal resultará, ao nível do funcionamento, em alguma mudança da relação legalmente prevista entre o Secretário para a Segurança e os SPU.

Quanto a isto, segundo os representantes do Governo, a transferência das atribuições relativas à protecção civil para os SPU não revela conflitos

⁴ Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 1/2001, “os SPU constituem o órgão de comando e direcção operacional dos organismos de natureza policial, que lhe ficam subordinados hierarquicamente”, e o seu n.º 3 estipula o seguinte: “para os efeitos do número anterior e sem prejuízo de outros que, por lei, venham a merecer igual qualificação, são considerados organismos de natureza policial o Corpo de Polícia de Segurança Pública e a Polícia Judiciária”.

⁵ Segundo o artigo 50.º da Lei Básica, compete ao Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau: 6) Submeter ao Governo Popular Central, para efeitos de nomeação, a indigitação dos titulares dos seguintes principais cargos: (...) o principal responsável pelos serviços de polícia (...).



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

com o disposto na alínea 6) do artigo 50.º da Lei Básica, nem irá mudar a actual relação legalmente prevista entre o Secretário para a Segurança e os SPU. Estes esclarecimentos já estão, pormenorizadamente, mencionados em sede de apreciação na generalidade do presente parecer.

Relativamente ao conteúdo aditado, pela versão inicial, ao artigo 2.º da Lei n.º 1/2001, ou seja, o seu n.º 4, segundo algumas opiniões, o sistema de protecção civil abrange vários serviços públicos e trabalhos em diversas vertentes, sendo que alguns serviços públicos envolvidos não pertencem à área da segurança. Assim, será que o aditamento do referido número já é suficiente para assegurar que os SPU consigam, no futuro, concretizar todos os trabalhos no âmbito do sistema de protecção civil?

Segundo os esclarecimentos dos representantes do Governo, depois da aprovação da proposta de lei, serão elaborados novos e alterados os existentes regulamentos administrativos, com vista à concretização dos trabalhos no âmbito do sistema de protecção civil. Quanto à sequência, em concreto, a ser dada, depois de ser aditada a referida atribuição aos SPU, da apreciação genérica do presente parecer já consta uma abordagem pormenorizada.

Em relação à técnica legislativa, no entender de algumas opiniões, convém clarificar melhor, via disposições legais, as atribuições aditadas aos



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

SPU, com vista à disponibilização de uma base legal suficiente para as eventuais revisão ou ajustamento de regulamentos administrativos. O proponente acolheu as referidas opiniões, clarificando melhor as atribuições aditadas aos SPU na versão final, ao acrescentar o conteúdo, que a versão inicial pretendia aditar ao n.º 6 do artigo 10.º da Lei n.º 9/2002, ao n.º 4 do artigo 2.º da Lei n.º 1/2001.

Quanto ao conteúdo aditado ao presente artigo, a Comissão manifesta a sua concordância.

23. Artigo 2.º - Aditamento (Artigo 3.º da versão inicial)

Alguns deputados centram a sua atenção no seguinte: o pessoal que actualmente se encontra no Gabinete Coordenador de Segurança vai ser transferido para os SPU? Ou será que os SPU vão avançar com novas contratações? E se, depois da “fusão”, o número de trabalhadores não sofrer qualquer redução, como é que se consegue fazer reflectir a racionalização de quadros e a simplificação administrativa?

A atenção de alguns deputados centra-se na eventualidade de a colocação do pessoal, via destacamento ou demais formas, nos SPU não estar sujeita a limitações de prazo, ou seja, se assim for, será que isto consegue salvaguardar os direitos do pessoal em causa e a igualdade de



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

oportunidades de promoção?

O Governo deu respostas às questões dos deputados, conteúdo que se encontra reflectido, detalhadamente, na apreciação genérica deste parecer.

No que ao disposto na versão inicial diz respeito, alguns deputados colocaram a seguinte questão: qual é a razão para não se seguir o regime da função pública? Segundo os esclarecimentos dos representantes do Governo, o disposto no número em causa tem a ver com o regime geral da função pública - por exemplo, com o prazo para destacamento e requisição – mas é diferente do estabelecido neste regime. Por isso, convém que tal matéria seja regulamentada através de uma lei e não de um regulamento administrativo.

Encontram-se também as respectivas disposições no n.º 7 do artigo 14.^{o6} e no n.º 1 do artigo 17.^{o7} do vigente Regulamento Administrativo n.º 5/2009 (Organização e funcionamento dos Serviços de Polícia Unitários). Segundo os esclarecimentos do proponente, o n.º 7 do artigo 14.^o do referido regulamento administrativo aplica-se ao Gabinete do Comandante-geral e ao pessoal civil, enquanto o n.º 1 do artigo 17.^o estipula a afectação do pessoal de

⁶ O qual prevê o seguinte: “Para efeitos do presente regulamento administrativo, não se aplica a limitação de prazos prevista para a requisição e destacamento de pessoal no regime geral da função pública.”

⁷ O qual estipula o seguinte: “O Corpo de Polícia de Segurança Pública e a Polícia Judiciária afectam aos SPU o pessoal militarizado e de investigação necessário ao seu funcionamento, de acordo com os mecanismos de mobilidade regulados nos respectivos regimes estatutários, não se lhes aplicando, porém, as limitações de prazos nos mesmos previstas”. Mais, o n.º 3 do artigo 12.^o da Lei n.º 9/2002 que a presente proposta de lei pretende revogar prevê o seguinte: “Para efeitos da alínea 1) do número anterior a diligência tem a duração de um ano.”



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

investigação da PJ e do pessoal militarizado do CPSP, não abrangendo, porém, o pessoal militarizado ou corpos disciplinares dos Serviços de Alfândega e Corpo de Bombeiros. E com a aprovação desta proposta de lei, será necessário proceder à afectação do pessoal referido.

Contudo, a versão inicial não conseguia fazer reflectir a intenção legislativa do Governo, pois, segundo os esclarecimentos do proponente, o artigo em causa aplica-se não apenas ao pessoal que pertencia inicialmente ao Gabinete Coordenador de Segurança e que, no futuro, vai integrar os SPU, mas também ao demais pessoal que trabalha nestes serviços. Para tal, o proponente procedeu ao aperfeiçoamento deste artigo. Segundo a versão final, a redacção inicialmente adoptada, isto é, "a colocação do pessoal das forças e serviços de segurança necessário ao funcionamento dos SPU", foi clarificada e passou a ser "o pessoal colocado nos SPU, em regime de requisição ou destacamento ou em situação de diligência"⁸.

A Comissão manifesta a sua concordância em relação às alterações introduzidas.

24. Artigo 3.º - Alteração à Lei n.º 9/2002 (Artigo 2.º da versão inicial)

⁸ Nos termos do n.º 3 do artigo 34.º e do n.º 1 do artigo 33.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, "o prazo da requisição não pode exceder 1 ano, podendo ser prorrogado por iguais períodos até ao limite de 3 anos", enquanto "o destacamento é, por período não superior a 1 ano, improrrogável". Mais, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 108.º do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança, "consideram-se em situação de diligência os militarizados nomeados para prestar serviço, com duração que não exceda 90 dias, fora da corporação a que pertençam".



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

O conteúdo constante da versão final é idêntico ao da versão inicial e não foi introduzida nenhuma alteração senão a ordenação sistemática do articulado.

Este artigo visa alterar o artigo 10.º da Lei n.º 9/2002, incluindo a alteração ao n.º 5 e o aditamento do n.º 6. Com o n.º 5, as funções de secretário do Conselho de Segurança, inicialmente assumidas pelo coordenador do Gabinete Coordenador de Segurança, passam a ser assumidas pelo adjunto designado por parte dos SPU. Quanto ao n.º 6, este prevê que “o apoio técnico, administrativo e logístico ao Conselho de Segurança é assegurado pelos SPU”.

Inicialmente, os trabalhos previstos no n.º 6 eram assumidos pelo Gabinete Coordenador de Segurança. A vigente Lei n.º 9/2002 prevê, no n.º 1 do seu artigo 11.º, o seguinte: “o Gabinete Coordenador de Segurança é um órgão especializado de assessoria e apoio do Conselho de Segurança, funcionando na directa dependência do Secretário para a Segurança”.

Alguns deputados levantaram a seguinte questão: no futuro, será que a assessoria do Conselho de Segurança vai ser assegurada pelos SPU? Segundo as afirmações do proponente, o apoio “técnico” que consta do n.º 6 entretanto aditado já abrange a assessoria inicialmente assumida pelo



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

Gabinete Coordenador de Segurança. E o presente ajustamento ao nível da redacção visa corresponder melhor às exigências da técnica legislativa.

25. Artigo 4.º - Extinção do Gabinete Coordenador de Segurança

O conteúdo da versão final é idêntico ao da versão inicial, não tendo portanto havido lugar à introdução de quaisquer alterações.

Segundo algumas opiniões, o Gabinete Coordenador de Segurança funciona na dependência do Secretário para a Segurança, logo, difere dos SPU em várias vertentes, tais como na hierarquia e funções, entre outras, assim sendo, pode aquele ser substituído dessa forma tão simples? Quanto às referências feitas ao coordenador do Gabinete Coordenador de Segurança, serão estas consideradas como feitas ao Comandante-geral dos SPU ou ao adjunto do Comandante-geral? Será preciso clarificar isto no articulado?

Segundo os esclarecimentos do proponente, “encontram-se referenciadas, nas leis e demais diplomas legais no âmbito da segurança interna e protecção civil, as atribuições do Gabinete Coordenador de Segurança. Com a revisão da respectiva legislação, todas as atribuições do Gabinete Coordenador de Segurança vão ser transferidas para os SPU e, como tal, é adequado que as referências feitas a este gabinete sejam consideradas como feitas aos SPU”. Em relação às referências feitas ao



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

coordenador do Gabinete Coordenador de Segurança, actualmente, estas encontram-se apenas no âmbito de alguns conselhos ou comissões, cuja criação foi efectuada através de despacho⁹, e, ao mesmo tempo, os membros de alguns desses conselhos ou comissões são representantes dos SPU, por isso, com vista a obviar à eventual repetição, optou-se por efectuar o necessário ajustamento mediante a introdução de alterações aos respectivos despachos, e não neste artigo.

26. Artigo 5.º - Revogação

O conteúdo da versão final é idêntico ao da versão inicial, não tendo portanto havido lugar à introdução de quaisquer alterações.

Este artigo visa revogar os artigos 11.º e 12.º da Lei n.º 9/2002, os quais estipulam a natureza e a atribuição relativa à coordenação do Gabinete Coordenador de Segurança, respectivamente.

27. Artigo 6.º - Entrada em vigor

O conteúdo da versão final é idêntico ao da versão inicial, não tendo

⁹ Apesar de também se verificarem referências ao coordenador do gabinete em causa nos artigos relativos à regulamentação do funcionamento deste gabinete, designadamente, nos artigos 11.º a 17.º, Capítulo II, do Regulamento Administrativo n.º 33/2002 (Aprova as normas de funcionamento do Conselho de Segurança e do Gabinete Coordenador de Segurança), os representantes do Governo já afirmaram, tal como foi mencionado anteriormente, que este regulamento administrativo ia ser revogado.



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

portanto havido lugar à introdução de quaisquer alterações.

V

Conclusão

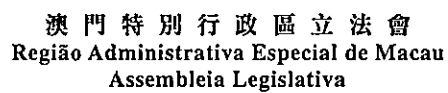
28. Em conclusão, analisada a proposta de lei, a Comissão:

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

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

Macau, 5 de Abril de 2017.

A Comissão,



Handwritten signature

Chan Chak Mo
(Presidente)

[Handwritten signature]

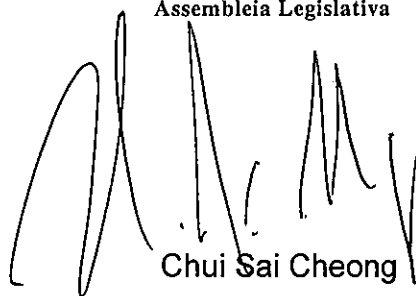
Sio Chi Wai
(Secretário)

Fong Chi Keong
Fong Chi Keong

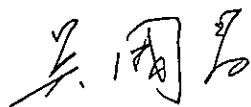
m
~~For~~
 veg
 V
 Ku
 1.
 2/5
 2



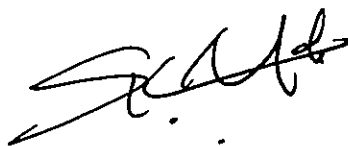
澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa



Chui Sai Cheong



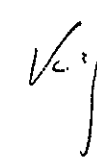
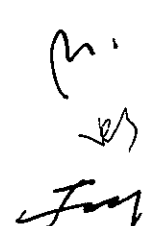
Ng Kuok Cheong



Mak Soi Kun

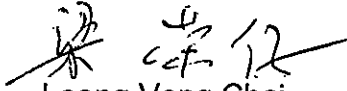


Tong lo Cheng



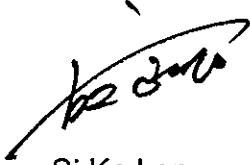


澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa


Leong Veng Chai



Chan Hong


Si Ka Lon

