

1.ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 3/II/2004

Assunto: Proposta de lei intitulada “Protecção das Instalações Militares”.

I – Introdução

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou, no dia 1 de Março de 2004, a proposta de lei intitulada “Protecção das Instalações Militares”, a qual foi na mesma data admitida pela Presidente da Assembleia Legislativa, nos termos regimentais.

Esta proposta de lei foi aprovada, na generalidade, em reunião plenária realizada no dia 8 de Março de 2004 e, na mesma data, distribuída a esta Comissão para análise e emissão de parecer.

A Comissão reuniu para análise da proposta nos dias 5, 7 e 20 de Abril de 2004, tendo na reunião do dia 7 contado com a presença e colaboração de representantes do Executivo. Dada a impossibilidade de concluir a análise da proposta dentro do prazo fixado - dia 15 do corrente mês -, a Comissão solicitou a sua prorrogação por mais 15 dias ou seja, até ao dia 30 de Abril, o que foi autorizado pela Presidente da Assembleia Legislativa.

Após análise da proposta de lei com o Executivo resultou a apresentação, por parte deste, de uma nova versão, que introduziu algumas alterações à proposta inicialmente apresentada, tendo sido eliminados os artigos 13.º e 14.º, alterado o artigo 15.º (que passa agora a constar de duas normas –artigos 13.º e 14.º da nova versão), e aditado um novo artigo (artigo 16.º), a par de vários melhoramentos do

ponto de vista formal. Na opinião da Comissão, as alterações introduzidas em algumas normas imprimiram maior clareza à lei e uma melhor percepção do seu objecto.

II – Apreciação genérica

1. A Lei do Estacionamento de Tropas na Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (adiante designada por Lei do Estacionamento de Tropas), uma das leis nacionais aplicáveis na RAEM, entrou em vigor em Macau no dia 20 de Dezembro de 1999. Este diploma estabelece, no seu artigo 12.º, como competência conjunta do Governo da RAEM e da Guarnição em Macau, a delimitação de zonas de reserva militar e a defesa das instalações e equipamentos militares localizados na Região, com vista à salvaguarda da segurança dos mesmos, prevenindo e impedindo quaisquer actos que possam prejudicar ou fazer perigar tal segurança. No entanto, no ordenamento jurídico local da RAEM, nenhuma legislação regula ainda, de forma explícita, a matéria em causa e a proposta de lei em análise visa, precisamente, colmatar este vazio legislativo proporcionando, assim, um efectivo suporte legal para a concretização do disposto na referida Lei do Estacionamento de Tropas.

2. Em concretização das opções legislativas consagradas, a proposta de lei define o conceito e o âmbito das instalações militares (artigo 3.º) e das zonas de reserva militar (artigo 5.º) estabelecendo, ao mesmo tempo, as proibições para a salvaguarda da segurança das mesmas (artigos 4.º e 6.º). De igual modo, foram criados mecanismos para a execução das medidas necessárias à protecção das instalações militares ou seja, cabe ao Governo e à Guarnição em Macau delimitar, em conjunto, as zonas de reserva militar, que serão constituídas por regulamento administrativo (n.º 2 do artigo 5.º). Com o objectivo de garantir a segurança das instalações militares e das zonas de reserva militar, bem como das pessoas e bens nessas áreas, podem ainda ser criadas zonas de segurança nas áreas confinantes com instalações militares ou com zonas de reserva militar (artigo 8.º).

Por outro lado, com o fim de proteger a segurança das instalações militares e das zonas de reserva militar a proposta de lei prevê, também, medidas coercivas que podem ser adoptadas pela Guarnição em Macau (artigo 10.º), prevendo

especialmente os pressupostos para o uso de arma de fogo em situações de emergência, bem como as diligências a tomar após o recurso àquele meio (artigos 11.º e 12.º).

Finalmente, a proposta de lei consagra no seu Capítulo III normas sancionatórias a aplicar em caso de actuação contra o pessoal da Guarnição com vista a impedi-lo de cumprir as medidas de defesa e de protecção das instalações militares e das zonas de reserva militar, assim como medidas punitivas contra quem desobedecer às ordens daquele pessoal.

Para além disto, a nova versão apresentada estipula, no artigo 16.º e contrariamente ao estipulado na versão inicial da proposta, que o regime das infracções administrativas relativas a esta lei será estabelecido através de regulamento administrativo. A opção do Executivo decorreu do facto de a Comissão ter levantado dúvidas acerca do n.º 3 do artigo 13.º da versão inicial, onde se previa que poderiam ser fixadas outras infracções administrativas ou alteradas as agora previstas por regulamento administrativo. Face a estas dúvidas o Executivo achou mais conveniente que toda esta matéria passasse para regulamento administrativo, uma vez que a lei assim o permite – DL n.º 52/99/M – Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento. A Comissão acolheu este entendimento do Executivo, embora considere que em termos de economia processual, de recursos e de unidade do diploma, seria mais adequado manter as infracções administrativas na lei.

Não obstante o exposto, a Comissão manifesta o seu apoio relativamente ao espírito e aos princípios consubstanciados na proposta de lei.

III– Apreciação na especialidade

Para além da apreciação genérica feita anteriormente, a análise efectuada na Comissão teve como propósito, nos termos do artigo 118.º do Regimento da Assembleia Legislativa, apreciar a adequação das soluções aos princípios subjacentes à proposta de lei e assegurar a perfeição técnico-jurídica das disposições legais. Nestes termos:

Artigo 1.º - Objecto

Este artigo define o objecto da proposta de lei ou seja, a presente lei visa garantir a protecção das instalações militares da Guarnição em Macau. Houve quem entendesse, no entanto, que o objecto deveria ser alargado, uma vez que a protecção consagrada no diploma abrange tanto as instalações militares como as zonas de reserva militar, sendo ambas colocadas, também, no mesmo nível de protecção, pela Lei do Estacionamento de Tropas, nomeadamente através do seu artigo 12.º. Quanto a esta questão, o Governo respondeu que a delimitação das zonas de reserva militar tem por finalidade proteger as respectivas instalações militares, sendo que a protecção das referidas zonas foi consagrada como meio para a protecção das instalações militares, razão por que o objecto da proposta só se refere à protecção destas. Esta posição do Governo foi acolhida pela Comissão.

Por outro lado e após análise do preceito com a Comissão, o Governo introduziu algumas melhorias de redacção a esta norma.

Artigo 2.º - Competência

Este artigo dispõe que compete às entidades que integram o sistema de segurança interna da RAEM conjuntamente com a Guarnição em Macau, proteger as instalações militares, o que mereceu a concordância da Comissão.

Artigo 3.º - Conceito

O artigo 3.º norma define o conceito de instalações militares considerando-se como tal, as edificações, locais e equipamentos utilizados pela Guarnição em Macau para fins militares, bem como o âmbito concreto das mesmas.

Houve deputados que levantaram dúvidas em relação ao significado de instalações militares, questionando o proponente no sentido de saber-se se as viaturas militares, as armas e as munições estão abrangidas pelo conceito de instalações militares. Segundo as explicações do Governo, aquando da delimitação do conceito de instalações militares foi ouvida a Guarnição em Macau e consultada a Lei de Protecção das Instalações Militares da República Popular da China, tendo-se

concluído que as viaturas militares, as armas e munições não são consideradas instalações militares, mas sim armamento, pelo que não caem no âmbito da presente proposta de lei. Esta posição do Governo foi aceite pela Comissão.

Foram introduzidas alterações de redacção na versão chinesa deste artigo.

Artigo 4.º - Proibições nas instalações militares

A Comissão manifesta a sua concordância em relação a este artigo, que estabelece as proibições relativamente às instalações militares entendendo, no entanto, que essas proibições deveriam sofrer algumas alterações, no sentido da sua clarificação tendo, face a este entendimento, o Governo alterado a alínea 1) do n.º 1 deste artigo. Para além disso foram, ainda, introduzidas melhorias de redacção na versão portuguesa do proémio do número 1.

Artigo 5.º - Conceito

Este artigo define o conceito de zonas de reserva militar, prevendo que as mesmas são delimitadas em conjunto pelo Governo da RAEM e pela Guarnição em Macau e constituídas por regulamento administrativo, o que mereceu o acordo da Comissão. A expressão empregue inicialmente na versão portuguesa da proposta era “zonas proibidas militares”, mas tendo em conta a terminologia utilizada na Lei do Estacionamento de Tropas - “zonas de reserva militar”- e com vista à uniformização de termos e conceitos da proposta com aquela lei, foi sugerida a sua alteração, o que foi aceite pelo Governo.

Artigo 6.º - Proibições nas zonas de reserva militar

A Comissão manifesta a sua concordância em relação a este artigo, que estabelece as proibições relativamente às zonas de reserva militar sugerindo, no entanto, que essas proibições sofressem algumas alterações, no sentido da sua clarificação. Aceitando a sugestão da Comissão, o Governo introduziu melhorias de redacção na versão portuguesa do proémio e na alínea 1) do n.º 1 deste artigo, neste último caso, nas duas versões. Da mesma forma, a terminologia utilizada na versão portuguesa foi adequada à da Lei do Estacionamento de Tropas.

Artigo 7.º - Sinalização e demarcação

A Comissão concorda com o disposto neste artigo.

Artigo 8.º - Zonas de segurança

A Comissão manifesta a sua concordância em relação a esta norma, que dispõe sobre o objectivo e a forma de criação das zonas de segurança, assim como determina as limitações a que está sujeito o depósito de materiais explosivos nestas zonas e a realização de quaisquer trabalhos ou actividades.

Artigo 9.º - Medidas coercivas

Este artigo estipula as medidas que o pessoal da Guarnição pode tomar caso se verifiquem violações ao disposto nos artigos 4.º e 6.º, nomeadamente, expulsar os intrusos das instalações militares ou das zonas de reserva militar, apreender os respectivos objectos, remover os obstáculos e deter os infractores quando for necessário, prevendo, também, as diligências a tomar após a adopção de medidas coercivas. A Comissão concorda com o disposto neste artigo, considerando indispensáveis e adequadas as medidas ali previstas.

No novo texto apresentado pelo Governo, foram introduzidas melhorias de redacção na alínea 4) do n.º 2 e no n.º 3 deste artigo.

Artigos 10.º, 11.º e 12.º - Uso de arma de fogo, Advertência e Disposições a adoptar após o recurso a arma de fogo

Estes artigos estabelecem os pressupostos para o uso de arma de fogo, os respectivos procedimentos e as diligências a adoptar após o recurso àquele meio. De acordo com o disposto nestas normas, o recurso a arma de fogo só é permitido em caso de absoluta necessidade, como medida adequada às circunstâncias, com o fim de proteger a segurança da Guarnição ou do seu pessoal, das instalações militares e das zonas de reserva militar face a atentado iminente ou em curso, ou como meio de alarme ou pedido de socorro numa situação de emergência.

Atendendo a que o uso de arma de fogo obedece basicamente aos mesmos condicionalismos que o uso de arma de fogo por parte dos militares das Forças de Segurança de Macau e que se encontram previstos no Decreto-Lei n.º 66/94/M, de 30 de Dezembro – Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau – a Comissão nada tem a opor relativamente a esta matéria, considerando razoáveis e necessários os condicionalismos a que o pessoal da Guarnição fica sujeito.

Artigos 13.º e 14.º da versão inicial - Infracções administrativas e Competência

Encontram-se previstos nestes dois artigos o regime das infracções administrativas e as entidades competentes para sua aplicação. Assim, a violação do disposto nos artigos 4.º e 6.º e no n.º 3 do artigo 8.º constituía infracção administrativa, punida com multa de 5 000 a 50 000 patacas.

Todavia, a Comissão teve entendimento diferente em relação ao n.º 3 do mesmo artigo, uma vez que esta norma consagra a possibilidade de, por regulamento administrativo, serem alteradas as infracções administrativas e as respectivas multas ou fixadas outras infracções administrativas, considerando que tal implicaria a alteração de uma lei por um regulamento administrativo.

O Governo explicou que optou por esta formulação uma vez que o n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro – Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento – prevê que os regimes material e procedimental aplicáveis às infracções administrativas podem ser fixados quer por lei, quer por regulamento administrativo. Todavia, para evitar confusões desnecessárias e uma vez que pretende ficar com autonomia nesta matéria, o Governo resolveu eliminar estes dois artigos e aditar um novo artigo 16.º, a prever que o regime das infracções administrativas será estabelecido em regulamento administrativo, o que foi aceite pela Comissão.

Artigo 15.º da versão inicial – Equiparação

Artigos 13.º - Resistência, e 14.º - Desobediência, da versão alternativa

Estipula este artigo que, na aplicação das medidas coercivas previstas no artigo 9.º, o pessoal da Guarnição é equiparado a funcionário público pelo que, qualquer acto que prejudique o exercício das suas funções pode constituir crime de resistência ou crime de desobediência previstos, respectivamente, nos artigos 311.º e 312.º do Código Penal.

Tratando-se da consagração de normas penais afigura-se desejável, em termos técnicos, prever expressamente os tipos de crime em causa e as penas aplicáveis, pelo que a Comissão sugeriu ao Governo que alterasse a redacção deste artigo, o que foi aceite.

Assim, na nova versão apresentada, o disposto na norma inicial passa agora a constar de dois artigos, que tipificam os crimes de resistência e de desobediência, com a previsão das penas aplicáveis, tendo em consideração o disposto nos artigos 311.º e 312.º do Código Penal. Estas normas mereceram o acordo da Comissão.

Artigo 16.º da versão inicial - Dano qualificado

Artigo 15.º da nova versão – Dano contra instalações militares

Os tipos de crime previstos neste artigo, bem como as penas aplicáveis, estão em harmonia com o disposto no Código Penal, nomeadamente nos seus artigos 207.º (Dano qualificado) e 208.º (Dano com violência). Tendo em consideração a importância do bem jurídico a proteger, a Comissão manifesta o seu acordo em relação a este artigo. Para maior precisão do valor em causa, o Governo alterou a designação do crime para “Dano contra instalações militares”, o que foi aceite pela Comissão.

Artigo 16.º - Diplomas complementares

Este artigo foi aditado em consequência da eliminação dos artigos 13.º e 15.º da proposta inicial, prevendo que o regime das infracções administrativas será estabelecido por regulamento administrativo, o que foi acolhido pela Comissão.

Artigo 17.º - Entrada em vigor

A Comissão concorda com o disposto neste artigo.

IV- Conclusão

Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei intitulada “Protecção das Instalações Militares”, a Comissão é de parecer:

- a) que a proposta de lei reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;
- b) que, na reunião 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, de Abril de 2004.

A Comissão,

Fong Chi Keong
(Presidente)

Tong Chi Kin

Ho Teng lat

Chow Kam Fai David

Chui Sai Cheong

Tsui Wai Kwan

Chan Chak Mo

Au Kam San

José Manuel de Oliveira Rodrigues
(Secretário)