



## Nota justificativa

### Regime das carreiras especiais da Polícia Judiciária

*(Proposta de lei)*

#### I. Contexto legislativo

Para cumprir com eficácia as atribuições conferidas por lei no âmbito da prevenção e investigação criminal, bem como de coadjuvação das autoridades judiciais, a Polícia Judiciária (PJ) criou as carreiras especiais no seu quadro de pessoal, nomeadamente as carreiras de pessoal de investigação criminal e de adjunto-técnico de criminalística, que são há cerca de 20 anos regulamentadas pelo Decreto-Lei n.º 26/99/M, de 28 de Junho.

No entanto, ao longo destes 20 anos, o ambiente social, a nível internacional, tem vindo a sofrer mudanças constantes que tornam cada vez mais complexas as questões no âmbito da segurança do Estado, do antiterrorismo e da cibersegurança, bem como a conjuntura dos crimes praticados com recurso a tecnologia avançada incluindo a criminalidade informática, daí resultando mudanças notórias em Macau que se evidenciaram na sociedade, nos tipos de criminalidade, no regime jurídico em matéria penal e nas necessidades de investigação criminal.

#### **(1) A situação da segurança do Estado torna-se cada vez mais séria**

Nos últimos anos, a soberania, a segurança e os interesses de desenvolvimento do País em diversos domínios, têm enfrentado ameaças e desafios cada vez mais sérios. Há alguns anos, no Interior da China ocorreram sucessivamente vários casos relevantes que puseram em causa a segurança do Estado. Sendo uma região administrativa especial da República Popular da China, Macau tem a obrigação de salvaguardar a segurança do Estado. A Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) tem instituído o Regulamento Administrativo n.º 22/2018, que criou a Comissão de Defesa da Segurança do Estado da Região Administrativa Especial de Macau, segundo o qual àquela Comissão compete prestar apoio ao Chefe do



Executivo na tomada de decisões, designadamente na organização e coordenação dos trabalhos e demais assuntos relacionados com a defesa da segurança do Estado, sendo as funções de apoio asseguradas pela PJ. Para melhor implementar o trabalho, decorre a revisão legislativa, nomeadamente a alteração à Lei n.º 5/2006 (Policia Judiciária), sugerindo-se na proposta de lei que seja atribuída expressamente à Policia Judiciária a competência exclusiva no âmbito da investigação de crimes contra a segurança do Estado.

### **(2) Não se podem ignorar as ameaças terroristas**

Do ponto de vista da conjuntura da sociedade a nível internacional, a ocorrência sucessiva de incidentes significativos no âmbito da segurança pública dentro e fora do País nos últimos anos e o agravamento contínuo das actividades terroristas e das questões relativas à cibersegurança têm constituído, de certa forma, ameaças à ordem pública de Macau e das regiões vizinhas. Portanto, é necessário dar a máxima importância às potenciais questões relativas à segurança, tomando medidas preventivas, e uma delas é aperfeiçoar o regime jurídico. E tendo em conta a natureza e as características dos crimes relacionados com o terrorismo, é necessário utilizar instrumentos de análise de informações com padrões mais elevados e meios de investigação mais rigorosos. Assim, a fim de melhorar a capacidade para enfrentar as actividades terroristas, sugere-se a criação de uma Divisão de Alerta e Investigação de Crimes de Terrorismo, dependente da Policia Judiciária, e o reforço da constituição de uma equipa com específicas competências profissionais, à qual competirá exclusivamente proceder à recolha e análise de informações ligadas ao terrorismo, bem como a investigação dos respectivos crimes.

### **(3) Questões em destaque relativas à cibersegurança**

Com o rápido desenvolvimento e ampla aplicação da tecnologia de rede e das comunicações, as ameaças e os riscos para a cibersegurança a nível mundial estão gradualmente a ganhar destaque, ocorrendo com frequência incidentes relevantes nesse âmbito, pelo que a cibersegurança deve ser tratada com seriedade a nível da segurança regional e nacional. Para o efeito, o Governo da RAEM desenvolveu de forma dinâmica o trabalho legislativo acerca da cibersegurança, tendo sido publicada, no dia 24 de Junho de 2019, a Lei n.º 13/2019 (Lei da Cibersegurança), que confere à



PJ competências em matéria de cibersegurança, especialmente no que se refere aos aspectos de alerta e resposta a incidentes de cibersegurança. Com o objectivo de melhorar a implementação desse trabalho, a PJ encetou as tarefas de revisão legislativa, designadamente, com a proposta de lei em curso quanto à alteração da Lei n.º 5/2006 (Policia Judiciária), onde se propõe a atribuição à Policia Judiciária da competência exclusiva de investigar os crimes relacionados com a cibersegurança.

**(4) Os crimes praticados com recurso à tecnologia avançada tendem a agravar-se**

O número de crimes praticados com recurso à tecnologia mais avançada, que incluem o crime informático, tem vindo a aumentar de forma considerável nos últimos anos, e o *modus operandi* tende a ser cada vez mais complexo e variável; além de que os criminosos têm facilidade em ocultar provas e escapar às investigações, fazendo com que o trabalho de peritagem informática e de exames periciais se torne cada vez mais árduo e volumoso. Ao mesmo tempo, o Governo da RAEM está a desenvolver activamente a revisão da Lei n.º 11/2009 (Lei de combate à criminalidade informática), que decorre a bom ritmo.

**(5) Os processos criminais têm a tendência para crescer**

Nos últimos anos, o número de processos criminais instaurados pela PJ tem revelado um acréscimo, tendo havido neste âmbito um aumento notório de cibercriminalidade, burlas nas telecomunicações a nível transfronteiriço e crimes intelectuais. O trabalho de peritagem informática e de exames periciais está a aumentar consideravelmente. Isto constitui um difícil desafio para a PJ quanto à peritagem informática e em equipamentos telefónicos. A entrada em vigor da Lei de prevenção e combate à violência doméstica, têm implicado um aumento do volume de trabalho quanto às acções a desempenhar pela PJ, nomeadamente no que se refere a medidas de protecção policial previstas naquele diploma, tendo-se verificado o aumento do volume de trabalho do Núcleo de Denúncias e Intervenção da PJ, em resultado da cada vez maior consciência das vítimas sobre a defesa dos seus direitos, sendo encorajadas a recorrerem à polícia para responsabilização dos agressores.



## **(6) Consolidação da equipa de especialistas para responder aos desafios**

A eficácia no exercício das novas competências exclusivas acima referidas, nomeadamente, de investigação de crimes contra a segurança do Estado e de crimes ligados à cibersegurança, assim como no reforço da capacidade antiterrorista e de combate aos crimes praticados com recurso a tecnologias avançadas, deve-se a uma equipa profissional, eficiente e forte, composta, sobretudo, por quadros qualificados nas áreas das ciências forenses e da investigação criminal, de modo a possibilitar um apoio firme e consistente ao trabalho de investigação criminal.

Paralelamente, impõe-se a necessidade de ajustar as carreiras especiais da PJ, pelo que se sugere o seguinte: a criação de carreiras especiais na área de ciências forenses; o ajustamento da carreira e do índice de vencimento do pessoal de investigação criminal, acrescentando as categorias de inspector chefe e de investigador criminal chefe; e o aumento do vencimento do pessoal adjunto-técnico de criminalística. Através destas alterações, pretende-se atrair mais quadros qualificados em tecnologias avançadas, assim como em outras áreas de especialização, de modo a enriquecer a capacidade profissional, consolidar e estabilizar as equipas nas áreas das ciências forenses e da investigação criminal, bem como promover a eficácia na execução da lei e na resposta às novas tendências da criminalidade.

A par disso, tendo em vista esta situação, o Governo da RAEM tem vindo a avançar proactivamente com melhoramentos no sistema jurídico, destacando-se que a Lei da cibersegurança já foi aprovada e estão em curso os trabalhos legislativos subsidiários, nomeadamente a alteração à Lei n.º 5/2006 (Polícia Judiciária) e à Lei n.º 11/2009 (Lei de combate à criminalidade informática), e a reformulação dos Regulamentos Administrativos de organização e funcionamento da Polícia Judiciária e de recrutamento, selecção e formação para o ingresso e acesso nas carreiras de regime especial da Polícia Judiciária.

## **II. Conteúdo Principal**

### **(1) Criação das carreiras especiais da área das ciências forenses**

As ciências forenses estão em expansão e têm sido aplicadas, de forma ampla, na investigação, o que revela a importância do pessoal desta área.



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

Actualmente o trabalho da PJ na área das ciências forenses está dividido em duas vertentes, uma de peritagem de provas materiais e outra de peritagem informática. A primeira, que recorre a métodos científicos para analisar os objectos recolhidos no local do crime, nas áreas da física, biologia, documentação, vídeo, vestígios, drogas e tóxicos, recolhe indícios e provas para a investigação criminal, além de fazer prova em juízo, ao passo que a outra se distingue, a nível técnico informático, por apoiar a investigação dos crimes relacionados com a informática e tecnologias avançadas, procede à recolha, exame e análise das provas electrónicas relacionadas com os crimes em sistemas informáticos e em suportes de armazenamento de dados informáticos, fazendo também prova em juízo.

O conteúdo funcional das carreiras especiais da área das ciências forenses é diferente do que respeita às carreiras gerais, apesar de ambas exigirem habilitações muito semelhantes. Actualmente, as funções da PJ na área das ciências forenses são executadas por técnicos superiores ou técnicos das áreas de peritagem de provas materiais e de peritagem informática das carreiras gerais. Sendo, porém, as ciências forenses uma disciplina profissional e independente, que se destina exclusivamente à investigação criminal e a fazer prova em juízo, revela-se, portanto, impraticável a aquisição integral dos respectivos conhecimentos profissionais no âmbito do sistema de ensino superior. Pelo que se propõe que os candidatos só possam ser admitidos como trabalhadores na área das ciências forenses através da frequência de cursos de formação profissional com aproveitamento e supondo a prévia realização de estágios.

Considerando que as ciências forenses exigem um grau elevado de profissionalismo, e face ao rápido desenvolvimento das respectivas tecnologias, para garantir que o pessoal destas carreiras domine suficientemente o âmbito profissional, o acesso a essas carreiras depende da aprovação nos cursos de formação profissional no contexto das funções exercidas.

Para além disso, como o crime pode ocorrer nas horas mais variadas e atendendo à urgência do trabalho de investigação criminal, os funcionários da área das ciências forenses da PJ – órgão de polícia criminal que presta serviço ininterrupto ao longo das 24 horas –, precisam de estar sempre disponíveis, trabalhando e deslocando-se aos locais do crime fora das horas de expediente. Houve casos em que os suspeitos se esconderam no local de crime à espera de uma oportunidade para fugir, pelo que o



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

agente desempenha funções com um grau de risco maior do que o do trabalho enquadrado nas carreiras gerais. Relativamente à realização do exame pericial, é provável que o pessoal da área das provas materiais necessite de ter contacto com produtos químicos perigosos, engenhos explosivos, amostras biológicas poluentes, drogas e tóxicos prejudiciais, bem como cadáveres e partes de corpos humanos, da mesma forma que o pessoal da área da peritagem informática pode ter necessidade de contactar com equipamentos de comunicação que foram utilizados por pessoas mortas, como por exemplo computadores e telemóveis. Em termos comparativos, os factores repulsivos que o pessoal destas duas áreas da peritagem enfrenta no seu ambiente de trabalho são notoriamente superiores aos do pessoal das carreiras gerais.

A especificidade das funções da área das ciências forenses, do ambiente, e condições de trabalho, tornam esta profissão particularmente menos atractiva. Desta forma, não é fácil atrair profissionais para esta área quando são disponibilizadas apenas as mesmas condições da carreira geral, havendo sempre dificuldade em recrutar pessoas com talento, assim como em manter e estabilizar uma equipa de pessoal da área das ciências forenses. Para além disso, como um órgão de execução da lei, pela particularidade e confidencialidade de que se reveste o trabalho diário, a PJ tem de recrutar candidatos com todo o rigor e cautela. Sendo que a prática demonstra a dificuldade sentida pela PJ no recrutamento de profissionais daquela área que reúnam os requisitos exigíveis.

Resumindo, a PJ sugere a criação de carreiras especiais das ciências forenses, para que se defina um regime específico adequado ao trabalho em causa, nomeadamente o ingresso, acesso, formação, regime de trabalho, entre outros, no sentido de satisfazer as exigências práticas do trabalho desenvolvido pelos órgãos de execução da lei. A PJ sugere ainda que o índice do vencimento inicial do técnico superior de ciências forenses seja aumentado em 30 pontos em relação ao vencimento inicial do índice 430 do técnico superior da carreira geral e em 30 pontos para o topo da carreira, o que representa, respectivamente, um aumento de 6,98% e 4,08%; e que o índice do vencimento inicial do técnico de ciências forenses seja aumentado em 30 pontos em relação ao vencimento inicial do índice 350 do técnico da carreira geral e em 30 pontos para o topo da carreira, o que representa, respectivamente, um aumento de 8,57% e 4,84%. Pretende-se, desta forma, atrair mais talentos e garantir a sua permanência na carreira, podendo assim estabilizar-se a equipa e melhorar o



profissionalismo nesta área. Pela especialidade do conteúdo funcional destas carreiras, não será fixada a dotação global no último grau para as carreiras de técnico superior de ciências forenses e de técnico de ciências forenses.

## **(2) Ajustamento da carreira do pessoal de investigação criminal**

Em consequência do brusco desenvolvimento da tecnologia, os delinquentes procuram aproveitar ao máximo a rede para praticar os mais variados crimes, tornando a criminalidade cada vez mais complexa, dissimulada e baseada na inteligência artificial, o que faz aumentar o grau de exigência da PJ em relação à qualidade geral do pessoal de investigação criminal, necessitando, em alguns graus da carreira, de talentos que mostrem grande profissionalismo e possuam a experiência adequada para o desempenho das funções.

No projecto de lei, sugere-se que sejam acrescentadas as categorias de inspector chefe e de investigador criminal chefe, que passarão a ser superiores, respectivamente, ao inspector de 1.<sup>a</sup> classe e ao investigador criminal principal; que sejam aumentados os requisitos académicos para as categorias de subinspector e superiores; e que sejam elevados o 4.<sup>o</sup> grau da carreira existente (categoria de subinspector) e os graus de todas as categorias superiores para o grau imediatamente superior, ou seja, o subinspector será elevado para o 5.<sup>o</sup> grau, o inspector de 2.<sup>a</sup> classe para o 6.<sup>o</sup> grau e o inspector de 1.<sup>a</sup> classe para o 7.<sup>o</sup> grau, sendo ajustado ainda o índice de vencimento de cada escalão, no respectivo grau, evidenciando assim o aumento do conteúdo funcional e das responsabilidades dos novos graus em que são colocados. Tendo como referência o mapa I anexo à Lei n.º 2/2008 (Reestruturação de carreiras nas Forças e Serviços de Segurança), uniformizar-se-ão os índices de vencimento dos formandos do curso de formação de investigadores criminais estagiários e dos investigadores criminais estagiários, e ajustar-se-á de forma proporcional o índice de vencimento dos inspectores estagiários.

O aumento dos requisitos académicos para acesso às categorias de inspector e de subinspector é feito tendo em conta a qualidade de autoridade da polícia criminal que ambos detêm e os conhecimentos profissionais abundantes que devem ser aplicados no trabalho prático, nomeadamente os relativos ao combate a novos tipos de crimes. Esses conhecimentos profissionais só podem ser obtidos através da frequência de, pelo menos, curso de diploma de associado ou grau de bacharel, ou curso de



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

licenciatura. Deste modo, sugere-se que o requisito académico para o acesso à categoria de inspector seja alterado para o grau de licenciatura adequada ou equivalente, e que o requisito académico para o acesso à categoria de subinspector seja alterado para o diploma de associado adequado ou equivalente, ou grau de bacharel. Além disso, tendo em conta a qualidade de autoridade da polícia criminal que o pessoal das categorias de subinspector ou superiores detém, propõe-se que a abertura do concurso de acesso àquelas categorias seja autorizada por despacho do Chefe do Executivo, sob proposta do director da PJ que, por conveniência de serviço, indica o número de vagas.

Não obstante o aumento dos requisitos académicos para efeitos de acesso, os trabalhadores em efectividade de funções que não reúnam os novos requisitos académicos previstos na presente proposta de lei podem transitar imediatamente para a nova carreira, desde que, à data da entrada em vigor desta lei, tenham completado cinco anos de serviço na respectiva carreira, com menção não inferior a «Satisfaz» na avaliação do desempenho. Aqueles que não reúnam os referidos requisitos só podem transitar para a nova carreira depois da obtenção das habilitações académicas exigidas pelo novo regime, ou após cinco anos de serviço na respectiva carreira, com menção não inferior a «Satisfaz» na avaliação do desempenho.

A criação das categorias de investigador criminal chefe e de inspector chefe é feita atendendo ao número de pessoal e respectiva proporção no actual quadro de pessoal da PJ. Actualmente, verifica-se que no universo de 880 investigadores criminais, existem apenas 45 lugares de subinspector a que não é aplicado o regime de dotação global, quer dizer, somente 5% dos investigadores criminais podem ser promovidos a essa categoria mais elevada. Para responder às necessidades reais do trabalho e resolver o problema de numerosos investigadores criminais que permanecem na categoria de investigador criminal principal e não conseguem ser promovidos, com prejuízo, tanto agora como no futuro, do moral do pessoal, propõe-se que, acima da categoria de investigador criminal principal, seja criada uma categoria de investigador criminal chefe, com mais lugares, à qual não se aplica o regime de dotação global e cujo índice de vencimento corresponde ao da categoria de subinspector da carreira actual, oferecendo a uma parte do pessoal que reúna os requisitos exigidos e que tenha a experiência e desempenho de trabalho necessários, a possibilidade de progressão na carreira. Tendo como referência os índices de vencimento máximos do pessoal do Corpo de Polícia de Segurança Pública, do



Corpo dos Bombeiros e dos Serviços de Alfândega com competências semelhantes, é criada a categoria de inspector chefe, no sentido de manter os índices de vencimento da carreira do pessoal de investigação criminal congruentes com os das carreiras semelhantes de outros serviços na área da segurança e melhorar o percurso profissional dos investigadores criminais, por forma a atrair pessoal competente para essa área profissional. Além disso, como o cargo de inspector chefe exige uma maior especialização e a competência para fiscalizar a legalidade do trabalho a desenvolver pelos subordinados, torna-se necessário aumentar o grau das habilitações académicas passando a ser exigível licenciatura em Direito.

A criação destas categorias irá redefinir o conteúdo funcional das diversas categorias da carreira do pessoal de investigação criminal, determinando o papel que cada um exerce na investigação criminal, com vista a aumentar a eficácia do trabalho.

### **(3) Dispensa da publicação no *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau***

Devido ao desempenho de funções confidenciais, alguns funcionários das carreiras especiais da PJ necessitam de ocultar a sua qualidade e identidade. Com referência às disposições do artigo 30.º da Lei n.º 10/2000 (Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau) e do artigo 109.º do Decreto-Lei n.º 275-A/2000 (Lei Orgânica da Polícia Judiciária) de Portugal – “A dispensa de publicação da nomeação do pessoal de investigação criminal pode ser autorizada por despacho fundamentado do Ministro da Justiça, quando razões excepcionais de segurança o aconselhem”, propõe-se que, em casos excepcionais devidamente fundamentados, seja dispensada a publicação no *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau* dos actos relativos à formação, estágio, provimento e quaisquer alterações da situação jurídico-funcional do pessoal das carreiras especiais que também exerce trabalho confidencial e altamente sensível.

### **(4) Clarificação dos direitos e deveres dos estagiários**

Por necessidades operacionais do trabalho de investigação criminal, são conferidos pela lei determinados direitos e deveres ao pessoal de investigação criminal e ao pessoal que preste apoio em matéria de investigação criminal. Quanto



aos estagiários destas carreiras, os seus direitos e deveres devem ser clarificados, visto que eles, para poderem pôr em prática conhecimentos teóricos, adaptar-se ao ambiente de trabalho e acumular experiência, têm de executar efectivamente as funções inerentes durante o estágio, apesar de ainda não terem ingressado nas respectivas carreiras.

#### **(5) Alteração à carreira de adjunto-técnico de criminalística**

Os adjuntos-técnicos de criminalística são responsáveis por efectuar inspecções ao local do crime, nomeadamente, recolher impressões digitais e tirar fotografias para fins de criminalística, o que é considerado como trabalho preliminar no âmbito das ciências forenses, devendo para tal possuir aptidão profissional adequada. Exige-se, por isso, a frequência de um estágio para o ingresso na carreira de adjunto-técnico de criminalística.

Para além disso, as funções de adjunto-técnico de criminalística incluem ainda a recolha de provas materiais no local do crime, sendo necessário não só efectuarem com frequência tarefas num ambiente desfavorável, nomeadamente locais de homicídios, fábricas de droga e locais onde houve fogo posto, mas também terem contacto com produtos químicos perigosos, engenhos explosivos, amostras biológicas poluentes, droga e tóxicos prejudiciais, bem como cadáveres e partes de corpo humano, sendo um trabalho muito árduo e com certo grau de perigo. No entanto, quanto à remuneração, os índices dos vários escalões da carreira de adjunto-técnico de criminalística são idênticos aos da carreira geral de adjunto-técnico, dando origem a uma elevada rotatividade de pessoal. Face ao exposto, propõe-se que seja adequadamente ajustado o índice de vencimento do adjunto-técnico de criminalística, adicionando-se 20 pontos aos índices do 1.º grau ao 5.º grau de todos os escalões actuais, com um acréscimo entre 4,04% e 7,69%, com vista a oferecer uma remuneração mais estimulante que permita estabilizar a equipa.

#### **(6) Definição do regime de trabalho para o pessoal das carreiras especiais**

Considerando que o crime ocorre nas horas mais variadas e tendo em conta as necessidades práticas de trabalho, sugere-se que ao pessoal das carreiras especiais, ou seja, ao técnico superior de ciências forenses, técnico de ciências forenses e adjunto-técnico de criminalística, seja aplicado o regime de duração normal de



trabalho ou o regime de trabalho por turnos, sendo aplicável ao trabalho por turnos prestado pelo pessoal em causa as disposições gerais do Regime Jurídico da Função Pública respeitantes ao trabalho por turnos, bem como as disposições especiais previstas na presente proposta de lei.

### **(7) Ajustamento da linguagem jurídica**

Desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 26/99/M, de 28 de Junho, que regula o regime das carreiras especiais da PJ, apesar de ter havido diversas alterações introduzidas pelas Leis n.º 1/1999, n.º 8/2004, n.º 2/2008 e n.º 14/2009 e pelo Regulamento Administrativo n.º 9/2006, nunca o diploma foi republicado. Actualmente, a PJ está a realizar a revisão de diplomas legais que lhe dizem respeito, aproveitando a ocasião da elaboração da presente lei para introduzir alterações àquele decreto-lei mediante ajustamento, por suprimimento e aditamento de determinados conteúdos, introduzindo algumas alterações ao conteúdo do diploma para uma melhor correspondência com a realidade.

### **III. Conclusão**

Para enfrentar as mudanças constantes que tornam cada vez mais complexas as questões no âmbito da segurança do Estado, pretende-se aproveitar a revisão da Lei n.º 5/2006 para atribuir expressamente à PJ a competência exclusiva para investigar os crimes contra a segurança do Estado e os relacionados com a cibersegurança. Assim, revela-se necessário reformular, consoante as situações, o Regime das carreiras especiais da Polícia Judiciária para criar condições que permitam atrair, consolidar e estabilizar a equipa profissional, com o objectivo de concretizar melhor os conceitos de “utilização da tecnologia para melhorar o trabalho policial” e de “policiamento activo”. Acredita-se que com os recursos humanos necessários, a PJ possa reforçar as suas capacidades na prevenção e no combate à criminalidade, exercer melhor as atribuições que a lei lhe confere e dar resposta mais eficiente às diversas ameaças relacionadas com o crime, garantindo assim a segurança do Estado.