



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

Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

**1.ª Comissão Permanente**

**Parecer n.º 2/III/2008**

**Assunto:** *Proposta de lei intitulada “Revoga disposições legais relacionadas com a qualidade de autoridade de polícia criminal e de órgão de polícia criminal no âmbito da Direcção dos Serviços de Economia”*

**I – Introdução**

A proposta de lei intitulada “Revoga disposições legais relacionadas com a qualidade de autoridade de polícia criminal e de órgão de polícia criminal no âmbito da Direcção dos Serviços de Economia” foi aprovada formalmente na generalidade em sessão plenária desta Assembleia Legislativa em 29 de Fevereiro de 2008.

Na mesma data, a Senhora Presidente da Assembleia Legislativa através do Despacho n.º 152/III/2008, distribuiu a supra referida proposta de lei a esta Comissão Permanente para efeitos de análise e emissão de parecer até ao dia 28 de Abril do corrente ano, tendo posteriormente este prazo sido prorrogado até 28 de Maio do corrente ano.



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

Para o efeito a Comissão reuniu nos dias 28 de Março, 7 e 8 de Abril e 13 de Maio, tendo contado com a presença e a colaboração de representantes do Executivo na reunião de dia 7 de Abril. No decurso desta reunião foram colocadas várias questões e dúvidas que mereceram diversos esclarecimentos por parte dos representantes do Executivo.

Em 7 de Maio do corrente ano foi apresentada a esta Assembleia uma nova versão da proposta de lei.

## II - Apresentação

A proposta de lei agora em análise foi apresentada pelo Executivo com o propósito de revogar expressamente e através de lei formal, o artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 27/99/M, de 28 de Junho. Isto porque e de acordo com a Nota Justificativa que acompanha a proposta de lei, *“O artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 27/99/M, de 28 de Junho, confere a qualidade de autoridade de polícia criminal ao director e subdirectores da Direcção dos Serviços de Economia (DSE), bem como ao chefe do Departamento de Inspeção das Actividades Económicas (DIAE), sendo todo o seu pessoal inspectivo considerado órgão de polícia criminal, a fim de assegurar os actos de processo penal em matéria de propriedade industrial e direitos de autor, infracções contra a saúde pública e contra a economia, assim como coadjuvar as autoridades judiciárias nos actos desenvolvidos.*

*A opção do Executivo é no sentido de centralizar os poderes de órgão de polícia criminal nas autoridades policiais com funções de investigação criminal, havendo, assim, a necessidade de retirar a qualidade de autoridade de polícia criminal e de órgão de polícia criminal da DSE.”*



*[Handwritten signatures and initials in the top right corner.]*

### III – Apreciação genérica

O Decreto-Lei n.º 27/99/M, de 28 de Junho, estabeleceu as atribuições e a estrutura orgânica da Direcção dos Serviços de Economia. No âmbito das suas atribuições competia à DSE, através do Departamento de Inspeção das Actividades Económicas – artigo 13.º -, fiscalizar o cumprimento da legislação económica, designadamente no que respeitava à propriedade industrial e direitos de autor, infracções contra a saúde pública e contra a economia, operações de comércio externo, actividades industriais e comerciais e processos de fabrico dos artigos produzidos em Macau.

Para o cabal cumprimento destas atribuições foi atribuído ao pessoal inspectivo daquele Departamento a qualidade de órgão de polícia criminal e ao director da DSE, aos subdirectores e ao chefe do departamento<sup>1</sup> a qualidade de autoridade de polícia criminal<sup>2</sup>.

A qualificação como órgão de polícia criminal permitia ao pessoal inspectivo da DSE, no âmbito dos poderes de fiscalização da responsabilidade daquele Departamento, realizar os actos de natureza processual penal de que fossem incumbidos pela autoridade judiciária competente e ainda outros determinados pelo Código de Processo Penal – artigo 44.º .

Assim, e por exemplo, enquanto órgãos de polícia criminal o pessoal da DSE podia fazer interrogatórios de arguidos no inquérito e em actos de instrução; efectuar apreensões de objectos - entre outros actos - , e praticar as medidas cautelares e de polícia previstas no artigo 232.º e seguintes do Código

<sup>1</sup> Para facilidade de identificação passaremos a referir-nos a esta subunidade pela sigla constante do Decreto-Lei n.º 27/99/M e que é DIAE.

<sup>2</sup> Os normais poderes de fiscalização administrativa detidos pela DSE no âmbito das respectivas competências de fiscalização ficaram acrescidos com os poderes decorrentes da atribuição da qualidade de autoridade e de órgão de polícia criminal.



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

de Processo Penal, nomeadamente, praticar os actos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova; colher informações das pessoas que facilitem a descoberta dos agentes do crime e a sua reconstituição; conduzir as pessoas que sejam incapazes de se identificar ou se recusem a fazê-lo ao posto policial mais próximo; tomar medidas cautelares relativamente a objectos susceptíveis de apreensão; proceder à revista de suspeitos e a buscas em caso de fuga iminente, etc, etc..

Tratando-se de actos de natureza processual penal a sua realização está, em princípio, nos termos das alíneas b) e d) do artigo 1.º do Código de Processo Penal, reservada às entidades e agentes policiais. A atribuição da qualidade de órgão e de autoridade de polícia criminal a pessoal que não o de polícia depende de prévia previsão em lei própria, ou seja, é necessário que a lei expressamente atribua a determinado pessoal da Administração esta qualidade.

E, porque estamos perante matéria criminal – atribuição de poderes em matéria processual penal - a sua regulação, atentos os **princípios da reserva de lei e da prevalência da lei**, só pode ser feita através de lei formal, ou seja, lei da Assembleia Legislativa.

Nos termos da Lei Básica, certas matérias apenas podem ser reguladas por lei da Assembleia Legislativa, ficando, por isso, de fora do poder normativo regulamentar do Governo. Inserem-se nesta reserva de lei as matérias de natureza criminal, quer substantiva, quer adjectiva.

Assim, inserindo-se a disciplina de matérias de natureza penal na reserva de competências da Assembleia Legislativa e portanto apenas passível de regulação através de lei formal, não pode o Governo, através de Regulamento Administrativo, editar normas com incidência penal. E, da mesma forma que não pode o Governo editar normas sobre matéria penal, também as não pode



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

revogar, independentemente do acto legislativo onde se encontrem previstas. Em consequência, não podem ser editadas normas com incidência criminal através de regulamentos administrativos, nem podem ser revogadas por regulamento administrativo normas sobre estas matérias constantes de outros actos legislativos – tais como leis ou decretos-leis.

Por outro lado, implica o princípio da prevalência da lei que a lei tem uma dignidade formal e material superior à dos regulamentos administrativos decorrente do facto de serem editadas pelo único órgão legislativo da RAEM – a Assembleia Legislativa<sup>3</sup>. Ora, emanando as leis do único órgão que, nos termos da Lei Básica – artigo 67.º e 71.º - tem competência para editar leis, qualquer outro acto normativo editado na RAEM está em posição de inferioridade formal e material em relação às leis da Assembleia Legislativa. As leis têm, pois, prevalência sobre quaisquer outros actos normativos e, nomeadamente, sobre os Regulamentos Administrativos. Tal como é referido no Acórdão do Tribunal de Última Instância exarado no processo n.º 28/2006, "(...) a lei encontra-se no topo da hierarquia dos actos normativos da Região".

Pelo que, e em conformidade com o acima exposto, a atribuição a trabalhadores de determinados serviços da qualidade de autoridades e de órgãos de polícia criminal é matéria que se insere no âmbito da reserva de lei, uma vez que estamos perante direito criminal adjectivo. Assim sendo e tal como se refere no Acórdão do Tribunal de Última Instância, nesta matéria, por ser de reserva de lei, o Chefe do Executivo e o Governo não têm poder regulamentar.

Assim, quando o Regulamento Administrativo n.º 15/2003 que reestruturou a DSE e revogou, em consequência, o Decreto-Lei n.º 27/99/M, de 28 de Junho,

<sup>3</sup> O Acórdão do TUI, exarado sobre o processo n.º 28/2006, a páginas 107 refere, "Não tem suscitado dúvidas a vigência deste princípio".



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

a norma revogatória ali estatuída – artigo 27.º - não produziu quaisquer efeitos jurídicos<sup>4</sup> em relação às normas de natureza penal e processual penal constantes daquele decreto-lei e, nomeadamente, às relativas à qualidade de autoridade e de órgão de polícia criminal do pessoal inspectivo da DSE, que se mantêm em vigor.

Pelo que, e pretendendo o Executivo – tal como consta na Nota Justificativa e foi reiteradamente assumido, quer na reunião plenária de aprovação da proposta de lei na generalidade, quer na reunião com a Comissão, – centralizar os poderes de órgão de polícia criminal nas autoridades policiais com funções de investigação criminal, há necessidade de se proceder à revogação, através de lei formal, das normas do Decreto-Lei n.º 27/99/M, de 28 de Junho, que atribuem ao pessoal inspectivo do DIAE da DSE a qualidade de autoridade e de órgão de polícia criminal.

A Comissão considera que a presente proposta de lei tem o benefício de introduzir uma certa clarificação no sistema jurídico, nomeadamente no que respeita às competências do pessoal inspectivo da DSE. Isto porque, não obstante a norma revogatória do Regulamento Administrativo n.º 15/2003 não ter produzido efeitos jurídicos relativamente às normas que dispõem sobre a qualidade de órgãos de polícia criminal do pessoal da DSE, o que é certo é que este pessoal deixou de actuar nesta qualidade desde 2003, data da entrada em vigor do novo diploma orgânico da DSE. Contudo, alguns elementos da Comissão discordam da presente proposta de lei por considerarem que os

<sup>4</sup> Segundo Oliveira Ascensão a lei é, em princípio, inválida, sempre que for desrespeitada uma regra sobre a produção jurídica, sofrendo de vício de nulidade sempre que for produzida em desrespeito pela Constituição. Ora, no caso presente, foi desrespeitado o princípio constitucional plasmado na Lei Básica que determina que as matérias de natureza penal são da reserva da AL. Pelo que a norma revogatória total do artigo 27.º do Regulamento Administrativo n.º 15/2003 é nula relativamente às normas de natureza penal e processual penal constantes do Decreto-Lei n.º 27/99/M. – Sobre o assunto, José de Oliveira Ascensão, *O Direito – Introdução e Teoria Geral* - Editorial Verbo, 1987, pág. 226



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

poderes de fiscalização da DSE ficam prejudicados pelo facto de o seu pessoal inspectivo ficar privado dos poderes de órgão e de autoridade de polícia criminal.

Mas, e para além desta questão, outras ainda mereceram a atenção da Comissão, nomeadamente a revogação de outras normas de natureza penal constantes no Decreto-Lei n.º 27/99/M, de 28 de Junho – o n.º 1 do artigo 29.º e o n.º 3 do artigo 32.º<sup>5</sup> - cuja discussão já tinha sido suscitada na reunião plenária de aprovação na generalidade da proposta de lei<sup>6</sup>. Estas normas que dispõem, respectivamente, sobre o segredo de justiça e o crime de desobediência<sup>7</sup> foram incluídas na revogação total levada a cabo pelo artigo 27.º do Regulamento Administrativo n.º 15/2003, pelo que a Comissão quis ouvir a opinião do Executivo sobre este assunto.

O Governo considerou a questão tendo, no entanto, feito uma avaliação diferenciada dos dois normativos.

Assim, e no que se refere à norma de n.º 3 do artigo 32.º concordou com o entendimento da Comissão de que se está perante uma norma incriminatória penal, pelo que a incluiu no novo articulado da proposta de lei.

Quanto ao n.º 1 do artigo 29.º considerou que a disposição tem carácter “pedagógico” e não inovatório não se justificando, por isso, a sua revogação.

<sup>5</sup> Normas que foram igualmente incluídas na norma revogatória (artigo 27.º) do Regulamento Administrativo n.º 15/2003.

<sup>6</sup> Existem ainda certas normas de carácter eminentemente processual conexas com a qualidade de órgão e de autoridade de polícia criminal – alíneas e) e f) do artigo 14.º - que não só foram revogadas, como foram transpostas para o Regulamento Administrativo n.º 15/2003. Estas normas, cuja existência só se justifica pela intervenção processual que o pessoal da DSE tinha enquanto órgão de polícia criminal devem ser objecto de análise e adaptação numa futura alteração daquele Regulamento Administrativo.

<sup>7</sup> Cujá violação é punida nos termos dos artigos 335.º e 312.º, respectivamente, do Código Penal.



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

A Comissão não comunga do entendimento do Governo no que se refere à qualificação da norma do n.º 1 do artigo 29.º. Considera, outrossim, que esta norma, na parte a que se refere ao segredo de justiça, é uma norma de carácter penal e, designadamente, de direito criminal substantivo, que encerra em si, ainda que de forma indirecta, os elementos tipificadores do crime de violação do segredo de justiça. Isto porque, na formulação das normas penais, a lei descreve modelos de comportamento que são proibidos e modelos de imputação desses comportamentos ao seu agente. No caso presente, a lei determina que os trabalhadores da DSE estão sujeitos às disposições legais sobre segredo de justiça. Portanto, estão obrigados a adoptar uma determinada conduta que é a de não revelar factos constantes nos processos em que intervenham ou de que de alguma maneira tenham conhecimento, nos termos determinados pelo Código de Processo Penal. A violação desta proibição, ou seja, a revelação de factos de que tiverem conhecimento em virtude da participação em certos processos constitui um facto ilícito – um ilícito criminal - que como tal é punido nos termos da lei penal.<sup>8/9</sup>. Assim, resultando da previsão do n.º 1 do artigo 29.º que os funcionários da DSE estão obrigados a respeitar as normas legais sobre segredo de justiça, a conduta que, em primeira linha, desencadeará a incriminação de um funcionário pela violação deste instituto de direito processual será a que resultar da violação desta norma.

Pelo que, e em conclusão, a não revogação, nesta sede, do n.º 1 do artigo 29.º, implica que este se mantenha em vigor uma vez que, tal como atrás se disse, a revogação total do Decreto-Lei n.º 27/99/M, pelo artigo 27.º do

<sup>8</sup> Nesta linha, Germano Marques da Silva, *Direito Penal Português, Parte geral II, Teoria do Crime*, Verbo, pág. 15 e seguintes, Manuel Leal-Henriques, *Manual de Formação de Direito Penal de Macau, Centro de Formação Jurídica e Judiciária*, 2005. pág.79 e seguintes.

<sup>9</sup> "As normas de direito criminal, fixando os pressupostos de aplicação das reacções criminais, proibem ou impõem concretamente as respectivas condutas que descrevem – e a violação destes comandos é que constitui, justamente, o ilícito criminal" – Eduardo Correia – *Direito Criminal I*, Livraria Almedina – Coimbra, 1971, pág. 11



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

Regulamento Administrativo n.º 15/2003 não produziu quaisquer efeitos jurídicos em relação às normas de natureza penal e processual penal constantes daquele Decreto-Lei.

Aliás, razões de certeza e segurança jurídicas recomendam que a norma se mantenha em vigor atento o facto de uma norma equivalente e exactamente com o mesmo conteúdo se encontrar prevista no Regulamento Administrativo n.º 15/2003 – artigo 21.º. Ora, sendo esta norma inválida em virtude de ter sido desrespeitado o princípio constitucional insito na Lei Básica da RAEM que determina que a regulação de matérias de natureza penal é da reserva da AL<sup>10</sup>, a manutenção em vigor da norma do Decreto-Lei n.º 27/99/M, de 28 de Junho, tem a virtualidade de dar “cobertura” àquela norma de Regulamento Administrativo. Ou seja, se, no futuro, algum funcionário da DSE for acusado de violação do segredo de justiça, o suporte legal para tal acusação terá que se encontrar na norma do Decreto-Lei e não na do Regulamento Administrativo<sup>11</sup>.

#### IV – Apreciação na especialidade

A discussão e análise da presente proposta de Lei, quer no seio da Comissão, quer reunião plenária de aprovação na generalidade, determinaram que fossem feitas diversas alterações à proposta inicial, nomeadamente:

<sup>10</sup> Wang Zhenmin, “A Lei Básica é superior a todas as leis de Macau, portanto, é sempre nulo o diploma que violar o estipulado na Lei Básica”. (Conferência na AL, 2007).

<sup>11</sup> A acção ou conduta só tem relevância criminal, isto é, só corresponde a um crime quando a própria lei o disser, pois só a lei – lei penal formal – tem virtualidade para conferir ao comportamento humano, ou seja, ao facto, uma tal importância e dignidade. Vide *Manuel Leal-Henriques, ob. cit.*, pág. 81



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

## Designação da lei

A Comissão entendeu que o título deveria reflectir, de forma mais rigorosa, o âmbito da proposta de lei. Neste sentido foi dada uma nova designação à lei que passou a intitular-se "*Revogação de disposições de natureza processual penal e penal do Decreto-Lei n.º 27/99/M, de 28 de Junho*".

## Artigo 1.º - Revogação

A redacção inicial do artigo 1.º foi considerada demasiado vaga, tanto na reunião plenária, como pela Comissão, por não especificar concretamente as disposições do Decreto-Lei n.º 27/99/M, que se pretendiam revogar. A formulação constante da versão inicial "*bem como as demais referências legais a órgãos de polícia criminal*" dava azo a toda uma série de dúvidas e de incertezas relativamente ao âmbito da proposta de lei.

Discutido o assunto com o Governo este entendeu alterar a redacção do artigo, ficando agora devidamente especificados os normativos que a presente proposta de lei pretende, efectivamente, revogar.

Assim, foi acrescentada a revogação da alínea g) do artigo 14.º, revogação esta que estaria implícita na versão inicial da proposta de lei sob a forma "*demais referências legais a órgãos de polícia criminal*". A revogação expressa desta alínea surge em consequência da revogação das normas que no Decreto-Lei n.º 27/99/M, de 28 de Junho, se referem a órgãos de polícia criminal.



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

Face ao discutido entre a Comissão e o Governo e a que supra se fez referência, foi aditado ao artigo 1.º o n.º 3 do artigo 32.º, previsão sobre o crime de desobediência, que agora fica também revogada.

**IV – Conclusões**

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

a) é de parecer que a proposta de lei reúne os requisitos necessários para a sua apreciação, na especialidade, em Plenário;

b) sugere que, na reunião plenária a agendar para a votação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, aos 13 de Maio de 2008.

A Comissão,

Kwan Tsui Hang

(Presidente)

Iong Weng Ian



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

(Secretária)

Chow Kam Fai David

Leonel Alberto Alves

Ng Kuok Cheong

Chan Chak Mo

Ung Choi Kun

Lei Pun Lam

Chui Sai Peng José.