



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

## Nota justificativa

### Lei relativa à defesa da segurança do Estado

(Proposta de lei)

#### 1. Introdução

O artigo 23.º da “Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China” dispõe: *“A Região Administrativa Especial de Macau deve produzir, por si própria, leis que proíbam qualquer acto de traição à Pátria, de secessão, de sedição, de subversão contra o Governo Popular Central e de subtracção de segredos do Estado, leis que proíbam organizações ou associações políticas estrangeiras de exercerem actividades políticas na Região Administrativa Especial de Macau, e leis que proíbam organizações ou associações políticas da Região de estabelecerem laços com organizações ou associações políticas estrangeiras.”*

Após o retorno de Macau à Pátria, várias disposições das leis portuguesas aplicáveis em Macau que regulavam actos contra a segurança do Estado deixaram de vigorar. E, as leis penais vigentes em Macau protegem apenas a segurança local, não havendo, portanto, normas ou leis avulsas que proíbam os actos previstos no artigo 23.º da “Lei Básica”. Assim, quer em termos de implementação integral do estatuído na “Lei Básica” quer em termos de aperfeiçoamento do próprio ordenamento jurídico da RAEM, o Governo tem a obrigatoriedade constitucional e a necessidade real de elaborar uma lei relativa à defesa da segurança do Estado, a fim de colmatar as lacunas existentes.



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

Ao longo destes anos, o Governo da RAEM, tendo sempre em conta a regulamentação relativa aos actos contra a segurança nacional previstos no artigo 23.º da “Lei Básica”, não só realizou estudos de direito comparado com outros sistemas jurídicos de diversos países, nomeadamente as disposições legais que regulam a segurança nacional, como também analisou muitas opiniões ou sugestões apresentadas nos últimos anos por individualidades de diversos sectores de Macau. Com base nestes trabalhos, elaborou o projecto de “Lei relativa à defesa da segurança do Estado”, tendo realizado a consulta pública entre o período de 22 de Outubro e 30 de Novembro de 2008.

Durante o período de consulta, foram recolhidas, através de todos os canais e meios, nomeadamente correios, telecópias, e-mail, sessões de esclarecimento, rádio, televisão e imprensa local, 784 opiniões, das quais 657 foram apresentadas por indivíduos e 127 por associações.

Dos 657 indivíduos que apresentaram opiniões, 570 (86,76%) manifestaram a sua concordância com a iniciativa legislativa, 17 (2,59%) opuseram-se e 70 (10,65%) não apresentaram nenhuma opinião tendencial. Das 127 associações que apresentaram opiniões, 123 (96,85%) manifestaram a sua concordância com a iniciativa legislativa, 3 (2,36%) opuseram-se e 1 (0,79%) não apresentou nenhuma opinião tendencial.

Da análise geral dos dados verifica-se que a opinião predominante é a favor da presente iniciativa legislativa. A maioria das opiniões recolhidas contém também sugestões de alteração do projecto. O Governo da RAEM apresenta agora a proposta de “Lei relativa à segurança do Estado”, depois de devidamente ponderadas as opiniões e sugestões entretanto apresentadas.



## 2. Princípios de produção da lei

A produção da lei relativa à defesa da segurança do Estado foi efectuada com base nos seguintes princípios fundamentais:

- 1) Implementar de forma integrada o artigo 23.º da “Lei Básica”, com vista à defesa dos interesses do Estado relativos à independência nacional, à unidade e à integridade do Estado e à sua segurança interna e externa.
- 2) Salvaguardar de forma consistente os direitos e liberdades que os residentes de Macau gozam nos termos da “Lei Básica”.
- 3) Legislar em conformidade com a realidade de Macau e o seu sistema jurídico.
- 4) As penas aplicáveis aos crimes contra a segurança do Estado reflectirem a gravidade e o dano que os mesmos possam causar.

## 3. O conteúdo fundamental da proposta de lei

1. A presente proposta de lei é elaborada em conformidade com o estatuído no artigo 23.º da “Lei Básica”, consistindo na proibição das seguintes sete condutas:

- (1) Traição à Pátria (artigo 1.º);
- (2) Secessão do Estado (artigo 2.º);
- (3) Subversão contra o Governo Popular Central (artigo 3.º);
- (4) Sedição (artigo 4.º);
- (5) Subtracção de segredo de Estado (artigo 5.º);
- (6) Prática em Macau por organizações ou associações políticas estrangeiras de actos contra a segurança do Estado (artigo 6.º);
- (7) Estabelecimento de ligações por organizações ou associações políticas de Macau com organizações ou associações políticas estrangeiras para a prática de actos contra a segurança do Estado (artigo 7.º).

2. Traição à Pátria (artigo 1.º)

2.1 Dos estudos realizados, entendemos que o conceito da “traição à Pátria” se relaciona com a grave violação dos deveres de lealdade e de fidelidade a que



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

cada cidadão se encontra obrigado, pela prática de um acto contra o seu país. Portanto, sugere-se que o sujeito do crime de traição à Pátria só possa ser um cidadão chinês.

2.2 Quem, sendo cidadão chinês, praticar os seguintes actos, é punido com pena de prisão de 15 a 25 anos:

- (1) Integrar-se em forças armadas estrangeiras e tomar armas contra o Estado. A “integração em forças armadas estrangeiras” e o “tomar armas contra o Estado” são dois requisitos cumulativos para preencher este tipo de crime.
- (2) Tiver inteligências com Governo de Estado estrangeiro, com organização ou associação estrangeira, ou com algum agente seu, com intenção de promover ou de provocar guerra ou acção armada contra o Estado. Para os efeitos desta conduta, devem estar preenchidos os seguintes três pressupostos: 1.º - o agente terá que chegar a um acordo com entidade estrangeira ou algum dos seus agentes; 2.º - o objectivo do acordo consistir em promover ou provocar guerra ou acção armada contra o Estado Chinês; 3.º - se o acordo vier a ser executado, existir a possibilidade de promover ou provocar guerra ou acção armada contra o Estado Chinês.
- (3) Em tempo de guerra ou de acção armada contra o Estado, com intenção de favorecer ou de ajudar a execução de operações militares inimigas contra o Estado, ou de causar prejuízo à sua defesa militar, tiver com um Estado estrangeiro directa ou indirectamente, entendimentos ou praticar actos com vista aos mesmos fins.

2.3 Em Macau, são punidos os actos preparatórios relativos a crimes de maior gravidade, por exemplo, crimes contra a RAEM, a falsificação de moeda e 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

terrorismo. O artigo 172.º do Código Penal Português de 1886 que vigorava então em Macau, punia os actos preparatórios dos crimes contra a segurança exterior ou interior do Estado (Português), com pena de prisão maior de 2 a 8 anos. Sendo o crime de traição à Pátria um acto de maior gravidade, sugere-se que sejam punidos com pena de prisão até 3 anos os actos preparatórios do crime de traição à Pátria.

### 3. Secessão do Estado (artigo 2.º)

3.1 Quem praticar actos de secessão do Estado é punido com pena de prisão de 15 a 25 anos. São duas as modalidades típicas do acto de secessão do Estado: A primeira consiste em tentar separar da soberania chinesa parte do território nacional, tornando-o como um outro Estado “independente”. A segunda configura a tentativa de entrega de parte do território à soberania estrangeira; o que ocorrerá sempre que se aliene parte do território e se incorpore esta no território de outro Estado.

3.2 O emprego de “*violência ou de outros meios ilícitos graves*” constitui um dos pressupostos relevantes para a prática do crime de secessão do Estado. Procurou-se definir o conteúdo de “*outros meios ilícitos graves*”, tendo como referência o n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 3/2006 (Prevenção e repressão dos crimes de terrorismo).

3.3 Sendo o crime de secessão do Estado um acto da maior gravidade, envolvendo o emprego de violência ou de outros meios ilícitos graves, sugere-se que sejam punidos com pena de prisão até 3 anos os actos preparatórios do crime de secessão



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

do Estado.

#### 4. Subversão contra o Governo Popular Central (artigo 3.º)

4.1 Quem praticar actos de subversão contra o Governo Popular Central é punido com pena de prisão de 15 a 25 anos. Este tipo de crime abrange essencialmente as seguintes duas situações: A primeira deve entender-se por derrubar o Governo Popular Central. A segunda deve entender-se como qualquer impedimento ou restrição sobre o exercício das funções por parte do Governo Popular Central.

4.2 O emprego de “*violência ou de outros meios ilícitos graves*” constitui um pressuposto relevante para a prática do crime de subversão contra o Governo Popular Central.

4.3 Sendo o crime de subversão contra o Governo Popular Central um acto da maior gravidade, envolvendo o emprego de violência ou de outros meios ilícitos graves, sugere-se que sejam punidos com pena de prisão até 3 anos os actos preparatórios do crime de subversão contra o Governo Popular Central.

#### 5. Sedição (artigo 4.º)

5.1 Apenas o incitamento sob a forma “*pública e directa*” à prática de actos de traição à Pátria, de secessão do Estado ou de subversão contra o Governo Popular Central, ou o incitar, pública e directamente, os agentes da Guarnição em Macau do Exército de Libertação do Povo Chinês ao abandono de funções ou à prática de actos de rebelião, constituem os pressupostos relevantes do crime de sedição e são punidos com pena de prisão de 1 a 8 anos.

5.2 Em relação ao elemento “*publicamente*”, a mensagem há-de ser feita por forma a



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

ser transmitida, sem receio, a pessoas indeterminadas, grupos de pessoas ou, na sua presença, a pessoas determinadas. Quanto ao elemento “*directamente*”, traduz-se no facto de o agente incitar indubitavelmente outrem à prática de crimes de traição à Pátria, de secessão do Estado ou de subversão contra o Governo Popular Central, ou incitar os agentes da Guarnição em Macau do Exército de Libertação do Povo Chinês ao abandono de funções ou à prática de actos de rebelião.

5.3 Dado que os elementos constitutivos do crime de sedição estão rigorosamente consagrados na presente proposta de lei, não vão prejudicar os direitos e as liberdades de expressão, de criação e de investigação científica de que gozam os residentes, nem afectar o exercício dos direitos e liberdades previstos na “Lei Básica”, no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

## 6. Subtracção de segredo de Estado (artigo 5.º)

6.1 Entende-se que existe consumação do crime de subtracção de segredo de Estado quando o agente tenha subtraído, espiado ou comprado objectos atinentes a segredo de Estado, pondo em perigo ou prejudicando interesses relativos à independência nacional, à unidade e à integridade do Estado ou à sua segurança interna ou externa, cuja pena de prisão é de 2 a 8 anos. Por outras palavras, para a determinação do cometimento do crime, não basta comprovar que o agente tenha subtraído, espiado ou comprado factos/objectos relativos a segredo de Estado, devendo também comprovar-se que a conduta do agente tenha posto em perigo ou prejudicado interesses relativos à independência nacional, à unidade e à integridade do Estado, ou à sua segurança interna ou externa.



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

6.2 Todavia, referem-se especiais qualidades para imputar ao agente um tipo de crime agravado, o qual, devido ao seu estatuto funcional ou missão que lhe foi conferida tem acesso privilegiado a factos cobertos pelo segredo de Estado pondo em perigo ou prejudicando interesses relativos à independência nacional, à unidade e à integridade do Estado, ou à sua segurança interna ou externa. Deve ser também punido o agente, que, com dolo ou por negligência, tornar público ou tornar acessível a pessoa não autorizada segredo de Estado.

6.3 Relativamente à acção de espionagem, conduta ligada aos actos de subtracção de segredo de Estado, é punível com pena de prisão de 3 a 10 anos. A acção de espionagem abrange sobretudo as seguintes duas condutas: A primeira, receber instruções, directivas, dinheiro ou valores de Governo, de organização ou de associação fora da RAEM, ou de algum dos seus agentes, para subtrair, espiar ou comprar segredo de Estado; a segunda, recrutar outrem para subtrair, espiar ou comprar segredo de Estado, ou, de qualquer modo, prestar apoio ou facilitar a prática de tais actos, a favor das entidades exteriores a Macau supra referidas. Atendendo a qualidades especiais que são de exigir ao agente, a saber, estatuto funcional ou missão que lhe foi confiada que lhe propiciam um acesso privilegiado à matéria em segredo, se o agente cometer os actos de espionagem, é agravada a correspondente pena.

6.4 Na presente proposta de lei, sugere-se a limitação do âmbito da protecção de segredo de Estado, apenas aos *“documentos, informações ou objectos que devem manter-se secretos e foram classificados como tal, no âmbito da defesa nacional, das relações externas ou de outras matérias atinentes ao relacionamento entre as Autoridades Centrais e a Região Administrativa Especial de Macau previstas na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China”*.



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

- 6.5 O segredo de Estado é classificado como tal desde a sua nascença. Quando houver necessidade, os órgãos judiciais podem obter do Chefe do Executivo ou do Governo Popular Central, através do Chefe do Executivo, documento certificativo sobre a classificação ou não dos referidos documentos, informações ou objectos como segredo de Estado.
7. Prática em Macau por organizações ou associações políticas estrangeiras de actos contra a segurança do Estado (artigo 6.º)
- 7.1 A presente iniciativa legislativa tem como objecto a proibição de crimes contra a segurança do Estado. Portanto, sugere-se que as organizações ou as associações políticas estrangeiras apenas sejam proibidas de praticarem na RAEM actos contra a segurança do Estado Chinês, ou seja, crimes de traição à Pátria, de secessão do Estado, de subversão contra o Governo Popular Central, de sedição e de subtracção de segredo de Estado.
- 7.2 Constitui crime organizado a prática de actos contra a segurança do Estado na RAEM por organizações ou associações políticas estrangeiras. Portanto, são-lhes aplicáveis as penas de multa ou de proibição do exercício de actividades em Macau, sem prejuízo da correspondente responsabilidade penal a aplicar aos seus agentes.
8. Estabelecimento de ligações por organizações ou associações políticas de Macau com organizações ou associações políticas estrangeiras para a prática de actos contra a segurança do Estado (artigo 7.º)
- 8.1 Atendendo a que a presente iniciativa legislativa tendo como objecto a proibição e a repressão de crimes contra a segurança do Estado, sugere-se que as



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

organizações ou as associações políticas de Macau apenas sejam proibidas de estabelecerem ligações com organizações ou associações políticas estrangeiras para a prática de actos contra a segurança do Estado.

8.2 Partindo sobretudo do conceito de “*ligações com o exterior*”, consagrado no ordenamento jurídico de Macau, definiu-se concretamente a forma de ligação prevista nesta proposta de lei. Note-se que são duas as modalidades típicas de “*ligações*”. A primeira, consiste no recebimento de instruções, directivas, dinheiro ou valores de organização ou de associação política estrangeira, ou de algum dos seus agentes. A segunda, consiste em dar apoio às entidades estrangeiras ou aos seus agentes na execução de actividades específicas expressamente proibidas por lei. Serão aplicadas as penas previstas nesta proposta de lei às organizações ou às associações políticas da RAEM quando praticarem actos contra a segurança do Estado, após o estabelecimento de “*ligações*” supra mencionadas com as organizações ou as associações políticas estrangeiras.

8.3 Constitui crime organizado a prática de actos descritos no presente artigo. Portanto, são aplicáveis a essas organizações ou associações as penas de multa ou de proibição do exercício de actividades em Macau, sem prejuízo da correspondente responsabilidade penal a aplicar aos seus agentes.

## 9. Responsabilidade penal das pessoas colectivas (artigo 8.º)

No ordenamento jurídico de Macau, já se prevê em vários diplomas legais a responsabilidade penal das pessoas colectivas que serviu como referência para a elaboração da respectiva norma constante da presente proposta de Lei relativa à defesa da segurança do Estado.



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

## 10. Penas acessórias (artigo 9.º)

Atendendo à gravidade dos crimes contra a segurança do Estado, há toda a necessidade de determinar penas acessórias em relação a tais condutas. São aplicadas às pessoas singulares as seguintes penas acessórias: suspensão de direitos políticos, proibição de exercício de funções públicas, expulsão ou proibição de entrar na RAEM e sujeição a injunção judiciária. São aplicadas às pessoas colectivas as seguintes penas acessórias: proibição do exercício de actividades, privação do direito a subsídios ou subvenções outorgados por serviços ou entidades públicos, encerramento de estabelecimento, encerramento definitivo de estabelecimento e publicidade da decisão condenatória.

## 11. Âmbito de aplicação (artigo 10.º)

Segundo o “*princípio da territorialidade*” e o “*princípio da lei pessoal*” constantes da lei penal de Macau, a presente lei aplica-se não só a factos praticados na RAEM ou a bordo de navio ou aeronave matriculado na RAEM, assim como aos actos de traição à Pátria praticados fora da RAEM por cidadão chinês que seja residente da RAEM, e aos actos de secessão do Estado, de subversão contra o Governo Popular Central, de sedição, de subtracção de segredo do Estado por residentes da RAEM praticados fora da RAEM.

## 12. Privilegiamento (artigo 11.º)

Tendo em conta a existência de algumas circunstâncias atenuantes relativas a crimes contra a segurança do Estado, sugere-se a inserção nesta lei de uma norma específica de privilegiamento, tomando como referência o disposto no artigo 306.º do Código Penal de Macau.



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

13. Publicidade do processo (artigo 12.º)

De acordo com o sistema jurídico de Macau, a audiência de julgamento é realizada, em regra, sob a forma pública. Apenas em casos especiais, pode o juiz decidir restringir a livre assistência do público. Assim, sugere-se que o processo penal por crimes previstos na presente proposta de lei é público, salvo no caso de processo por crime de subtração de segredo de Estado, neste caso, o juiz pode determinar a exclusão da publicidade de certos actos processuais, atendendo aos prejuízos que a publicidade pode causar aos interesses da segurança do Estado.

Ouvido o Conselho Executivo, a presente proposta de Lei é entregue à Assembleia Legislativa para apreciação, acompanhada do relatório sobre a auscultação pública.