



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

1.ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 2/V/2017

Assunto: Proposta de Lei intitulada «*Controlo do transporte transfronteiriço de numerário e de instrumentos negociáveis ao portador*»

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the letters 'cs', '3', and several illegible signatures.

I

INTRODUÇÃO

1. A proposta de lei identificada em epígrafe foi apresentada em 1 de Dezembro de 2016, pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau, doravante RAEM, tendo sido admitida, nos termos da alínea c) do artigo 9.º do Regimento da Assembleia Legislativa¹ pelo Despacho n.º 1510/V/2016 do Presidente da Assembleia Legislativa, datado de 16 de Dezembro de 2016.

2. Na reunião plenária realizada no dia 4 de Janeiro de 2017, foi a proposta de lei agora em análise apresentada e debatida na generalidade, tendo merecido a aprovação por unanimidade, também na generalidade.

¹ Recorde-se, «*Compete ao Presidente: (...) c) Admitir ou rejeitar liminarmente os projectos e as propostas de lei e de resolução e os projectos de simples deliberação do Plenário, as reclamações e os requerimentos, verificada a sua regularidade regimental, sem prejuízo de recurso para a Mesa e desta para o Plenário, no caso de rejeição, total ou parcial.*».



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

3. Pelo despacho do senhor Presidente da Assembleia Legislativa, n.º 4/V/2017, datado de 4 de Janeiro de 2017, foi a sobredita proposta de lei distribuída a esta Comissão para «*efeitos de exame e emissão de parecer*», até ao dia 6 de Março do mesmo ano.

A Comissão solicitou a prorrogação daquele prazo, a qual foi deferida.

4. A Comissão reuniu-se nos dias 11 e 19 de Janeiro, 16 de Março, 17 e 23 de Maio de 2017 para análise da proposta de lei, tendo contado com a presença de membros do Governo nas duas reuniões.

5. No decurso do processo de análise técnica da Proposta de Lei, a Comissão facultou ao proponente o seguinte documento: «*Proposta de lei intitulada "Controlo do transporte transfronteiriço de numerário e de instrumentos negociáveis ao portador" - Síntese de sugestões, opiniões e dúvidas apresentadas no âmbito da AL -*» elaborado pela assessoria.

O proponente, posteriormente, enviou um documento de análise e explicações relativas às sugestões e dúvidas da Comissão.

6. Entretanto, o proponente enviou três versões informais e, posteriormente, uma versão formal da proposta de lei. Em nome da verdade e da transparência do processo legislativo, é mister sublinhar que, de um ponto de vista substancial, poucas alterações foram introduzidas.

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the letters 'CS', 'A', 'ca', and 'M'.



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

Quanto às sugestões apresentadas pela Comissão, o acolhimento por parte do proponente foi limitado, salvo no que respeita a questões quase só de forma, redacção e legística.

CS
A
Ca
J
C
M

II

APRECIÇÃO NA GENERALIDADE

7. No âmbito deste capítulo de apresentação da proposta de lei em apreciação, irá recorrer-se, em larga medida, ao que vem publicamente exposto na Nota Justificativa que acompanha a proposta de lei.

Avance-se, então, para a apresentação do conteúdo da Nota Justificativa.

8. Na Nota Justificativa da proposta de lei o proponente afirma que: «O Grupo *Ásia-Pacífico contra o Branqueamento de Capitais (APG)* foi fundado em 1997, em Bangucoque, sendo um membro associado do Grupo de Acção Financeira (GAFI) na região *Ásia-Pacífico*. O GAFI, por seu turno, é um organismo subsidiário da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.».

Mais se afirmando que «O GAFI tem como objectivo definir os padrões internacionais em matéria de anti-branqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo, pelo que as recomendações emitidas se aplicam aos países e jurisdições membros do APG. Todos os membros do GAFI e do APG necessitam de ser avaliados, mútua e periodicamente, em matéria dos respectivos quadros legais e da implementação das recomendações nas matérias referidas.».



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

De seguida, proclama-se que «O GAFI estabeleceu 40 recomendações cuja implementação é obrigatória para os países e jurisdições membros. Uma dessas Recomendações, a Recomendação 32 (“R32”), exorta os membros a estabelecerem, na sua legislação, um sistema (“Sistema R32”) de detecção e controlo do transporte transfronteiriço de numerário e de instrumentos negociáveis ao portador (NINP). O principal objectivo é assegurar que os terroristas e outros criminosos não possam financiar as suas actividades ou branquear os rendimentos obtidos através de tais actividades, transportando fisicamente tais NINP, por si ou interposta pessoa, entre várias jurisdições.». Ora, na Nota Justificativa aponta-se para a ideia de uma obrigatoriedade jurídica das recomendações do GAFI, no caso concreto em especial da Recomendação 32. Com efeito, quando se afirma: «O GAFI estabeleceu 40 recomendações cuja implementação é obrigatória para os países e jurisdições membros.», e mais, «A implementação de um sistema de controlo é obrigatória, para a Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) e é particularmente relevante no contexto actual, em que a RAEM está a ser alvo de um procedimento de avaliação nestes domínios pelo APG (Macau SAR – Money Laundering and Terrorist Financing – Risk Assessment Report).».

Como se consabe, a própria natureza e designação do acto – recomendação – aliada à consideração do GAFI como entidade que detendo características internacionais não se reconduz, contudo, à figura de organização internacional *propriu sensu*, parece inculcar, com muita segurança, que inexistente uma verdadeira obrigação jurídica de concretização na lei doméstica de determinadas soluções apontadas em sede de recomendações. Contrariamente, por exemplo, ao que sucede com convenções no âmbito da OIT, por exemplo, a 87, estar-se-á, pois, no caso do GAFI, perante a figura da *soft law*.

9. Afirma-se ainda na Nota Justificativa que, «Segundo o GAFI, o Sistema R32



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

deve ser implementado, mas “sem restringir ou (a) pagamentos comerciais entre os países de bens e serviços, ou (b) a liberdade de movimentos de capitais de qualquer forma”. A R32 define que os membros devem pôr em prática um sistema de declaração, um sistema de revelação ou um sistema misto para detectar se os viajantes transportam consigo quantidade relevante de NINP. Num sistema de declaração, devem ser os viajantes a revelar, por sua iniciativa, à autoridade competente. Num sistema de revelação, os viajantes são obrigados a informar sobre os NINP que transportam apenas se forem interpeladas para esse efeito pela autoridade competente.».

CS
Y
A
CA
Jm
Cen
M

Mais se escrevendo que «Os membros têm a flexibilidade de adoptar o sistema que melhor se adapte às suas circunstâncias particulares. Todavia, quanto à quantidade relevante de NINP, o GAFI recomenda que a legislação exija o controlo do transporte transfronteiriço de NINP no montante superior ao limiar de USD / EUR15 000,00.».

10. Finalmente, refere a Nota Justificativa que «A nova lei constituirá mais um instrumento jurídico de concretização de medidas de combate ao crime de branqueamento de capitais, já previstas na Lei n.º 2/2006 (Prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais), e ao financiamento do terrorismo, em conformidade com a Lei n.º 3/2006 (Prevenção e repressão dos crimes de terrorismo).».

11. No que respeita às soluções preconizadas, esclarece a Nota Justificativa que, «Na presente proposta de lei, procura-se que a RAEM satisfaça os padrões internacionais neste domínio, sem desconsiderar as próprias especificidades.».

Note-se que, tal como se explicita nas próprias recomendações do GAFI, a



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

concretização das recomendações não habilita, nem pode significar, a violação dos princípios vigentes em dado ordenamento jurídico, no caso o da RAEM.

12. Sendo que, nos termos do mesmo documento que vimos citando, as soluções gerais preconizadas são as seguintes:

«1) No conceito dos NINP, não estão incluídos o ouro e outros metais e pedras preciosas, porque o GAFI preconiza Recomendações específicas relativamente a eles;

2) A fim de permitir uma adaptação flexível à evolução das Recomendações internacionais, entende-se estabelecer um conceito de montante de referência, a concretizar por Despacho do Chefe do Executivo. Segundo o projecto elaborado para acompanhar esta iniciativa legislativa, a RAEM irá estabelecer um montante de referência aproximado ao referido limiar de USD / EUR15 000,00, ou seja, 120 000 patacas;

3) O sistema de declaração é um sistema misto, ou seja, de declaração, para o viajante que entra na RAEM, e de revelação, para o viajante que sai da RAEM;

4) Para que a implementação da R32 não prejudique a circulação dos viajantes nos postos fronteiriços, impõe-se para já uma abordagem cautelosa, e que se insere nos padrões internacionais, permitindo que o controlo alfandegário possa funcionar num sistema simplificado, designado de duplo circuito ou sistema vermelho/verde. Neste sistema, o viajante que entra na RAEM tem necessariamente de declarar quando transporte consigo NINP de montante igual ou superior a 120 000 patacas, passando pelo circuito vermelho ("Red channel"); se passar pelo circuito verde ("Green channel") tal equivale a declarar que não transporta consigo NINP de montante igual ou superior a 120 000 patacas;

CS
ca
jmr
Clín -
M



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

5) *O viajante que saia da RAEM só tem de declarar se transporta, ou não, consigo, NINP de montante igual ou superior a 120 000 patacas se para tal for interpelado por agente dos Serviços de Alfândega (SA) em serviço;*

6) *Não estão abrangidos na obrigação de declaração os viajantes em escala na RAEM para outro destino, por curta duração, sem que efectuado qualquer registo de migração;*

7) *A violação das obrigações declarativas constituirá infracção administrativa, punível com multa de 1 000 a 500 000 patacas. Prevê-se, no entanto, a possibilidade de atenuação ou não aplicação das multas em casos justificados (erro não censurável na contagem de notas, não consideração de uma variação de cotação recente da divisa transportada, etc.);*

8) *A responsabilidade pelo controlo, fiscalização e aplicação das sanções é cometida aos SA. Para esse efeito, prevê-se que os agentes dos SA possam efectuar revista de bagagem, revistas pessoais e, havendo indícios de que os NINP possam estar associados ou resultem de actividades ilícitas, reter esses bens até à chegada do órgão de policia criminal competente.*

Os SA e demais entidades públicas intervenientes promoverão acções de informação e divulgação junto do público, em geral, e das agências de viagens e outros operadores dos sectores turístico e de transportes, nas duas línguas oficiais da RAEM e em língua inglesa.».

13. Concluída a vista, genérica, do que vem exposto na Nota Justificativa cumpre, então, em sede de apreciação na generalidade, analisar algumas questões deveras relevantes, nomeadamente o acerto de algumas das soluções preconizadas em face do ordenamento jurídico da RAEM, em especial o seu cotejo face a normas e



princípios de patamar superior ou paramétrico, para lá do esclarecimento de algumas afirmações apresentadas ao longo da Nota Justificativa.

14. Mas, antes disso, importa ainda, mesmo que de forma abreviada, dar notícia do que vem exposto no *APG/OGBS MUTUAL EVALUATION REPORT ON Macau, China, As adopted 24 July 2007 by the APG Plenary*, isto é, o relatório resultante da avaliação mútua sobre Macau, adoptado em Julho de 2007 – isto é, há uma década – pelo APG.

Isto, claro está, no que respeita em concreto à sobredita Recomendação 32.

15. A Recomendação 32² estipula o seguinte:

«Transportadores de fundos

Os países deveriam ter medidas para detectar o transporte transfronteiriço de moedas e de outros instrumentos negociáveis ao portador, inclusive por meio de um sistema de declaração ou de um sistema de revelação.

Os países deveriam garantir que suas autoridades competentes dispõem de autoridade legal para reter ou restringir as moedas ou os outros instrumentos negociáveis ao portador que forem suspeitos de estar relacionados com o financiamento do terrorismo, lavagem de dinheiro ou crimes antecedentes, ou que

² Cfr., as versões portuguesas em, *As Recomendações do GAFI*, Fevereiro de 2012, OCDE/GAFI, BP e Tradução feita sob a coordenação do Conselho de Controle de Actividades Financeiras (COAF). Lamenta-se que nem este Relatório, velho de uma década já, nem as Recomendações, com muitos anos de existência, se achem oficial e publicamente disponibilizados, nas duas línguas oficiais, nem pelo GIF, nem por outra entidade pública na Região Administrativa Especial de Macau. Sugere-se que tais omissões venham a ser formalmente corrigidas num futuro o mais próximo possível.



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters 'es', 'Ar', 'cas', 'jm', 'Cla', and 'm'.

tenham sido objecto de declaração ou revelação falsas.

Os países deveriam assegurar que sanções efectivas, proporcionais e dissuasivas sejam aplicadas às pessoas que façam declarações ou revelações falsas. Nos casos em que a moeda ou os outros instrumentos negociáveis ao portador estiverem relacionados com a lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo ou outros crimes antecedentes, os países também deveriam adoptar medidas, inclusive legislativas, consistentes com a Recomendação 4, que permitam o confisco do dinheiro ou dos instrumentos.».

16. Assinale-se ainda a existência da *Nota interpretativa da recomendação 32 (transportadores de valores)*. E que aqui, por comodidade de referência, e clarificação, também se reproduz.

«A. OBJETIVOS

1. A Recomendação 32 foi desenvolvida com o objectivo de garantir que os terroristas e outros criminosos não possam financiar suas actividades ou para lavar os proventos de seus crimes por meio do transporte físico transfronteiriço de divisas e instrumentos negociáveis ao portador. A Recomendação se concentra, especificamente, em garantir que os países possuam medidas para: (a) detectar o transporte físico transfronteiriço de divisas e instrumentos negociáveis ao portador; (b) impedir ou restringir divisas ou instrumentos negociáveis ao portador que estejam sob suspeita de estarem relacionados a financiamento do terrorismo ou lavagem de dinheiro; (c) impedir ou restringir divisas e instrumentos negociáveis ao portador declarados ou informados de maneira falsa; (d) aplicar sanções apropriadas nos casos de declaração ou informação falsa; e (e) permitir o confisco de divisas ou instrumentos negociáveis ao portador que estejam relacionados a financiamento do terrorismo ou



lavagem de dinheiro.

B. TIPOS DE SISTEMAS QUE PODEM SER IMPLEMENTADOS PARA TRATAR A QUESTÃO DOS TRANSPORTADORES DE VALORES

2. Os países poderão cumprir suas obrigações da Recomendação 32 e desta Nota Interpretativa ao implementarem um dos tipos de sistemas a seguir. No entanto, os países não são obrigados a usarem o mesmo tipo de sistema para transporte de divisas ou instrumentos negociáveis ao portador ao entrar ou sair do país.

Sistema de Declaração

3. Todas as pessoas que fizerem um transporte físico transfronteiriço de divisas ou instrumentos negociáveis ao portador (INP), com valor que exceda um limiar máximo pré-definido de US\$/EUR 15.000 serão obrigadas a submeter uma declaração para as autoridades competentes. Os países poderão optar por um dos três tipos sistemas de declaração a seguir: (i) sistema de declaração por escrito para todos os viajantes; (ii) sistema de declaração por escrito para os viajantes que estejam levando um valor em espécie ou INP acima de um limiar; e (iii) sistema de declaração oral. Estes três sistemas estão descritos abaixo em sua forma pura. No entanto, é comum que os países adotem um sistema misto. a. Sistema de declaração por escrito para todos os viajantes: Nesse sistema, todos os viajantes devem preencher por escrito uma declaração antes de entrar no país. Isso inclui questões presentes em formulários de declaração comuns ou de alfândega. Na prática, os viajantes precisam fazer uma declaração se estão ou não carregando dinheiro ou INP (por exemplo, marcando a opção "sim" ou "não"). b. Sistema de declaração por escrito para os viajantes que estejam levando valores acima de um limiar: Neste sistema, todos os viajantes que estejam levando um valor em dinheiro ou INP acima de um limiar pré-definido são obrigados a preencherem por escrito um formulário de declaração. Na prática, o viajante não é obrigado a preencher nenhum formulário se não estiver levando

CS
A
ca
j
Clan
M



dinheiro ou INPs acima do limiar definido. c. Declaração oral para todos os viajantes: Neste sistema, todos os viajantes são obrigados a declarar verbalmente se estão carregando um valor em dinheiro ou INP acima de um limiar predefinido. Isso normalmente é feito nos postos de alfândega de entrada em que os viajantes tenham que escolher entre o “canal vermelho” (bens a declarar) e o “canal verde” (nada a declarar). A escolha de canal que o viajante faz é considerada a escolha oral. Na prática, os viajantes não declaram por escrito, mas são obrigados a se reportar activamente a um oficial de alfândega.

Sistema de informação:

4. Os países poderão optar por um sistema em que os viajantes sejam obrigados a fornecer às autoridades informações apropriadas a pedido. Nesses sistemas, não há exigência para que os viajantes façam uma declaração oral ou por escrito. Na prática, os viajantes devem ser obrigados a darem uma resposta verdadeira às autoridades competentes se assim solicitado.

C. ELEMENTOS ADICIONAIS APLICÁVEIS A AMBOS OS SISTEMAS

5. Qualquer que seja o sistema implementado, os países deveriam se assegurar de que seu sistema incorpore os seguintes elementos: (a) O sistema de declaração/informação deverá se aplicar tanto ao transporte de dinheiro e INPs que estejam entrando ou saindo do país. (b) Ao descobrirem uma declaração/informação falsa de divisas ou instrumentos negociáveis ao portador ou a falta de declaração/informação, as autoridades competentes designadas deveriam ter a autoridade de solicitar e obter mais informações do transportador com relação à origem do dinheiro ou das INPs e seu uso pretendido. (c) As informações obtidas por meio do processo de declaração/informação deveriam ser disponibilizadas para UIF, seja por meio de um sistema em que a UIF seja notificada sobre incidentes suspeitos de transporte transfronteiriço ou através da disponibilização das informações de



declaração/informação directamente para a UIF de outras maneiras. (d) Domesticamente, os países deveriam garantir que haja coordenação adequada entre a alfândega, imigração e outras autoridades relacionadas a assuntos relacionados com a implementação da Recomendação 32. (e) Nos dois casos a seguir, as autoridades competentes deveriam ser capazes de impedir ou restringir o dinheiro ou INPs por tempo razoável, de forma a averiguar se existem evidências de lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo: (i) quando houver suspeita de lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo, ou (ii) se houver falsa declaração ou falsa informação. (f) O sistema de declaração/informação deverá comportar a maior quantidade possível de cooperação e assistência internacional de acordo com as Recomendações 36 a 40. Para facilitar tal cooperação, nos casos em que: (i) seja feita declaração ou informação com valor excedendo o limiar máximo de USD/EUR 15.000, ou (ii) houver declaração ou informação falsa, ou (iii) houver suspeita de lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo, tais informações serão retidas para o uso de autoridades competentes. No mínimo, as informações deveriam incluir: (i) o valor de dinheiro ou INPs declarados, informados ou detectados, e (ii) os dados de identificação do portador. (g) A Recomendação 32 deverá ser implementada sujeita a rígidas salvaguardas para garantir o uso adequado de informações e sem restringir: (i) pagamentos comerciais de bens e serviços entre países, nem (ii) a liberdade de movimentos de capital, de qualquer forma.

D. SANÇÕES

6. As pessoas que fizerem declarações ou informações falsas estarão sujeitas a sanções efectivas, proporcionais e dissuasivas, nas esferas criminal, civil ou administrativa. As pessoas que fizerem transporte transfronteiriço físico de divisas e instrumentos negociáveis ao portador relacionados ao financiamento do terrorismo, lavagem de dinheiro ou crimes antecedentes também estarão sujeitas a sanções efectivas, proporcionais e dissuasivas, nas esferas criminal, civil ou administrativa, e estarão sujeitas a medidas que permitiriam o confisco do dinheiro ou INPs em questão,



de maneira consistente com a Recomendação 4. 7. As autoridades responsáveis pela implementação da Recomendação 32 deveriam possuir recursos financeiros, humanos e técnicos adequados. Os países deveriam possuir processos para se assegurar de que os funcionários dessas autoridades mantenham alto padrão profissional, inclusive padrões de confidencialidade, além de serem idóneos e aptos.

E. OURO, METAIS PRECIOSOS E PEDRAS PRECIOSAS

8. Para os propósitos da Recomendação 32, não estão incluídos ouro, metais preciosos e pedras preciosas, apesar de sua alta liquidez e uso em certas situações como moeda de troca ou transmissão de valor. Estes itens podem ser cobertos em outras leis e regulamentações aduaneiras. Se um país descobrir movimento incomum de ouro, metais preciosos ou pedras preciosas, poderá considerar notificar, conforme apropriado, o Serviço de Alfândega ou outras autoridades competentes dos países onde tais itens se originaram e/ou para onde serão destinados, e deveriam cooperar com o objectivo de estabelecer a fonte, destino e propósito da movimentação de tais itens e de adoptar acções adequadas.

GLOSSÁRIO DE TERMOS ESPECÍFICOS USADOS NESTA RECOMENDAÇÃO

***Declaração falsa** – refere-se a uma distorção do valor do dinheiro ou INPs sendo transportados, ou uma distorção de outros dados relevantes que sejam exigidos para a apresentação na declaração ou pelas autoridades. Isso inclui a falta de declaração exigida.*

***Informação falsa** – refere-se a uma distorção do valor do dinheiro ou INPs sendo transportados, ou uma distorção de outros dados relevantes solicitados na informação ou pelas autoridades. Isso inclui a falta de uma informação exigida.*



Relacionado ao financiamento do terrorismo ou lavagem de dinheiro – quando usado para descrever dinheiro ou INPs, refere-se a dinheiro ou INPs que sejam; (i) proventos, usados, de uso pretendido ou alocado no financiamento do terrorismo, actos ou organizações terroristas, ou (ii) branqueados, proventos da lavagem de dinheiro ou crimes antecedentes, ou instrumentos usados ou de uso pretendido no cometimento de tais crimes.

Transporte transfronteiriço físico – refere-se ao transporte físico de dinheiro ou INP, entrando ou saindo de um país para outro. O termo inclui os seguintes meios de transporte: (1) transporte físico por pessoa física, ou em sua bagagem ou veículo, (2) frete de dinheiro ou INPs em cargas em contentores ou (3) envio via correio de dinheiro ou INP por pessoa física ou jurídica.»

17. Cabe agora dar um relance ao conteúdo do relatório do APG, de há dez anos, no que respeita a esta temática.

Assim, e de um modo parcelar:

«318. The designated competent authority relegated to the oversight of illicit cross border currency movement is the Macau Customs Service (SA). According to Law No. 11/2001, the SA is responsible to prevent customs fraud, illicit trafficking and ensure the protection of intellectual property rights. The SA is not responsible for the regulation of legal cross-border currency movements.

320. Macau, China has neither a declaration system nor a disclosure system currently in place. There is also currently no plan by Macau, China officials to put either system in place. In addition, due to both external and internal policies, the system currently in place in Macau, China does little to combat cash smuggling, and in fact could be conducive to such activity, for the following reasons: • The PRC currency controls (limit of RMB 20,000 per day per person) and many visitors to Macau, China



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters 'CS' and several illegible signatures.

physically carry significant amounts of cash or resort to the use of informal cash transfer mechanisms to and from the mainland; In an effort to prevent adverse impact on its gaming industry, Macau, China has traditionally not had AML/CFT provisions similar to those stipulated in SR IX, integrated into its customs requirements and procedures. Thus, Macau, China has neither adopted nor implemented an AML/CFT program to deal with the cross border movement of money.

321. Only recently has Macau, China begun recording the movement of large amounts of cross-border cash (above the threshold of MOP 300,000 or approximately US\$37,500). However, the Evaluation Team's visit with border customs and immigration facilities revealed there to be no current inspection program for such transfers nor a plan to initiate such inspections. Any identification of illicit cash couriers is likely revealed in the course of existing customs inspections/supervision efforts on the part of authorities. If cash movements above the MOP 300,000 are detected, the movement is catalogued and the individual(s) carrying the cash is allowed to proceed. There are currently no provisions in place for reporting such transactions at the moment.

323. According to Law No. 7/2003 (External Trade Law), Article 10, Macau, China has an import/export declaration system calling for individuals to declare "a value exceeding MOP 5,000 (US\$625). However, this provision is not applicable to "goods transported as luggage... for the use and consumption of natural persons". For this reason, should cash be carried "as luggage", such cash, even if carried for illicit purposes or derived through illicit means, are not subject to reporting. There is no proactive disclosure or declaration form for cash that is conducted on a targeted basis through leads or initiatives generated through law enforcement or intelligence bases. As described earlier, the integration between judicial police and customs authorities in this manner is lacking.

324. Macau, China has indicated that a declaration system for passengers is under study. The contents or progress of this study so far conducted were not provided to the evaluation team.

325. In the event of a false declaration, Law No. 7/2003 "External Trade Act," Article 37 only makes reference to an ability to levy fines.



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

Handwritten initials and signatures on the right margin, including 'CS', 'JY', 'A', 'CA', 'JMR', 'Alan', and 'M'.

326. While in practice, there is no “false” declaration or disclosure for cash couriers entering or exiting Macau, China (as the SA does not ask travellers to either declare or disclose currency), currency may be detected based on x-ray or hand search of luggage of luggage. These efforts do not occur on a systemic or targeted basis.

327. The current practice, as decided by the Director General of the SA is to generate large cash movement reports for all cash couriers carrying over MOP 300,000 whether voluntarily disclosed or detected in the course of Custom searches. When detected, Customs officers are using existing legal powers in an attempt to obtain additional data. Since implementing this practice in November 2006, the Customs Service has documented six large cash movements – those exceeding the threshold – and has passed detailed information to the PJ for further investigation (typically an interview of the cash courier). Beyond these efforts, there have been no follow up actions, nor specific enforcement actions initiated.

329. As authorized under law, SA officials are able to use the aforementioned authorities to stop or restrain currency or bearer negotiable instruments crossing into Macau, China so as to aid in the investigative efforts of the PJ as to the source or nature of funds. According to Macau, China officials, such efforts have been limited to single follow up interviews with individual courier subjects. There is no evidence of the PJ having arrested a cash courier on suspicion of ML or FT. This also despite the fact that there exist several identified cases by PJ involving the couriering of reportedly large sums of cash.

330. The SA does not enforce a declaration or disclosure system for cross border cash couriers – both into or out of Macau, China. Rather, currency movements are detected through random inspections undertaken in the course of normal customs duties.

331. If a Customs officer suspects ML or FT, a large cash movement report is filed. As noted above, there have been six large cash movements detected since November 2006. However, when asked by the evaluation team for a report template or an exemplar report, the SA was unable to provide such documentation. It does not appear that this information is maintained by the SA. Macau, China’s newly created



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

GIF currently does not carry this information.

332. *Currently, the SA does not provide any data to Macau, China's newly created GIF. Rather, all suspicious activity is referred directly to the PJ for investigation.*

335. *There is no working level coordination between the SA, Immigration (PSP), and/or the GIF, other than the AML/CFT Workgroup. There are reported monthly meetings between the Directors General of the SA and the PJ. Macau, China has not yet formulated a plan for interagency cooperation between these entities.*

339. *Like many of Macau, China's law enforcement agencies, the SA appears to operate its international liaison and cooperation through informal channels as opposed to well-defined and operational MOUs or agreements.*

343. *The Customs Service was unable to provide data/statistics regarding international cooperation, which prevented the team from assessing the effectiveness of implementation.*

344. *According to Law No. 7/2003, "External Trade Act", Article 37, the fines are:*

- *For failure to complete the required declaration - MOP1,000 to MOP50,000 and the goods shall be confiscated and declared property of the MSAR*
- *Under reporting of goods – MOP5,000 to MOP100,000 and the goods shall be confiscated and declared property of the MSAR*

345. *While these provisions currently exist, there is no evidence to suggest that fines have ever been administered against cash couriers suspected of ML or FT. No statistics were made available as to the application of fines in the instances for which reports/cases were generated.*

346. *While ML is now criminalized in Macau, China there is no criminal sanction for failure to declare or to truthfully declare the carrying of cash of any value, including over the stated threshold.*

347. *Should Macau, China apply Law No. 7/2003, and instil a system as per SRLX to detect illicit cross border cash movements, the fines described above would appear to be effective, proportionate and dissuasive with respect to such activity.*

美 CS
3
A
C
J
C
M



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

Handwritten notes on the right margin: "cs", "3 y", "An", "ca", "jmr", "Clan", "M".

348. *The Immigration Service (PSP) maintains a database that includes individuals designated by the United Nations Al-Qaeda and Taliban Sanctions Committee in accordance with UNSCR 1267(1999).*

349. *The PJ reports that no individuals named under the Resolution 1267 process have attempted to enter or leave Macau, China.*

350. *According to Law No. 7/2003 (External Trade Law), Article 10, Macau, China has an import/export declaration system calling for individuals to declare "a value exceeding MOP 5,000 (US\$625). There is no statistical information to suggest that the SA has applied this law to any store of value other than cash (which only began as of November 2006). Thus, while the provision technically exists that such that stores of value – other than cash – could be discovered, such efforts have not been made to date.*

354. *The GIF is currently operating on a paper format for STRs as submitted by covered institutions. There does not appear to be a process for transmitting large cash movements to the GIF in any systemic way, nor have the few existing records been transmitted to the GIF from Customs authorities.*

355. *There is no obligation to make a declaration of cash either coming into or leaving Macau, China nor for those movements above a specific threshold.*

356. *X-ray technology is currently in use at some of the border crossings for use for Customs inspection purposes, however, in practice, only individuals with large sealed boxes/containers are subject to x-ray inspection – and only on suspect of goods being brought in. As described, personal luggage is not inspected.*

360. *The reverse burden of proof is not applied in Macau, China. Rather, travellers are allowed to import as much currency as desired due to the lack of specific systems or controls in place. Investigations of suspicious travellers appear to consist of traveller interviews only and only on a referral basis. There is no record of any confiscation of currency – generally speaking or those based on false declarations or links to criminal activity.*

371. *There are publicly available customs statistics related to intellectual property piracy, trade violations (agriculture), illegal immigration and illegal*



Handwritten notes and signatures on the right margin, including initials 'CS', 'AV', 'Cm', 'Jm', 'Cm', and 'M'.

narcotics. There is minimal data regarding the identification of cash couriers since November 2006.

372. Additionally, according to Law No. 7/2003 “External Trade Act”, Article 10, transporters of goods valued at over MOP5,000 are required to make a declaration.. Banks, jewellery shops and any other business entity is required to declare movements of currency, gold, precious stones and metals. However, SA officials were unable to provide statistics related to these few declared cross-border movements. Given that Macau, China does not enforce its declaration system, there are no statistics on the effectiveness and efficiency of its systems.

373. As a systemic problem in multiple instances and in multiple sectors, the Evaluation Team assessed that Macau, China does not appear to view statistics as a diagnostic tool that could be used to improve effectiveness of implementation of its regime. Rather, it is perceived that Macau, China produces statistics in order to satisfy international requirements.».

E, neste seguimento do diagnóstico realizado há uma década, foram formuladas as seguintes recomendações e emitidos os seguintes comentários:

«RECOMMENDATIONS AND COMMENTS

374. *It is recommended that Macau, China:*

- *Conduct a threat assessment of cross-border cash movements and known methods for moving cash into and out of Macau, including for illicit purposes;*
- *Develop and enforce a declaration policy with a threshold appropriate for Macau, China’s economy (based on the threat assessment), and in keeping with international standards – SRIX provisions and the SR IX best practices paper;*
- *Criminalize untruthful or false declarations;*
- *Consider integrating the Immigration Service and the SA in order to effectively control all border crossings. This would allow for more rigorous inspection of suspicious individuals or known criminal elements;*
- *For inspection of travellers, consider substantially increasing the number of*



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

inspectors available.

- *Consider improving the quality and quantity of x-ray and other inspection equipment commensurate with the significant daily throughput in Macau, China.*
- *Consider using a “constant random” methodology for inspecting passengers in addition to targeted searches based on suspicion or intelligence information.*
- *Develop and implement a working-level group between the SA and the PJ to coordinate practices and procedures. The PJ should provide the SA with information from investigations that can be incorporated in the threat assessment;*
- *Incorporate targeted based enforcement, based on law enforcement and intelligence information;*
- *The SA should maintain detailed computerized reports concerning detected large cash cross-border movements. This information should be used to follow-up with the PJ in order to improve procedures and improve targeting of suspected cash couriers. Additionally, this information should be regularly shared with/reported to the GIF;*
- *Maintain detailed statistics concerning seizures in order to gauge the effectiveness of inspection techniques. This information should be shared with other law enforcement agencies and the GIF for diagnostic purposes;*
- *Maintain detailed statistics concerning domestic and international cooperation. This information should reflect requests made and received. This information should be used for follow-up with liaison contacts for diagnostic purposes;*
- *Train Customs Officers in AML/CFT requirements and the provisions laid out in SR IX and its best practices paper;*
- *Customs should develop an outreach program to train the employees of land, sea and air carriers regarding the identification of suspicious behaviour.».*

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including initials like 'CS', 'A', 'CN', and a signature that appears to be 'Clan'.

18. Algumas das questões suscitadas recebem resposta adequada com a aprovação desta proposta de lei, nomeadamente quanto ao sistema de declaração.

Handwritten mark or signature at the bottom right corner.



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

A resposta a outras questões não é de índole legislativa mas sim de ordem burocrática, organizacional-administrativa, entre outras.

19. Inicie-se esta análise pela referência à instituição de um sistema de declaração e de um sistema de revelação, consoante em causa esteja a entrada ou a saída da RAEM.

Recorde-se que a recomendação 32 sugere que os membros devem pôr em prática um sistema de declaração, um sistema de revelação ou um sistema misto para detectar se os viajantes transportam consigo determinada quantidade de numerário relevante. Num sistema de declaração, devem ser os viajantes a revelar, por sua iniciativa, à autoridade competente. Num sistema de revelação, os viajantes são obrigados a informar sobre os NINP que transportam apenas se forem interpeladas para esse efeito pela autoridade competente.

Sublinhe-se que as diversas ordens jurídicas têm a flexibilidade de adoptar o sistema que melhor se adapte às suas circunstâncias particulares.

O sistema preconizado é um sistema misto, ou seja, de declaração, para o viajante que entra na RAEM, e de revelação, para o viajante que sai da RAEM;

Anote-se que, nos termos do artigo 3.º da proposta de lei - Obrigação de declaração à entrada na Região Administrativa Especial de Macau - se estabelece que qualquer pessoa singular, à entrada na RAEM, transporte consigo numerário e/ou instrumentos negociáveis ao portador cujo valor global atinja ou ultrapasse o montante de referência (que, na lei, se desconhece...), deve declarar esse facto aos agentes dos Serviços de Alfândega.

Mais se refere que, nos locais de entrada na RAEM em que exista o sistema de



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

duplo circuito:

«1) A passagem do viajante pelo circuito verde corresponde à declaração de que o mesmo não transporta consigo numerário e/ou instrumentos negociáveis ao portador cujo valor global atinja ou ultrapasse o montante de referência;

2) A vontade de apresentar a declaração para cumprimento do dever referido no número anterior manifesta-se através da passagem do viajante pelo circuito vermelho.».

Já no regime previsto no artigo 4.º da proposta de lei – Obrigação de declaração à saída da RAEM – se estatui que qualquer pessoa singular que, à saída da RAEM, transporte consigo numerário e/ou instrumentos negociáveis ao portador cujo valor global atinja ou ultrapasse o montante de referência, deve declarar esse facto, se for interpelado para o efeito pelos agentes dos SA.

Em complemento, o artigo 5.º trata da individualidade das declarações, respectivos comprovativos e impressos, o artigo 6.º estabelece um amplo leque de poderes de fiscalização, incluindo interpelar os viajantes, numa base aleatória ou por sondagem ou segundo determinados indicadores, para que aqueles prestem informações adicionais e apresentem o seu passaporte ou outros documentos de identificação, o bilhete de passagem e facturas ou outros documentos relativos à proveniência ou destino do numerário ou instrumentos negociáveis ao portador transportados e revistar a bagagem declarada ou não declarada dos viajantes, revendo o respectivo conteúdo, e efectuar a sua revista pessoal, verificando os bens e objectos trazidos por si ou no respectivo vestuário e acessórios.

20. Uma outra questão a referir em sede de apreciação na generalidade radica na análise a vários preceitos e garantias da Lei Básica no que respeita a ideias



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

essenciais do mercado na RAEM e seu funcionamento livre.

A proposta de lei visa estabelecer um sistema de transporte transfronteiriço de numerário e de instrumentos negociáveis ao portador, mas houve Deputados que manifestaram preocupações ou dúvidas relativamente à possibilidade de este mecanismo poder constituir uma violação do disposto no artigo 109.º da Lei Básica, «O Governo da Região Administrativa Especial de Macau garante o livre fluxo de capitais, incluindo a sua entrada e saída da Região.», e do artigo 111.º, «A Região Administrativa Especial de Macau segue a política de comércio livre e garante o livre fluxo de produtos, bens incorpóreos e capitais.».

O Governo esclareceu estas dúvidas, considerando que a Lei Básica, nestes preceitos, não era colocada em causa e, por outro lado, este sistema que se visa implementar, para além de comum em muitas partes do mundo, não impede o fluxo de capitais, não o proíbe, antes demanda uma declaração relativa ao fluxo de capitais.

A Comissão acatou as explicações do proponente sobre esta questão.

21. Uma primeira ordem de questões e dúvidas suscitadas desde logo pela Nota Justificativa relaciona-se com a natureza das entidades internacionais em causa, isto é o GAFI e o APG, e com a natureza jurídica das recomendações do GAFI.

Assim, como referido no documento antes citado, a Comissão falou com o proponente sobre o facto de a Nota Justificativa da proposta de lei citar três entidades, isto é, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, o Grupo de Acção Financeira e o Grupo Ásia-Pacífico contra o Branqueamento de Capitais. Perguntou-se se são todas elas verdadeiramente organizações internacionais? Se existe uma relação de dependência hierárquica entre elas? Se tem a RAEM alguma relação com elas, nomeadamente se é parte? Em caso afirmativo, qual? Solicitou-se o



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

esclarecimento formal por parte do proponente.

Face a isso, o proponente respondeu o seguinte:

«A RAEM é membro do Grupo Ásia-Pacífico Contra o Branqueamento de Capitais (APG). O APG é uma organização internacional autónoma, do tipo colaborativo, fundada em Bangkok, Tailândia, em 1997. O APG desenvolve a sua missão com o apoio e participação de outras entidades e organizações internacionais, tais como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OECD) e o Grupo de Acção Financeira Internacional (GAFI, ou FATF, na sigla em língua inglesa).

O GAFI não é uma organização internacional: é uma “task force”, um grupo de trabalho, de natureza temporária, composto pelos governos dos membros que concordaram em fundá-lo com determinados objectivos e projectos específicos. Um dos objectivos fixados ao GAFI foi o de definir as melhores medidas e práticas (padrões) em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo.

O APG impõe à RAEM, por causa da qualidade de membro da Região, que esta cumpra os padrões. Porém, o APG não definiu ele próprio, esses padrões: indicou à RAEM que deveria seguir as medidas e práticas padrões definidos pelo GAFI (que este denomina de “Recomendações”).

Assim, A RAEM, ao implementar a “Recomendação” 32, a propósito do controlo do transporte transfronteiriço de numerário e instrumentos negociáveis ao portador, está a cumprir, do ponto de vista substancial e jurídico, uma obrigação assumida perante o APG, ou por outras palavras, está a cumprir uma indicação do APG (se bem que uma indicação por remissão para o padrão definido pelo GAFI) e não uma indicação do GAFI.»



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

M
CS
Ar
L
C
J
Clín -

A Comissão acolheu a explicação supra-citada do proponente.

Repete-se que, se bem que se tenham registado opiniões no sentido de as recomendações do GAFI não corresponderem a obrigações de direito internacional e/ou de nem o GAFI – e o APG – em si mesmo ser considerado uma organização internacional, a Comissão entende que a decisão de alterar o quadro jurídico em vigor na RAEM no sentido de o aproximar do teor daquela recomendação 32, é uma decisão política do Governo, que é legítima e foi aprovada pelo Plenário na generalidade.

Tal como a Proposta de Lei intitulada «Alteração às Leis n.º 2/2006 - Prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais e n.º 3/2006 - Prevenção e repressão dos crimes de terrorismo» aprovada, ultimamente por este hemiciclo, em que a respectiva Comissão Permanente afirma claramente, no seu parecer, o seguinte: «O cumprimento das obrigações jurídicas que recaem sobre a Região por via das convenções de direito internacional da ONU aplicáveis a Macau e das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas é obrigatório, enquanto que o das recomendações emanadas por organizações intragovernamentais é facultativo.»³

22. Uma outra questão a merecer análise em sede de apreciação na generalidade atém-se à consideração e respeito pelas línguas oficiais, mormente no que diz respeito ao procedimento legislativo e, no final, à publicação das leis.

Isto é, por razões evidentes, as leis devem ser bem escritas nas línguas oficiais e ambas as versões deverão ter uma verdadeira correspondência de sentido. Isto é, a norma que se lê em língua chinesa deverá corresponder exactamente à norma que resulta da sua leitura em língua portuguesa.

³ 3.ª Comissão Permanente, Parecer n.º 3/V/2017, Proposta de Lei intitulada "Alteração às Leis n.º 2/2006 - Prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais e n.º 3/2006 - Prevenção e repressão dos crimes de terrorismo", sublinhado nosso.

y



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

M
K
CS
3
Ar
ca
jm
clm

Ora, todas as versões informais apresentadas pelo proponente, havia um caso de não correspondência entre as duas versões! Referimo-nos ao artigo 10.º epígrafado *Reincidência*. Posteriormente, na recta final, procedeu o proponente à devida harmonização do preceito em ambas as línguas oficiais.

Adite-se que não é a primeira vez que tal situação ocorre. No passado, tal aconteceu com uma proposta de lei tratada nesta 1.ª Comissão. Vale, pois, a pena, recordar aqui o que então se escreveu, quanto mais não seja para deixar bem clara esta questão e prevenir eventuais futuros casos.

No Parecer n.º 2/IV/2012, da 1.ª Comissão Permanente, *Proposta de Lei denominada «Condicionamento da entrada, trabalho e jogo nos casinos»*, pode ler-se, com interesse e aproveitamento o seguinte.

«Num sistema jurídico bilingue, como é o da RAEM, verificando-se que há discrepância entre as duas línguas oficiais relativamente a um normativo proibitivo fica fundada a dúvida de se saber o que pretendeu realmente o legislador. Em alinhamento com a necessidade de paridade das versões nas duas línguas oficiais num sistema bilingue⁴, Chan Chi Biu⁵ refere que «verifica-se assim que o objectivo subjacente à produção legislativa bilingue é tornar os textos chinês e português iguais, para que a RAEM e os seus tribunais os aceitem com confiança.». Tenha-se presente que de acordo com o artigo 1.º (Línguas oficiais) do Decreto-Lei n.º 101/99/M, de 13 de Dezembro, as duas línguas oficiais são meios válidos de expressão de actos jurídicos, devendo ambas ser utilizadas nos diplomas legais.».

⁴ Cfr. Sobre o bilinguismo jurídico na RAEM Tong Io Cheng/Wu Yanni *Legal transplant and the ongoing formation of Macau legal culture*, in XVIIIth International Congress in Comparative Law/Macau Regional Reports, (Coordinators Salvatore Mancuso and Tong Io Cheng) 2010, em especial, p. 37 e 38.

⁵ Cfr. *Tradução jurídica e produção legislativa bilingue em Macau – actualidade e perspetivação*, in Revista Administração n.º 95, Vol. XXV, 2012-1.º, 167-180, p. 168.

y



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

E adiante, afirma a então 1.^a Comissão Permanente:

«Chan Chi Biu avança ainda com a leitura que decorre do artigo 9.º da Lei Básica para mencionar que, se quanto à tradução da Lei Básica, a Decisão adoptada em 2 de Julho de 1993 pela Segunda Sessão do Comité Permanente da Oitava Legislatura da Assembleia Popular Nacional determina que «se houver discrepância sobre o sentido entre o texto em português e o texto em chinês, prevalece o da língua chinesa, [e] uma vez que aquela norma [a adoptada pelo Comité Permanente da ANP] incide apenas sobre a tradução da Lei Básica, não se aplica a todos os diplomas legais da RAEM, não existindo, neste sentido, nenhuma situação em que os diplomas em chinês prevalecem sobre os em português. Assim, o chinês e o português têm o estatuto legal idêntico, conforme se refere supra e nos termos do artigo 9.º da Lei Básica.»⁶. Perante esta realidade, Chan Chi Biu entende, e bem, que as divergências que se verifiquem entre o sentido em língua chinesa e em língua portuguesa devem ser resolvidas no âmbito do Decreto-Lei n.º 101/99/M, de 13 de Dezembro, que aprova o estatuto das línguas oficiais.»⁷

E mais se deixou escrito nesse mesmo Parecer:

«Uma vez mais e em alinhamento com a indispensabilidade de simetria das versões nas duas línguas oficiais num sistema bilingue como é o de Macau tenha-se presente a leitura de Chan Chi Biu, que consoante aqui já se deu a melhor nota, aponta para o capital de confiança que o registo a duas vozes tem de oferecer à comunidade e aos tribunais que a servem.» E mais: *«Esta Comissão já supra amplamente informou que considera as questões de discrepância nos textos legais entre as duas línguas oficiais um aspecto merecedor da maior atenção e tem-se apoiado na doutrina de Chan Chi Biu para firmar a importância na confiança e na fé que as duas vozes, num sistema bilingue, têm necessariamente que oferecer aos*

⁶ Cfr. Chan Chi Biu, *idem*, *Op. Cit.*, p. 169.

⁷ Cfr. Chan Chi Biu, *idem*, *Op. Cit.*, p. 170.



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

Handwritten notes: JM, CS, J, Ar

cidadãos e aos tribunais.»⁸

Mas, recorde-se, e em respeito pelas línguas oficiais e pelo seu estatuto, procedeu o Executivo, finalmente, à sua devida harmonização, o que deixa a Comissão satisfeita.

Handwritten notes: CS, JM, CLM

23. Um outro tipo de dúvidas suscitadas radica na forma de introduzir o teor das recomendações em legislação interna, a qual, se não for feita de uma forma cuidada, pode dar azo a dúvidas e incertezas.

Com efeito, logo em Plenário, a propósito do artigo 2.º da proposta de lei, foram suscitadas por Deputados várias dúvidas e sugeridas alterações com vista a uma melhor harmonização com o Direito vigente em Macau e respeito pelos seus institutos jurídicos estabelecidos.

Assim, alguns Deputados, desde logo em sessão plenária, apontaram o facto de esta lei, mormente neste artigo, recorrer a expressões técnico-jurídicas que não serão comuns nos sistemas romano-germânicos. Aponta-se, de resto, que tal sucede em vários casos de normas advenientes de concretização de recomendações do GAFI.

A definição na alínea 1) referente a “instrumentos negociáveis ao portador” inclui apenas o cheque e a livrança, faltando a letra. É de salientar que, nos termos do Código Comercial de Macau, a letra, o cheque e a livrança estão abrangidos no âmbito de títulos de crédito. Assim sendo, por que razão a letra foi excluída? Há uma justificação jurídica relevante? Sabe-se que em outras leis semelhantes a letra está

⁸ E afirmava-se: «Em última instância, como também já se aludiu, é ao Plenário desta Assembleia Legislativa que compete em sede de apreciação, de discussão e de votação na especialidade emitir a sua opinião sobre esta redacção tecnicamente insuficiente e para mais desconforme entre as versões em língua chinesa e em língua portuguesa.». Desta feita não foi necessário aguardar pela soberania do Plenário para resolver tão relevante assunto.

Handwritten signature



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

excluída ao passo que em outras se achará incluída.

Ainda nesta conformidade, e já em sede de Comissão, veja-se, o termo “instrumento”, empregado na versão portuguesa da proposta de lei, não está em conformidade com a expressão “títulos de crédito”, empregada no Código Comercial. Questionou-se se o Governo iria alterar estas expressões? Tal como terá manifestado abertura em sede de plenário?

Como se vê, foram várias e repetidas questões que foram colocadas, tendo em vista uma clarificação e uma melhor coadunação ao Direito de Macau.

Sublinhe-se que as dúvidas apresentadas pela Assembleia Legislativa são sérias, como, por exemplo, quanto ao título de crédito, à letra, à livrança e ao cheque.

O caso do artigo 2.º, alínea 1), quando inscreve o seguinte: *Instrumentos negociáveis ao portador: qualquer título ou instrumento monetário, tais como cheques de viagem e títulos negociáveis, quer ao portador quer endossados sem restrições, passados a um beneficiário real ou fictício, ou sob qualquer outra forma que permita a transferência do direito ao pagamento mediante simples entrega e instrumentos incompletos, incluindo cheques, livranças, e ordens de pagamento, assinados, mas com omissão do nome do beneficiário.*

É notório o recurso a conceitos que não se acham empregues no direito local, são-lhe estranhos. Isto quando no direito de Macau há já conceptualização adequada.

Por outro lado, numa rápida vista ao Código Comercial⁹ de imediato se apreende um Título especialmente dedicado a esta matéria *Dos títulos de crédito em*

⁹ Para além das ditas Leis Uniformes: *Convenção estabelecendo uma lei uniforme em matéria de letras e livranças*, e, *Convenção estabelecendo uma lei uniforme em matéria de cheques*, ambas vigentes na RAEM.



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

geral., artigos 1064.º e seguintes. E, posteriormente, dedica um título aos títulos de crédito em especial, aí incluindo a letra, a livrança e o cheque.

Ora, dificilmente se compreende, desde logo, a ausência da letra, que é uma ordem de pagamento, ao passo que a livrança, que é uma promessa de pagamento, se acha expressamente incluída no articulado.¹⁰

Relativamente a essa omissão expressa, o proponente respondeu o seguinte:

«A Comissão Permanente parece sugerir que se altere a definição (exemplificativa) de “instrumentos negociáveis ao portador”, inserindo a palavra “saque”.

Esta sugestão parece inadequada por duas razões: a primeira é a de que o conceito de saque é juridicamente impróprio, para o efeito pretendido. É possível que haja uma confusão com o conceito de “draft”, na terminologia inglesa. O objectivo da Comissão Permanente, segundo percebemos, seria o de inserir na definição legal o conceito “letra de câmbio” (“bill of exchange”, na terminologia inglesa), um tipo específico de título de crédito, regulado nos artigos 1134.º e seguintes do Código Comercial.

A segunda razão, e mais importante, é a de que a redacção proposta pelo Governo para a definição corresponde integralmente à definição internacional. Essa opção foi escolhida pelo Governo por apresentar duas vantagens: por um lado, assim a RAEM contribui para a internacionalização do padrão e, portanto, para a aplicação uniforme internacional; por outro, dada essa uniformidade, a definição legal da RAEM não é susceptível de criar alarme ou preocupações desnecessárias aos

¹⁰ Para elucidação, ver, por exemplo, José Engrácia Antunes, *Os títulos de crédito – uma introdução*, 2012, em especial páginas 51 e seguintes e 109 e seguintes.



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

viajantes.

Aliás, solução idêntica foi adoptada em Portugal e em toda a União Europeia – apesar de a União integrar países de sistema “common law” e de “civil law”. Isso pode ser verificado pela redacção do artigo 2.º, n.º 2, alínea a) do Regulamento (CE) n.º 1885/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Outubro de 2005, relativo ao controlo das somas em dinheiro líquido que entram ou saem da Comunidade.»

Na resposta acima mencionada, se bem que o proponente não tenha afirmado expressamente que a letra se achará incluída, recusou aditar a referência expressa depois de, numa primeira reunião, ter avançado que tal seria feito. Isto é, nada se ganhou em clareza e em adequação.

Com verdade, e em resposta, o proponente refere que, por um lado, a letra está incluída no conceito por ser uma ordem de pagamento juridicamente obrigatória, além disso, é um título cambiário e por isso, permite que o seu titular, na falta de pagamento na data acordada, recorra imediatamente a uma acção executiva, por isso, o regime é muito semelhante ao de livrança, o que a Comissão bem sabia. Por outro lado, o conceito de “instrumento negociável ao portador” é um conceito mais amplo e não equivale ao de título de crédito previsto no Código Comercial, e trata-se de, como acontece no direito comparado, *v.g.* vide, documento oficial traduzido pelas autoridades portuguesas, um conceito substancial, já que se fosse para seguir um conceito formal, enunciavam-se um a um o que se consideravam ser os instrumentos relevantes para efeito desta lei, *rectius*, não está em causa uma elencação taxativa e pretende-se que seja abrangido tudo que seja uma ordem de pagamento e que possa ser transmitida a terceiro pela sua simples entrega, já que isso, na prática, representa quase como que transferir um activo facilmente realizável em dinheiro. O proponente rematou referindo que depois da entrada em vigor da lei, e do modelo de formulário, que será aprovado por despacho, irá constar uma lista que «inclui os títulos e os



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

instrumentos frequentes na prática».

Ora, pergunta-se, se a letra está incluída, se irá constar expressamente do modelo formulário, então qual a razão para a recusa da sua inserção na lei?

Assinale-se ainda que, contrariamente ao que vem exposto em documento *supra* citado do proponente, não houve da parte da Comissão a sugestão de inclusão da palavra «saque», como antes referido.

24. Para finalizar esta análise em sede de apreciação na generalidade é mister referir um problema que suscitou por parte de vários Deputados e da assessoria, as maiores reservas, e que colocará em causa magnos princípios como o da reserva de lei, da conformidade com a Lei Básica – e com a Lei n.º 13/2009, *Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas*¹¹ -, da tipicidade e da legalidade do direito sancionatório.

Apresentava o articulado original a seguinte redacção: «São publicados no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designado por Boletim Oficial, os despachos do Chefe do Executivo necessários à execução da presente lei, designadamente para efeitos de: 1) Fixação do montante de referência, referido na alínea 2) do artigo 2.º;».

Com efeito, o montante de referência, pela sua centralidade e relevo ínsito, deve

¹¹ Recorde-se o Parecer n.º 3/III/2009, da 1.ª Comissão Permanente, *Proposta de lei intitulada «Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas, «Trata-se de um ponto indiscutível: a exigência fundamental de legitimação material desta lei é a sua conformidade com o direito superior, a Lei Básica. Isto, claro está, sem prejuízo de se impor como lei de referência nas matérias que regula, isto é, de qualquer modo, ela é uma lei que serve de parâmetro aos actos normativos posteriores devendo, como tal, ser respeitada por estes, sob pena de não desempenhar então qualquer função de utilidade.».*



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

ser definido por lei, por esta lei, mas, segundo a Nota Justificativa e a alínea 1) do artigo 14.º da Proposta de lei, o mesmo será estabelecido, nem sequer por regulamento administrativo, mas tão só por Despacho do Chefe do Executivo.

Então, porque é que este montante não é fixado, como deve, na presente Proposta de lei? Recorde-se que tal montante constitui um dos elementos do tipo da infracção administrativa, isto é de direito sancionatório, prevista na Proposta de lei e legitima ainda especiais poderes de fiscalização.

A afirmação da Nota Justificativa, «A fim de permitir uma adaptação flexível à evolução das Recomendações internacionais, entende-se estabelecer um conceito de montante de referência, a concretizar por Despacho do Chefe do Executivo. Segundo o projecto elaborado para acompanhar esta iniciativa legislativa, a RAEM irá estabelecer um montante de referência aproximado ao referido limiar de USD / EUR15 000,00, ou seja, 120 000 patacas;», não é, pois, justificativa desta opção.

Uma eventual urgência não faz cair, não preclude princípios como o da legalidade.

Ademais, o Regimento da Assembleia Legislativa está dotado de mecanismos vários que permitem dar resposta a questões de celeridade, desde logo, o processo de urgência, artigos 155.º e seguintes, para lá de, nomeadamente, o disposto no artigo 56.º, alínea a).

Mais lembraram vários Deputados que se esta lei não previr o montante de referência, as pessoas não vão saber como é que vão cumprir a lei, nem os executores da lei poderão cumprir o seu dever no âmbito da fiscalização.

Veja-se ainda a Lei n.º 13/2009, e o cuidado com que trata este tipo de questões. A normação jurídica destas matérias das infracções administrativas, seu procedimento



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

e estatuição das respectivas sanções é feita por leis¹², sem prejuízo do disposto na alínea 6), do n.º 1 do artigo 7.º, abertura esta que é feita, em determinados condicionalismos e sujeita a determinados requisitos, por regulamentos administrativos independentes. Nunca o despacho do Chefe do Executivo é admitido para estes efeitos.

Por outro lado, é deveras evidente que a estatuição do concreto montante é elemento conatural do tipo. Esta infracção só existe verdadeiramente estando definido o montante a partir do qual se gera determinado dever. Isto é, não só integra o tipo como será mesmo o seu elemento essencial, como imediatamente decorre da leitura dos normativos da proposta de lei.

Ou seja, perante esta ausência de definição por lei formal, há quem entenda que está em causa também o incumprimento do artigo 29.º da Lei Básica (aplicável ao direito sancionatório), que exige que matéria penal seja regulada por lei da Assembleia Legislativa, bem como do seu artigo 40.º, em conjugação com o artigo 9.º, n.º 1 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, onde se impõe que *«ninguém pode ser privado da sua liberdade»* sem previsão prévia legal (princípio da legalidade em matéria penal). Com efeito, nos termos do referido artigo 40.º da Lei Básica, segundo parágrafo, *«os direitos e as liberdades ... não podem ser restringidos excepto nos casos previstos na lei»* (princípio da legalidade) e, por outro lado, esclarece o mesmo artigo que *«tais restrições não podem contrariar o disposto»* nas disposições

¹² Conforme se pode ler no Parecer n.º 3/III/2009, da 1.ª Comissão Permanente, *Proposta de lei intitulada «Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas, «Cabe ainda referir nesta sede a questão das infracções administrativas dado que, na versão primeira da proposta de lei, e votada em plenário, não constavam da elencação da reserva de lei estando outrossim colocadas no conjunto das matérias objecto de regulamentos administrativos independentes, ou seja, o regime das infracções administrativas, incluindo a estatuição das respectivas sanções passou a ser da competência da AL.»* e, adiante, *«Quanto à questão das infracções administrativas recorde-se o que foi expandido no ponto precedente e assinale-se que, salvo a situação especial e limitada prevista no presente artigo, a matéria é agora expressamente objecto de reserva de lei da Assembleia Legislativa³¹. A Comissão entendeu que deve revestir a natureza de lei (com o inerente envolvimento do órgão de representação da população), a produção de normas jurídicas que estatuem punições que, em virtude da sua gravidade e natureza, não podem estar disponibilizadas ao exercício do poder regulamentar.»*



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

do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. Acresce ainda a expressa reserva de lei já antes mencionada, nos termos da Lei n.º 13/2009, e a reserva expressa de lei também no que respeita ao regime jurídico dos direitos e liberdades fundamentais, e suas garantias, previstos na Lei Básica e em outros actos legislativos, nos termos da alínea 1), do artigo 6.º desta mesma lei.

E mais se deve chamar à colação o que vem preconizado no artigo 13.º da proposta de lei sobre direito subsidiário aplicável: «Ao procedimento sancionatório relativo às infracções administrativas previstas no artigo 9.º são aplicáveis, subsidiária e sucessivamente, as disposições constantes do Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro (Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento) e, com as necessárias adaptações, as disposições do Código do Procedimento Administrativo e os princípios gerais do direito e do processo penal.». Ou seja, estamos em sede clara de direito sancionatório e aí se aplicando os princípios gerais do direito penal e do processo penal e, claro, as suas garantias superiores constitucionais e jusinternacionais.

Deveria, pois, no entendimento de vários Deputados e da assessoria da Assembleia Legislativa ser aditado à proposta de lei o montante concreto, atendendo à sua relevância sancionatória e às exigências da reserva de lei.

No entanto, a resposta do proponente quanto a esta questão é a seguinte:

«O montante de referência é fixado por despacho do Chefe do Executivo, por dois motivos principais:

1. O presente regime não visa impor restrições aos fluxos de capitais nem afecta a entrada e saída livre de produtos, bens incorpóreos e capitais, que o Governo da RAEM garante. Neste sentido, a presente proposta de lei está conforme os artigos 109.º e 111.º da Lei Básica.



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

jm

2. Entendemos que é bastante adequado o montante de referência ser definido por despacho do Chefe do Executivo, porque, assim, se permite maior flexibilidade na alteração desse montante de acordo com a recomendação internacional.

CS
A
J

Todas as matérias respeitantes ao poder de fiscalização são regulamentadas na proposta de lei, e apenas o montante de referência é fixado por despacho do Chefe do Executivo, sendo que o mesmo não vai ultrapassar as limitações já definidas. A proposta de lei prevê expressamente a afixação do montante de referência e a respectiva forma, e faz também menção à prestação das informações necessárias ao cumprimento dos deveres. Assim sendo, todas as informações vão ser divulgadas ao público, de forma concreta, completa e compreensível, durante o período previsto.

CS
jm
Chiu

— Por fim, nos termos da Lei n.º 3/1999, os despachos regulamentares externos, exarados pelo Chefe do Executivo, têm de ser publicados na I série do Boletim Oficial, tal como acontece com as leis.»

Pelo exposto, o proponente recusou os argumentos apresentados pela Comissão.

Para suprir estas desconformidades, foi apresentada, posteriormente, a sugestão de alteração do teor do artigo 14.º da proposta de lei.

Na versão final, o proponente apresentou a seguinte redacção:

«São publicados no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, os despachos do Chefe do Executivo necessários à execução da presente lei, designadamente para efeitos de: 1) Concretização e actualização do montante referido na alínea 2) do artigo 2.º, tendo por orientação o montante de referência internacionalmente estabelecido para o efeito e as obrigações internacionais assumidas pela RAEM no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao

df



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

financiamento do terrorismo;».

A propósito das alterações acima referidas, nenhum membro da Comissão manifestou qualquer opinião diferente.

III
APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

25. Artigo 1.º - Objecto

A proposta de lei visa estabelecer um sistema de transporte transfronteiriço de NINP, mas um membro da Comissão revelou preocupação pelo facto de a Proposta de Lei poder vir a violar o disposto no artigo 109.º da Lei Básica, «*O Governo da Região Administrativa Especial de Macau garante o livre fluxo de capitais, incluindo a sua entrada e saída da Região*», e no artigo 111.º, «*A Região Administrativa Especial de Macau segue a política de comércio livre e garante o livre fluxo de produtos, bens incorpóreos e capitais*».

Segundo o proponente, a proposta de lei não visa controlar o livre fluxo de capitais. Só quando algum viajante, na entrada ou saída das fronteiras, tiver na sua posse um valor de NINP superior ao do montante de referência, é que é necessário fazer uma declaração ou revelação, a fim de impedir o transporte por terroristas e criminosos, ou a mando destes através de outrem, de numerário para qualquer área jurisdicional, para apoio ao terrorismo ou branqueamento de capitais.

Ademais, já na implementação do Sistema R32, o GAFI salientou que: “*não se*



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

deve restringir os pagamentos comerciais entre os países de bens e serviços, ou a liberdade de movimentos de capitais de qualquer forma”, pelo que o proponente entende que o regime de declaração e revelação estabelecido pela proposta de lei não viola as disposições da Lei Básica.

A Comissão questionou por que razão não estavam incluídos o ouro e outros objectos valiosos no conceito dos NINP, por exemplo: antiguidades, pinturas famosas, relógios e jóias, entre outros, por entender que esses objectos podem também ser utilizados para o apoio ao terrorismo e ao branqueamento de capitais. Se bem que, segundo a Nota Justificativa, o GAFI preconize Recomendações específicas relativamente aos mesmos, *«No conceito dos NINP, não estão incluídos o ouro e outros metais e pedras preciosas, porque o GAFI preconiza Recomendações específicas relativamente a eles»*, pergunta-se, então, qual é a lei que, em Macau, regulamenta, efectivamente, esta matéria?

O proponente esclareceu que é a Lei n.º 7/2003 «Lei do Comércio Externo» que, actualmente, regula as actividades comerciais dos objectos valiosos e, nos termos desta lei, há que declarar as mercadorias de valor superior a 5000 patacas, a não ser que as mesmas sejam de uso pessoal do viajante. Quando um viajante trazer com ele um relógio de luxo para uso pessoal, mesmo excedendo o valor de 5000 patacas, não é preciso declará-lo, mas quando trazer vários relógios de luxo, para além daquele que é para uso pessoal, os restantes têm de ser declarados.

Ademais, o proponente complementou ainda que, a propósito de transacções de objectos valiosos, as vigentes Leis de Prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais e de Prevenção e repressão dos crimes de terrorismo prevêm que: em relação às transacções suspeitas, os estabelecimentos de penhores, as relojoarias, as joalharias e as empresas de compra e venda de automóveis têm o dever de participação.



M

26. Artigo 2.º - Definições

Na versão chinesa da proposta de lei, com vista a uma uniformização com a epígrafe do presente artigo, a Comissão sugere a alteração do termo “含義”, empregado no prefácio da versão chinesa, para “定義”. O proponente aceitou a sugestão da Comissão.

CS
A
ca
jrr
clm

A presente proposta de lei estabelece o sistema de controlo do transporte transfronteiriço de numerário e de instrumentos negociáveis ao portador. Por isso, a clareza do conceito de “instrumentos negociáveis ao portador” assume particular relevância para a salvaguarda do princípio da segurança jurídica, na medida em que o mesmo conceito constituirá um dos pressupostos da previsibilidade na aplicação da lei e ao mesmo tempo, um dos elementos essenciais do critério de aplicação de sanção administrativa. Daí que a salvaguarda do princípio contribua para o reforço da confiança dos residentes nos actos do poder público.

Vários Deputados, desde logo durante a discussão na generalidade, apontaram o facto de esta lei, mormente neste artigo, recorrer a expressões técnico-jurídicas que não são comuns nos sistemas romano-germânicos, e daí que se suscitem dúvidas, como por exemplo, um cheque sem assinatura está ou não abrangido? Aponta-se, que tal sucede em vários casos de normas advenientes da concretização de recomendações do GAFI.

Em resposta, o proponente refere que o conceito de “instrumentos negociáveis ao portador” é definido como qualquer título ou instrumento monetário, tais como cheques de viagem e títulos negociáveis, quer ao portador quer endossados sem restrições, passados a um beneficiário real ou fictício, ou sob qualquer outra forma que permita a transferência do direito ao pagamento mediante simples entrega e instrumentos incompletos, incluindo cheques, livranças, e ordens de pagamento, assinados, mas com omissão do nome do beneficiário. Porém, o mesmo conceito não

q



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

abrange cheques sem assinatura, fichas de casinos, ouro, metal precioso, pedra preciosa, moedas virtuais e outros meios de pagamento electrónicos, e títulos representativos de acções, uma vez que a Lei n.º 4/2015 eliminou as acções ao portador.

Em exame na especialidade, é de salientar que, nos termos do Código Comercial de Macau, a letra, o cheque e a livrança estão abrangidos no âmbito do conceito de títulos de crédito¹³, por isso, o facto de a definição na alínea 1) referente a “instrumentos negociáveis ao portador” incluir apenas o cheque e a livrança, faltando a letra, levantou as dúvidas seguintes: por que razão a letra foi excluída? Há uma justificação jurídica relevante? Sabe-se que em outras leis semelhantes a letra está excluída ao passo que em outras se achará incluída¹⁴. A noção de “instrumentos negociáveis ao portador” equivale à nossa noção de “títulos de crédito”?

Em resposta, o proponente refere que, por um lado, a letra está incluída no conceito por ser uma ordem de pagamento juridicamente obrigatória, além disso, é um título cambiário e por isso, permite que o seu titular, na falta de pagamento na data acordada, recorra imediatamente a uma acção executiva, por isso, o regime é muito semelhante ao de livrança. Por outro lado, o conceito de “instrumento negociável ao portador” é um conceito mais amplo e não equivale ao de título de crédito previsto no Código Comercial, e trata-se de, como acontece no direito comparado, *v.g. vide*, documento oficial, traduzindo pelas autoridades portuguesas as Recomendações do GAFI, um conceito substancial, já que, segundo o Executivo, se fosse para seguir um conceito formal, enunciavam-se um a um aquilo que se consideravam os instrumentos relevantes para efeito desta lei, *rectius*, não está em causa uma elencagem taxativa e pretende-se que seja abrangido tudo que seja uma ordem de pagamento e que possa ser transmitida a terceiro pela sua simples entrega, já que isso, na prática, representa quase

¹³ Vide, artigos 1064.º e seguintes.

¹⁴ Veja-se, por exemplo, a *Regulations for the Declaration of Carrying Foreign Currencies or Securities by Cross-Border Passengers or Service Crew on Board of Transport and for the Interagency Report by the Customs*, de Taiwan, artigo 3.º, que identifica expressamente a letra, a livrança e o cheque.



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

como transferir um activo facilmente realizável em dinheiro. O proponente remata referindo ainda que depois da entrada em vigor da lei, do modelo de formulário, que será aprovado por despacho, vai constar uma lista que inclui os títulos e instrumentos frequentes na prática.

Ainda nesta conformidade, o termo “instrumento”, empregado na versão portuguesa da proposta de lei, não está em conformidade com a expressão “títulos de crédito”, empregada no Código Comercial. Perguntava-se então se iria o Governo alterá-lo? Tal como terá manifestado abertura em sede de plenário?

Em resposta, o proponente referiu que tanto a versão chinesa como a versão portuguesa seguem os critérios do Grupo de Acção Financeira¹⁵, na versão portuguesa, há duas opções em abstracto, ou instrumento ou meios de pagamento ao portador, o proponente explica que a opção pelo primeiro se deve ao facto de a tradução deste último em chinês (無記名支付方式) poder causar confusão tanto para os viajantes como para os residentes. Além disso, Hong Kong encontra-se também no processo legislativo para a implementação da Recomendação 32 e existe uma correspondência entre a versão inglesa, cuja tradução chinesa se traduz em “不記名可轉讓票據”, e a versão portuguesa.

Por que razão não estão incluídos o ouro e as jóias no conceito de numerário? Se bem que, segundo a Nota Justificativa, o Grupo de Acção Financeira preconize Recomendações específicas relativamente a eles, «No conceito dos NINP, não estão incluídos o ouro e outros metais e pedras preciosas, porque o GAFI preconiza Recomendações específicas relativamente a eles;», perguntava-se então qual é a lei que, em Macau regulamenta, efectivamente, esta matéria?

¹⁵ Isto é, “bearer negotiable instruments”, vide, FATF Standards – IX Special Recommendations and Interpretative Notes, October 2001 (incorporating all subsequent amendments until February 2008), P. 25.



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

Em resposta, o proponente referiu que de acordo com a Lei n.º 7/2003, Lei do Comércio Externo, salvo para uso próprio, o transporte das mercadorias cujo valor seja superior a 5 000,00 patacas está sujeito a declaração.

27. Artigo 3.º - Obrigação de declaração à entrada na Região Administrativa Especial de Macau

A Comissão questionou qual a diferença entre as designações “pessoal singular” e “viajantes”, que existem, em simultâneo, na redacção deste artigo. O termo “viajantes” abrange os residentes de Macau?

Segundo o esclarecimento do proponente, o regime de declaração estatuído pela proposta de lei é aplicável a todos os viajantes que entram e saem da RAEM, incluindo os residentes de Macau.

A Comissão pretendia que o proponente pudesse ajustar adequadamente a respectiva redacção, no sentido de tornar o seu sentido mais claro. Todavia, o proponente manteve a redacção inicial na versão final da proposta de lei.

Para o controlo alfandegário, irá ser aplicado o “sistema de duplo circuito”, também designado por “sistema vermelho/verde”, nos locais de entrada na RAEM. A passagem do viajante pelo circuito verde corresponde à declaração de que o mesmo não transporta consigo numerário e/ou instrumentos negociáveis ao portador cujo valor global atinja ou ultrapasse o montante de referência; a vontade de apresentar a declaração para cumprimento do dever referido no número anterior manifesta-se através da passagem do viajante pelo circuito vermelho.

Por outro lado, de acordo com a Nota Justificativa: “*Não estão abrangidos na obrigação de declaração os viajantes em escala na RAEM para outro destino, por*



curta duração, que não tenham efectuado qualquer registo de migração”.

Na versão inicial, a epígrafe deste artigo da versão em português apresentava a seguinte redacção «*Obrigaçãõ de declaraçãõ à entrada da Região...»», mas a forma correcta deverá ser «*Obrigaçãõ de declaraçãõ à entrada na Região...»».**

O proponente procedeu à alteração deste aspecto na versão final em português da proposta de lei.

28. Artigo 4.º - Obrigação de declaração à saída da RAEM

Os viajantes têm a obrigação de declaração ao entrar na RAEM (artigo 3.º), e de revelação ao sair, no caso de serem interpelados (artigo 4.º). A Comissão questionou o proponente sobre a razão subjacente à adopção de diferentes regimes para a entrada e para a saída fronteiriças. Ademais, o regime de revelação aplicado para a saída é relativamente mais livre. Porquê?

Houve deputados que levantaram a questão de os regimes de declaração e revelação da proposta de lei serem um mero formalismo, porque não estão previstas quaisquer medidas preventivas para aplicar às pessoas que transportem dinheiro que exceda o montante de referência, nem medidas para apurar a origem do dinheiro na posse das pessoas que saem de Macau, no caso de exceder o montante de referência, pelo que duvidam do efeito que a proposta de lei possa surtir, na prática, na prevenção e no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento ao terrorismo, tendo ainda questionado qual o verdadeiro objectivo para o presente processo legislativo.

Segundo a explicação do proponente, a Recomendação 32 faculta determinadas formas de declaração, por conseguinte, atendendo ao elevado número de viajantes que entram e saem pelas fronteiras, acabou-se por optar pela forma em que, na entrada, os



viajantes, por sua iniciativa, terão que fazer uma declaração; e se, na saída, forem interpelados, terão que fazer uma revelação. Pela aparência, a última forma parece ser relativamente mais livre, mas, na verdade, depois de algum viajante ter saído da RAEM, quando entra noutra país ou região terá na mesma de cumprir a obrigação de declaração, caso o valor dos NINP seja superior ao valor do montante de referência. Ademais, a declaração na entrada e a revelação na saída é a solução em sintonia com a Recomendação 32.

Tendo em conta os diferentes regimes adoptados para a entrada e para a saída fronteiriças, a Comissão entendeu que seria adequado alterar a epígrafe do presente artigo para “Obrigação de revelação à saída da RAEM”. No entanto, o proponente não acolheu esta proposta de alteração.

29. Artigo 5.º Individualidade das declarações, respectivos comprovativos e impressos

Na sequência do pedido de esclarecimento do conceito de “prestação de informação incompleta” previsto no artigo 9.º efectuado durante a discussão na generalidade, o proponente refere que os Serviços de Alfândega vão prestar o auxílio necessário ao preenchimento do formulário em modelo próprio caso isso se revele necessário. De facto, este dever de prestação das informações está consagrado no número 1, dando assim cumprimento ao princípio da colaboração entre a Administração e os particulares e ao princípio da boa-fé previstos no Código do Procedimento Administrativo.

A proposta de lei impõe que a declaração seja reduzida a escrito¹⁶, o que facilita

¹⁶ Note-se que de acordo com o documento oficial do GAFI intitulado “Methodology for Assessing Technical Compliance With The FATF Recommendations And The Effectiveness of AML/CFT Systems”, datado de Fevereiro de 2013, na sua página 78 referente a “Recommendation 32 Cash



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

as investigações criminais e a produção de prova. Além disso, apesar de o proponente entender que o conceito de instrumento negociável ao portador abranger o conceito de letra, optou por não incluir este na letra da lei. Em contrapartida, garantiu o Executivo que no modelo de formulário, que será aprovado por despacho do Chefe do Executivo, onde *vai constar uma lista dos títulos e instrumentos frequentes na prática, incluindo a letra.*

Para concretizar o direito de acesso previsto na alínea 2) do número 1 do artigo 11.º da Lei da Protecção de Dados Pessoais, o número 3 garante ao declarante o direito da obtenção da cópia da declaração.

30. Artigo 6.º Poderes de fiscalização

Os poderes de fiscalização previstos neste artigo constituem concretização das competências previstas na alínea 2) do número 1 do artigo 3.º da Lei dos Serviços de Alfândega da Região Administrativa Especial de Macau.

Os mesmos poderes devem ser exercidos com observância do disposto no número 2, que impõe o respeito pela dignidade pessoal, a protecção da privacidade pessoal e a redução do incómodo do viajante ao mínimo indispensável. No fundo, está em causa o princípio de proporcionalidade, que tem consagração expressa no número 2 do artigo 5.º do Código de Procedimento Administrativo.

Sublinhe-se que o pessoal alfandegário é considerado, no exercício de funções de fiscalização, policiamento e investigação criminal, órgão de polícia criminal (artigo

Couriers”, o Ponto 32.2 dispõe o seguinte: “... Countries may opt from among the following three different types of declaration system: (a) A written declaration system for all travellers; (b) A written declaration system for all travellers carrying amounts above a threshold; (c) An oral declaration system for all travellers”.



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

10.º, n.º 2 da Lei de Serviços de Alfândega da Região Administrativa Especial de Macau) e compete aos Serviços de Alfândega, no âmbito da segurança interna da RAEM, cooperar com as Forças de Segurança de Macau e outros serviços e entidades públicas no âmbito da segurança interna e da protecção civil da RAEM (artigo 3.º, n.º 5, al. 7) da referida Lei). Porém, presume-se delegada na Polícia Judiciária a competência exclusiva para realizar a investigação dos crimes de branqueamento de capitais, crimes semelhantes ou conexos, crimes de terrorismo, sem prejuízo da actuação das subunidades próprias do CPSP em situação de ameaça especial e alto risco de vida (artigo 7.º, número 1.º, alíneas 11) e 12) da Lei da Polícia Judiciária), ou seja, para estes crimes, a Polícia Judiciária é o órgão de polícia criminal competente¹⁷.

jm
CS
Ar
}
ca
jmr
Clau

31. Artigo 7.º - Base de dados

Este artigo alicerça-se somente na óptica dos SA e regulamenta apenas o tratamento dos SA em relação aos dados pessoais constantes da base de dados, sem prever devidamente e no relevo adequado, os direitos dos titulares desses dados, por exemplo, o direito que lhes cabe de consultar, actualizar ou rectificar os dados registados que lhes dizem respeito. Isto é, para lá de estabelecer determinadas normas competenciais dos SA, deve a lei estabelecer também, e de forma directa e imediata, o conjunto de direitos dos titulares dos dados, como, de resto, foi sublinhado em plenário. Quanto a isto, podem ser consultadas as disposições relacionadas, constantes de diversos actos legislativos no âmbito do direito comparado. E, em outras matérias, em legislação local, por exemplo artigo 27.º da Lei n.º 2/2012.

Exorta-se, pois, o Governo a aditar um artigo que estabeleça especificamente esta matéria, por exemplo, *«Direitos do titular dos dados - Ao titular dos dados é reconhecido o direito de acesso, actualização e rectificação dos registos referentes a*

¹⁷ Vide também o artigo 2.º, n.º 1 da Lei n.º 5/2006 «Polícia Judiciária».

j



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

dados pessoais que lhe digam respeito, obtidos e tratados no âmbito da presente lei nos termos da Lei n.º 8/2005»¹⁸, por razões de mera clarificação. É de sublinhar que a Comissão sabe perfeitamente que, mesmo que à proposta de lei não tenha sido aditado o artigo em referência, tal não significa que este direito inexista neste contexto.

Relembre-se que, concretamente quanto ao direito de rectificação, quer na Lei n.º 8/2005, como referido, quer no Código Civil, está garantido¹⁹.

«Artigo 79.º

(Protecção de dados pessoais)

1. Toda a pessoa tem direito a tomar conhecimento dos dados constantes de ficheiros ou registos informáticos a seu respeito e do fim a que se destinam, podendo exigir a sua rectificação ou actualização, salvo o disposto em normas especiais sobre segredo de justiça.»

O proponente considerou que o normativo proposto estava bem, não o alterando, pois, e a Comissão acolheu a decisão do Executivo.

32. Artigo 8.º Transmissão e divulgação de dados

A transmissão e a divulgação de dados prevista neste preceito está em sintonia com a norma permissiva do artigo 8.º da Lei de Protecção de Dados Pessoais.

¹⁸ Vide, no âmbito do direito comparado, por exemplo: Portugal, Decreto-Lei n.º 61/2007, de 14 de Março, «Artigo 7.º Direitos do titular dos dados Ao titular dos dados é reconhecido o direito de acesso, actualização e rectificação dos registos referentes a dados pessoais que lhe digam respeito, obtidos e tratados no âmbito do presente decreto-lei, nos termos da secção II da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro.».

¹⁹ Isto é, mesmo no silêncio desta lei, o direito de rectificação, e bem assim outros direitos nesta matéria mantêm-se aplicáveis e não arredados por este artigo 7.º.



Acrescenta-se que de acordo com o número 3 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 227/2006, é função do Gabinete de Informação Financeira centralizar, analisar e facultar às entidades referidas nas alíneas 3) e 4) do n.º 4 do mesmo Despacho as informações respeitantes ao crime de branqueamento de capitais e ao crime de financiamento ao terrorismo.

33. Artigo 9.º - Sanções

Nos termos do n.º 1: *“A prestação de informação incompleta, a prestação de declarações que não correspondam à verdade ou o não preenchimento da declaração a que a pessoa singular se encontre obrigada constitui infracção administrativa punível com multa correspondente a 1% a 5% do valor que exceda o montante de referência, mas nunca inferior a 1 000 patacas, nem superior a 500 000 patacas”*.

Segundo a Nota Justificativa: *“Prevê-se, no entanto, a possibilidade de atenuação ou não aplicação das multas em casos justificados (erro não censurável na contagem de notas, não consideração de uma variação de cotação recente da divisa transportada, etc.)”*.

A Comissão entende que a redacção do n.º 2 peca por falta de clareza, uma vez que o “valor diminuto” e o “carácter ocasional” não são conceitos objectivos. A fim de este artigo dispor de uma adequada operacionalidade e ser melhor ajustado ao direito vigente, a Comissão sugeriu ao proponente a alteração desta redacção, por exemplo, tomando como referência o conceito de valor diminuto, ou seja, o valor que não excede 500 patacas, estipulado no Código Penal.

Segundo o proponente, a presente redacção foi elaborada depois de ter sido consultada a Lei do Comércio Externo. Ademais, os futuros impressos de declaração vão ter espaços reservados para os viajantes preencherem o valor dos NINP, a partir da



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

casa dos milhares, não precisando de preencher a casa das centenas, pelo que a proposta em causa não foi viável, mantendo-se, deste modo, a redacção inicial inalterada.

É mister salientar que o “valor diminuto” e o “carácter ocasional” não são conceitos objectivos. Se os viajantes vão ou não conseguir obter a redução do montante das multas ou até ficar isentos do pagamento das mesmas, depende totalmente do poder discricionário das autoridades.

Por último, é de alertar as entidades competentes para o seguinte: uma vez aprovada a proposta de lei, os viajantes não residentes poderão, eventualmente, cometer a infracção administrativa prevista no artigo 9.º. Nos termos do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M «Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento», quando o infractor não for residente de Macau, o procedimento sancionatório que lhe é aplicado terá de ser acelerado, ademais, quando o infractor é identificado, este terá de prestar uma caução de montante igual ao do valor mínimo da multa aplicável.²⁰

34. Artigo 10.º - Reincidência

²⁰ Artigo 18.º (Infractores não residentes)

1. Quando o infractor não seja residente de Macau, o procedimento é acelerado por forma a que o pagamento da multa, quando devida, seja assegurado antes da sua saída do Território.
2. No caso previsto no número anterior, o infractor, quando identificado, presta uma caução de montante igual ao do valor mínimo da multa aplicável.
3. A caução referida no número anterior é perdida a favor do Território quando venha a ser aplicada uma multa que não seja voluntariamente paga e não seja interposto recurso da respectiva decisão sancionatória ou, tendo-o sido, não tenha obtido provimento.
4. Quando o infractor:
 - a) Se recuse a prestar a caução referida no n.º 2;
 - b) Venha a ser sancionado com uma multa que não pague voluntariamente;
 - c) Não recorra da respectiva decisão sancionatória ou, tendo recorrido, não tenha obtido provimento;
 - d) Abandone o Território, não pode voltar a entrar neste antes da multa se mostrar paga.



Em relação a este artigo, a Comissão e o proponente procederam a uma discussão sobre as várias vertentes seguintes:

(1) Troca de ordem dos dois números

A Comissão sugeriu a troca de ordem dos dois números, por entender que se deve, primeiro, definir o que se entende por reincidência, e só depois estabelecer as normas sancionatórias. O proponente acolheu esta sugestão e procedeu à alteração na versão final da proposta de lei.

(2) Comparando com as normas de reincidência previstas noutras leis, a redacção da proposta de lei é demasiado longa e difícil de perceber

Relativamente ao n.º 1, a Comissão descobriu que, em comparação com as normas de reincidência de outras leis²¹, a redacção da proposta de lei é demasiado longa e difícil de perceber, pelo que a Comissão solicitou ao proponente que esclarecesse se a prática de infração administrativa da mesma natureza é considerada como reincidência um ano ou cinco anos após a decisão administrativa sancionatória se ter tornado inimpugnável.

Segundo o esclarecimento do proponente, em princípio, considera-se reincidência, se, no prazo de um ano após a prática da primeira infração, o infractor cometer a segunda infração da mesma natureza. Porém, se o infractor apresentar uma impugnação por não concordar com a decisão sancionatória, o processo pode durar um, três, ou até mesmo cinco anos. Se só após cinco anos é que o tribunal consegue chegar

²¹ Ex. Lei n.º 6/2016 «Regime de execução de congelamento de bens», artigo 34.º, n.º 1: “Para efeitos da presente lei, considera-se reincidência a prática de infração administrativa da mesma natureza no prazo de um ano após a decisão administrativa sancionatória se ter tornado inimpugnável” e a Lei n.º 4/2016 «Lei de protecção dos animais», artigo 33.º, n.º 1: “Para efeitos da presente lei, considera-se reincidência a prática de infração administrativa idêntica no prazo de dois anos após a decisão administrativa sancionatória se ter tornado inimpugnável”.



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

a uma decisão final, quer isto dizer que só cinco anos depois é que a decisão sancionatória administrativa se torna inimpugnável. Se assim for, também o dia de começo para a contagem do prazo de reincidência será adiado, ou seja, só cinco anos depois é que começa a contagem do referido prazo de um ano. Com vista a salvaguardar os interesses dos infractores, evitando que, devido ao atraso dos procedimentos, a infracção praticada cinco anos depois pelo mesmo infractor venha a ser considerada como reincidência, o proponente optou pela presente redacção.

Após o esclarecimento do proponente, a Comissão ficou a saber do objectivo desta norma, no entanto, detectou ainda um problema: é simples a circunstância para a constituição da infracção administrativa determinada pela proposta de lei, assim sendo, por que razão é que os respectivos procedimentos podem arrastar-se ao longo de anos, podendo até ser mais do que cinco? Se o valor dos NINP trazido pelo viajante exceder o valor do montante de referência e este não tiver feito a declaração, ou se tiver prestado uma declaração que não corresponde à verdade, tal constitui logo uma infracção administrativa. Nestas circunstâncias, o infractor é imediatamente identificado e também as provas recolhidas *in loco* são suficientes, as quais incluem: os NINP que estão na posse do infractor; o eventual impresso que o infractor preencheu.

Assim, a entidade competente pode, de imediato, comunicar ao infractor a sanção que lhe vai aplicar. Se bem que o direito de audiência do infractor tenha que ser garantido, os respectivos procedimentos não devem, nem podem, arrastar-se anos! O reforço da eficiência do procedimento sancionatório administrativo é que é, pois, a solução mais eficaz, para salvaguardar os interesses dos infractores, evitando que os mesmos venham a ser sancionados pela reincidência cometida cinco anos depois²², e

²² No seu Relatório de pesquisa «Algumas considerações sobre o procedimento acusatório e da aplicação de sanções contra as infracções administrativas», o CCAC criticou a Administração quanto à morosidade dos procedimentos sancionatórios das infracções administrativas, afirmando que: “o processo contravencional, apesar da sua natureza criminal e das sanções previstas serem mais severas, é um processo mais célere do que o processo por infracção administrativa, facto que leva a despertar na população suspeições quanto à morosidade e à ineficácia dos procedimentos sancionatórios”.



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

que o prazo de reincidência venha a ser prolongado pela morosidade dos procedimentos. Há que saber que, quanto mais longo é o prazo da reincidência, mais grave é a sanção.

Segundo a explicação do proponente, de acordo com as experiências adquiridas na prática, tendo em conta o avultado número de processos sancionatórios que é preciso tratar, é ainda mais difícil conseguir calcular o tempo necessário para o procedimento judicial, após os processos terem sido encaminhados para o Tribunal.

Para tornar a redacção mais simples e fácil de compreender, a Comissão sugeriu a eliminação da parte do n.º 1 onde se lê: “*desde que entre a prática da infracção administrativa e a da anterior não tenham decorrido mais de cinco anos*”, no sentido de aproximar mais a norma dos exemplos de reincidência das outras leis citados no rodapé anterior do presente parecer, isto porque, mesmo retirando esta parte, a solução continua a ser indiferente, porque, nos termos do Decreto-Lei n.º 52/99/M «Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento» e do Código Penal, a contagem do prazo é a partir do dia da prática da primeira infracção sancionada e, se o infractor praticar a segunda infracção da mesma natureza no dia em que é completado o prazo de cinco anos ou após este prazo de cinco anos, já deixa de ser uma reincidência.

O proponente entende que a redacção está adequada, pelo que não acolheu tal sugestão de eliminação, mantendo assim a redacção inicial.

(3) O disposto no n.º 1 tem de corresponder ao disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M «Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento» de 4 de Outubro

Tendo em conta que o proponente optou por manter o texto original, não adoptando uma forma mais concisa de redacção, a Comissão alertou que, no âmbito



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

das infracções administrativas – como é o presente caso –, sabe-se que, nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M «*Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento*» de 4 de Outubro²³, os requisitos das disposições relativas à reincidência das infracções administrativas não podem ser tão ou mais gravosos para o infractor do que os constantes das disposições da lei penal, dado que não é considerada reincidência quando estão decorridos cinco anos, à luz do n.º 2 do artigo 69.º do Código Penal²⁴. Interpretando *a contrario sensu*: considera-se reincidência se a mesma infracção for praticada no dia em que se completarem cinco anos ou na altura em que ainda não se completaram cinco anos, portanto, tal significa que, para infracções administrativas, o tempo estabelecido para efeitos de consideração de reincidência terá de ser sempre inferior a cinco anos, não podendo contar o dia em que se completam cinco anos, caso contrário, a norma em causa vai ser igual às disposições da lei penal.

O texto da proposta de lei refere o seguinte: “1. *Para efeitos da presente lei, considera-se reincidência a prática de infracção administrativa indicada no artigo anterior no prazo de um ano após a decisão sancionatória administrativa se ter tornado inimpugnável e desde que entre a prática da infracção administrativa e a da anterior não tenham decorrido mais de cinco anos*”. (sublinhado nosso).

A referida expressão “*não tenham decorrido mais de cinco anos*” significa que contam o dia em que se completam cinco anos e o tempo inferior a cinco anos. Assim, se idêntica infracção for praticada no dia em que se completam cinco anos, considera-se reincidência. Isto vai ser igual ao que consta das disposições do Código Penal,

²³ «Artigo 6.º (Sanções)

2. *Quando valorada a reincidência, não podem ser previstos pressupostos e efeitos tão ou mais gravosos para o infractor que os constantes das disposições adequadas da lei penal.*».

²⁴ «Artigo 6.º (Reincidência)

2. *O crime anterior por que o agente tenha sido condenado não conta para a reincidência se entre a sua prática e a do crime seguinte tiverem decorrido mais de 5 anos, não contando neste prazo o tempo em que o agente estiver privado da liberdade por decisão judicial.*».



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

contrariando as disposições do Decreto-Lei n.º 52/99/M.²⁵

Assim sendo, a Comissão sugeriu que a expressão “*não tenham decorrido mais de cinco anos*” passasse para “*tenham decorrido menos de cinco anos*”. Tal significa que se considera reincidência só quando o infractor cometer a mesma infracção na altura em que não se completam cinco anos (não conta o dia em que se completam cinco anos).

É de salientar que a expressão “*tenham decorrido menos de cinco anos*” significa o tempo inferior a cinco anos, não contando o dia em que se completam cinco anos; a expressão “*não tenham decorrido mais de cinco anos*” inclui o dia em que se completam cinco anos, portanto, há um dia de diferença entre essas duas expressões. “*Ttenham decorrido menos de cinco anos*” quer dizer que não se considera reincidência se o infractor cometer a mesma infracção no dia em que se completam cinco anos. Enquanto que “*Não tenham decorrido mais de 5 anos*” significa que se considera reincidência se o infractor cometer a mesma infracção no dia em que se completam cinco anos, e as respectivas sanções serão mais graves. A reincidência prevista no artigo 69.º do Código Penal é respeitante à situação em que o infractor comete a mesma infracção no dia em que se completam cinco anos ou na altura em que não se completam cinco anos. Foi dito que a disposição “*não tenham decorrido mais de cinco anos*” é igual à do Código Penal, isto, porque nesses dois casos, também se considera reincidência se o infractor cometer a mesma infracção no dia em que se completam

²⁵ Recorde-se, a este propósito, o muito recente Parecer N.º 2/V/2017, da 3.ª Comissão Permanente, *Apreciação na especialidade da proposta de lei intitulada «Lei de execução da Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção» (proposta de lei n.º PPL3/2016/V)*, onde se sublinha precisamente o seguinte: «*Relativamente à reincidência em matéria de infracções administrativas, o artigo 36.º segue o disposto no n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro, que determina que «quando valorada a reincidência, não podem ser previstos pressupostos e efeitos tão ou mais gravosos para o infractor que os constantes das disposições adequadas da lei penal», ou seja, os artigos 69.º e 70.º do Código Penal.*», assim se demonstrando o cabal cumprimento deste princípio jurídico, portador de uma opção de política sancionatória, e não o seu descumprimento ou desconsideração.



cinco anos.

A proposta “tenham decorrido menos de cinco anos” é mais leve do que a disposição do Código Penal, não sendo igual à disposição do Código Penal, correspondendo, assim e plenamente, às exigências do referido regime geral.

O proponente acolheu a sugestão da Comissão, mas alterou a expressão “*não tenham decorrido mais de cinco anos*” para “tenham decorrido menos de cinco anos” só nas versões informais em chinês, mantendo esta expressão na versão em português. O proponente esclareceu que esta não é uma novidade, pois nas leis vigentes²⁶ também se encontra a mesma redacção, entendendo, por isso, que não existem problemas.

Embora a Comissão tenha alertado várias vezes o proponente para tomar em consideração a questão acima referida, na versão final da proposta de lei, o proponente não acolheu a proposta “tenham decorrido menos de cinco anos”, mantendo no n.º 1 a expressão “não tenham decorrido mais de cinco anos”.

35. Artigo 11.º - Competências

Nos termos deste artigo, o Director-Geral dos Serviços de Alfândega tem competência para aplicar as multas às infracções administrativas previstas no artigo 9.º e decidir da respectiva atenuação ou não aplicação.

É de salientar que, em relação ao disposto no n.º 2, como se referiu durante a apreciação do artigo 9.º na especialidade, o “valor diminuto” e o “carácter ocasional”

²⁶ O número 1 do artigo 198.º (Reincidência) da Lei n.º 10/2013, Lei de terras:

1. Para efeitos da presente lei, considera-se reincidência a prática de infracção administrativa indicada nesta secção no prazo de um ano após a decisão administrativa sancionatória se ter tornado inimpugnável e desde que entre a prática da infracção administrativa e a da anterior não tenham decorrido mais de 5 anos. (sublinhado nosso)



não são conceitos objectivos. Se os viajantes vão ou não conseguir a redução do montante das multas ou ficar mesmo isentos das multas, depende totalmente do poder discricionário das autoridades.

36. Artigo 12.º - Conversão de divisas

Quanto à questão relativa ao valor da moeda externa atingir ou ultrapassar o montante de referência, nos termos deste artigo, a taxa de câmbio a utilizar é a divulgada pela Autoridade Monetária de Macau e deve reportar-se ao dia da declaração, ou ao primeiro dia útil imediatamente anterior, quando naquele dia não tiver havido cotação.

— A Comissão concorda com este artigo.

37. Artigo 13.º - Direito subsidiário aplicável

A Comissão manifesta o acolhimento da proposta do Executivo relativamente a este preceito.

Recorde-se que, nos termos deste artigo, ao procedimento sancionatório relativo às infracções administrativas previstas no artigo 9.º são aplicáveis, subsidiária e sucessivamente, as disposições constantes do Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro (Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento) e, com as necessárias adaptações, as disposições do Código do Procedimento Administrativo e os princípios gerais do direito e do processo penal, o que reforça ainda mais a ideia da reserva de lei quanto ao estabelecimento do montante de referência.



hm

美
CS
SA

ca

jsr

Clau

38. Artigo 14.º - Regulamentação

Já muito se disse a propósito deste artigo em sede de análise e apreciação na generalidade, é mister referir um problema que suscitou por parte de vários Deputados e da assessoria, as maiores reservas, e que colocará em causa magnos princípios como o da reserva de lei, da conformidade com a Lei Básica – e com a Lei n.º 13/2009, *Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas* -, da tipicidade e da legalidade do direito sancionatório.

Apresentava o articulado original a seguinte redacção: «São publicados no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designado por Boletim Oficial, os despachos do Chefe do Executivo necessários à execução da presente lei, designadamente para efeitos de: 1) Fixação do montante de referência, referido na alínea 2) do artigo 2.º;». Com efeito, o montante de referência, pela sua centralidade e relevo insito, deve ser definido por lei, por esta lei, mas, segundo a Nota Justificativa e a al. 1) do artigo 14.º da Proposta de lei, o mesmo será estabelecido, nem sequer por regulamento administrativo, mas tão só por Despacho do Chefe do Executivo.

A afirmação da Nota Justificativa «A fim de permitir uma adaptação flexível à evolução das Recomendações internacionais, entende-se estabelecer um conceito de montante de referência, a concretizar por Despacho do Chefe do Executivo. Segundo o projecto elaborado para acompanhar esta iniciativa legislativa, a RAEM irá estabelecer um montante de referência aproximado ao referido limiar de USD / EUR15 000,00, ou seja, 120 000 patacas;» não é, pois, justificativa desta opção.

Uma eventual urgência não faz cair, não preclui princípios como o da legalidade. Ademais, o Regimento da Assembleia Legislativa está dotado de

q



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

mecanismos vários que permitem dar resposta a questões de celeridade, desde logo, o processo de urgência, artigos 155.º e seguintes, para lá de, nomeadamente, o disposto no artigo 56.º, alínea a).

Veja-se ainda a Lei n.º 13/2009, e o cuidado com que trata este tipo de questões. A normação jurídica destas matérias das infracções administrativas, seu procedimento e estatuição das respectivas sanções é feita por leis, sem prejuízo do disposto na alínea 6), do n.º 1 do artigo 7.º, abertura esta que é feita, em determinados condicionalismos e sujeita a determinados requisitos, por regulamentos administrativos independentes. Nunca o despacho do Chefe do Executivo é admitido para estes efeitos.

Por outro lado, é deveras evidente que a estatuição do concreto montante é elemento conatural do tipo. Esta infracção só existe verdadeiramente estando definido o montante a partir do qual se gera determinado dever. Isto é, não só integra o tipo como será mesmo o seu elemento essencial, como imediatamente decorre da leitura dos normativos da proposta de lei.

Deveria, pois, no entendimento de vários Deputados e da assessoria da Assembleia Legislativa ser aditado à proposta de lei o montante concreto, atendendo à sua relevância sancionatória e às exigências da reserva de lei.

O proponente recusou os argumentos apresentados pela Comissão, pelas razões seguintes:

«O montante de referência é fixado por despacho do Chefe do Executivo, por dois motivos principais:

1. O presente regime não visa impor restrições aos fluxos de capitais nem afecta a entrada e saída livre de produtos, bens incorpóreos e capitais, que o Governo da RAEM garante. Neste sentido, a presente proposta de lei está conforme os artigos



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

109.º e 111.º da Lei Básica.

2. Entendemos que é bastante adequado o montante de referência ser definido por despacho do Chefe do Executivo, porque, assim, se permite maior flexibilidade na alteração desse montante de acordo com a recomendação internacional.

Todas as matérias respeitantes ao poder de fiscalização são regulamentadas na proposta de lei, e apenas o montante de referência é fixado por despacho do Chefe do Executivo, sendo que o mesmo não vai ultrapassar as limitações já definidas. A proposta de lei prevê expressamente a afixação do montante de referência e a respectiva forma, e faz também menção à prestação das informações necessárias ao cumprimento dos deveres. Assim sendo, todas as informações vão ser divulgadas ao público, de forma concreta, completa e compreensível, durante o período previsto.

Por fim, nos termos da Lei n.º 3/1999, os despachos regulamentares externos, exarados pelo Chefe do Executivo, têm de ser publicados na I série do Boletim Oficial, tal como acontece com as leis.»

Após várias discussões, foi apresentada uma proposta intermédia, que acabou por alterar o teor do artigo 14.º da proposta de lei.

Na versão final, o proponente apresentou a seguinte redacção:

«São publicados no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, os despachos do Chefe do Executivo necessários à execução da presente lei, designadamente para efeitos de: 1) Concretização e actualização do montante referido na alínea 2) do artigo 2.º, tendo por orientação o montante de referência internacionalmente estabelecido para o efeito e as obrigações internacionais assumidas pela RAEM no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo;».



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

A propósito desta redacção, nenhum membro da Comissão, manifestou qualquer opinião diferente.

39. Artigo 15.º - Alteração à Lei n.º 11/2001 (Serviços de Alfândega da Região Administrativa Especial de Macau)

Sublinhe-se que este foi um dos poucos preceitos que mereceu da parte do proponente uma alteração, o que é de relevar, atendendo ao contexto geral desta proposta de lei.

Esta questão é colocada neste documento por uma razão de cortesia e de bom ambiente de colaboração, porquanto a sua resolução depende, como se consabe, inteira e exclusivamente da Comissão, nos termos claramente expostos no artigo 129.º do Regimento. Se o Governo não proceder a tal alteração, será, então, a Comissão de redacção a fazê-lo, na fase da redacção final.

Vejamos então. Em relação à alínea 4) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 11/2001 (Serviços de Alfândega da Região Administrativa Especial de Macau), a Comissão verificou que, para além de nada ter a ver com a proposta de lei em apreço, o conteúdo aqui proposto é totalmente idêntico ao original previsto naquela lei, e que a única diferença entre eles reside na pontuação utilizada.

Depois desta confusão e deste equívoco, lançados pela proposta de lei – aos deputados, que se perguntavam o que estava em causa - afigura-se que a necessidade de alterar a pontuação na alínea 4) advém somente do aditamento de uma nova alínea, ou seja, a alínea 5).

M
CS
A
ca
jmr
Clau



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the letters 'M', 'CS', 'A', 'ca', and a signature.

- 1) [...];
- 2) [...];
- 3) [...];
- 4) [...];
- 5) [...];
- 6) [...];
- 7) [...];
- 8) [...];
- 9) [...];
- 10) [...];
- 11) [...];
- 12) [...];

13) Livrete A.T.A.: o documento aduaneiro conforme com o modelo constante do anexo da Convenção Aduaneira sobre o Livrete A.T.A. para a Importação Temporária de Mercadorias.

Artigo 9.º

Regime de licença

- 1. [...];
- 1) [...];
- 2) [...];

3) Licença de trânsito: no caso das operações de trânsito sujeitas a licença por força de regimes especiais.».

Mais ainda, conforme se deixou evidente, esta questão poderá, caso não seja devidamente resolvida antes, ser plenamente tratada aquando da redacção final.

Mas, como se referiu já, este problema foi afastado na sequência da sugestão da Comissão, ficando a redacção final correctamente elaborada de um ponto de vista da legística.

Handwritten signature or mark at the bottom right corner.



40. Artigo 16.º - Entrada em vigor

A versão original da proposta de lei não contemplava a data da entrada em vigor da Lei, pelo que seria aplicável o número 2 do artigo 10.º da Lei n.º 3/1999, i.e., “Na falta de fixação do dia, os diplomas referidos no número anterior entram em vigor no sexto dia posterior ao da publicação.” Solução jurídica idêntica foi apresentada pelo número 2 do artigo 4.º do Código Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 39/99/M.

Durante a discussão na generalidade, um deputado aponta a necessidade de um período de *vacatio legis*, para efeitos da divulgação da Lei após a sua publicação. O proponente concorda com a sugestão do deputado e sublinha que vai divulgar a Lei junto das agências de viagens, das empresas aéreas e das empresas de transporte marítimo.

Na fase do exame na especialidade, a Comissão realça que uma data ou um prazo terá de ser aditado. Não deveria ter sido apresentada sem uma data previsível. Ainda que indeterminada tem de ser determinável, logo no decurso do processo legislativo. A vigência corporiza também uma opção legislativa. De facto, de acordo com o Ponto 3.4.1 do documento intitulado Regras de Legística Formal a Observar na Elaboração dos Actos Normativos da Assembleia Legislativa, os actos normativos entram em vigor no dia que os próprios fixarem, devendo, se possível, optar-se por um dia do calendário civil.

O proponente aceitou a sugestão da Comissão e fixou a data em 1 de Novembro de 2017, para assim haver tempo suficiente para a normação dos despachos do Chefe do Executivo necessários à execução da lei, designadamente para efeitos de concretização e actualização do montante de referência e de aprovação dos modelos de impresso.



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

M

IV
CONCLUSÕES

CS
A

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

ca

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

js

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

Alan

Macau, aos 23 de Maio de 2017.

A Comissão,

Kwan Tsui Hang

(Presidente)

Y



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

蔡

cas
jss
Clara

Ma Chi Seng
(Secretário)

Kou Hoi In

Leonel Alberto Alves

Tsui Wai Kwan

Au Kam San



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

Ho Ion Sang

Ho Ion Sang

美 CS
 3
 Ar
 M'

Chan Melinda Mei Yi

Chan Iek Lap

Chan Iek Lap

宋碧琪

Song Pek Kei