



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

1.ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 3/V/2016

Assunto: Proposta de lei intitulada “Regime de execução de congelamento de bens”

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including 'cs', 'A', 'M', 'H', 'Co', 'Jm', and 'Olan'.

I – Introdução

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau apresentou, no dia 26 de Fevereiro de 2016, a proposta de lei intitulada “Regime de execução de congelamento de bens”, a qual foi admitida pelo Senhor Presidente da Assembleia Legislativa, nos termos regimentais.

A proposta de lei foi apresentada, discutida e votada na generalidade em reunião plenária realizada no dia 21 de Março de 2016, tendo sido aprovada com 29 votos a favor.

Nesta mesma data esta proposta de lei foi distribuída a esta Comissão para efeitos de apreciação na especialidade e emissão de parecer até ao dia 23 de Maio de 2016, nos termos do Despacho do Presidente da Assembleia Legislativa n.º 382/V/2016. No entanto, devido à complexidade técnica da proposta de lei, a Comissão necessitou de



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

solicitar a prorrogação do prazo originalmente concedido pelo Senhor Presidente da Assembleia Legislativa, até ao dia 10 de Agosto de 2016, para a apreciação na especialidade da proposta de lei, solicitação que foi gentilmente acolhida.

A Comissão procedeu à análise da proposta de lei num total de sete reuniões realizadas nos dias 29 de Março, 7, 14, 25 e 28 de Abril, 3 de Maio e 5 de Agosto de 2016. A Comissão contou com a presença de representantes do Governo nas reuniões realizadas nos dias 7, 14, 25 e 28 de Abril e 3 de Maio.

A par das reuniões da Comissão, foram realizadas reuniões de trabalho entre as Assessorias da Assembleia Legislativa e do Governo, com vista ao aperfeiçoamento técnico da proposta de lei.

Em 29 de Junho de 2016, o Governo apresentou uma nova versão da proposta de lei que, em parte, reflecte as opiniões expressas no seio da Comissão e a análise técnico-jurídica efectuada pela Assessoria da Assembleia Legislativa.

Ao longo do presente Parecer, as referências aos artigos serão feitas com base na versão final da proposta de lei, excepto quando seja conveniente fazer referência à versão inicial, como tal devidamente identificada.

II – Apresentação



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

Nos termos da Nota Justificativa que acompanha a presente proposta de lei, a presente iniciativa legislativa tem por base a necessidade da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) dar pleno cumprimento às obrigações internacionais a que esta sujeita relativas ao congelamento de bens decorrente de *certas resoluções* adoptadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, no âmbito do *combate ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição maciça*, que se encontram em vigor na RAEM.

Assim informa a Nota Justificativa, sendo dito que “As sucessivas resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) no âmbito do combate ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição maciça reclamam um cuidadoso e contínuo acompanhamento dos Estados, de forma a garantirem que o seu ordenamento jurídico se encontra em condições de dar execução às obrigações daí decorrentes.

Neste contexto, o Governo Popular Central da República Popular da China (RPC) tem vindo a ordenar a aplicação à Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) de várias resoluções do CSNU, entretanto publicadas no Boletim Oficial da RAEM (BO), entre as quais se destacam as Resoluções n.ºs 1267 (1999), 1373 (2001), 1988 (2011) e 1989 (2011), em matéria de combate ao terrorismo, e as Resoluções n.ºs 1718 (2006) e 1737 (2006), no âmbito do combate à proliferação de armas de destruição maciça”¹.

¹ Nota Justificativa, página 1 (versão chinesa e versão portuguesa).

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters 'y' and 'h' at the top, and several illegible signatures below.



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

Apesar destas várias Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas já estarem em vigor na ordem jurídica da RAEM, tendo sido publicadas no Boletim Oficial, foram sendo apontadas insuficiências ao regime actualmente vigente, contido na Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*, no que diz respeito aos mecanismos para dar execução às medidas de congelamento de bens.

Conforme refere a Nota Justificativa “Consequentemente, torna-se necessário assegurar que o ordenamento jurídico da RAEM se encontra preparado para dar cumprimento às obrigações contidas nestas resoluções. Neste domínio, uma das — insuficiências detectadas consiste na necessidade de um mecanismo que permita uma execução eficaz à medida de congelamento de bens decretada pelo CSNU através destas resoluções.

A existência desta carência foi corroborada no Relatório de Avaliação Mútua (MER) da RAEM, levado a cabo em 2007 pelo *Asia Pacific Group (APG)* e pelo *Group of International Finance Centre Supervisors (GIFCS)* no âmbito do sistema de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

De facto, um dos parâmetros desta avaliação incidiu sobre o cumprimento da Recomendação Especial III da *Financial Action Task Force (FATF)*, tendo sido averiguado se o regime jurídico da RAEM permitia dar execução à medida de congelamento de bens

CS
↓
美
↓
A
↓
M
↓
S
↓
3
↓
ca
↓
js
↓
Plan



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

decretada pelo CSNU no âmbito do combate ao terrorismo. A conclusão a que se chegou foi negativa e, conseqüentemente, a RAEM foi considerada apenas como “parcialmente cumpridora” face à Recomendação Especial III da FATF, no MER adoptado pelo APG em 27 de Julho de 2007”².

A presente proposta de lei visa, portanto, aperfeiçoar o regime actualmente vigente na ordem jurídica da RAEM, tendo em vista assegurar que certas entidades internacionais, que estão actualmente a proceder a uma avaliação da RAEM, venham a reconhecer que a RAEM *adoptou legislação suficiente e adequada* para dar pleno cumprimento às medidas de congelamento de bens, no âmbito do *combate ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição maciça*, que resultem de obrigações internacionais decorrentes de Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Conforme esclarece a Nota Justificativa, “Com efeito, a RAEM será novamente avaliada pelo APG em 2016 no âmbito do sistema de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, incidindo dois dos parâmetros dessa avaliação sobre o cumprimento das Recomendações 6 (6. Sanções financeiras específicas relacionadas com o terrorismo e com o financiamento do terrorismo (...)) e 7 (7. Sanções financeiras específicas relacionadas com a proliferação de armas de destruição maciça (...)).

² Nota Justificativa, páginas 1 e 2 (versão chinesa e versão portuguesa).

CS
4
A
M
D
i
C
J
A



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

Por seu turno, conforme sugestão apresentada pelo Presidente da FATF na reunião plenária efectuada de 25 a 27 de Fevereiro de 2015 em Paris, «os países com deficiências significativas na implementação das Recomendações 5 e 6, ou ex Recomendações Especiais II e III, necessitam imediatamente de colocar em vigor o quadro jurídico e regulamentar, tal como exigido, para cumprir com estas recomendações (...)».

Neste contexto, com vista à execução das decisões de congelamento de bens adoptadas pelo CSNU em matéria de combate ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição maciça, é necessário que o Governo da RAEM estabeleça, mediante produção legislativa, um regime de execução de congelamento de bens para suprir a insuficiência do ordenamento jurídico interno³.

III – Análise genérica

Das resoluções abrangidas pela Proposta de Lei.

Nos termos do artigo 1.º da proposta de lei em apreciação, esta iniciativa legislativa apenas abrange a *execução de congelamento de bens no âmbito do combate ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição maciça* resultantes de resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Nos termos do artigo 2.º,

³ Nota Justificativa, páginas 2 e 3 (versão chinesa e versão portuguesa).

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the Chinese characters "美" (Mei) and several illegible signatures.



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

alíneas 4) e 5), as resoluções abrangidas pela proposta de lei são as Resoluções n.ºs 1267 (1999), 1373 (2001), 1718 (2006), 1737 (2006) e 1988 (2011), e as respectivas resoluções subsequentes. São estas as resoluções actualmente em vigor no sistema jurídico da RAEM no campo *do combate ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição maciça*.

Mais detalhadamente, esta solução resulta da proposta de lei em apreciação prever num primeiro momento, na Secção II do Capítulo II, um regime para a execução dos “Comandos Normativos Específicos de Congelamento” e, depois num segundo momento, na Secção III do Capítulo II, um regime para a execução do “Comando Normativo Geral de Congelamento”. E que, no artigo 2.º (Definições), alínea 4) relativo à definição para “Comandos Normativos Específicos de Congelamento” se faça referência *nomeadamente* às Resoluções n.ºs 1267 (1999), 1718 (2006), 1737 (2006) e 1988 (2011), e *respectivas resoluções subsequentes*. Em lugar próximo, no artigo 2.º (Definições), alínea 5) relativo à definição para “Comando Normativo Geral de Congelamento” apenas se faça menção da Resolução n.º 1373 (2001). No que diz respeito às resoluções previstas na alínea 4) do artigo 2.º foi tomada uma opção de apenas de fazer *menção expressa* das resoluções que estabeleceram *de raiz* um regime de congelamento de bens, estando aqui também abrangidas as *respectivas resoluções subsequentes* que ao longo dos anos foram introduzindo alterações a estas resoluções de base, que são expressamente identificadas na proposta de lei.

Para evitar dúvidas sobre o universo exacto das resoluções do Conselho de

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a vertical list of names and a larger signature at the bottom right.



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

Segurança das Nações Unidas abrangidas para efeitos da alínea 4) do artigo 2.º da proposta de lei, em particular para concretizar quais são as *respectivas resoluções subsequentes* que actualmente estão em vigor na ordem jurídica da RAEM, foi entregue pelo proponente uma listagem das resoluções abrangidas e que serão executadas pela proposta de lei, que se encontra em anexo ao presente parecer.

De notar que a intenção legislativa é abranger também as resoluções que venham a ser adoptadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas no futuro e que venham a introduzir alterações, aditamentos ou complementos às resoluções expressamente identificadas na alínea 4) do artigo 2.º. São estas as *respectivas resoluções subsequentes* referidas no texto da lei como estando abrangidas.

O panorama internacional pode sofrer evoluções de várias espécies, tanto no sentido do reforço de um regime sancionatório, como também visando limitar ou afastar normas de congelamento de bens que se encontram já vigor.

Assim, por um lado, recentemente, por via da Resolução n.º 2231 (2015)⁴, que já vigora na ordem jurídica da RAEM, está em curso um processo que visa permitir o levantamento das medidas previstas em várias resoluções sancionatórias adoptadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas que visam o Irão, nomeadamente a

⁴ Publicada pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 10/2016.



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

Resolução n.º 1737 (2006)⁵, que é uma das *resoluções básicas* alvo de uma menção expressa pela proposta de lei em apreciação.

Por outro lado, existem várias outras resoluções adoptadas recentemente pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas que foram sendo publicadas no Boletim Oficial nos últimos meses, enquanto a presente proposta de lei estava a ser apreciada na especialidade, passando a vigorar na ordem jurídica da RAEM, com impacto relevante em sede de congelamento de bens, como acontece, por exemplo, com a Resolução n.º 2253 (2015)⁶, de 17 de Dezembro de 2015, relativa à ameaça terrorista pelo Estado Islâmico, que é uma *resolução subsequente* da Resolução n.º 1267 (1999), com a Resolução n.º 2255 (2015)⁷, de 21 de Dezembro de 2015, relativa à ameaça terrorista ao Afeganistão, que é também uma *resolução subsequente* da Resolução n.º 1267 (1999) ou com a Resolução n.º 2270 (2016)⁸, de 02 de Março de 2016, relativa à Não Proliferação/República Popular Democrática da Coreia que é uma *resolução subsequente* da Resolução n.º 1718 (2006). Foram também sendo publicadas resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas com possível impacto em sede de congelamento de bens que não são abrangidas pela presente proposta de lei, como acontece, por

⁵ A Resolução n.º 2231 (2015) visa dar como *terminadas* as medidas previstas nas Resoluções n.º 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), 1929 (2010) e 2224 (2015). Existe, no entanto, algum gradualismo neste processo e há regulação transitória que deve ser considerada.

⁶ Publicada pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 23/2016.

⁷ Publicada pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 24/2016.

⁸ Publicada pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 52/2016.

美
CS
d
Am
M
H
3
CS
JMS
Alan



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

exemplo, com a Resolução n.º 2262 (2016)⁹, de 27 de Janeiro de 2016, relativa à República Central Africana, mas que serão cumpridas por via da Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*. E há ainda um conjunto amplo de resoluções adoptadas recentemente pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas que ainda não foram sendo publicadas no Boletim Oficial, mas que terão impacto em sede de congelamento de bens, e que serão abrangidas pela presente proposta de lei, como acontece com a Resolução n.º 2276 (2016), de 24 de Março de 2016, relativa à Não Proliferação/República Democrática da Coreia, entre outras. É de reter que existe uma produção significativa de novas resoluções sancionatórias pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, e de que se pode verificar que alterações de vária espécie são gradualmente introduzidos por esta via na ordem jurídica da RAEM, também com reflexos em matéria de congelamento de bens. Também de sublinhar que a extensão e complexidade técnica das resoluções têm vindo paulatinamente a aumentar, o que pode eventualmente dificultar a sua execução pelas autoridades públicas.

Para efeitos da alínea 5) do artigo 2.º é apenas identificada a Resolução n.º 1373 (2001), não se fazendo menção de eventuais *resoluções subsequentes*, não se contemplando a possibilidade de no futuro serem produzidas outras resoluções que não identifiquem as pessoas visadas, nem remetam essa identificação para um Comité de Sanções. Nestes termos, a proposta de lei apenas visa executar a Resolução n.º 1373 (2001) para efeitos do regime de execução do “Comando Normativo Geral de Congelamento”, contido na Secção III do Capítulo II.

⁹ Publicada pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 44/2016.



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

Esta questão foi alvo de atenção em sede de apreciação na especialidade da presente proposta de lei, tendo sido considerada a introdução de uma redacção mais aberta, que permitisse que se pudesse abranger eventuais futuras resoluções subsequentes que introduzam alterações, aditamentos ou complementos à Resolução n.º 1373 (2001) ou mesmo para abranger outras resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas que não identifiquem os destinatários visados, nomeadamente no âmbito do combate à *proliferação de armas de destruição maciça*, para procurar acautelar uma futura evolução nesta área. O proponente entendeu que tal não seria necessário, por não ser expectável que a Resolução n.º 1373 (2001) venha a ser alvo de alterações no futuro, nem ser muito provável que venham a ser adoptadas novas resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas que não identifiquem os destinatários visados.

Nestes termos, esta iniciativa legislativa não visa abranger outras resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas que incluam medidas preventivas de congelamento de bens, para além das previstas nas alíneas 4) e 5) do artigo 2.º. Existem algumas outras resoluções sancionatórias adoptadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, em vigor no ordenamento jurídico da RAEM, que contém um comando relativo ao congelamento de bens de certas pessoas que não são abrangidas pela proposta de lei em apreciação. Tal como acontece, por exemplo, ao abrigo da Resolução n.º 1970 (2011)¹⁰, *relativa à Paz e Segurança em África*, da

¹⁰ Publicada pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 15/2011.



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

Resolução n.º 2140 (2014)¹¹, *relativa à situação no Médio Oriente*, ou da Resolução n.º 2206 (2015)¹², *relativa ao Sudão e ao Sudão do Sul*, entre outras resoluções sancionatórias em vigor. A estas resoluções e a outras resoluções que não sejam abrangidas pela proposta de lei, mas que estejam em vigor no sistema jurídico da RAEM, deve aplicar-se o regime jurídico contido na Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*, que também visa nomeadamente assegurar o cumprimento das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Esta questão foi alvo de atenção em sede de apreciação na especialidade da presente proposta de lei, tendo-se considerado se não seria preferível que a redacção da presente proposta de lei fosse mais abrangente, passando a ser aplicada a *todas as resoluções* do Conselho de Segurança das Nações Unidas que contenham um comando relativo ao congelamento de bens de certas pessoas. E foi também considerada a eventual necessidade de se abranger também as obrigações para dar cumprimento para o congelamento de bens noutros *actos de direito internacional* que estejam em vigor na ordem jurídica de Macau. O proponente entendeu que não seria desejável alargar o âmbito material de aplicação da presente proposta de lei, dado que a mesma visa somente dar cumprimento a um conjunto limitado de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas no campo *do combate ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição maciça* para assegurar uma boa avaliação pela entidade externa. Esta é a opção legislativa que se encontra subjacente à presente

¹¹ Publicada pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 16/2014.

¹² Publicada pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 113/2015.



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

proposta de lei e que se defendeu ser de manter inalterada.

CS
M
K
M
A
i
Co
jm
Ch

Nestes termos, no que diz respeito às resoluções que venham a ser adoptadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas no futuro, a redacção da alínea 4) do artigo 2.º apenas pretende abranger as *respectivas resoluções subsequentes* das Resoluções n.ºs 1267 (1999), 1718 (2006), 1737 (2006) e 1988 (2011), e não outras resoluções que *criem de raiz* um novo regime sancionatório, que não sejam de mero desenvolvimento ou complemento das resoluções que já são identificadas na proposta de lei em apreciação. Igual solução foi tomada para efeitos da redacção da alínea 5) do artigo 2.º da proposta de lei, não se pretendendo abranger novas resoluções similares à Resolução n.º 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas que venham a ser adoptadas no futuro, nem se prevendo a possibilidade da aprovação de *resoluções subsequentes* da mesma.

Outros Actos de Direito Internacional.

Um outro aspecto próximo, é o facto da proposta de lei em apreciação não se referir a *outros actos internacionais*, para além das resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, como faz a Lei 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*¹³.

¹³ A Nota Justificativa relativa à Lei n.º 4/2002 afirma que: "O objecto da lei projectada é, assim, o cumprimento das normas, que não são por si mesmas exequíveis, constantes de certos actos de direito internacional, emanados por órgãos competentes de organizações internacionais, que sejam ou venham a ser



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

O mesmo resulta do artigo 2.º¹⁴ da Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*. O legislador da Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*, sabia que a principal fonte de actos internacionais carecidos de serem executados seriam as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, mas não excluía que pudessem existir outros actos internacionais em vigor na ordem jurídica da RAEM que também careceriam de ser executados, ou que no futuro outros actos internacionais pudessem vir a ser adoptados, que também carecessem de ser executados pela RAEM. Este ponto é bem conhecido e foi também já referido pelo legislador em 2006 aquando da apreciação na especialidade da Lei n.º 2/2006, *Prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais*¹⁵.

Sobre este ponto, foi considerado aquando da apreciação na especialidade se para

aplicáveis na RAEM. No momento presente teve-se em vista em concreto as resoluções do Conselho de Segurança da ONU. No entanto, optou-se por uma perspectiva abstracta e geral, porquanto se pretende que a lei valha, se necessário, para outros casos de actos internacionais similares que no futuro possam vir a verificar-se." (sublinhados nossos)

¹⁴ Que prevê: "A presente lei tem por objecto assegurar o cumprimento das normas, que não são por si mesmas exequíveis, constantes de actos internacionais, emanados por órgão internacional competente, aplicáveis na Região Administrativa Especial de Macau, designadamente, das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas." (sublinhados nossos) (artigo 2.º da Lei n.º 4/2002).

¹⁵ "Com efeito, tem-se verificado uma constância em diversos instrumentos de direito internacional no sentido de serem adoptados os mecanismos jurídicos que permitam - quer em sede de branqueamento de capitais, quer em sede de combate ao terrorismo - a identificação, a localização, o congelamento ou a apreensão do produto e/ou das vantagens ilícitas" (sublinhados nossos) Parecer n.º1/III/2006 da 2ª. Comissão Permanente, de 17 de Março de 2006, relativo à Lei n.º 2/2006, *Prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais*, pág. 27 da versão portuguesa.

美
CS
A
M
S
C
J
A



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

efeitos desta proposta de lei, relativamente ao congelamento de bens, não se deveria também incluir outros *actos de direito internacional* (e não apenas as *resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas*) que careçam de ser executados na ordem jurídica da RAEM, para que o regime de execução de congelamento de bens da proposta de lei em apreciação possa ser utilizado para dar cumprimento a *outros actos internacionais*. O proponente considerou a questão, mas optou por não alargar o âmbito de aplicação da presente proposta de lei, entendendo que para efeitos do cumprimento de obrigações decorrentes de *outros actos internacionais* seria suficiente aplicar o regime contido na Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*.

Tal deve desde logo acontecer para efeitos da Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo¹⁶, que vigora na ordem jurídica da RAEM, e que cria certas obrigações no campo do congelamento de fundos (artigo 8.º), tratando-se de um acto de direito internacional carecido de ser executado. De notar que, nos termos desta Convenção (especialmente, artigo 2.º), e do seu anexo, este dever de congelamento de fundos se aplica também quando ocorra uma infracção, entre outros actos internacionais, da Convenção para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves¹⁷, da Convenção para a Repressão de Actos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil¹⁸, da Convenção sobre a Prevenção e Repressão de Infracções contra Pessoas Gozando de

¹⁶ Publicada pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 26/2006.

¹⁷ Publicada pelo Decreto n.º 386/72, de 12 de Outubro, e pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 74/2001.

¹⁸ Publicada pelo Decreto n.º 451/72, de 14 de Novembro, e pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 73/2001.



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

美

Protecção Internacional¹⁹, da Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns²⁰, do Protocolo para a Repressão de Actos Ilícitos de Violência nos Aeroportos ao Serviço da Aviação Civil Internacional²¹ e da Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba²², que vigoram na ordem jurídica da RAEM. Também a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção²³, que vigora na ordem jurídica da RAEM, exige que se proceda ao congelamento de bens (nomeadamente, artigos 2.º, 3.º, 31.º, 46.º, 54.º e 60.º), gerando uma obrigação da adopção das medidas necessárias para o efeito pela RAEM (especialmente, artigo 31.º). A entrada em vigor de outros actos de direito internacional que obriguem a que se proceda ao congelamento de bens, e a exigência que existam mecanismos adequados para esse efeito na ordem jurídica da RAEM, irá continuar a ocorrer no futuro, sendo que tal irá resultar da extensão à RAEM pela República Popular da China de actos de direito internacional na área do crime internacional. O que implica que o universo dos *actos internacionais* que implicam um congelamento de bens, para além das *resoluções sancionatórias do Conselho de Segurança das Nações Unidas*, é amplo e deverá aumentar no futuro. Por opção do legislador, a este conjunto de actos internacionais aplica-se o regime contido na Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the character '美' at the top and several illegible signatures below.

¹⁹ Publicada pela Resolução da Assembleia da República n.º 20/94.

²⁰ Publicada pela Resolução da Assembleia da República n.º 3/84 e pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 21/2001.

²¹ Publicado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 22/2004.

²² Publicada pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 43/2002.

²³ Publicada pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 5/2006.



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

Do Especial Relevo da Avaliação Externa.

Nos termos do Ponto I da Nota Justificativa, a proposta de lei em apreciação visa dar cumprimento às obrigações contidas em resoluções sancionatórias adoptadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (concretamente as Resoluções n.ºs 1267 (1999), 1373 (2001), 1718 (2006), 1737 (2006) e 1988 (2011)). Estas resoluções *já vigoram* na ordem jurídica da RAEM, *já estão publicadas* no Boletim Oficial da RAEM e *têm sido cumpridas* por via da aplicação do disposto na Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*. A Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*, em vigor desde 16 de Abril de 2002, visa precisamente dar o devido cumprimento às obrigações internacionais que vinculam a RAEM, nomeadamente das resoluções sancionatórias do Conselho de Segurança das Nações Unidas²⁴.

Até à avaliação por uma entidade externa em 2007 era entendido que este regime

²⁴ Assim o informa a Nota Justificativa relativa à Lei n.º 4/2002: "No caso das resoluções do Conselho de Segurança, apesar de a sua parte decisória ter força obrigatória, certas das suas normas não são exequíveis por si só, porque para assegurar o seu efectivo cumprimento é indispensável que a nível interno se legisle em seu complemento. Ou seja, a observância dessas normas sancionatórias requer que se crie um regime de execução que estabeleça a punição das condutas delas violadoras, que defina o processo de fiscalização e controlo, as competências para este, etc. O objecto da lei projectada é, assim, o cumprimento das normas, que não são por si mesmas exequíveis, constantes de certos actos de direito internacional, emanados por órgãos competentes de organizações internacionais, que sejam ou venham a ser aplicáveis na RAEM. No momento presente teve-se em vista em concreto as resoluções do Conselho de Segurança da ONU. No entanto, optou-se por uma perspectiva abstracta e geral, porquanto se pretende que a lei valha, se necessário, para outros casos de actos internacionais similares que no futuro possam vir a verificar-se." (sublinhados nossos)



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

jurídico seria suficiente para a execução destas medidas, dado que nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*, o Chefe do Executivo tem a faculdade de “ordenar quaisquer medidas de execução necessárias e adequadas ao cumprimento de acto internacional aplicável”²⁵. Naquilo que é a previsão de uma *competência legal genérica* para se adoptarem todas as medidas de execução que sejam concretamente necessárias e adequadas para dar cumprimento às resoluções sancionatórias do Conselho de Segurança das Nações Unidas, nomeadamente também no *campo do congelamento de bens*, existindo um regime jurídico em vigor que se entendia ser adequado²⁶. Este foi de resto o

25

“Medidas de execução

1. Sem prejuízo das competências próprias atribuídas por lei a outros órgãos e entidades da Região Administrativa Especial de Macau, compete ao Chefe do Executivo ordenar quaisquer medidas de execução necessárias e adequadas ao cumprimento de acto internacional aplicável.
2. O Chefe do Executivo pode delegar nos outros membros do Governo as competências previstas no número anterior.” (sublinhados nossos) (artigo 5.º da Lei n.º 4/2002).

²⁶ Sobre este ponto, aquando da consulta pública da proposta de lei em apreciação foi explicado que:

“Em 2007, a RAEM foi avaliada pelo APG/GIFCS no âmbito do sistema de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, tendo um dos seus parâmetros incidido sobre o cumprimento da Recomendação Especial III do GAFI. Foi, assim, analisada a compatibilidade do regime jurídico da RAEM com o estipulado nessa recomendação, sendo particularmente averiguado se este permitia dar execução à medida de congelamento de bens decretada pelo CSNU no âmbito do combate ao terrorismo. Uma das questões que se colocou foi a de se saber se a Lei n.º 4/2002 seria suficiente para assegurar a execução dessa medida.

De acordo com o Relatório acima referido, embora a Lei n.º 4/2002 atribua, no seu artigo 5.º, ao Chefe do Executivo a faculdade de “ordenar quaisquer medidas de execução necessárias e adequadas ao cumprimento de acto internacional aplicável”, o que, em abstracto, parece abrir a porta à legitimidade da adopção de medidas de congelamento de bens, tal disposição foi tida por insuficiente, uma vez que se considerou indispensável a existência de mecanismos e de procedimentos específicos para as executar. Consequentemente, a RAEM foi considerada apenas como “parcialmente cumpridora” face à Recomendação Especial III do GAFI.



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

entendimento manifestado pelo legislador em 2006, aquando da aprovação da Lei n.º 2/2006, *Prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais*²⁷.

A proposta de lei em apreciação resulta, portanto, de uma necessidade de se *procurar satisfazer* um conjunto de *requisitos e de exigências* para efeitos de uma avaliação mais favorável por uma entidade externa e não propriamente para colmatar uma lacuna na ordem jurídica da RAEM, que já regula a matéria. Nesse sentido, parece ter que se reconhecer que não há verdadeiramente uma lacuna jurídica carecida de uma intervenção legislativa urgente. As resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas visadas pela proposta de lei em apreciação (concretamente as Resoluções n.ºs 1267 (1999), 1373 (2001), 1718 (2006), 1737 (2006) e 1988 (2011)) já

Pelo exposto, concluiu-se ser necessária a elaboração de um diploma normativo que estabeleça um mecanismo de execução da medida de congelamento de bens, de forma a assegurar o cumprimento das resoluções do CSNU no âmbito do combate ao terrorismo, bem como da Recomendação 6 (anterior Recomendação Especial III) e da Recomendação 7 do GAFI, relativa ao combate à proliferação de armas de destruição maciça." (sublinhados nossos) (Ponto 2.3. do Documento de Consulta Pública).

²⁷ "Diga-se, ainda, que existem, de resto, em Macau, normas jurídicas que permitem ao Chefe do Executivo da RAEM dar cumprimento aos Actos Internacionais, designadamente aqueles onde constem listas de pessoas singulares ou entidades colectivas cujos fundos, activos financeiros ou recursos económicos devam ser "congelados" devido ao facto de essas pessoas estarem directamente relacionadas com a actividade terrorista (artigo 5.º da Lei n.º 4/2002 "Lei Relativa ao Cumprimento de Certos Actos de Direito Internacional), e, nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 3/2002 (Procedimento Relativo à Notificação de pedido no âmbito da Cooperação Judiciária), as autoridades competentes da RAEM, em caso de urgência, podem, notificando ao mesmo tempo o Governo Popular Central, aceitar pedido dirigido por autoridades estrangeiras relativo à detenção provisória de arguido, conservação e produção de provas, assim como efectivação de revistas, buscas e apreensões." (sublinhados nossos), Parecer n.º 1/III/2006 da 2ª. Comissão Permanente, de 17 de Março de 2006, relativo à Lei n.º 2/2006, *Prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais*, pág. 28 da versão portuguesa.

美
CS
J
A
M
A
J
ca
J
Plan



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

foram publicadas no Boletim Oficial, já vigoram na ordem jurídica da RAEM²⁸ e são cumpridas e executadas pela Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*.

Da Articulação da Proposta de Lei com a Lei n.º 4/2002.

Como antes se referiu, a Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*, assegura o cumprimento das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (conforme resulta nomeadamente dos artigos 2.º e 5.º da Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*), em termos que mereceram reservas por uma entidade externa, por falta de *regulação específica sobre o congelamento de bens*.

E, perante esta avaliação externa em 2007 da RAEM como “parcialmente cumpridora”, não se optou por introduzir alterações à Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*²⁹, para se concretizar os mecanismos que permitam uma execução eficaz das medidas de congelamento de bens

²⁸ Tal resulta da sua publicação no Boletim Oficial e do Primado do direito internacional convencional, no qual se inclui as Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, sobre o direito interno. Para mais desenvolvimentos veja-se, Ilda Cristina Ferreira, “Comentário ao Acórdão do TUI 2/2004 sobre a posição do Direito Internacional Convencional na Hierarquia das Fontes de Direito na RAEM”, in *Legisuris – Legisuris de Macau em Revista*, n.º 6, ano 3, CREDDM, pág. 55-71 (especialmente pág. 69).

²⁹ Eventualmente pelo aditamento de uma nova Secção ou de um novo Capítulo, relativo ao regime de execução de congelamento de bens, que se fosse integrar na lógica e sistemática da Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*.



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

decretadas em resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, como seria porventura *mais expectável e recomendável* em termos das *regras de boa legística*, mas *optou-se antes* por elaborar uma nova proposta de lei relativa ao *regime de execução de congelamentos de bens*, sem introduzir qualquer alteração à Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*.

A presente proposta de lei consiste, por isso, pelo menos parcialmente, numa segunda intervenção legislativa sobre a mesma matéria, *dar o necessário cumprimento das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas*, e não numa primeira intervenção normativa inovadora, sendo por isso necessário procurar fazer uma ligação ou a interconexão entre o seu *regime de execução de congelamento de bens* e o regime para dar *cumprimento de certos actos de direito internacional* previsto na Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*, e que se encontra actualmente em vigor e que permanece totalmente inalterado pela presente proposta de lei.

Tal obriga, no contexto da apreciação da presente proposta de lei, a que se tenha que clarificar a articulação e âmbito de aplicação da Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*, e da presente proposta de lei, havendo aqui potencialmente uma *sobreposição ou duplicação material* que teve que ser analisada. Sobre este ponto, para evitar uma duplicação legal de intervenção normativa, deve entender-se que a presente proposta de lei introduz um regime de execução de bens que visa ser um *regime especial* para dar cumprimento apenas



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

relativamente a certas resoluções sancionatórias adoptadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, mantendo-se em vigor o *regime geral* para dar cumprimento às restantes obrigações resultantes de actos de direito internacional, que será aplicado naquilo que a presente proposta de lei não visa abranger, por opção legislativa assumida nesta proposta de lei.

Nesse sentido, para evitar dúvidas sobre uma possível *sobreposição de regulação legal* entre estes dois regimes e por uma necessidade de certeza e segurança jurídica deve entender-se, aquando da aplicação da presente proposta de lei, que em primeiro lugar se aplica o regime jurídico contido na proposta de lei em apreciação, respeitando-se o âmbito material de aplicação pretendido pelo legislador, e que para a execução de outras obrigações internacionais, às quais a RAEM esteja vinculada, não abrangidas pela presente proposta de lei, se deve aplicar antes a Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*, que continua em vigor e deve ser respeitada.

Uma outra questão que mereceu atenção em sede de apreciação na especialidade da presente proposta de lei é que, conforme resulta do artigo 3.º da Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*, esta lei integra uma *unidade normativa* com os actos internacionais que sejam aplicáveis³⁰. O que abrange

³⁰

“Princípio da unidade

1. As disposições dos actos internacionais aplicáveis e as da presente lei são tidas em conjunto como um único diploma a partir da data da publicação no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau do acto



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

não apenas mas também as *resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas* visadas pela proposta de lei em apreciação (concretamente as Resoluções n.ºs 1267 (1999), 1373 (2001), 1718 (2006), 1737 (2006) e 1988 (2011)), que são, nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*, por opção legal expressa uma única unidade normativa com a Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*.

Sobre este ponto foi esclarecido pelo proponente, por razões de certeza e segurança jurídica, e para evitar eventuais dúvidas interpretativas, que este *princípio da unidade* se mantém inalterado, continuando a vigorar na ordem jurídica da RAEM³¹, não

internacional aplicável em que se encontram inseridas e enquanto esse acto vincular internacionalmente a República Popular da China.

2. Qualquer remissão da presente lei ou para a presente lei constitui simultaneamente uma referência ao acto ou actos internacionais aplicáveis.” (sublinhados nossos) (artigo 3.º da Lei n.º 4/2002).

³¹ Sobre o *princípio da unidade* afirma a Nota Justificativa da Lei n.º 4/2002 o seguinte:

“Do ponto de vista da técnica legislativa utilizou-se uma técnica mista de incriminação global por reenvio às disposições penais internacionais pertinentes combinada com uma definição autónoma dos elementos constitutivos do crime e da fixação da medida das penas. Com efeito, impunha-se em primeiro lugar encontrar uma solução conforme às disposições da Lei Básica no que respeita aos limites da autonomia e ao seu exercício. Perante a reserva da competência do Governo Popular Central em matéria de relações externas, optar pela utilização de uma técnica de dupla incriminação, significaria a existência de um sistema de dupla recepção do direito internacional pelo direito interno. Por outro lado, em face dos princípios fundamentais do ordenamento jurídico da RAEM, nomeadamente os princípios da legalidade e da publicidade versus o carácter temporalmente delimitado das sanções do Conselho de Segurança da ONU, a técnica da incriminação global por reenvio puro não seria apropriada. Recorreu-se, pois, a uma técnica mista. O que implicou a necessidade de expressamente esclarecer a unidade das normas internacionais e internas – o Direito é um só – e de se estabelecer um mecanismo, pelo qual as disposições penais, que sendo de vigência não temporalmente delimitada, respeitam a infracções criminais especiais estabelecidas por normas que valem para um determinado período de tempo. Dito de outro modo, as normas internacionais sancionatórias formam uma



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

pretendendo a Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*, introduzir nenhuma alteração material deste regime de vigência das resoluções e outros actos de direito internacional na ordem jurídica da RAEM. Nesse sentido, as *resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas* visadas pela proposta de lei em apreciação (concretamente as Resoluções n.ºs 1267 (1999), 1373 (2001), 1718 (2006), 1737 (2006) e 1988 (2011)) integram a ordem jurídica da RAEM após serem publicadas no Boletim Oficial da RAEM, ficando sujeitas ao *princípio da unidade* previsto no artigo 3.º da Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*, mas são depois executadas por força do regime de congelamento de bens contido na proposta de lei em apreciação e não por via das medidas de execução contidas na Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*.

Nestes termos, a futura aplicação da proposta de lei deve ter em atenção que naquilo que o seu próprio regime jurídico de congelamento de bens não preveja, se aplica a Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*, nomeadamente no que diz respeito às disposições penais previstas no seu Capítulo III, tendo em conta a aplicação dos crimes especiais contidos neste diploma legal. Maior dificuldade está associada à articulação entre a presente proposta de lei e a Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*, no que diz respeito às entidades de fiscalização, competências das entidades de fiscalização

unidade com os elementos constitutivos e os termos de punibilidade das normas penais internas. A solução por que se optou constitui uma novidade. Estamos, no entanto, em crer que é sustentável e conforme à Lei Básica e aos princípios fundamentais do ordenamento jurídico da RAEM”.



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

e outros aspectos similares, onde o aplicador terá que procurar encontrar uma leitura coerente dos dois diplomas.

Da Deficiente Publicação no Boletim Oficial da RAEM das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Uma outra questão que foi alvo de atenção aquando da apreciação na especialidade da presente proposta de lei foi a publicação no Boletim Oficial da RAEM das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que tem ocorrido de *forma deficiente* a partir de Julho de 2011, em quebra com a prática anterior, não se fazendo sempre uso das duas línguas oficiais, mas por vezes apenas se publicando uma versão oficial em língua chinesa e em língua inglesa, sem se publicar uma tradução do texto para a língua portuguesa³².

No que diz respeito às resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas expressamente identificadas na proposta de lei em apreciação, que são as Resoluções n.ºs 1267 (1999), 1373 (2001) e 1988 (2011), em matéria de combate ao terrorismo, e as Resoluções n.ºs 1718 (2006) e 1737 (2006), no âmbito do combate à

³² A situação no que diz respeito à publicação no Boletim Oficial da RAEM de outros *actos internacionais* é também *pouco satisfatória*, havendo exemplos de actos de direito internacional sem versão em língua portuguesa, mas também casos de actos internacionais sem versão em língua chinesa, ainda que tal ocorra com menos frequência. Para os aplicadores do direito, mas também para a população em geral, que não domine perfeitamente as duas línguas oficiais (ou o inglês) e esteja obrigada a dar cumprimento a estes actos de direito internacional, a situação é geradora de grandes dificuldades e incertezas.



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

proliferação de armas de destruição maciça, não se encontra publicada uma versão portuguesa do texto da Resolução n.º 1988 (2011)³³. Existem várias outras resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas sem versão portuguesa³⁴. Tal consiste não apenas numa quebra com o *princípio do bilinguismo jurídico*, e com uma desconformidade com o regime jurídico de publicação contido na Lei n.º 3/1999, *Publicação e formulário dos diplomas*, mas pode colocar em dúvida a plena eficácia destas resoluções na ordem jurídica da RAEM e a suficiente tutela dos direitos dos interessados, quando estes apenas dominem a língua portuguesa. Nesse sentido, para efeitos da aplicação da proposta de lei na ordem jurídica de Macau importa proceder com celeridade à publicação da tradução para língua portuguesa do texto das resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas³⁵.

O proponente manifestou-se sensível a esta questão, tendo sido esclarecido que se pretende proceder à publicação das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas nas duas línguas oficiais da RAEM, sendo que na medida da disponibilidade dos recursos de tradução se irá também proceder à tradução para português das resoluções

³³ Veja-se o Aviso do Chefe do Executivo n.º 75/2011. O mesmo acontece com a Resolução n.º 1989 (2011), nos termos do Aviso do Chefe do Executivo n.º 74/2011, que a proposta de lei em apreciação não identifica expressamente, mas que assume também uma grande importância no âmbito do combate ao terrorismo.

³⁴ Entre as resoluções que obrigam ao congelamento de bens, *supra* referidas, tal como acontece com a Resolução n.º 2140 (2014), com a Resolução n.º 2206 (2015) e com a Resolução n.º 2231 (2015).

³⁵ E importa também proceder gradualmente à tradução para as duas línguas oficiais, tanto para a língua portuguesa, como para a língua chinesa, conforme seja necessário em cada caso, de todos os actos de direito internacional que tenham sido publicados no Boletim Oficial da RAEM desde Julho de 2011 apenas numa das duas línguas oficiais, sem a respectiva tradução para a outra língua oficial.



que tenham sido publicados só em língua chinesa e em língua inglesa. Tal já começou a acontecer, enquanto a proposta de lei se encontrava a ser apreciada na especialidade, tendo sido publicada a tradução para português de pelo menos uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas³⁶, procurando colmatar esta falha. Acresce que as mais recentes publicações no Boletim Oficial de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas estão a acontecer correctamente, com uma versão oficial em língua chinesa, e acompanhadas da respectiva tradução para língua portuguesa³⁷.

Da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento.

Um outro aspecto que foi alvo de atenção aquando da apreciação na especialidade da proposta de lei prende-se com a criação da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, que é uma comissão que pretende *coadjuvar a nível técnico o Chefe do Executivo na execução de decisões de congelamento de bens* (artigo 5.º).

A versão original da proposta de lei não concretizava como esta Comissão deveria funcionar, em termos da sua estrutura, composição e organização, não sendo sempre inteiramente claro qual seria o grau de intervenção que esta Comissão terá que assumir no campo da *restrição de direitos fundamentais*, mas sendo patente que seria

³⁶ Conforme aconteceu com a Resolução n.º 2253 (2015) através do Aviso do Chefe do Executivo n.º 51/2016.

³⁷ Conforme aconteceu com a Resolução n.º 2280 (2016), através do Aviso do Chefe do Executivo n.º 50/2016, com a Resolução n.º 2271 (2016), através do Aviso do Chefe do Executivo n.º 47/2016 e com a Resolução n.º 2266 (2016), através do Aviso do Chefe do Executivo n.º 48/2016.



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

necessariamente uma intervenção relevante. Algumas das competências previstas na proposta de lei são *susceptíveis de restringirem direitos fundamentais*, nomeadamente do direito à propriedade privada, ou de *assegurarem as garantias destes mesmos direitos fundamentais*, e resultam de intervenções da própria Comissão³⁸, e não apenas do Chefe do Executivo, o que implica que esta Comissão terá uma *competência decisória própria*.

Mais concretamente, a Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, por exemplo, emite *orientações precisas e instruções específicas* para assegurar o cumprimento do regime de congelamento de bens (artigo 5.º, n.º 1, alínea 3)), que se dirigem a um amplo universo de entidades, entre outros, aos bancos, às seguradoras e a outras instituições financeiras, aos concessionários de jogo, aos comerciantes de metais preciosos e ao comércio de penhores, aos mediadores imobiliários, aos advogados, aos notários, aos auditores, aos contabilistas, aos consultores fiscais e a outros prestadores de serviços. Estas mesmas entidades privadas estão também sujeitas a um dever de colaboração e de prestação de informação à Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, em termos muito amplos, tendo que colaborar com a Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento na verificação das informações que esta Comissão solicite (artigo 16.º, n.º 1). A Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento também procede ao *registo do congelamento de bens sujeitos a registo* (artigo 11.º, n.º 1, alínea 2) e n.º 3) e esta Comissão comunica quando *haja uma não*

³⁸ A Comissão tem competências que *interferem com direitos fundamentais*, ou pelo menos com as *garantias dos direitos fundamentais*, nomeadamente do direito à propriedade privada, nos termos dos artigos 5.º, 9.º, 11.º, 15.º, 16.º, 19.º, 20.º, 21.º, 22.º, 23.º, 24.º, 26.º, 27.º, 28.º, 29.º, 30.º e 33.º da proposta de lei.



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

correspondência de identidades, sendo que em resultado dessa comunicação cessa a aplicação da medida de congelamento de bens (artigo 15.º, n.º 3).

De sublinhar que este mecanismo de controlo de identidades, que permite detectar e corrigir erros de identificação na execução do congelamento de bens, é de uma enorme importância para evitar que pessoas com nomes similares ou idênticos às pessoas designadas por uma medida preventiva de congelamento de bens vejam os seus bens indevidamente congelados³⁹, por exemplo, ocorrendo a apreensão das suas contas bancárias ou outros activos financeiros. A Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento ocupa aqui, portanto, uma *função de garantia dos direitos fundamentais dos particulares*, nomeadamente do direito de propriedade, que é essencial para evitar uma aplicação indevida e abusiva da proposta de lei em apreciação. E é também necessário que a Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento proceda a este controlo de identidade com a maior celeridade possível, para evitar que terceiros com designações similares a pessoas designadas sejam alvo de medidas restritivas durante um período de tempo excessivamente amplo. Atendendo aos interesses em presença, e ao sacrifício imposto sobre os direitos dos particulares alvo de medidas restritivas, que deixam de dispor livremente do seu património e bens, ficando também impedidos de acederem a serviços bancários, deve exigir-se à Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento um grau elevado de diligência e uma intervenção proactiva em termos da verificação de identidades.

³⁹ Tal acontece na prática normalmente pelos elementos de identificação fornecidos na decisão de congelamento serem muito escassos e dificultarem que se possa afastar a aplicação de medidas restritivas perante terceiros com uma designação idêntica ou similar com suficiente celeridade e certeza.



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

A Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento também notifica a pessoa designada de uma decisão de congelamento (artigo 19.º, n.º 1), tendo que seleccionar os elementos que pode facultar ao visado e também informando a pessoa designada sobre “a quem se deve dirigir” (que será normalmente o Ponto Focal e o *Ombudsperson* junto do Conselho de Segurança das Nações Unidas, podendo uma reclamação ser entregue junto do Chefe do Executivo, para que este a remeta ao Governo Popular Central para submissão ao órgão internacional competente – artigo 19.º, n.º 2) para a apresentar a sua defesa e para requerer a sua retirada da lista. A Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento também notifica a pessoa designada quando haja uma decisão de *retirada da lista* (artigo 22.º). E a Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento assume também ainda as competências das *entidades de fiscalização* que se encontram previstas no artigo 10.º da Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional* (artigo 21.º, alínea 1)).

Do exposto resulta claro que a Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento *interfere nos direitos fundamentais*, sobretudo em termos *restritivos do direito de propriedade*, mas não apenas, estando em causa também outros direitos fundamentais, e que esta Comissão assegura também a *garantia desses mesmos direitos fundamentais*.

O que implica que a Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento tem competências em matéria alvo de reserva de lei da Assembleia Legislativa, dado que, nos



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

termos dos artigos 6.º e 7.º, n.º 1, alínea 4) da Lei n.º 13/2009, *Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas*, a estrutura e orgânica dos organismos cujas competências interfiram directamente com direitos e liberdades fundamentais e suas garantias terá que ser regulado por lei formal da Assembleia Legislativa. Nesse sentido, a estrutura e a orgânica da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, nos termos da Lei Básica e da Lei n.º 13/2009, *Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas*, enquanto organismo cujas competências interfiram directamente com os direitos e liberdades fundamentais e suas garantias deve ocorrer por lei formal, conforme resulta do previsto no artigo 7.º, n.º 1, alínea 4) da Lei n.º 13/2009, *Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas*.

A versão inicial da proposta de lei nada dizia sobre a composição ou estrutura da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, sobre *quem lá está representado*, nem tão pouco sobre *quais as especiais qualificações ou deveres de confidencialidade das pessoas que a vão integrar*. Este aspecto careceu de ser aperfeiçoado em sede legislativa, tendo sido aditados novos normativos à proposta de lei relativos à *estrutura e a orgânica desta Comissão*.

Para o efeito, por sugestão da Comissão e com a adesão do proponente foram aditados os novos números 2 e 3 ao artigo 5.º da proposta de lei que procuram fornecer um *mínimo de referências* que permitam enquadrar a *estrutura e orgânica mais básica* dos organismos que *interfiram com direitos fundamentais e suas garantias*, tendo-se

4-

CS

J

R

M

A

3

Ca

J

Cl



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

segundo as *soluções que foram adoptadas no passado* para situações similares⁴⁰. Para esse efeito, em primeiro lugar, passou a ser feita uma referência básica à *composição e estrutura* da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, por via do aditamento de um novo número 2 do artigo 5.º, ainda que não se tenha feito referência expressa e concreta às entidades que integram esta Comissão, por o proponente ter esclarecido não ter ainda a certeza sobre quais seriam essas entidades, dado que se estava ainda a ponderar a exacta composição da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, não sendo por isso recomendável incluir esta matéria na proposta de lei em apreciação. Em segundo lugar, foi incluída na proposta de lei uma menção expressa aos deveres de sigilo profissional que se aplicam a todas as pessoas que intervenham nos trabalhos da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, mesmo quando se tratem de académicos, peritos ou especialistas chamados para serem ouvidos por esta Comissão, ou de trabalhadores de Serviços Públicos ou que colaborem com esta Comissão, e não apenas para os membros desta Comissão, por via do aditamento de um novo número 3 do artigo 5.º da proposta de lei. Este dever de sigilo visa proteger a intimidade e os dados pessoais de terceiros, nomeadamente os dados pessoais de natureza financeira, que sejam do conhecimento das pessoas que participem nas reuniões ou nos trabalhos da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento e aplica-se mesmo após o termo das funções dos membros desta Comissão ou de quaisquer outras pessoas que tenham acesso a estes dados pessoais no exercício das suas funções⁴¹.

⁴⁰ A redacção seguiu o previsto nos artigos 4.º, 5.º e 6.º da Lei n.º 13/2012, *Regime geral de apoio judiciário*, e nos artigos 15.º e 16.º da Lei n.º 12/2013, *Lei do Planeamento Urbanísticos*.

⁴¹ Este normativo é similar ao previsto no artigo 279.º, n.º 7 do *Estatuto dos Trabalhadores da Administração*



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

Da Articulação da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento com
Outras Entidades Administrativas e de Supervisão.

Uma outra questão que foi alvo de atenção aquando da apreciação na especialidade da proposta de lei é relativa à forma como a Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento irá *intervir no terreno* tendo em conta a actuação de outras entidades administrativas e de supervisão que actualmente já existem no sistema jurídico (como a Autoridade Monetária de Macau, a Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos, entre outros⁴²), e que terão uma intervenção regulatória similar, em momentos próximos, sendo por isso necessário articular a intervenção destas várias entidades de supervisão com a intervenção da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento.

Esta articulação é necessária para evitar que possam ocorrer duplicações de *intervenções regulatórias*, nomeadamente por via da emissão de *instruções*, para assegurar o congelamento de bens e a proibição de prestação de serviços financeiros por

Pública de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, e por várias vezes alterado.

⁴² As autoridades de fiscalização no campo da prevenção e repressão dos crimes de branqueamento de capitais e de financiamento ao terrorismo são numerosas, incluindo a Autoridade Monetária de Macau, a Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos, o Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau, a Direcção dos Serviços de Finanças, a Associação dos Advogados de Macau, a Comissão Independente para o Exercício do Poder Disciplinar Sobre os Solicitadores, a Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça e a Direcção dos Serviços de Economia (cf. artigo 2.º, n.º 1 do Regulamento Administrativo n.º 7/2006).



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

parte da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, porventura até emitidas simultaneamente, ou eventualmente em termos não inteiramente coincidentes, por exemplo, por parte da Autoridade Monetária de Macau⁴³, no que diz respeito ao sector financeiro, particularmente para cumprimento pelos bancos e seguradoras. Ou, por exemplo, por parte da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento e da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos⁴⁴, no que diz respeito ao sector do jogo em casino. Este aspecto deve ser acautelado, assegurando que não há dúvidas ou

⁴³ A Autoridade Monetária de Macau assegura a supervisão do sector financeiro, zelando pelo cumprimento de todas as normas legais e regulamentares que disciplinam os operadores do sistema financeiro de Macau, nomeadamente assegurando o cumprimento do regime de prevenção e repressão dos crimes de branqueamento de capitais e de financiamento ao terrorismo (cf. artigos 5.º, 6.º, 7.º, 8.º, 10.º e 106.º do *Regime Jurídico do Sistema Financeiro*, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 32/93/M, de 5 de Julho, artigo 9.º do *Estatuto da Autoridade Monetária e Cambial de Macau*, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 14/96/M, de 11 de Março, artigo 6.º, alínea 1) da Lei n.º 2/2006, *Prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais*, do artigo 7.º da Lei n.º 3/2006, *Prevenção e repressão dos crimes de terrorismo*, em conjunto com o artigo 2.º, n.º 1, alínea 1) do Regulamento Administrativo n.º 7/2006, *Medidas de natureza preventiva dos crimes de branqueamento de capitais e de financiamento ao terrorismo*). A Autoridade Monetária de Macau tem emitido regularmente directivas e instruções vinculativas para o sistema financeiro com vista ao controlo do branqueamento de capitais e do financiamento ao terrorismo (cf. *Directiva contra o Branqueamento de Capitais e o Financiamento do Terrorismo*, aprovada pelo Aviso n.º 008/2016-AMCM, de 12 de Maio de 2016).

⁴⁴ A Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos supervisiona a actividade das entidades que explorem jogos de fortuna ou azar, lotarias, apostas mútuas e promotores de jogos de fortuna ou azar em casino, designadamente quanto ao cumprimento das obrigações legais para efeitos do combate do branqueamento de capitais e do financiamento ao terrorismo (cf. artigo 2.º e 4.º, alínea 3) da *Organização e Funcionamento da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos*, aprovado pelo Regulamento Administrativo n.º 34/2003, artigo 6.º, alínea 2) da Lei n.º 2/2006, *Prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais*, do artigo 7.º da Lei n.º 3/2006, *Prevenção e repressão dos crimes de terrorismo*, em conjunto com o artigo 2.º, n.º 1, alínea 1) do Regulamento Administrativo n.º 7/2006, *Medidas de natureza preventiva dos crimes de branqueamento de capitais e de financiamento ao terrorismo*). A Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos emite instruções vinculativas para prevenção e repressão dos crimes de branqueamento de capitais e de financiamento ao terrorismo junto do sector (cf. *Medidas preventivas da prática do crime de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo*, aprovadas pela Instrução n.º 1/2016 de 21 de Abril de 2016).



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

sobreposição de competências regulatórias e que a intervenção da supervisão é coerente.

Foi também considerado se não seria eventualmente recomendável que algumas das competências atribuídas pela proposta de lei em apreciação à Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento não fossem antes atribuídas ao Gabinete de Informação Financeira⁴⁵ ou outras entidades de supervisão (como a Autoridade Monetária de Macau, a Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, entre outros), que já exercem actualmente estas funções no ordenamento jurídico da RAEM, tendo experiência acumulada neste campo e pessoal técnico especializado. Seria importante aproveitar a experiência adquirida.

O proponente esclareceu que a Comissão irá integrar como membros representantes das principais entidades de supervisão e com competências nesta área (nomeadamente da Autoridade Monetária de Macau e da Direcção de Inspeção e

⁴⁵ O Gabinete de Informação Financeira foi criado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 227/2006, tendo como função *centralizar, analisar e facultar informações* sobre o crime de branqueamento de capitais e sobre o crime de financiamento ao terrorismo. A existência do Gabinete de Informação Financeira tendo vindo a ser prorrogada apenas por períodos de três anos, estando actualmente previsto que este Gabinete se mantenha em funções até 07 de Agosto de 2018, nos termos do Despacho do Chefe do Executivo n.º 187/2015.

Neste contexto, foi questionado se não seria também recomendável prever-se a criação do Gabinete de Informação Financeira na proposta de lei em apreciação, dado que esta entidade é actualmente constituída apenas como uma equipa de projecto e com a duração de três anos, eventualmente prorrogável, o que não se adequa à sua natureza permanente, nem ao grau de relevância da intervenção que o Gabinete de Informação Financeira assume na ordem jurídica da RAEM no campo da prevenção e repressão do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo.



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

Coordenação de Jogos, entre outros), sendo por esta via assegurado uma boa articulação entre as medidas tomadas por cada uma das entidades de fiscalização no campo da prevenção e repressão dos crimes de branqueamento de capitais e de financiamento ao terrorismo e a intervenção da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento. Por essa via, a Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento pretende ainda tirar partido da experiência acumulada por estas entidades de supervisão e permitir uma aplicação coerente das medidas restritivas a serem tomadas para cumprimento da presente proposta de lei nos vários sectores sujeitos a fiscalização.

Da Aprovação de Regulamentação Complementar.

Um outro aspecto que foi alvo de atenção aquando da apreciação na especialidade da proposta de lei foi a eventual necessidade de posterior aprovação de regulamentação administrativa complementar. Da leitura da proposta de lei resulta que não há qualquer menção relativa à necessidade de aprovação de regulamentação administrativa complementar, mas houve dúvidas se a mesma não seria eventualmente necessária para concretizar as soluções, procedimentos ou regimes que se encontram configurados na proposta de lei.

Foi esclarecido pelo proponente que não se pretende aprovar regulamentação administrativa complementar e que por isso a proposta de lei não se refere à mesma, para enquadrar e delimitar o âmbito permitido por esta intervenção complementar



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

administrativa⁴⁶, conforme é prática habitual quando uma lei da Assembleia Legislativa carece de ser alvo de regulamentação complementar.

Da Protecção de Dados.

Um outro aspecto alvo de atenção aquando da apreciação na especialidade da proposta de lei foi a necessidade de se prever uma norma relativa à protecção de dados pessoais, conforme ocorre habitualmente nas leis da Assembleia Legislativa que implicam a utilização de dados pessoais por entidades públicas ou privadas⁴⁷: A proposta de lei em apreciação, em vários momentos, refere-se a *dados* ou a *base de dados* (cf. artigos 2.º e 5.º, n.º 1, alínea 1)) de natureza diversa, nomeadamente os dados financeiros e pessoais associados à identificação das pessoas visadas pelas medidas de congelamento de bens (cf. artigo 25.º), da sua interconexão e transferência entre várias entidades públicas e privadas (nomeadamente os bancos e as seguradoras, entre outras) (cf. artigos 15.º e 16.º, n.º 1), tanto no interior como para o exterior, não se prevendo uma norma expressa que imponha a salvaguarda do regime de protecção de dados

⁴⁶ É de notar que tratando-se de matéria relativa à restrição de direitos fundamentais, nomeadamente do direito de propriedade, tal terá que ocorrer por lei, e não por regulamento administrativo, desde logo por força do artigo 6.º da Lei n.º 13/2009, *Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas*, que prevê que a normação jurídica do regime jurídico dos direitos e liberdades fundamentais, e suas garantias, previstos na Lei Básica e em outros actos legislativos, seja feita obrigatoriamente por lei formal da Assembleia Legislativa.

⁴⁷ Veja-se, por exemplo, o artigo 18.º da Lei n.º 3/2014, *Regime do cartão de segurança ocupacional na construção civil*. Em termos similares veja-se, entre muitos outros o artigo 5.º da Lei n.º 10/2015, *Regime de garantia de créditos laborais*, o artigo 40.º da Lei n.º 16/2012, *Lei da actividade de mediação imobiliária*, ou o artigo 3.º da Lei n.º 14/2012, *Contas individuais de previdência*.



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

contido na Lei n.º 8/2005, *Lei da Protecção de Dados Pessoais*.

O proponente entendeu que efectivamente se justificava a introdução de uma norma relativa ao tratamento de dados pessoais, para efeitos da presente proposta de lei, tendo sido aditado o novo artigo 17.º à proposta de lei. Este novo normativo passou a permitir expressamente o tratamento e a interconexão de dados pessoais, que sejam necessários à execução da presente proposta de lei e também passou a prever a possibilidade de dispensa da prestação de informações ao titular de dados pessoais no momento da recolha e tratamento desses dados, para acautelar as necessidades de sigilo que acompanham os trabalhos preparativos do regime de execução de
— congelamento de bens.

Dos Comandos Normativos Específicos de Congelamento.

A proposta de lei em apreciação introduz, na sua Secção II do Capítulo II, um mecanismo para o congelamento de bens que resulte directamente de uma decisão de congelamento na qual se identificam os destinatários, normalmente por um Comité de Sanções em execução de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Neste campo a proposta de lei está limitada nas suas soluções materiais por se tratar de matéria onde a RAEM deve dar cumprimento a resoluções sancionatórias do Conselho de Segurança das Nações Unidas, não se podendo afastar do cumprimento destes actos

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a vertical list of initials and a larger signature at the bottom.



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

美

internacionais⁴⁸. Tal já ocorre actualmente por via da publicação destas resoluções no Boletim Oficial da RAEM e por força do regime constante na Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*.

Neste contexto, os direitos de defesa dos particulares que sejam visados por estas resoluções sancionatórias do Conselho de Segurança das Nações Unidas são particularmente frágeis, que não são ouvidos e aos quais não lhes assiste um recurso judicial contra a decisão de serem incluídos nas listas que levam ao congelamento dos seus bens, o que levanta *sérias dúvidas* sobre a plena conformidade destes mecanismos sancionatórios com as garantias de defesa constitucionalmente previstas em muitos ordenamentos jurídicos⁴⁹. Os mecanismos de defesa contidos na proposta de lei são

⁴⁸ Tal acontece de resto de uma forma similar e praticamente universal em todas as ordens jurídicas, dado que todos os Estados devem dar cumprimento às resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Veja-se, por exemplo, em Hong Kong, a *United Nations Sanctions Ordinance*, Chapter 537 e a *United Nations (Anti-Terrorism Measures) Ordinance*, Chapter 575, e para a União Europeia, o Regulamento (CE) n.º 337/2000 do Conselho, de 14 de Fevereiro de 2000, Regulamento (CE) n.º 881/2002 do Conselho, de 27 de Maio de 2002, a Decisão-Quadro 2003/577/JAI do Conselho, de 22 de Julho de 2003, a Decisão do Conselho de 26 de Julho 2010, o Regulamento (CE) n.º 753/2011 do Conselho, de 1 de Agosto de 2011, o Regulamento (CE) n.º 267/2012 do Conselho, de 23 de Março de 2012, a Decisão 2013/183/PESC do Conselho, de 22 de Abril de 2013, e o Regulamento de Execução (UE) n.º 1059/2014 da Comissão, de 8 de Outubro de 2014, entre outros normativos.

⁴⁹ Veja-se, entre outros, Jorge A. F. Godinho, "*Sanctions Against States Versus the Enforcement of Criminal Law Against Individuals – A note on UN Security Council Resolutions Freezing the assets of alleged terrorists*", in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, Ano VII, n.º 15, 2003, págs. 145-163, Jorge A. F. Godinho, "When Worlds Collide: Enforcing United Nations Security Council Asset Freezes in the EU Legal Order", in *European Law Journal*, Vol. 16, n.º 16, Janeiro 2010, págs. 67-93, Jorge A. F. Godinho, "Do Crime de «Riqueza Injustificada» (Artigo 28.º da Lei n.º 11/2003, de 28 de Junho)", in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, Ano XI, n.º 24, 2007, págs. 17-49 (especialmente págs. 36-46), Juliane



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

parcos e limitam-se a uma notificação *à posteriori* dos particulares visados (artigo 19.º, n.º 1) com prestação de informação sobre as entidades a quem o interessado se pode dirigir para pedir o que o seu nome seja retirado da lista e a possibilidade de se remeter uma eventual reclamação apresentada na RAEM ao Governo Popular Central para posterior submissão ao respectivo Comité de Sanções (artigo 19.º, n.º 2).

A proposta de lei procura suavizar este regime com um mecanismo, que se pretende mais célere, de verificação de identidades (artigo 15.º), por ser sabido que frequentemente há várias pessoas com o *mesmo nome*, ou uma designação muito similar ou quase idêntica, o que leva ao congelamento de bens de pessoas não visadas, mas que apenas partilham de elementos identificadores das pessoas designadas. E com um regime de acesso aos bens (artigo 12.º), que permite que, para certas finalidades, nomeadamente para suportar despesas alimentares, de alojamento, médicas ou outras tidas como essenciais para a sobrevivência condigna da pessoa visada, o interessado possa pedir acesso aos bens congelados e obter uma autorização para a sua disponibilização por terceiros. E também com regras de prudente gestão dos bens congelados, para impedir a sua deterioração ou perda (artigos 13.º e 14.º). Estas opções são salutares e razoáveis e correspondem ao melhor padrão internacional aceite nesta área.

Kokott/Christoph Sobotta, "The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?", in The European Journal of International Law, Vol. 23, n.º 4, págs. 1015-1024, e Koen Lenaerts, "The Kadi Saga and the Rule of Law within the EU", SMU Law Review, Vol. 67, n.º 4, págs. 707-715.



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

Do Comando Normativo Geral de Congelamento.

A proposta de lei introduz, na sua Secção III do Capítulo II, um mecanismo para o congelamento de bens que resulta directamente de uma decisão de congelamento na qual não se identificam os destinatários por um Comité de Sanções em execução de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Quer dizer que aqui deve ser a RAEM a identificar as pessoas visadas pelo comando de congelamento, para dar cumprimento ao mesmo.

Tal não acontece frequentemente, dado que uma tal resolução irá depender, de uma forma mais ampla e exigente, da execução destes actos internacionais pelas várias jurisdições, mas existe pelo menos um caso de um acto internacional onde os destinatários por uma medida de congelamento de bens não são identificados, que é o que acontece na Resolução n.º 1373 (2001). Esta resolução sancionatória do Conselho de Segurança das Nações Unidas apenas determinou que os Estados devem congelar os fundos, activos financeiros e recursos económicos de quaisquer pessoas ou identidades envolvidos em actos de terrorismo. A identificação concreta dos destinatários compete a cada jurisdição.

Neste campo compete à RAEM regular materialmente o regime que pretende aprovar para este efeito, tendo que assegurar que as opções tomadas são respeitadoras dos direitos fundamentais dos visados e lhes assegura suficientes direitos de defesa,

美
C
A
M
A
i
ca
j
Clan



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

nomeadamente um direito de recurso judicial efectivo.

A proposta de lei prevê um regime para esse efeito que remete para o conceito de *actos de terrorismo* contidos na Lei n.º 3/2006, *Prevenção e repressão dos crimes de terrorismo*, o que pode também acontecer a pedido de outra jurisdição, nos termos da Lei n.º 3/2002, *Procedimento relativo à notificação de pedido no âmbito da cooperação judiciária* (artigo 24.º). Exigindo-se que a identificação contenha certos elementos mínimos (artigo 25.º), tendo a proposta de lei sido aperfeiçoada neste aspecto para se procurar minorar o risco erro na identificação das pessoas visadas por um acto de designação⁵⁰. Feita a identificação e após a publicação do acto de designação, que desencadeia o congelamento de bens, deve o interessado ser notificado do acto de designação (artigo 26.º), o que lhe irá permitir reagir judicialmente contra esse acto de designação, por via da interposição de um recurso contencioso (artigo 31.º).

O acto de designação terá o prazo inicial de dois anos, renovável por períodos sucessivos de um ano (artigo 27.º), o que implica que se tenha que conferir se os pressupostos que determinaram o congelamento dos bens ainda se verificam regularmente, ou pelo menos de dois em dois anos. E também neste âmbito o interessado pode solicitar o acesso a bens (artigo 29.º), para assegurar as suas necessidades básicas de subsistência e assegurar o pagamento de despesas indispensáveis, o que visa suavizar os efeitos das medidas restritivas e de congelamento

⁵⁰ Tendo sido acrescentados mais elementos identificadores para se melhor evitar os casos de *troca de identidades*, tendo-se seguido o teor do artigo 21.º, n.º 2 do articulado levado a consulta pública.



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

de bens que sejam aplicadas a um determinado interessado.

Dos Critérios para a Designação de Pessoas.

Um outro aspecto que foi alvo de atenção aquando da apreciação da presente proposta de lei na especialidade é relativo à necessidade de se fornecer um enquadramento legal suficientemente concretizado para a aplicação de medidas restritivas. Em vários momentos, a versão inicial da proposta de lei não concretizava ou densificava suficientemente em que circunstâncias concretas a designação pelo Chefe do Executivo de uma pessoa para ser alvo de medidas preventivas de congelamento de bens deveria ocorrer, fazendo-se uso de uma referência muito aberta para “fundadas razões” para a verificação dos pressupostos da sua aplicação (artigos 9.º, n.º 1 e 23.º, n.º 1 da versão inicial).

Tendo sido entendido que a proposta de lei deveria fornecer um elenco tão completo quanto possível dos requisitos legais e das factuais que permitem concluir, nos termos da lei, pela verificação dos pressupostos⁵¹, para enquadrar a futura aplicação deste regime legal e permitir que o mesmo respeite o princípio da legalidade. No que diz respeito a este ponto, para procurar resolver esta questão e se tornar mais seguro o âmbito de aplicação da proposta de lei em apreciação foram aditados o novo

⁵¹ Veja-se, por exemplo, o regime de designação (“*Treasury’s power to make final designation*”) previsto no artigo 26, Chapter 1, *Designated Persons, Terrorist, Terrorist Asset-Freezing etc. Act 2010*, do Reino Unido.



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

número 2 do artigo 9.º e o novo número 4 do artigo 24.º⁵² que visam fornecer uma suficiente densificação legal e concretização dos requisitos legais que permitem que o Chefe do Executivo possa proceder a uma designação de uma pessoa para ser alvo de medidas preventivas ou à sua inclusão na lista de pessoas sujeitas a congelamento de bens.

Um outra sugestão de aperfeiçoamento da proposta de lei, que passava por se aditar ao artigo 2.º (Definições), uma *definição* de “fundadas razões” ou, se tal fosse mais simples, do enquadramento legal e factual que deveria ser respeitado para que uma pessoa pudesse ser alvo de medidas restritivas e de congelamento de bens, para se concretizar minimamente em que circunstâncias concretas ou perante que requisitos é que essa designação pelo Chefe do Executivo deveria ocorrer, fornecendo-se um enquadramento legal delimitador para o exercício deste poder discricionário, conforme ocorre frequentemente no direito comparado⁵³, não mereceu acolhimento por parte do proponente.

⁵² Que seguem a redacção adoptada, de forma mais satisfatória, em lugar próximo, no número 2 do artigo 20.º da proposta de lei, para efeitos da *Proposta de designação em lista*, onde se procura reforçar as garantias dos particulares por via de um apelo a um “critério de razoabilidade na apreciação dos factos que lhe servem de base, atendendo aos direitos fundamentais envolvidos e a interesses de terceiros eventualmente lesados”, devendo ser prestado “o máximo possível de informações relevantes” (artigo 20.º, n.º 3).

⁵³ Veja-se, no direito comparado, em Hong Kong, *United Nations (Anti-Terrorism Measures) Ordinance, Chapter 575, Section 2, Interpretation*, no Reino Unido, *Terrorist Asset-Freezing etc. Act 2010, Chapter 38, Part 1, Chapter 1, 1-2*, na Nova Zelândia, *Terrorism Suppression Act 2002, 20/22*, na Alemanha, § 6a,(2), *Gesetz über das Kreditwesen*.



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

Uma outra questão que foi alvo de atenção, ainda neste ponto, resulta da proposta de lei sistematicamente afastar a necessidade da *existência de um processo penal* (cf. artigos 9.º, n.º 2, 20.º, n.º 2 e 24.º, n.º 4), o que implica que as medidas restritivas previstas na proposta de lei possam ser aplicadas fora do âmbito (e das garantias de defesa) que existem no processo penal.

Tal corresponde a uma alteração da opção legislativa que tinha sido assumida pelo legislador em 2006, aquando da aprovação da Lei n.º 2/2006, *Prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais*, quando se concluiu pela não adequação da criação de um *regime legal especial para o congelamento de bens*, porque o mesmo seria menos garantístico do previsto no processo penal, que já permite a *apreensão de bens* e o *congelamento de contas bancárias*⁵⁴.

⁵⁴ Sobre este ponto foi dito pelo legislador em 2006:

“No âmbito do exame em especialidade, o Executivo teve oportunidade de expor a argumentação que entende fundamentar a sua posição no sentido de ser “desaconselhável a criação de um mecanismo de detenção e apreensão ou “congelamento” de contas bancárias, à margem de um processo penal em que existem critérios rigorosos para a qualificação de “suspeito da prática de um crime” e se sujeitem as diligências ao controlo último do Tribunal” (itálicos no original)”

E que, no processo penal vigente, “*Encontram-se salvaguardados os direitos de terceiros de boa-fé, designadamente, no artigo 102.º do Código Penal.*”

A lei processual penal prevê, no âmbito dos meios de obtenção de prova, a “apreensão em estabelecimento bancário” efectuada pela autoridade judiciária (artigo 166.º).

Mas, antes mesmo da recepção da ordem da autoridade judiciária, a lei confere aos órgãos de polícia criminal a competência para procederem a “providências cautelares necessárias e urgentes para assegurar os meios de prova”, designadamente “tomar medidas cautelares relativamente a objectos susceptíveis de apreensão” (artigo 232.º, número 1, e número 2, alínea c) do Código de Processo Penal. Mais, podem os órgãos de polícia criminal prececer, sem prévia autorização da autoridade judiciária, a buscas, nomeadamente em instituições

美
9
A
M
J
ca
J
Alan.



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

Neste contexto, não se deve deixar de ter presente que o *regime de execução de congelamento de bens* previsto na proposta de lei em apreciação pressupõe sempre que as pessoas visadas sejam pelo menos suspeitas do cometido de um crime, aproximando-se das *apreensões policiais*, nomeadamente da *apreensão em estabelecimento bancário*, que é similar ao *congelamento de contas bancárias*, que se encontra previsto nos artigos 163.º e seguintes do Código de Processo Penal, e que depende sempre de um controlo por uma autoridade judiciária. Não se deve, por isso, encarar o congelamento de bens *apenas como uma medida administrativa*, e por essa via se reduzir a protecção que os particulares têm direito, nem tão pouco se deve *desvalorizar* o grave efeito restritivo junto dos direitos fundamentais dos particulares visados que resulta da aplicação destas medidas de congelamento.

Do Regime Especial de Recurso Contencioso.

A proposta de lei em apreciação introduz no seu artigo 31.º um *regime de recurso contencioso com certas especialidades*, assumindo um carácter urgente, e presumindo-se uma grave lesão do interesse público, para efeitos da suspensão de eficácia do acto recorrido. Este regime de recurso contencioso originalmente apenas se

bancárias, sempre que haja fundada razão de que sejam "susceptíveis de servir de prova de crime e que, de outra forma, poderiam perder-se" (artigo 234.º do Código de Processo Penal)." (itálicos no original), Parecer n.º 1/III/2006 da 2ª. Comissão Permanente, de 17 de Março de 2006, relativo à Lei n.º 2/2006, Prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais, págs. 27-28 da versão portuguesa.



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

aplicava no âmbito da *Secção III do Capítulo II*, e somente para os três actos que eram expressamente identificados como sendo recorríveis⁵⁵, não se prevendo, nem se admitindo, por exemplo, a recorribilidade contenciosa do acto do Chefe do Executivo que consista numa *recusa de um pedido de revogação de um acto de designação*, que seja apresentado pelo próprio particular visado, por os requisitos para a respectiva designação já não se verificarem (artigo 30.º). Ou de outros actos externos lesivos que sejam praticados pelo Chefe do Executivo ou pela Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento.

Ao longo da proposta de lei existem várias decisões que podem ser *gravemente lesivas dos direitos dos particulares* e que devem merecer uma garantia de recurso judicial, como acontece, por exemplo, entre muitos outros casos, quando haja um *acto de recusa* relativa a um pedido de *verificação de identidades* pela Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento (artigo 15.º)⁵⁶, ou caso haja um pedido de *prestação de informações* que ultrapasse o âmbito legal, ou que *não respeite* devidamente as reservas para a *confidencialidade profissional* previstas na proposta de lei (artigo 16.º)⁵⁷, ou que não permita o *acesso a bens congelados*, em violação do

⁵⁵ Que eram o acto do Chefe do Executivo de *designação de uma pessoa para ser alvo de uma medida de congelamento de bens* (artigo 24.º), o acto do Chefe do Executivo de *renovação do acto de designação* (artigo 27.º) e o acto do Chefe do Executivo de *indeferimento do pedido de acesso a bens* (artigo 29.º).

⁵⁶ Por exemplo, se alguém tiver o *mesmo nome* de uma pessoa designada numa lista, e por isso ver os seus bens congelados, mas a Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento *não querer levantar* a medida de congelamento de bens, ou *não o fizer com suficiente brevidade*, deixando *arrastar* o congelamento de bens.

⁵⁷ Por exemplo, se a Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento *exigir a prestação de informações* que *ultrapassem as finalidades* da proposta de lei, ou que *não respeitem o sigilo profissional* dos advogados,



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

regime configurado na proposta de lei (artigo 21.º), ou que *não proceda à retirada da lista de uma pessoa*, nos termos previstos na proposta de lei (artigo 22.º) ou quando o Chefe do Executivo *não queira formular uma Proposta de retirada da lista de uma pessoa que já deixou de reunir os critérios de designação aplicáveis*, em violação do regime legal contido na proposta de lei (artigo 23.º). Foi por isso entendido que o regime de recurso contencioso da proposta de lei deveria, por isso, ser aberto e não taxativo, permitindo o recurso de todos os actos externos do órgão executivo da RAEM que sejam lesivos, e não apenas de alguns actos do Chefe do Executivo, com exclusão dos restantes, nomeadamente também actos da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, praticados no âmbito da proposta de lei, para se assegurar o pleno cumprimento do artigo 36.º da Lei Básica.

Acresce que a consulta da versão inicial da proposta de lei fora do âmbito da Secção III do Capítulo II levava a que se concluísse que, para efeitos do acto do Chefe do Executivo que determine a aplicação de *medidas de congelamento de bens a pessoas não designadas* (artigo 9.º), se admitia originalmente um recurso contencioso nos termos gerais. Quer isto dizer que se reconhecia que *este acto deveria ser susceptível de um recurso judicial*, mas que o *regime de recurso contencioso, com as suas especialidades*, contido no artigo 31.º, não se aplicaria aqui. Tal não pareceu ser uma solução coerente, dado que as razões que motivaram a opção pela previsão de um regime especial de recurso contencioso, em particular a natureza dos interesses em presença que justificam um processo urgente, aqui também se verificam, sendo

estando em violação do previsto no artigo 16.º, n.º 1, alínea 4) ou no artigo 16.º, n.º 2, respectivamente.



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

situações perfeitamente similares.

O proponente aceitou em larga medida as sugestões apresentadas pela Comissão, tendo sido reformulado o regime de recurso contencioso previsto na proposta de lei em apreciação. Sobre este ponto, por sugestão da Comissão e com a adesão do proponente foram introduzidas alterações ao regime de recurso contencioso previsto originalmente na proposta de lei, tendo sido eliminada a referência que se encontrava originalmente no número 2 do artigo 9.º e alterado o recurso contencioso previsto no artigo 31.º da proposta de lei, que passou a abranger um conjunto mais amplo de actos recorríveis, que passaram a abranger actos lesivos dos direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares previstos ao longo de toda a proposta de lei (e não apenas para efeitos da *Secção III do Capítulo II*, como acontecia originalmente – tendo este regime de contencioso administrativo sido retirado da *Secção III do Capítulo II* e autonomizado no *Capítulo III*). E passou também a abranger-se os actos recorríveis praticados pela Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, em particular o *indeferimento do pedido de verificação de identidades* que ocorra nos termos do artigo 15.º da proposta de lei.

O proponente sublinhou também que não pretendeu fazer uso de uma redacção *aberta* no artigo 31.º da proposta de lei, que se aplicasse a todos os actos recorríveis que fossem praticados ao abrigo da presente proposta de lei por nem sempre se justificar que estes assumam um carácter urgente (cf. artigo 31.º, n.º 3). Assim, para efeitos dos restantes actos lesivos que sejam praticados por autoridades públicas locais e que sejam

美
CS
A
M
A
C
J
C
A



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

recorríveis, deve aplicar-se o *regime geral do contencioso administrativo*, previsto no Código do Processo Administrativo Contencioso, e não o regime especial contido no artigo 31.º da proposta de lei.

Um outro aspecto que foi alvo de atenção aquando da apreciação na especialidade da proposta de lei, relativo ao regime de recurso judicial previsto na proposta de lei, está relacionado com a intenção de se prever um regime de recurso contencioso de “mera legalidade”, sendo que um recurso de “plena jurisdição” seria mais garantístico para a defesa dos direitos dos interessados.

No que diz respeito ao recurso contencioso ser de *plena jurisdição* e não apenas de *mera legalidade*, é de sublinhar que, no nosso sistema jurídico, quando está em causa a *protecção de direitos fundamentais* faz-se normalmente uso de mecanismos judiciais de *plena jurisdição* e não de *mera legalidade*, precisamente por o recurso contencioso de *mera legalidade* oferecer uma tutela judicial mais limitada e frágil. A questão passa pela possibilidade do tribunal *poder fiscalizar ampla e livremente* se uma decisão de um órgão do executivo que leva ao congelamento de bens de uma determinada pessoa *não está assente num erro sobre a verificação dos pressupostos de facto*, ou se *não há um erro de valoração técnico*, ou simplesmente se possa apreciar o *próprio mérito da decisão*, se a decisão tomada deve ser mantida ou alterada, o que apenas pode acontecer, em termos plenamente garantísticos, no recurso judicial de *plena jurisdição*. Tal é visível, desde logo, no Código do Processo Administrativo Contencioso, onde quando estão em causa a protecção de direitos fundamentais se opta por um recurso de

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



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

*plena jurisdição*⁵⁸, e também, por exemplo, no recurso do direito de reunião e manifestação, que por razões próximas, mesmo no silêncio da lei, se entende que se trata de um recurso contencioso de *plena jurisdição*⁵⁹.

A proposta de lei em apreciação não prevê um mecanismo de controlo judicial prévio da decisão do Chefe do Executivo de designar pessoas ou entidades que não tenham sido antes identificadas por um Comité de Sanções em execução de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, prevendo antes que essa designação seja feita por decisão do Chefe do Executivo e só depois, em termos limitados, susceptível de um controlo contencioso de mera legalidade. Em lugar próximo, no vizinho sistema

⁵⁸ Veja-se, por exemplo, o *contencioso eleitoral* (artigos 94.º e seguintes do CPAC), a *acção para reconhecimento de direito ou interesses legalmente protegidos*, que visa o reconhecimento abstracto de direitos fundamentais, sem que esteja em causa a validade de um acto administrativo ou a futura prática de um acto administrativo (artigos 100.º e seguintes do CPAC), ou ainda os *meios processuais relativos a infracções administrativas* (artigos 118.º e seguintes do CPAC), onde o tribunal pode fixar sanção diferente da contida no acto recorrido, o que implica uma *plena jurisdição*.

⁵⁹ Previsto no artigo 12.º da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, alterado pela Lei n.º 16/2008.

Como refere o Tribunal de Última Instância, “À semelhança do contencioso eleitoral a que é consagrada a natureza de plena jurisdição por força do art.º 94.º do Código do Processo Administrativo Contencioso, o recurso previsto no art.º 12.º da Lei n.º 2/93/M também é de plena jurisdição pela mesma razão de celeridade. Ou seja, o Tribunal de Última Instância, competente para apreciar o recurso, não se limita a apreciar a validade do acto administrativo impugnado, mas proferirá decisão sobre a pretensão material do interessado no caso de anulação do acto” (Processo n.º 16/2010) (sublinhados nossos). No mesmo sentido, veja-se as decisões deste tribunal no Processo n.º 21/2010, Processo n.º 31/2011 e Processo n.º 2/2011.

De notar que, como resulta do trecho citado, o recurso de *plena jurisdição* é tido como sendo mais capaz de assegurar uma *maior celeridade decisória* do que o recurso de *mera legalidade*. Ou seja, também em nome da celeridade se deve optar por um recurso de *plena jurisdição*.



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

jurídico de Hong Kong⁶⁰, regra geral, o Chefe do Executivo deve fazer uma *aplicação judicial (application to the court for an order to specify)*, ao abrigo do qual se pretende vir a aditar uma designação de novas pessoas visadas pelo regime de congelamento de bens, junto do Tribunal de Primeira Instância, assegurando um controlo judicial prévio⁶¹. Uma breve passagem pelo *direito comparado* permite concluir que é bastante comum prever-se um recurso judicial em termos *amplos*⁶².

⁶⁰ O regime de Hong Kong é efectivamente o regime legal de referência que maior proximidade em sede de direito comparado oferece para Macau neste campo, e que tem sido genericamente positivamente avaliado, devendo ser considerado, naquilo que este regime legal tenha efectivamente de bom.

A última avaliação do regime de congelamento de bens de Hong Kong, que ocorreu no 4.º Relatório Complementar [4th Follow Up Report] de 19 de Outubro de 2012, foi *genericamente positiva*, tendo acolhido as várias melhorias que foram introduzidas em 2012, considerando-se, em geral, que "With regards to SR. II, all technical deficiencies have been addressed with the entry in force of the United Nations [Anti-Terrorism] Ordinance (UNATMO), with the exception of the potential broad application of the 'civil protest' exemption to certain classes of 'terrorist acts'. Hong Kong, China's compliance with SR II can be assessed at a level essentially equivalent to LC [Largely Compliant]" (pág. 3). Certos aspectos que foram criticados em Hong Kong (nomeadamente relativos à *Recomendação Especial III*, onde se entende que há apenas um "cumprimento parcial" [partially compliant]) (pág. 4) podem facilmente ser evitados.

Sobre o regime de congelamento de bens vigente em Hong Kong veja-se Cheng Yan Ki Bonnie, "Implementing Security Council Resolutions in Hong Kong: An Examination of the United Nations Sanctions Ordinance", in Chinese Journal of International Law, 7 (1), 2008, págs. 65-98, e Simon N. M. Young, "Security laws for Hong Kong", in Global Anti-Terrorism Law and Policy, Cambridge University Press, 2012, págs. 357-389.

⁶¹ Section 5 da United Nations (Anti-Terrorism Measures) Ordinance, Chapter 575.

Este regime tem uma excepção, introduzida em 2012, apenas para efeitos do congelamento de bens, onde se admite que por decisão do Secretário para a Segurança se possam congelar certos bens que estejam a ser utilizados para crimes de terrorismo (mas não designar novas pessoas para serem integradas nas listas), nos termos da Section 6 da United Nations (Anti-Terrorism Measures) Ordinance, Chapter 575.

Seja qual for o regime aplicável, o regime de Hong Kong assegura sempre um recurso judicial em termos amplos para o Tribunal de Primeira Instância, para garantir a tutela dos direitos dos particulares visados.

⁶² Veja-se, por exemplo, em Hong Kong, Section 17, Applications to the Court of First Instance, United Nations



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

O proponente ponderou esta questão, mas acabou por entender que a opção por um recurso contencioso da decisão do Chefe do Executivo de designar pessoas ou entidades que não tenham sido antes identificadas, seria suficiente para assegurar a garantia dos direitos das pessoas designadas. Não se procedeu, por isso, a uma alteração do modelo de recurso judicial, mantendo-se a opção originalmente formulada por um *recurso contencioso de mera legalidade*.

Um outro aspecto que foi alvo de atenção, no contexto da análise do regime de recurso judicial previsto na proposta de lei, e das garantias dos particulares, tem a ver — com o direito indemnizatório das pessoas ou entidades visadas por medidas preventivas de congelamento de bens, pelos *danos que tenham sido sofridos*.

Tendo em conta que as medidas restritivas previstas na presente proposta de lei serão muitas vezes aplicáveis apenas com base em *simples suspeitas ou meros indícios* da prática de um crime de terrorismo ou da proliferação de armas de destruição maciça, que podem posteriormente verificar-se serem suspeitas não fundadas ou não comprovadas, não havendo culpa formada das pessoas visadas, que podem não ter sido condenadas por nenhum crime, devendo ser presumidas inocentes, nos termos do artigo 29.º da Lei Básica. E tendo em conta que as medidas restritivas implicam uma

(Anti-Terrorism Measures) Ordinance, Chapter 575, no Reino Unido, 26, Appeal to the court in relation to designation, e 27, Review of other decisions by the court, Chapter 4, Terrorist Asset-Freezing etc. Act 2010, na Nova Zelândia, 33, Judicial review of designations, Terrorism Suppression Act 2002.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'CS', 'M', 'M', 'V', 'C', 'J', and 'A'.



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

indisponibilidade temporária do universo patrimonial das pessoas visadas, que podem causar prejuízos muito significativos, nomeadamente pela impossibilidade de se continuar a exercer uma actividade comercial ou de se continuar a participar em negócios em curso, mas mesmo também apenas pelo congelamento de contas bancárias, o que em si mesmo pode ser causador de danos patrimoniais significativos para as pessoas visadas, a título de danos emergentes ou de lucros cessantes, sendo por isso razoavelmente expectável que em alguns casos tenha que ser necessário indemnizar as pessoas visadas pelos danos causados com a aplicação da presente proposta de lei.

Também aqui, em sede de direito comparado, há vários exemplos onde a legislação relativa ao congelamento de bens em cumprimento de resoluções sancionatórias do Conselho de Segurança das Nações Unidas contempla expressamente um direito indemnizatório por danos causados com a aplicação destas medidas, conforme ocorre em Hong Kong e no Interior da China⁶³.

O proponente ponderou também esta questão, mas acabou por entender que não seria necessário introduzir-se uma disposição que fizesse uma menção expressa do direito indemnizatório das pessoas visadas, ou mesmo de eventuais terceiros que sejam lesados em resultado da aplicação da proposta de lei em apreciação, dado que aqui já seria aplicável o regime da responsabilidade civil extracontratual da Administração

⁶³ Em Hong Kong nos termos constants da *Section 18, Compensation, United Nations (Anti-Terrorism Measures) Ordinance, Chapter 575*. O mesmo acontece no Interior da China, onde se prevê um direito de indemnização, nos termos do artigo 78.º da Lei de Combate ao Terrorismo da República Popular da China, que entrou em vigor a 01 de Janeiro de 2016.



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

*Pública*⁶⁴, que seria suficiente para assegurar o direito indemnizatório por danos causados com a execução da proposta de lei.

IV – Apreciação na especialidade

Para além da apreciação na generalidade, a Comissão procedeu ainda ao exame na especialidade da proposta de lei, nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, visando apreciar a adequação das soluções aos princípios da proposta de lei aprovada na generalidade e a perfeição técnico-jurídica das disposições legais.

Artigo 1.º - Objecto

Esta disposição manteve-se inalterada.

Nos termos deste artigo a presente lei visa adoptar mecanismos legais adequados para dar execução às decisões de congelamento de bens que resultem de *resoluções do*

⁶⁴ O regime da responsabilidade civil extracontratual da Administração do Território, pessoas colectivas públicas, seus titulares e agentes por actos de gestão pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 28/91/M, de 22 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro.

Este direito indemnizatório seria exercido pelas pessoas lesadas por via da *acção para efectivação de responsabilidade civil extracontratual* prevista nos artigos 116.º e 117.º do Código do Processo Administrativo Contencioso, ou do pedido cumulado de indemnização de perdas e danos, no recurso contencioso de anulação, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, alínea b) do Código do Processo Administrativo Contencioso.



英

Conselho de Segurança das Nações Unidas no campo do combate ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição maciça que sejam aplicáveis na RAEM.

Tal implica, por um lado, que outras obrigações internacionais, que resultem de tratados ou acordos internacionais, ou outros instrumentos de direito internacional que vigorem na RAEM, e não de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, não estão abrangidas pela proposta de lei. E que, por outro lado, que as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas que contenham decisões de congelamento de bens, e que vigorem na RAEM, mas que não sejam adoptadas no âmbito do combate ao terrorismo ou no âmbito do combate à proliferação de armas de destruição maciça, também não estão abrangidas pelo âmbito de aplicação desta proposta de lei. Em ambos estes casos se deve continuar a aplicar a Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*, e não o regime contido na presente proposta de lei.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a vertical line and several illegible signatures.

Foi ponderada proceder-se a uma alteração da designação da proposta de lei para melhor clarificar o seu âmbito material de aplicação, dado que a proposta de lei assume uma opção legislativa de regulamentar a *execução de congelamento de bens* somente no âmbito do *combate ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição maciça*. O proponente acabou por entender que tal não seria necessário.

Artigo 2.º - Definições

Esta disposição sofreu pequenos acertos e clarificações.



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

Na alínea 6) deste artigo, relativo ao “Órgão internacional competente”, foi melhorada a redacção dado que, para efeitos da presente proposta de lei, ao contrário do que acontece no artigo 1.º, alínea 2) da Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*, a única organização internacional competente será as Nações Unidas. Para além do Conselho de Segurança das Nações Unidas e dos respectivos Comitês de Sanções, passou agora a ser feita menção expressa ao Ponto Focal e ao *Ombudsperson*, que são entidades que foram estabelecidas ao nível das Nações Unidas para acompanhar a aplicação de sanções e que permitem um reforço das garantias dos particulares visados por estas sanções, procurando assegurar um procedimento de reclamação e revisão da aplicação de resoluções sancionatórias no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Na alínea 9) deste artigo, relativo aos “Serviços financeiros”, que assumidamente segue os termos do parágrafo 5 do *Anexo Relativo Aos Serviços Financeiros* do Acordo Geral de Comércio de Serviços⁶⁵ não constava uma referência expressa à *transacção por conta própria ou por conta de clientes*, que se entendia inicialmente ser desnecessária, por estar abrangida no conceito de serviços financeiros em geral, mas que se optou por se aditar à proposta de lei para evitar dúvidas de interpretação.

Do confronto entre a alínea 1) deste artigo, relativo aos “bens”, que inclui os

⁶⁵ Que se encontra publicado pelo Despacho n.º 9/GM/96.

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



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

“fundos” e os “recursos económicos”, com a alínea 9), relativa aos “serviços financeiros”, resulta uma discrepância na enumeração dos instrumentos financeiros visados, dado que a enumeração da alínea 1) é menos completa e não se refere expressamente a certas operações habitualmente disponibilizadas por bancos ou instituições de crédito, como por exemplo os cartões de crédito, os cheques de viagem, as cartas de crédito, os instrumentos dos mercados monetário e cambial, os instrumentos financeiros a prazo e opções e operações sobre divisas ou sobre taxas de juro e valores mobiliários, os contratos de futuro, as opções de compra ou de venda, os *swaps* e outros instrumentos derivados de valores mobiliários. Estas operações e outras similares que envolvam quaisquer instrumentos financeiros estão abrangidas pela proposta de lei.

Foi debatida a eventual necessidade e vantagem em se adoptar uma *redacção aberta*, potencialmente mais abrangente e permitindo uma evolução futura mais ampla, para a definição de *comandos normativos específicos de congelamento* (alínea 4) deste artigo 2.º), que se refere apenas às Resoluções n.ºs 1267 (1999), 1373 (2001), 1718 (2006), 1737 (2006) e 1988 (2011), e às *respectivas resoluções subsequentes*, e não se identificando outras resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas que incluam medidas preventivas de congelamento de bens, bem como também para a definição de *comando normativo geral de congelamento* (alínea 5) deste artigo 2.º), onde apenas se faz menção expressa à Resolução n.º 1373 (2001). O proponente entendeu que tal não seria necessário, por não ser provável que sejam emitidas mais resoluções sancionatórias pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas que não sejam *meros desenvolvimentos subsequentes* das resoluções mencionadas na alínea 4) deste

CS
A
M
CS
CS
CS



artigo 2.º, não sendo expectável que se venham a adoptar novas resoluções sancionatórias que estabeleçam *de raiz* um novo regime de congelamento de bens no âmbito *do combate ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição maciça*.

Artigo 3.º - Âmbito de aplicação

Esta disposição sofreu vários acertos e clarificações.

As alterações introduzidas visam clarificar que a proposta de lei se aplica a quem se encontre no território da RAEM, bem como a bordo de navios ou aeronaves da RAEM, e também que as pessoas e entidades que sejam residentes locais estão sujeitas ao regime contido na proposta de lei mesmo quando se encontrem no exterior.

Assim, este artigo passa a referir-se às pessoas colectivas que tenham sido constituídas no exterior e que tenham actividade na RAEM (alínea 1) do artigo 3.º), para além das pessoas colectivas constituídas segundo a lei da RAEM na sua actividade no exterior (alínea 2) do artigo 3.º), bem como aos bens que se encontrem a bordo de navios ou aeronaves matriculados na RAEM (alínea 3) do artigo 3.º).

O âmbito de aplicação da presente proposta de lei é amplo e teve como base o artigo 4.º da Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*, e inclui as pessoas singulares residentes na RAEM e as pessoas colectivas constituídas segundo a lei da RAEM, bem como ainda as pessoas colectivas não locais

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



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

que tenham actividade na RAEM ou que se encontrem na RAEM. Tal inclui, em particular, as sociedades comerciais que tenham a sua sede na RAEM e ainda as pessoas colectivas constituídas no exterior que tenham sucursais, agências, filiais, escritórios ou outras formas de representação comercial na RAEM, nomeadamente para efeitos do artigo 178.º do Código Comercial. A redacção deste artigo é abrangente e refere-se às transacções ou operações de bens que sejam efectuadas na RAEM, ou que envolvam o sistema financeiro local, mesmo que apenas parcialmente ou indirectamente.

Artigo 4.º - Competência

Esta disposição manteve-se inalterada.

A competência para a execução das decisões de congelamento de bens na RAEM é do Chefe do Executivo. Não se prevê a delegação desta competência, dado que as decisões de congelamento de bens, pela sua sensibilidade e importância, restringindo temporalmente o direito de propriedade privada, devem sempre ser tomadas pelo titular máximo da hierarquia administrativa. Este aspecto foi realçado pelo proponente que entendeu que a atribuição desta competência apenas ao Chefe do Executivo, ao contrário do que ocorre no artigo 5.º, n.º 2 da Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*, permite uma maior segurança e assegura mais cautela na aplicação das decisões de congelamento de bens. O Chefe do Executivo é auxiliado na tomada das suas decisões de congelamento de bens pela Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, que irá prestar apoio técnico ao Chefe do Executivo e assessorar o Chefe do Executivo em vários aspectos relevantes.

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



Artigo 5.º - Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento

Esta disposição sofreu vários acertos e aditamentos (novos n.ºs 2 e 3).

Este artigo regula a intervenção da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, na sua função de apoio técnico ao Chefe do Executivo, devendo emitir pareceres sobre várias matérias de grande relevância (artigo 5.º, n.º 1, alínea 4)), nomeadamente sobre a aplicação de medidas restritivas de congelamento de bens a pessoas não designadas (artigo 9.º), sobre a formulação de uma Proposta de designação em lista de uma pessoa não designada (artigo 20.º), sobre a Proposta de retirada da lista de uma pessoa designada (artigo 23.º), sobre o acto de designação de uma pessoa para ser alvo de congelamento de bens, instruindo também o respectivo procedimento (artigo 24.º), sobre a renovação anual do acto de designação (artigo 27.º), sobre o acesso a bens congelados, instruindo também o respectivo procedimento (artigo 29.º), e sobre a revogação do acto de designação (artigo 30.º). Há outros momentos em que a Comissão exerce uma função de apoio técnico ao Chefe do Executivo, como acontece, por exemplo, quando se prevê que a Comissão deva instaurar e instruir o procedimento relativo às infracções administrativas (artigo 33.º). A Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento tem um dever de comunicação (artigo 5.º, n.º 1, alínea 2)) quando ocorra a publicação de um acto de designação no Boletim Oficial (para efeitos dos artigos 6.º e 9.º da proposta de lei) junto das entidades previstas no artigo 6.º da Lei n.º 2/2006, *Prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais*, que incluem nomeadamente as instituições de crédito, as sociedades financeiras, as seguradoras, as

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like "CJ", "A", "M", "Co", "J", "Ela".



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

casas de câmbio, os casinos, os comerciantes de penhores ou de metais preciosos, os mediadores imobiliários, os advogados, os solicitadores, os notários, os conservadores dos registos, os auditores, os contabilistas ou consultores fiscais e outros prestadores de serviços. A Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento fornece também *orientações precisas e instruções específicas* para assegurar o cumprimento do regime de congelamento de bens (artigo 5.º, n.º 1, alínea 3)) junto deste mesmo amplo universo de entidades. Estas mesmas entidades privadas estão também sujeitas a um dever de colaboração e de prestação de informação à Comissão, em termos muito amplos, tendo que colaborar com a Comissão na verificação das informações que a Comissão solicite (artigo 16.º, n.º 1). A Comissão também procede ao registo do congelamento de bens sujeitos a registo (artigo 11.º, n.º 1, alínea 2) e n.º 3) e a Comissão comunica quando haja uma não correspondência de identidades e que em resultado dessa comunicação cessa a aplicação da medida de congelamento de bens (artigo 15.º, n.º 3).

A Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento está também incumbida de uma função de divulgação da base de dados onde constam as pessoas e entidades designadas (artigo 5.º, n.º 1, alínea 1)). A alínea 1) do n.º 1 deste artigo 1.º foi alterada para clarificar que a base de dados, onde consta um registo actualizado das pessoas ou entidades designadas e dos bens congelados, deve ser disponibilizada ao público e ser livremente acessível, em particular por via de um sítio na *internet* gerido pela Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento. Tal visa permitir a consulta desta base de dados por quaisquer interessados, o que se justifica especialmente por não apenas os bancos, as seguradoras, os casinos, os contabilistas, os advogados, os mediadores



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

imobiliários e outros profissionais estarem sujeitos a certos deveres de colaboração e de prestação de informação (nos termos do artigo 16.º da proposta de lei), mas por *todos os particulares* estarem sujeitas a um comando geral de proibição de disponibilização de bens, nomeadamente por via da concessão de contratos de mútuo, às pessoas que estejam incluídas nesta base de dados (nos termos do artigo 8.º da proposta de lei). É por isso importante assegurar a actualidade e correcção dos elementos constantes na base de dados das pessoas e entidades designadas e também o seu acesso público.

Foi aditado um novo número 2 a este artigo que passou a concretizar, em termos genéricos, a composição da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, sendo referido que se trata de uma entidade que será integrada por representantes da Administração Pública e por profissionais com formação específica nas suas respectivas áreas de intervenção. Nos termos dos artigos 6.º e 7.º, n.º 1, alínea 4) da Lei n.º 13/2009, *Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas*, a estrutura e orgânica dos organismos cujas competências interfiram directamente com direitos e liberdades fundamentais e suas garantias, como acontece com esta Comissão, terá que ser regulado por lei formal da Assembleia Legislativa. Nesse sentido, a estrutura e a orgânica da Comissão, nos termos da Lei Básica e da Lei n.º 13/2009, *Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas*, enquanto organismo cujas competências interferem directamente com os direitos e liberdades fundamentais e suas garantias terá que ocorrer por lei formal. A exacta composição desta Comissão ainda não é conhecida, mas atendendo ao regime e universo das actividades visadas pela proposta de lei é previsível que se venha a contar com a participação da Direcção dos Serviços de

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a vertical line of marks and several illegible signatures.



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

Assuntos de Justiça, do Gabinete de Protocolo, Relações Públicas e Assuntos Externos, da Autoridade Monetária de Macau, da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, da Polícia Judiciária, do Gabinete de Informação Financeira, bem como ainda do Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais e do Ministério Público, visando assegurar uma maior isenção e imparcialidade. Os profissionais que sejam chamados a integrar a Comissão, para além dos representantes da Administração Pública, deverão ser pessoas de reconhecida idoneidade, habilitação e competência nomeadamente na área do direito, da contabilidade, da banca e seguros, do jogo, das finanças públicas ou das relações internacionais, tendo em conta o regime jurídico contido na proposta de lei.

Foi aditado um novo número 3 a este artigo que faz expressa referência a que tanto os membros da Comissão como quaisquer outras pessoas que sejam chamados a participar na reunião da Comissão, mesmo que não sejam trabalhadores dos Serviços Públicos, e não estejam à partida sujeitos ao dever funcional de sigilo⁶⁶, estão sujeitos a um dever de sigilo profissional, não podendo revelar ou utilizar de qualquer forma os factos de que tenham conhecimento em virtude do exercício das suas funções na Comissão, mesmo após terem cessado as suas funções. Tal visa assegurar que, caso a Comissão entenda ser necessário ouvir um especialista ou um académico reputado, que não seja um membro da Comissão, e que por isso não a integre, por exemplo na área da contabilidade forense, do direito do jogo ou do direito bancário, o possa fazer, sendo salvaguardado o sigilo relativamente aos trabalhos desenvolvidos pela Comissão.

⁶⁶ Em especial, nos termos do artigo 279.º do *Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau*, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, e por várias vezes alterado.



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

Artigo 6.º - Publicação obrigatória

Esta disposição manteve-se inalterada.

Este artigo prevê que se proceda à publicação obrigatória na II Série do Boletim Oficial dos actos de designação de uma pessoa ou entidade para ser alvo de uma medida de congelamento de bens, bem como a renovação ou revogação de um acto de designação, ou de qualquer acto que implique a inclusão, manutenção ou retirada de uma pessoa ou entidade da lista das pessoas designadas sujeitas ao regime previsto na proposta de lei (artigo 6.º, n.º 1). De notar que também a aplicação de medidas restritivas a pessoas ou entidades não designadas (artigo 9.º), implica a publicação obrigatória na II Série do Boletim Oficial do respectivo acto de designação ou retirada, por via da publicação do relevante Despacho do Chefe do Executivo.

A obrigação de publicação destes actos inclui tanto os actos praticados ao abrigo de um *comando normativo específico de congelamento* (Secção II do Capítulo II), bem como também do *comando normativo geral de congelamento* (Secção III do Capítulo II), optando a proposta de lei por fazer publicar os actos de designação ou de retirada de lista que resultem de uma decisão sancionatória praticada por um órgão internacional competente por meio de Aviso do Chefe do Executivo, por se visar dar eficácia na ordem jurídica da RAEM de decisões de entidades externas, e os actos de designação, renovação da designação ou revogação da designação por meio de Despacho do Chefe

✓
/

CS
M
A
i
com
jms
Ela-



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

do Executivo, dado que se tratam de decisões de órgãos locais (artigo 6.º, n.º 2).

美

Artigo 7.º - Congelamento

Esta disposição manteve-se inalterada.

Este artigo clarifica que imediatamente após a publicação de um acto de designação se deve proceder ao congelamento de bens, que abrangem o congelamento de todos os activos que sejam a propriedade da pessoa ou entidade designada, mas também dos bens que sejam directa ou indirectamente controlados por uma pessoa ou entidade designada, bem como quaisquer frutos gerados pelos bens congelados (artigo 7.º, n.º 1).

Para evitar dúvidas, é depois esclarecido que a decisão de congelamento pode ser adoptada em termos mais amplos e de se optar por prever expressamente que certos bens de terceiros sejam também congelados, para além dos bens das pessoas ou entidades designadas que são imediatamente congelados após a decisão de congelamento ser publicada, desde que estes terceiros actuem em nome ou ao abrigo de instruções de uma pessoa ou entidade designada, ou que se tratem de bens de pessoas colectivas ou entidades que sejam controladas por uma pessoa ou entidade designada, bem como os frutos gerados por estes bens (artigo 7.º, n.º 2).

Finalmente, é clarificado que não é permitido, sendo ilícita, qualquer conduta que

CS
4
H
A
i
ca
jmr
Ela



吳

seja susceptível de frustrar o congelamento de bens (artigo 7.º, n.º 3), havendo aqui de se aplicar uma sanção administrativa em caso de incumprimento (artigo 32.º).

Artigo 8.º - Proibição de disponibilização de bens e de prestação de serviços financeiros

Esta disposição manteve-se inalterada.

Este artigo prevê que após a publicação de um acto de designação não seja permitido colocar bens à disposição da pessoa ou entidade designada, nem disponibilizar quaisquer bens em benefício destas pessoas visadas por uma decisão de congelamento, o que abrange a prestação de serviços financeiros por instituições de crédito, sociedades financeiras, seguradoras, casas de câmbio, casinos ou outras entidades que prestem serviços de natureza financeira (artigo 8.º, n.º 1).

CS
J
M
A
E
L
E

Em lugar paralelo e em sentido complementar do previsto no artigo 7.º, n.º 2, a decisão de congelamento pode também prever expressamente que esta proibição de disponibilização de bens e de prestação de serviços financeiros abranja certos terceiros, e não apenas as pessoas ou entidades designadas, desde que estes terceiros actuem em nome ou ao abrigo de instruções de uma pessoa ou entidade designada, ou que se tratem de bens de pessoas colectivas ou entidades que sejam controladas por uma pessoa ou entidade designada (artigo 8.º, n.º 2).



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

É clarificado que não é permitido, sendo ilícita, qualquer conduta que seja susceptível de frustrar a proibição de disponibilização de bens e de prestação de serviços financeiros (artigo 8.º, n.º 4), havendo aqui também de se aplicar uma sanção administrativa em caso de incumprimento (artigo 32.º).

O regime contido neste artigo admite algumas excepções, com especial interesse operacional para as instituições de crédito, não se aplicando a proibição de disponibilização de bens e de prestação de serviços financeiros ao juros ou outras importâncias gerados por contas congeladas, que são congelados após terem sido creditados à conta que se encontre congelada, ou aos pagamentos que sejam devidos por obrigações que tenham sido contraídas antes da decisão de congelamento, também aqui estes pagamentos são executados e são congelados apenas após se proceder a este crédito na conta congelada, ou quando ocorra uma divisão de coisa comum ou separação de bens (artigo 10.º), deve creditar-se as importâncias recebidas na conta congelada e depois proceder-se ao congelamento destas mesmas quantias, para além de qualquer outras operações financeiras que sejam autorizadas na decisão de congelamento e que estejam por isso excepcionadas (artigo 8.º, n.º 3).

Artigo 9.º - Aplicação de medidas restritivas a pessoas ou entidades não designadas

Esta disposição sofreu várias alterações (ao n.º 2).



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

Este artigo prevê que quando uma decisão de congelamento não refira uma pessoa ou entidade que deva também ser designada, o Chefe do Executivo possa determinar a aplicação de medidas restritivas a pessoas ou entidades não designadas que devam ser alvo de uma decisão de congelamento, por preencherem os pressupostos que estejam subjacentes à decisão de congelamento pertinente (artigo 9.º, n.º 1).

Tal visa permitir que perante um acto de designação praticado por um órgão internacional competente, ao abrigo de um *comando normativo específico de congelamento* (Secção II do Capítulo II), que seja incompleto, não incluindo na listagem das pessoas ou entidades designadas um certo destinatário que deva ser também alvo da decisão de congelamento, o Chefe do Executivo possa, com efeitos na ordem jurídica da RAEM, fazer aplicar uma medida de congelamento de bens e de proibição de disponibilização de bens e de prestação de serviços financeiros a estes terceiros. O que consiste num alargamento, por decisão do Chefe do Executivo, da decisão de congelamento que foi inicialmente tomada por um órgão internacional competente, passando a incluir pessoas ou entidades que não foram inicialmente designadas.

Originalmente o número 2 deste artigo previa que do despacho do Chefe do Executivo de aplicação de medidas restritivas a pessoas ou entidades não designadas coubesse recurso contencioso nos termos gerais, remetendo para o *regime geral de recurso contencioso* previsto no Código do Processo Administrativo Contencioso. A versão original da proposta de lei previa um *regime especial de recurso contencioso apenas* para efeitos do recurso dos actos previsto na Secção III do Capítulo II,



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

aplicando-se aos restantes actos o regime geral do recurso contencioso. Posteriormente, tendo-se reconhecido que, atendendo aos interesses em presença, haveria um maior número de actos que deveriam ser alvo de um processo urgente (cf. artigo 31.º, n.º 3), veio-se a alargar o âmbito do regime especial de recurso contencioso previsto no artigo 31.º e a absorver a recorribilidade do acto previsto no artigo 9.º. A remissão para o regime geral do recurso contencioso contida na versão original do artigo 9.º, n.º 2 foi eliminada.

Tendo em conta que esta decisão do Chefe do Executivo assume uma natureza paralela e similar da *proposta de designação em lista de uma pessoa* prevista no artigo 20.º e da *decisão de designação de pessoas ou entidades* ao abrigo do artigo 24.º, foi alterado o número 2 deste artigo que agora procura concretizar minimamente quais são as *circunstâncias concretas* ou perante que *requisitos legais* é que esta designação pelo Chefe do Executivo deve ocorrer, fornecendo um enquadramento legal delimitador para o exercício deste poder discricionário. Tal visa dotar o regime jurídico de critérios legais sólidos e seguros, que careçam de ser respeitados, assegurando o respeito pelo princípio da legalidade, previsto no artigo 29.º da Lei Básica. Para esse efeito, é de reter que as circunstâncias concretas que carecem de se verificar são as constantes na decisão de congelamento pertinente, que será a existência de factos que indiciem a prática de um crime de terrorismo ou da proliferação de armas de destruição maciça, conforme cada caso, cuja verificação terá que ser suficientemente fundamentada nos termos do artigo 115.º do Código do Procedimento Administrativo. Com o aditamento deste número 2 deste artigo passou a prever-se que a decisão de aplicação de medidas restritivas a

美

CF
Ar
M

☆

si

ca

jos
Ela



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

pessoas ou entidades não designadas tenha que obedecer a um *critério de razoabilidade*, e de respeito pelo princípio da proporcionalidade, na apreciação dos factos que lhe servem de fundamento e que se tenha em conta os direitos fundamentais das pessoas visadas e de eventuais terceiros, exigindo uma *ponderação dos interesses em presença*. Como ocorre em lugar próximo, para efeitos dos artigos 20.º e 24.º, também aqui a proposta de lei opta por não exigir que tenha que existir um *processo penal*, o que seria mais garantístico para os particulares, mas que foi entendido como sendo um requisito que poderia introduzir uma maior morosidade no congelamento.

Artigo 10.º - Contitularidade de direitos

— Esta disposição sofreu pequenos acertos de redacção.

Este artigo procura dar resposta à questão do congelamento de bens que sejam detidos em regime de compropriedade, contando com mais que um titular, o que coloca especiais dificuldades quando a decisão de congelamento se dirija apenas a um dos titulares do bem, sendo que o bem em regime de compropriedade poderá ter que ser integralmente congelado, com evidente prejuízo para o titular que não seja designado.

O congelamento de bens em regime compropriedade incide apenas sobre a quota da pessoa que tenha sido designada pela decisão de congelamento, desde que exista um registo da quota de cada contitular no título constitutivo (artigo 10.º, n.º 1, alínea 1)). Na falta da menção da quota de cada titular, o bem será integralmente



美

congelado, sendo apenas possível proceder-se à divisão da coisa comum, para se limitar o congelamento à quota da pessoa designada (artigo 10.º, n.º 1, alínea 2)). Tal acontece também com os bens comuns do casal, que são congelados na sua totalidade, mesmo que apenas um dos cônjuges seja alvo de uma decisão de congelamento, sendo permitido que se proceda à separação de bens do casal (artigo 10.º, n.º 2). O mesmo acontece com contas bancários com vários titulares, sendo que o congelamento abrange a totalidade do valor detido na instituição de crédito ou outra entidade financeira, dado que o congelamento incide sobre a totalidade do saldo do depósito, admitindo-se apenas a possibilidade de cada titular obter um reconhecimento judicial da titularidade dos montantes depositados para obter o seu reembolso (artigo 10.º, n.ºs 3 e 4).

Ch

J

A

M

A

J

Co
J
Olan

Artigo 11.º - Registo

Esta disposição sofreu algumas alterações.

Este artigo regula o registo do congelamento de bens, que abrange os bens imóveis e os bens móveis sujeitos a registo, sendo efectuado pela via de averbamento ao correspondente registo do bem congelado. O registo do congelamento é feito officiosamente, devendo ser realizado por iniciativa da competente conservatória, após a publicação do acto de designação (artigo 11.º, n.º 1, alínea 1)) ou por iniciativa da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, que deverá promover o respectivo registo do congelamento de bens junto da competente conservatória, quando se trate do congelamento de bens detidos por terceiros, mas que que sejam controlados por pessoas designadas, nos termos do artigo 7.º, n.º 2 (artigo 11.º, n.º 1, alínea 2)).



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

A opção tomada relativamente à competência para iniciar o congelamento do registo sofreu alterações (artigo 11.º, n.º 3), para se reforçar a defesa dos particulares visados, que podem agora com maior facilidade pedir o cancelamento do registo.

Para efeitos do cancelamento do registo do congelamento, o regime diferencia em função das circunstâncias que motivam o cancelamento, devendo o cancelamento do registo ocorrer oficiosamente quando seja publicado o acto de retirada da lista ou o acto de revogação de designação praticado pelo Chefe do Executivo (artigo 11.º, n.º 2, alínea 1)) ou quando o acto de designação tenha caducado (artigo 11.º, n.º 2, alínea 5)). O cancelamento do registo do congelamento pode ser iniciado a pedido do próprio interessado quando ocorra uma revogação ou anulação do despacho de aplicação de medidas restritivas a pessoas ou entidades não designadas (artigo 11.º, n.º 2, alínea 2)), quando resultar da divisão de coisa comum que tenha sido congelada (artigo 11.º, n.º 2, alínea 3)), quando decorrer da separação dos bens comuns do casal (artigo 11.º, n.º 2, alínea 4)) ou quando ocorra uma anulação judicial de um acto de designação (artigo 11.º, n.º 2, alínea 7)). A Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento deve iniciar o cancelamento do registo do congelamento quando ocorra uma revogação ou anulação do despacho de aplicação de medidas restritivas a pessoas ou entidades não designadas (artigo 11.º, n.º 2, alínea 2)), quando resultar da divisão de coisa comum que tenha sido congelada (artigo 11.º, n.º 2, alínea 3)), quando decorrer da separação dos bens comuns do casal (artigo 11.º, n.º 2, alínea 4)), quando se verifique a cessação do congelamento de um bem por o mesmo ter sido alvo de uma decisão judicial de

美
CS
M
A
i
ca
jms
Alan



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

apreensão ou perda de bens (artigo 11.º, n.º 2, alínea 7)) ou quando ocorra uma anulação judicial de um acto de designação (artigo 11.º, n.º 2, alínea 7)).

Do exposto resulta que a proposta de lei pretende que o cancelamento do registo ocorra com a máxima celeridade, sendo que cria um dever de cancelamento oficioso pela competente conservatória, um dever da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento de promover por sua iniciativa este mesmo cancelamento do registo e deixa em aberto, em sobreposição parcial com a intervenção desta Comissão, que o particular possa pedir o cancelamento do registo, caso este não tenha ocorrido por iniciativa da Comissão. De notar que nada obsta a que o particular, nas circunstâncias em que não pode requerer o cancelamento do registo do congelamento, perante a verificação das situações previstas nas alíneas 1), 5) ou 6) do n.º 2 do artigo 11.º, se possa dirigir à competente conservatória (para efeitos da alíneas 1) e 5) do n.º 2 do artigo 11.º) ou à Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento (para efeitos das alíneas 5) e 6) do n.º 2 do artigo 11.º), para requerer, nos termos gerais, ao abrigo das regras do procedimento administrativo, que estas entidades tomem as medidas necessárias para que se proceda ao cancelamento do registo que seja legalmente devido, quando ocorram as circunstâncias previstas na lei, podendo também fazer uso dos meios administrativos contenciosos que lhe assistem para o efeito⁶⁷.

⁶⁷ Nomeadamente da *acção determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos*, ou em sede de tutela cautelar da *intimação para um comportamento*, dado que estamos perante um acto administrativo vinculado, cuja prática é imposta por lei, quando estejam preenchidos os respectivos requisitos.



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

Artigo 12.º - Acesso a bens

Esta disposição sofreu pequenos acertos de redacção.

A epígrafe e o n.º 2 desta disposição foi alterada para deixar de se referir expressamente aos *bens congelados*, dado que o regime de *acesso a bens* também abrange a autorização, dada pelo Chefe do Executivo, relativa a uma disponibilização futura por terceiros de *bens ainda não congelados* a uma pessoa ou entidade designada.

O regime contido neste artigo procura reflectir o conjunto de circunstâncias em que certas resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas permitem que pessoas ou entidades designadas possam ter acesso a bens congelados, ou que lhes seja disponibilizado acesso a bens por terceiros, tendo em vista a necessidade de assegurar uma subsistência condigna das pessoas ou entidades designadas, que vejam os seus bens congelados, nomeadamente tendo em conta que tal irá abranger também o congelamento de saldos bancários e outros fundos. É importante ter presente que as pessoas ou entidades designadas muitas vezes poderão ser alvo de uma medida de congelamento sem culpa formada, sem terem sido sequer constituídas arguidas num processo penal, eventualmente por falta de indícios suficientes para o efeito, devendo ser presumidas inocentes, nos termos do artigo 29.º da Lei Básica. É por isso necessário permitir que tenham acesso, ainda que em termos limitados ao que seja estritamente necessário, aos seus bens na pendência da decisão de congelamento.

美

CS

Y
A

M

A

V

Co

JM

Chun



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

A proposta de lei salvaguarda expressamente a necessidade das pessoas ou entidades designadas de fazerem face a despesas básicas, que inclui numa listagem *aberta* o pagamento de despesas alimentares, saúde, impostos, rendas da casa ou empréstimos bancários (em particular, os empréstimos hipotecários) entre outras despesas que sejam essenciais para a sobrevivência condigna dos interessados (alínea 1), n.º 1, artigo 12.º), o pagamento dos honorários dos advogados, ou outros serviços jurídicos, em valores que não sejam considerados excessivos ou desrazoáveis (alínea 2), n.º 1, artigo 12.º), o pagamento das taxas ou outros encargos devidos pela regular manutenção dos bens congelados (alínea 3), n.º 1, artigo 12.º), o pagamento de despesas que sejam necessárias para cobrir despesas extraordinárias, que visa acolher pagamentos que se relevem concretamente necessários, mas que não sejam relativos a despesas básicas, ou se possam reconduzir a uma outra circunstância prevista numa outra alínea, que não sejam previsíveis ou correspondam a despesas regulares (alínea 4), n.º 1, artigo 12.º) ou outros pagamentos que sejam expressamente autorizados na decisão de congelamento que esteja a ser executada (alínea 5), n.º 1, artigo 12.º).

O acesso aos bens congelados, depende de um pedido formulado pelo interessado, para ser alvo de uma autorização do Chefe do Executivo (artigo 12.º, n.º 1), que na lógica da proposta de lei deverá ser considerada como não sendo delegável, mas o procedimento subjacente à decisão irá variar conforme esteja em causa a execução de um *comando normativo específico de congelamento* (Secção II do Capítulo II) ou de um *comando normativo geral de congelamento* (Secção III do Capítulo II) (artigo 12.º, n.º 2).

張

CS

J

A

M

St

U

co

Jos
lan



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

No que diz respeito ao acesso a bens no âmbito de um *comando normativo específico de congelamento*, estando em causa o cumprimento de uma decisão de congelamento tomada por um órgão internacional, o Chefe do Executivo terá que procurar obter aprovação desse mesmo órgão internacional competente (cf. artigo 21.º). Essa *aprovação* poderá ser *tácita*, por falta de uma oposição ao acesso a bens no prazo aplicável, para efeitos das alíneas 1), 2), 3) e 5), n.º 1, artigo 12.º e terá que ser *expressa*, sendo necessário uma aceitação do acesso a bens pelo órgão internacional competente no caso da alínea 4), n.º 1, artigo 12.º, que se refere às despesas extraordinárias.

Já para o acesso a bens para efeitos do *comando normativo geral de congelamento*, estando em causa uma decisão de congelamento tomada pelo Chefe do Executivo, apenas no âmbito do ordenamento jurídico da RAEM, deverá ser verificado se ocorrem as circunstâncias que legalmente permitem um acesso *excepcional* aos bens abrangidos por uma decisão de congelamento. A verificação destes pressupostos legais é instruída pela Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, que informa a decisão do Chefe do Executivo (cf. artigo 29.º). De notar que por vezes basta constatar factualmente que certas despesas se verificam (por exemplo, que é necessário efectuar-se o pagamento de uma despesas familiar ou de saúde que corresponda a uma *despesa básica* da pessoa designada – que está apenas assente na demonstração da ocorrência de uma dada despesa), tratando-se de matéria *vinculada*, mas noutros casos haverá que ponderar a razoabilidade das despesas em causa (por exemplo, se o valor dos pagamentos relativos a despesas jurídicas são razoáveis ou se os encargos de manutenção são normais), o que implica uma *apreciação discricionária*. Acresce que, no

2/2

Ca
g
A
M

A

i

Ca
j
A



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

caso particular previsto na alínea 5), n.º 1, artigo 12.º, a decisão de acesso a bens do Chefe do Executivo é legalmente vinculada, devendo o acesso a bens ser autorizado, caso estejam verificadas as circunstâncias ao abrigo das quais uma decisão de congelamento expressamente autorize que certos pagamentos sejam efectuados.

Artigo 13.º - Administração dos bens congelados

Esta disposição manteve-se inalterada.

Este artigo prevê que os bens que estejam congelados sejam mantidos em boas condições com vista a serem devolvidos às pessoas ou entidades designadas, quando a decisão de congelamento cesse. Para esse efeito, pode ser nomeado judicialmente um administrador dos bens congelados, a pedido de qualquer interessado (artigo 13.º, n.º 1). O administrador presta contas perante o tribunal, normalmente anualmente, ou quando cesse a administração, para obter a aprovação judicial das receitas e despesas realizadas com os bens congelados durante a sua administração (artigo 13.º, n.º 4) e pode auferir uma compensação pelas funções exercidas, a ser fixada equitativamente pelo tribunal tendo em conta o trabalho prestado e a duração do exercício das funções (artigo 13.º, n.º 6), sendo também reembolsado das despesas que sejam necessárias para manutenção ou gestão regular dos bens congelados (artigo 13.º, n.º 5). O administrador deve agir com zelo e cuidado no exercício das suas funções, devendo agir de acordo com um padrão de diligência razoável (artigo 13.º, n.º 3).

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



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

No que diz respeito aos valores depositados em contas bancárias, ou noutras instituições de crédito, a proposta de lei indica que as próprias instituições de crédito podem ser nomeados como administradores destes bens, caso o tribunal entenda que tal assegura uma boa gestão e manutenção destes bens, o que poderá ser a solução mais simples para a administração de activos financeiros congelados (artigo 13.º, n.º 2).

Ao processo previsto neste artigo aplica-se, subsidiariamente e com as necessárias adaptações, as disposições gerais dos processos de jurisdição voluntária previstos no Código de Processo Civil (artigo 13.º, n.º 8), em particular aplica-se o previsto nos artigos 1206.º e seguintes do Código de Processo Civil.

Artigo 14.º - Congelamento de bens perecíveis ou deterioráveis

Esta disposição manteve-se inalterada.

Este artigo prevê que quando o congelamento de bens se reportar a bens que sejam considerados perecíveis ou deterioráveis, se possa realizar a sua venda, mediante autorização judicial, ficando a quantia obtida por essa via a integrar o património da pessoa ou entidade designada e é depositada numa conta bancária para ser imediatamente congelada, para evitar a perda ou destruição destes bens⁶⁸.

⁶⁸ Trata-se de uma disposição similar à contida no artigo 170.º do Código de Processo Penal, que regula a *apreensão de coisas perecíveis, deterioráveis ou perigosas*. Apesar do artigo 14.º da proposta de lei não se referir expressamente aos *bens perigosos*, parece que se deve entender que estes bens, caso não possam ser mantidos ou armazenados, devem também ser vendidos (ou mesmo destruídos) se tal for necessário.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a vertical signature and several initials.



✍

Artigo 15.º - Verificação de identidades

Esta disposição manteve-se inalterada.

Este artigo regula o regime que permite confirmar a identidade das pessoas ou entidades designadas, evitando que pessoas com uma identidade similar ou idêntica, sejam alvo de uma decisão de congelamento que não as pretende visar. Trata-se de matéria de grande relevância prática, dado que é previsível que possam existir pessoas residentes na RAEM com nomes que se possam confundir com as pessoas designadas, sobretudo por nem sempre o acto de designação conter informações muito detalhadas sobre as pessoas ou entidades designadas, nomeadamente dados identificadores, que permitam aplicar a decisão de congelamento com maior segurança e certeza.

CS
A
M
J
L
com
J
G

A Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento deve proceder oficiosamente e por sua própria iniciativa a um controlo e verificação prévio da identidade das pessoas ou entidades designadas, afastando que pessoas que tenham apenas uma designação semelhante, ou que seja similar, vejam os seus bens congelados, evitando a aplicação errónea da decisão de congelamento a um terceiro não designado. Esta intervenção da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento deve ocorrer, em regra, e sempre que tal seja possível, antes de se proceder ao congelamento de bens, evitando que os bens de pessoas não designadas sejam indevidamente congelados.



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

Caso ocorra um congelamento de bens de pessoas ou entidades que tenham uma identidade idêntica, ou similar, a uma pessoa ou entidade designada, qualquer interessado pode solicitar à Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento que corrija esta desconformidade na aplicação da decisão de congelamento de bens (artigo 15.º, n.º 1). A Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento deve agir com a maior celeridade possível e verificar se houve ou não um erro na identificação das pessoas visadas por uma decisão de congelamento (artigo 13.º, n.º 2). Quando se verifica a não correspondência de identidades, a Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento deve diligenciar no sentido de fazer cessar a aplicação da medida de congelamento no mais curto espaço de tempo possível (artigo 13.º, n.º 3).

Foi debatida a introdução de um prazo legal máximo (por exemplo, de 30 dias) para a Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento proceder à verificação de identidades, mas o proponente manifestou a sua objecção a que tal viesse a ocorrer, uma vez que entendeu que seria difícil prever um prazo legal máximo para todos os casos, dado que por vezes será necessário requerer a cooperação de outras jurisdições, nomeadamente para obter dados adicionais ou informação complementares, o que poderá implicar atrasos para a decisão da questão. Foi, no entanto, sublinhado que a Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento irá sempre agir com a maior urgência e celeridade possível na verificação de identidades, agindo normalmente dentro de um prazo muito curto, não superior a 30 dias, salvo algum impedimento.

Artigo 16.º - Prestação de informações



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

Esta disposição manteve-se inalterada.

Este artigo regula os deveres de informação à Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento pelas entidades previstas no artigo 6.º da Lei n.º 2/2006, *Prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais*, que incluem nomeadamente as instituições de crédito, as sociedades financeiras, as seguradoras, as casas de câmbio, os casinos, os comerciantes de penhores ou de metais preciosos, os mediadores imobiliários, os advogados, os solicitadores, os notários, os conservadores dos registos, os auditores, os contabilistas ou consultores fiscais e outros prestadores de serviços.

Estas entidades privadas estão sujeitas a um dever geral de prestação de informação relativamente a qualquer acto que seja praticada no cumprimento da presente proposta de lei, nomeadamente quando tenham procedido ao congelamento de bens no cumprimento de uma decisão de congelamento, após a publicação do acto de designação (artigo 16.º, n.º 1, alínea 1)). Mas também de um dever específico de comunicação à Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, no prazo de dois dias úteis, quando verificarem que uma certa pessoa ou entidade está a agir sob o controlo ou ao abrigo de instruções de uma pessoa ou entidade designada (artigo 16.º, n.º 1, alínea 2) – cf. artigos 7.º, n.º 2 e 8.º, n.º 2) ou quando detectem uma operação que indicié uma violação do regime de congelamento de bens (artigo 16.º, n.º 1, alínea 3)). Acresce ainda que, para efeitos da execução da presente proposta de lei, estas entidades privadas devem prestar a sua colaboração à Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, verificando as informações que sejam solicitadas, visando a obtenção de

美

CS

y

A

M

A

i

ca

Jm
Ela



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

clarificações adicionais das comunicações prestadas (artigo 16.º, n.º 1, alínea 4)).

A prestação de informações por estas entidades privadas não gera responsabilidade, desde que ocorra no cumprimento destes deveres de informação, e estas entidades privadas estejam a agir de boa fé, ficando afastado os eventuais regimes de segredo que possam ser aplicáveis, nomeadamente afastando-se o segredo bancário ou o segredo profissional dos advogados, ou outros regimes de segredo, aos quais as entidades privadas possam estar vinculadas (artigo 16.º, n.º 3). Esta norma segue a proximamente a redacção do n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 2/2006, *Prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais*.

O dever de informação configurado neste artigo, no que diz respeito aos advogados e solicitadores, não implica a obrigação da prestação de informações obtidos no âmbito do patrocínio de um cliente, ou na prestação de serviços de consultadoria jurídica, ficando aqui expressamente ressalvado o sigilo profissional dos advogados perante os seus clientes, conforme ocorre, em lugar paralelo n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 2/2006, *Prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais*.

Artigo 17.º - Dados pessoais

Esta disposição foi aditada à proposta de lei (novo artigo).

Este artigo foi aditado à proposta de lei para procurar regular o tratamento dos



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

dados pessoais e assegurar a necessária articulação com regime de protecção de dados contido na Lei n.º 8/2005, *Lei da Protecção de Dados Pessoais*. A proposta de lei, em vários momentos, refere-se a *dados* (artigo 2.º) ou a uma *base de dados* (artigo 5.º, n.º 1, alínea 1)) de natureza diversa, desde logo os *dados financeiros e pessoais* associados à identificação das pessoas visadas pelas medidas de congelamento de bens (artigo 25.º), da sua interconexão e transferência entre várias entidades públicas e privadas (nomeadamente os bancos e as seguradoras, entre outras) (entre outros, artigos 15.º e 16.º, n.º 1), tanto no interior como para o exterior, sendo que era por isso necessário prever-se normaçoão legal para acautelar o tratamento destes dados pessoais.

Em primeiro lugar, a proposta de lei autoriza que a Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento possa proceder ao tratamento e interconexão de dados pessoais, tanto com entidades públicas, como com entidades privadas, quando tal seja estritamente necessário ao exercício das suas competências legais, e os dados em questão sejam necessários para a execução da proposta de lei (artigo 17.º, n.º 1).

Em segundo lugar, a proposta de lei permite a dispensa da obrigação de informação do titular de dados pessoais, no momento da sua recolha e tratamento. Esta dispensa é concedida *sempre que tal seja necessário para os fins* da proposta de lei (artigo 17.º, n.º 2), e não é de aplicação automática, o que exige uma apreciação discricionária sobre se, em cada caso concreto, para a devida execução da proposta de



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

天

lei se requer uma dispensa destes deveres de informação do titular dos dados pessoais⁶⁹.

Nestes termos, a dispensa de informação do titular dos dados pessoais aquando da recolha e tratamento de dados será aplicável quando esteja em causa os trabalhos preparatórios de uma decisão de congelamento, normalmente antes da publicação de um acto de designação no Boletim Oficial (cf. artigo 6.º), quando a Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento esteja a recolher informações sobre os bens que uma pessoa ou entidade designada, ou cuja designação esteja em curso, detenha na ordem jurídica de Macau, nomeadamente apurando se existem contas bancárias de uma pessoa ou entidade designada junto das instituições de crédito locais ou se existem bens registados em Macau. Nestes casos, a informação do titular dos dados pessoais sobre a recolha destes dados financeiros poderia colocar em causa os fins da proposta de lei, potencialmente permitindo ou facilitando a ocultação ou dispersão dos bens ainda não congelados de uma pessoa ou entidade designada, ou em vias de ser designada.

CS
M
M
V
L
L
L
L

Assim, salvo quando o contrário resultar do regime contido na presente proposta de lei, deve dar-se cumprimento ao previsto na Lei n.º 8/2005, *Lei da Protecção de Dados Pessoais*, que fornece o regime geral aplicável ao tratamento de dados pessoais, desde logo no que diz respeito ao regime especial de protecção para o tratamento de dados sensíveis (cf. artigo 7.º da Lei n.º 8/2005), às regras para a criação e manutenção

⁶⁹ Foi ponderada também prever-se uma dispensa da notificação do Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais para a transferência de dados pessoais para local situado fora da RAEM, mas acabou por se entender que tal não se justificaria, não tendo a mesma sido prevista neste novo n.º 2 do artigo 17.º da proposta de lei.



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

de registos relativos a actividades ilícitas (cf. artigo 8.º da Lei n.º 8/2005), ao regime de interconexão de dados pessoais (cf. artigo 9.º da Lei n.º 8/2005), da notificação do Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais (cf. artigos 20.º e 21.º da Lei n.º 8/2005), mas também há que considerar aspectos relativos ao direito de acesso à informação pelo titular dos dados (cf. artigo 10.º da Lei n.º 8/2005), sabendo-se que a proposta de lei pretende impedir esse acesso pelo menos relativamente a parte da informação não pública, o direito de não sujeição a decisões individuais automatizadas (cf. artigo 13.º da Lei n.º 8/2005), à segurança do tratamento dos dados pessoais (cf. artigo 15.º da Lei n.º 8/2005), assegurando-se as necessárias medidas de segurança (cf. artigo 16.º da Lei n.º 8/2005), bem como o sigilo profissional (cf. artigo 18.º da Lei n.º 8/2005).

Artigo 18.º - Exclusão de responsabilidades

Esta disposição manteve-se inalterada.

Este artigo prevê que as entidades privadas que, no cumprimento da presente proposta de lei, procedam ao congelamento de bens ou se recusem a prestar serviços financeiros, desde que ajam em boa fé, não são responsáveis pelos danos causados, excepto quando agirem com negligência. Esta exclusão de responsabilidades refere expressamente tanto a pessoa singular ou colectiva que dê execução à proposta de lei, por exemplo um banco ou uma seguradora, como os trabalhadores e directores da mesma, que tenham agido em sua representação (artigo 18.º, n.º 1).



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

Em lugar paralelo, a proposta de lei determina que o incumprimento do regime de congelamento de bens ou de proibição de disponibilização de bens ou de prestação de serviços financeiros (cf. artigos 7.º e 8.º) não é também gerador de responsabilidade quando as entidades em causa não tenham tido conhecimento, ou não deveriam ter tido conhecimento, nas circunstâncias de cada caso, da verificação de uma violação destas obrigações legais de conduta (artigo 18.º, n.º 2).

Artigo 19.º - Notificação

Esta disposição manteve-se inalterada.

Este artigo reporta-se à notificação da aplicação de uma medida de congelamento de bens determinada por um órgão internacional competente, no âmbito do cumprimento de um *comando normativo específico de congelamento*. A proposta de lei prevê que a Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento notifique a pessoa ou entidade designada após a publicação do acto de designação no Boletim Oficial e após se ter procedido ao congelamento dos respectivos bens (cf. artigos 6.º e 7.º) (artigo 19.º, n.º 1). Este regime aplica-se também às medidas de congelamento aplicadas, por determinação do Chefe do Executivo, a pessoas ou entidades não designadas por um órgão internacional competente (cf. artigo 9.º) (artigo 19.º, n.º 3).

Esta notificação deve, entre outros elementos, conter a exposição de motivos do acto de congelamento, nomeadamente da alegação e dos motivos que fundamentam a



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

inclusão de uma pessoa ou entidade numa lista de pessoas alvo de medidas de congelamento de bens (artigo 19.º, n.º 1, alínea 1)). Em geral, esta notificação segue os termos das notificações administrativas, nomeadamente o previsto nos artigos 68.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo, devendo também aqui ser respeitado o dever de fundamentação administrativa, devendo fazer menção das razões de facto e de direito que motivaram a decisão de congelamento. A notificação deverá também fazer menção expressa dos direitos de defesa que assistem à pessoa ou entidade designada, fazendo referência sobre qual a entidade competente para conhecer de uma eventual reclamação, que será normalmente o Ponto Focal e o *Ombudsperson* constituído junto do Conselho de Segurança das Nações Unidas (artigo 1.º, alínea 6)). A reclamação de uma medida de congelamento será dirigida ao órgão internacional competente, a quem compita apreciar pedidos de retirada de lista e reclamações, cabendo ao Chefe do Executivo somente o envio da reclamação apresentada ao Governo Popular Central, para que este submeta esta reclamação ao órgão internacional competente para ser apreciada (artigo 19.º, n.º 2).

Este regime da reclamação para um órgão internacional não será aplicável aos actos do Chefe do Executivo, tomadas ao abrigo do artigo 9.º, que decidam a aplicação de medidas restritivas a pessoas ou entidades não designadas por um órgão internacional competente, sendo que neste caso a reclamação deverá ser dirigida e decidida pelo Chefe do Executivo, nos termos gerais do procedimento administrativo.

Artigo 20.º - Proposta de designação em lista



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

Esta disposição manteve-se inalterada.

Este artigo regula o regime ao abrigo do qual o Chefe do Executivo possa propor que uma determinada pessoa ou entidade que não tenha sido antes designada venha a ser aditada numa lista de pessoas visadas por medidas de congelamento ao abrigo de uma decisão de um órgão internacional competente (artigo 20.º, n.º 1). O Chefe do Executivo apenas deve formular uma proposta de designação em lista quando, perante os factos que fundamentam tal proposta, tendo em conta os direitos fundamentais das pessoas ou entidades visadas, e tendo presente os interesses em presença de terceiros, possa razoavelmente entender que uma pessoa ou entidade deva ser acrescentada à lista de pessoas ou entidades alvo de uma decisão de congelamento (artigo 20.º, n.º 2).

Tal, na opção expressa na proposta de lei, não exige um *processo penal* que vise a pessoa ou entidade a ser alvo da proposta de designação em lista, enquanto pressuposto formal necessário para uma proposta de designação em lista, mas pressupõe a verificação de indícios suficientes da prática de crimes terrorismo ou da proliferação de armas de destruição maciça que objectivamente e num juízo de razoabilidade justifiquem que uma pessoa ou entidade deva ser incluída no acto de designação.

A proposta de designação em lista deve ser informada com um conjunto amplo de elementos, que permitam a identificação precisa da pessoa ou entidade visada, para evitar eventuais erros na identificação, e uma exposição detalhada das razões que

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '美' and 'Cs' at the top, and several illegible signatures below.



三

fundamentam que uma certa pessoa ou entidade seja incluída na listagem (artigo 20.º, n.º 3).

Artigo 21.º - Procedimento de acesso a bens

Esta disposição manteve-se inalterada.

Este artigo trata do pedido de acesso a bens congelados, no âmbito do cumprimento dos *comandos normativos específicos de congelamento*, previstos na Secção II do Capítulo II da proposta de lei, e deverá ser aplicado em conjugação com o regime geral de acesso a bens previsto no artigo 12.º da proposta de lei. Tal implica que a mesma se aplique aos *bens congelados* e também a uma *disponibilização futura* por terceiros de bens ainda *não congelados* a uma pessoa ou entidade designada.

Este artigo remete materialmente para o regime contido no artigo 10.º da Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*, com as necessárias adaptações, o que implica que os interessados devem apresentar junto da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento (artigo 21.º, n.º 1, alínea 1)) um pedido de acesso a bens devidamente fundamentado, acompanhado dos elementos de informação e documentos de prova necessários, em cada caso concreto, à verificação das condições das situações previstas no artigo 12.º da proposta de lei.

Nos termos previstos no artigo 10.º da Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao*



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

cumprimento de certos actos de direito internacional, o pedido de acesso a bens é devidamente instruído pela Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, a qual o remete ao Chefe do Executivo acompanhado do seu parecer. O Chefe do Executivo envia o pedido de acesso aos bens ao Governo Popular Central para efeitos de submissão ao órgão internacional competente. Recebida a comunicação do Governo Popular Central, o Chefe do Executivo emite o documento certificativo da decisão de deferimento ou de indeferimento e remete-o à Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, a qual notificará imediatamente o interessado. Os pedidos de acesso a bens devem ser processados com a máxima brevidade possível, preferindo os que se fundamentem em razões humanitárias com carácter urgente aos demais procedimentos em curso no seio da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento.

A decisão de deferimento do pedido de acesso a bens que seja tomada pelo órgão internacional competente terá que ser expressa para efeitos do pagamento de *despesas extraordinárias* (artigo 21.º, n.º 1, alínea 3) e artigo 12.º, n.º 1, alínea 4)), mas poderá ocorrer um mero deferimento tácito do órgão internacional competente, se este *não se opuser* ao pedido de acesso a bens *no prazo previsto no relevante comando normativo específico de congelamento*, para efeitos das restantes situações previstas no artigo 12.º da proposta de lei (artigo 21.º, n.º 1, alínea 2) e artigo 12.º, n.º 1, alíneas 1), 2), 3) e 5)). A Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento deverá, nesse caso, permitir o acesso aos bens solicitados em resultado de uma *não objecção expressa* por parte do órgão internacional competente no prazo aplicável, sem ter que ser notificada de uma decisão de deferimento pelo órgão internacional competente, que poderá não



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

se pronunciar, sabendo que o seu silêncio será valorado como uma autorização.

美

Artigo 22.º - Retirada da lista

Esta disposição manteve-se inalterada.

Este artigo regula a retirada de uma lista de pessoas ou entidades designadas para efeitos do cumprimento de uma decisão de congelamento por decisão do órgão internacional competente, o que implica a cessação das medidas restritivas previstas na presente proposta de lei. No entanto, foi tomada uma opção legislativa centrada no momento da publicação do acto de retirada da lista no *Boletim Oficial*, dado que as medidas restritivas apenas se deixam de aplicar na RAEM após ocorrer essa publicação (artigo 22.º, n.º 1), ao contrário do previsto no artigo 11.º, n.º 3 da Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*, que prevê que seja suficiente a tomada de uma decisão de cessação pelo órgão internacional competente, Independentemente da sua publicação no *Boletim Oficial*⁷⁰. Tal implica que, nos termos

CS
A
M
A
i
ca
fms
Edu

⁷⁰ Conforme resulta do Parecer n.º 2/11/2002 da 3.ª Comissão Permanente, de 21 de Março de 2002, relativo à proposta de lei intitulada "Lei relativa ao cumprimento de certos actos de Direito Internacional", o artigo 11.º, n.º 3 "(...) estabelece ainda um mecanismo fundamental. Assim, a partir do momento em que o órgão internacional competente adopte um acto que adie, suspenda, ou ponha termo a uma sanção ou a uma norma internacional sancionatória imposta por esse órgão, independentemente da sua publicação no Boletim Oficial da RAEM, a consequência jurídica inevitável é que o facto que seja praticado após a data de entrada em vigor daquele acto internacional na ordem jurídica internacional deixe de ser punível. A razão é simples e prende-se com as garantias típicas do princípio da legalidade, se na ordem jurídica internacional não está em vigor uma determinada sanção então não pode ocorrer qualquer punibilidade por referência a essa sanção na ordem jurídica interna" (documento disponível em http://www.al.gov.mo/colect/col_lei-05/po/10/p4.htm).



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

da proposta de lei, é possível que, havendo um atraso na publicação da retirada da lista de uma pessoa ou entidade designada no *Boletim Oficial*, se apliquem na RAEM medidas restritivas com base num *comando normativo específico de congelamento* que o órgão internacional competente já decidiu não se dever aplicar. Tal seria injusto, sobretudo em casos de uma demora maior, por se estar a aplicar medidas restritivas na RAEM que já não se justificam, tendo sido afastadas pelo órgão internacional competente. O proponente manifestou-se sensível a esta questão e assegurou que a publicação no *Boletim Oficial* da retirada da lista de pessoas ou entidades designadas será sempre feita com a maior celeridade possível, evitando situações de arrastamento da aplicação de medidas restritivas que tenham sido adiadas, suspensas ou alvo de cessação por parte do órgão internacional competente. A Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento deverá tomar todas as diligências necessárias para assegurar a publicação tempestiva no *Boletim Oficial* da retirada da lista de pessoas ou entidades designadas e notificar a pessoa ou entidade em causa da cessação da aplicação das medidas restritivas que resulta dessa mesma publicação no *Boletim Oficial* (artigo 22.º, n.º 2).

Artigo 23.º - Proposta de retirada da lista

Esta disposição sofreu ligeiras melhorias de redacção (artigo 23.º, n.º 1).

Este artigo prevê que o Chefe do Executivo possa propor a retirada de uma lista de pessoas ou entidades designadas, quando entenda que os critérios de designação previstos no relevante *comando normativo específico de congelamento* deixaram de se aplicar a um determinado sujeito. Esta competência do Chefe do Executivo é paralela à



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

possibilidade prevista no artigo 20.º da proposta de lei do Chefe do Executivo formular uma proposta de designação em lista, devendo aplicar-se o artigo 20.º, n.º 3, com as necessárias adaptações, à formulação da proposta de retirada da lista. Tal implica que se deva *identificar com precisão* a pessoa ou entidade designada e se deva fazer uma *exposição pormenorizada* das razões que motivam a proposta de retirada da lista.

A redacção do número 1 deste artigo foi aperfeiçoada para se clarificar que o Chefe do Executivo está vinculado, e não tem apenas um poder discricionário, a formular uma *proposta de retirada da lista* sempre que uma pessoa ou entidade designada deixe de reunir os critérios de designação aplicáveis. O Chefe do Executivo terá de agir, por exemplo, quando uma pessoa ou entidade designada se tenha reformado e reabilitado, deixando de ser suspeito de crimes de terrorismo ou da proliferação de armas de destruição maciça, ou por se terem apurado novos elementos que permitam concluir que uma dada pessoa colectiva tenha deixado de ser considerada suspeita, ou quando se deixem de verificar outros dos critérios previstos num *comando normativo específico de congelamento*, sendo que a decisão da retirada da lista será tomada pelo órgão internacional competente (artigo 23.º, n.º 2), com base na proposta apresentada pelo Chefe do Executivo, por via do Governo Popular Central (artigo 23.º, n.º 1).

Artigo 24.º - Pressupostos do acto de designação

Esta disposição sofreu o aditamento de um número (novo n.º 4).

美
CS
Y
A
M
J
C
J
D
J



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

Este artigo regula os pressupostos legais que se devem verificar para efeitos da tomada de um acto de designação pelo Chefe do Executivo na execução de um *comando normativo geral de congelamento*, nos termos da Secção III do Capítulo II da proposta de lei, para efeitos do cumprimento de uma decisão de congelamento, no âmbito do *combate ao terrorismo*, na qual não se identificam os destinatários por um Comité de Sanções em execução de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, devendo ser a RAEM a identificar as pessoas visadas pelo comando de congelamento.

Para esse efeito, o Chefe do Executivo deverá designar uma pessoa ou entidade quando existam *fundadas razões* ou *indícios sólidos* que estas pessoas ou entidades cometam, tentem cometer, facilitem ou participem em qualquer dos actos de terrorismo previstos na Lei n.º 3/2006, *Prevenção e repressão dos crimes de terrorismo* (artigo 24.º, n.º 1). Este artigo exige a verificação de *indícios sólidos* da prática de actos de terrorismo, remetendo para os crimes de terrorismo (artigo 6.º), financiamento ao terrorismo (artigo 7.º), incitamento ao terrorismo (artigo 8.º), participação em organizações terroristas (artigos 4.º e 5.º) da Lei n.º 3/2006, *Prevenção e repressão dos crimes de terrorismo*. Apenas quando existem *fundadas razões* que permitam concluir que uma pessoa ou entidade esteja a cometer, tentar cometer, facilitar ou participar em qualquer acto de terrorismo é que poderá ocorrer um acto de designação pelo Chefe do Executivo. A Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento deve instruir o procedimento relativo ao acto de designação, nomeadamente identificando com precisão a pessoa ou entidade visada e fazendo menção dos fundamentos que concretamente justificam a existência de *fundadas razões* que uma determinada pessoa ou entidade praticou um



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

acto de terrorismo previstos na Lei n.º 3/2006, *Prevenção e repressão dos crimes de terrorismo*, justificando-se a prática de um acto de designação (artigo 24.º, n.º 5).

Para se clarificar as circunstâncias em que este acto de designação deve acontecer e para se tornar mais seguro o âmbito de aplicação desta norma, foi aditado um novo número 4 a este artigo, que visa uma melhor densificação legal e concretização das circunstâncias concretas que permitem que o Chefe do Executivo possa proceder a uma designação de uma pessoa para ser alvo de medidas preventivas. Conforme acontece em lugares paralelos na proposta de lei (cf. artigos 9.º, n.º 2 e 20.º, n.º 2), também aqui se exige que a decisão de designação pelo Chefe do Executivo esteja assente num *critério de razoabilidade*, respeitando o *princípio da proporcionalidade*, na apreciação dos factos que lhe servem de fundamento e que se tenha em conta os direitos fundamentais das pessoas visadas e de eventuais terceiros, exigindo uma *ponderação dos interesses em presença*, apesar de se prescindir da existência de um *processo penal* que vise os particulares em causa, pela prática dos actos de terrorismo previstos na Lei n.º 3/2006, *Prevenção e repressão dos crimes de terrorismo*.

Foi debatida uma eventual alteração a este artigo para se passar a incluir aqui também a designação pelo Chefe do Executivo, em cumprimento de um *comando normativo geral de congelamento*, quando existam *indícios sólidos* da prática de actos de *proliferação de armas de destruição maciça* e não apenas no âmbito do *combate ao terrorismo*, conforme ocorre nos termos da proposta de lei. O proponente entendeu que tal não seria necessário, dado que actualmente apenas existe um *comando normativo*



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

geral de congelamento no âmbito do combate ao terrorismo e que não se afigura provável que se venha a adoptar um novo *comando normativo geral de congelamento* no âmbito do combate à proliferação de armas de destruição maciça.

O acto de designação pelo Chefe do Executivo tomada ao abrigo deste artigo pode visar pessoas ou entidades que estejam sob o controlo ou a agir ao abrigo de instruções de pessoas ou entidades designadas (cf. artigo 7.º, n.º 2 e artigo 8.º, n.º 2) (artigo 24.º, n.º 2). E este acto de designação pelo Chefe do Executivo pode também ser efectuado a pedido de outra jurisdição (artigo 24.º, n.º 3), sendo admitida a possibilidade do Chefe do Executivo praticar um acto de designação, com efeitos na RAEM, para dar cumprimento a um pedido de cooperação formulado por uma entidade externa. Nos termos deste artigo tal apenas poderá ocorrer no campo do *combate ao terrorismo* e não no âmbito do *combate à proliferação de armas de destruição maciça*.

Ao pedido de designação apresentado por uma jurisdição externa é aplicável, com as necessárias adaptações, o *procedimento de notificação* previsto na Lei n.º 3/2002, *Procedimento relativo à notificação de pedido no âmbito da cooperação judiciária*, no que diz respeito à *notificação* ao Governo Popular Central (artigo 3.º) e às regras sobre o *conteúdo da notificação* (artigo 7.º), após a recepção de um pedido de designação de uma pessoa ou entidade apresentado por uma jurisdição externa para efeitos da aplicação de um *comando normativo geral de congelamento*. Nos termos da proposta de lei, trata-se de uma remissão para a Lei n.º 3/2002, *Procedimento relativo à notificação de pedido no âmbito da cooperação judiciária*, apenas para efeitos

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters "吳" and "A", and several illegible signatures.



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

do procedimento de notificação, relativo ao *procedimento administrativo* que deve ser adoptado para a notificação relativa à recepção de um pedido de cooperação que vise a adopção de um acto de designação pelo Chefe do Executivo no campo do combate ao terrorismo e em cumprimento de um *comando normativo geral de congelamento*, e não de uma remissão genérica para o restante regime legal previsto na Lei n.º 3/2002, *Procedimento relativo à notificação de pedido no âmbito da cooperação judiciária*.

Artigo 25.º - Elementos

Esta disposição sofreu aperfeiçoamentos e um aditamento (novo n.º 2).

Este artigo prevê quais são as menções que devem necessariamente constar do acto de designação, visando identificar com precisão a pessoa ou entidade visada. Estas menções incluem o nome, e pseudónimos que possam existir, e outros elementos identificadores para as *peessoas singulares* e a designação, sede ou local de estabelecimento e os dados registrais ou similares, para as *peessoas colectivas*. Foi clarificada a redacção para evitar dúvidas sobre a necessidade da indicação dos *pseudónimos* para as pessoas singulares, ficando expresso que essa referência *apenas* será exigida *quando existam* pseudónimos que possam ser mencionados.

Foi aditado um novo número 2 a este artigo, que corresponde materialmente ao articulado levado a consulta pública⁷¹, procurando acrescentar outras menções que

⁷¹ Trata-se do artigo 21.º, n.º 2 do articulado levado a consulta pública, que previa "O acto de designação inclui



1/4

devem ser incluídas no acto de designação, quando *estejam disponíveis*, nomeadamente a data e local de nascimento, o endereço ou outras informações sobre o domicílio, a actividade profissional ou funções exercidas ou os sinais físicos distintivos para as *peessoas singulares* e o local de actividade para as *peessoas colectivas* ou *outras entidades*. Estes elementos adicionais permitem, sobretudo no caso das pessoas singulares, evitar com maior facilidade erros na identificação das pessoas visadas, permitindo que mesmo que várias pessoas tenham *uma identificação idêntica* (nome totalmente igual) ou uma *identificação muito similar* (nome parcialmente idêntico) possam ser distinguidas com sucesso e rapidez, em sede da verificação de identidades (cf. artigo 15.º).

CS
W
A
M
S
com
J
Ch
J

Artigo 26.º - Notificação

Esta disposição manteve-se inalterada.

Este artigo reporta-se à notificação da aplicação de uma medida de congelamento de bens determinada por um acto de designação do Chefe do Executivo no cumprimento de *um comando normativo geral de congelamento* no âmbito do combate ao terrorismo. Trata-se de uma norma paralela da disposição do artigo 19.º.

A proposta de lei prevê que a Comissão Coordenadora do Regime de

ainda, sempre que estejam disponíveis: 1) a data e o local de nascimento, o endereço ou outras informações sobre o paradeiro, a profissão ou funções similares e eventuais sinais físicos distintivos, no caso de pessoas singulares; 2) O local, a data e o número de registo e o local de actividade, no caso de pessoas colectivas ou entidades". O número 1 deste artigo 21.º corresponde ao previsto no artigo 25.º, n.º 1 da proposta de lei.



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

1/4

Congelamento notifique a pessoa ou entidade designada após a publicação do acto de designação no *Boletim Oficial* e após se ter procedido ao congelamento dos respectivos bens (cf. artigos 6.º e 7.º) (artigo 26.º, n.º 1). Este regime aplica-se também às medidas de congelamento aplicadas, por determinação do Chefe do Executivo, a pessoas ou entidades não designadas, mas que estejam sob o controlo ou obedeçam a instrução de uma pessoa ou entidade designada (cf. artigo 9.º) (artigo 26.º, n.º 2).

Este artigo clarifica ainda que a aplicação das medidas restritivas previstas nos artigos 7.º e 8.º não depende da notificação prevista nesta disposição, dado que as mesmas serão aplicadas logo após a publicação do acto de designação no *Boletim Oficial* (cf. artigo 7.º, n.º 1 e artigo 8.º, n.º 1) (artigo 26.º, n.º 3). Esta notificação assume uma natureza informativa, servindo como uma garantia procedimental dos particulares visados, permitindo que estes possam reagir contra o acto de designação, nomeadamente apresentando uma reclamação para o Chefe do Executivo (nos termos gerais do procedimento administrativo), um recurso contencioso (cf. artigo 31.º) ou suscitando um eventual erro de identificação (cf. artigo 15.º) junto da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento. No entanto, a *notificação* não é uma *condição de eficácia* das medidas restritivas, que serão aplicadas mesmo antes dos interessados serem notificados⁷², conforme é necessário para assegurar que a boa execução das medidas restritivas e de congelamento de bens, evitando que a demora na notificação possa eventualmente comprometer a execução ou a utilidade do acto de

⁷² No entanto, o prazo para interposição do recurso contencioso será contado a partir da *notificação*, que na lógica da proposta de lei irá ocorrer em momento posterior à *publicação* do acto de designação no *Boletim Oficial*, sendo ambos legalmente obrigatórios (cf. artigo 26.º, n.º 2, alínea b) do CPAC).



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

designação. O mesmo acontece com a notificação prevista no artigo 19.º⁷³.

Artigo 27.º - Prazo

Esta disposição sofreu um aditamento (novo n.º 2).

Este artigo prevê que o acto de designação do Chefe do Executivo no cumprimento de *um comando normativo geral de congelamento* no âmbito do combate ao terrorismo tenha uma validade de dois anos, a contar da *publicação* do acto de designação no *Boletim Oficial* (e não da sua *notificação*), podendo este acto de designação ser renovado por períodos sucessivos de um ano, desde que se mantenham os pressupostos que determinaram a designação (cf. artigo 24.º) (artigo 27.º, n.º 1).

Foi aditado um novo número 2 a este artigo, por iniciativa da Comissão e com adesão do proponente, que prevê que antes da renovação de um acto de designação se assegure o direito do interessado a ser ouvido e se pronunciar sobre o *projecto de decisão* de renovação deste acto de designação (artigo 27.º, n.º 2), aplicando-se aqui o regime geral da *audiência dos interessados*, com as necessárias adaptações⁷⁴.

⁷³ De notar que o artigo 19.º se refere expressamente apenas a que a aplicação de uma *medida de congelamento* ocorre antes da notificação (remetendo para o artigo 7.º, n.º 1 no artigo 19.º, n.º 1 e para o artigo 7.º, n.º 2 no artigo 19.º, n.º 3). E não se referido ao artigo 8.º. Resulta, no entanto, da lógica da proposta de lei que a proibição de disponibilização de bens e de prestação de serviços financeiros, contida no artigo 8.º, ocorra logo após a publicação do acto de designação e não tenha que aguardar pela notificação do interessado.

⁷⁴ A redacção no novo número 2 do artigo 27.º foi inspirada no artigo 93.º, n.º 1 do CPA. Nos termos do regime geral, a *audiência dos interessados* é dispensada quando esteja em preparação uma decisão favorável aos



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

Este aditamento resulta da proposta de lei não permitir que os particulares sejam ouvidos antes da tomada da decisão inicial de designação, dado que se aplicam as medidas restritivas (cf. artigo 7.º e 8.º) antes de se notificar os particulares visados (cf. artigo 19.º e 26.º). Quer isto dizer que, por razões de celeridade, operacionalidade e eficiência do congelamento de bens, a proposta de lei indirectamente afasta a *audiência dos interessados*. O mesmo, no entanto, não se justifica que ocorra na renovação do acto de designação, dado que as medidas restritivas já estão a ser aplicadas, não havendo nenhuma razão para que não se respeite neste momento o regime regra da *audiência dos interessados*. Foi por isso aditado este novo número 2.

Artigo 28.º - Apreensão ou perda de bens

Esta disposição sofreu acertos de redacção.

Este artigo procura regular a interacção entre o *regime de congelamento de bens* previsto na presente proposta de lei com o regime penal da *apreensão de bens* (cf. artigos 163.º e seguintes do Código de Processo Penal) e da *perda de bens a favor da RAEM* (cf. artigo 171.º, n.º 2 do Código de Processo Penal)⁷⁵. A questão coloca-se

interessados, neste caso a não renovação do acto de designação (cf. artigo 97.º, alínea b) do CPA).

⁷⁵ Veja-se também, entre outros, os artigos 101.º a 104.º do Capítulo VIII do Código Penal relativo à *perda de coisas ou direitos relacionados com o crime*, os artigos 296.º e 301.º do Regime Jurídico da Propriedade Industrial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 97/99/M, de 13 de Dezembro, os artigos 28.º, 29.º, 33.º e 37.º da Lei n.º 7/2003, *Lei do Comércio Externo*, os artigos 24.º e 31.º da Lei n.º 5/2011, *Regime de prevenção e controlo do tabagismo*, o artigo 8.º da Lei n.º 9/96/M, de 22 de Julho, relativa aos ilícitos penais relacionados com



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

14
天

quando, no contexto de um processo penal onde seja arguido uma pessoa designada, certos *bens que estejam congelados* ao abrigo da presente proposta de lei sejam também *apreendidos* judicialmente, ou se venha a declarar a sua *perda a favor da RAEM*. Nos termos deste artigo, nesses casos, os *bens congelados* podem ser *apreendidos* nos termos do Código de Processo Penal (artigo 28.º, n.º 1) e podem ser *declarados perdidos a favor da RAEM*, cessando a aplicação da medida de congelamento a partir da data da perda dos bens a favor da RAEM (artigo 28.º, n.º 2).

CS
y
A
M

O número 1 deste artigo não afirma expressamente que os *bens apreendidos* deixam de estar sujeitos ao regime de congelamento de bens da proposta de lei, dado que apenas se faz menção da *cessação da aplicação da medida de congelamento* para efeitos da *perda de bens a favor da RAEM* (no número 2 do artigo 28.º, e não no número 1 do artigo 28.º). No entanto, resulta implícito a opção no sentido da *apreensão de bens* prevalecer sobre o *congelamento de bens*, ficando o bem apreendido sujeito ao regime do Código de Processo Penal e não ao regime de congelamento da proposta de lei⁷⁶.

CS
y
A
M
CS
y
A
M

corridas de animais, o Decreto-Lei n.º 24/93/M, de 24 de Maio, relativo à *situação dos veículos apreendidos em processo penal, declarados perdidos a favor do território ou abandonados*, o Decreto-Lei n.º 121/84/M, de 10 de Dezembro, relativo ao *prazo de prescrição, a favor do Território, das quantias em dinheiro e dos objectos achados e entregues em depósito à Polícia de Segurança Pública*, o artigo 1.º, n.º 6 do Decreto-Lei n.º 11/93/M, de 15 de Março, relativo à *punição por detenção, uso e porte de armas*, o artigo 29.º da Lei n.º 6/2006, *Lei da cooperação judiciária em matéria penal*.

⁷⁶ A *apreensão de bens*, nos termos do Código de Processo Penal, implica a cessação da aplicação da medida de congelamento pelo menos quando o regime de apreensão penal seja incompatível com o regime de congelamento, dado que o artigo 28.º opta por uma *prevalência* da apreensão de bens sob o congelamento.



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

Foi alterada a redacção do número 1 para se sublinhar que o regime contido no artigo 28.º apenas é aplicável no contexto da Secção III do Capítulo II, quando esteja em causa um acto de designação do Chefe do Executivo no cumprimento de um *comando normativo geral de congelamento* no âmbito do combate ao terrorismo. E não se se pretende aplicar, portanto, para efeitos da Secção II do Capítulo II, quando esteja em causa a aplicação de uma medida de congelamento de bens decidida por um órgão internacional competente, no âmbito do cumprimento de um *comando normativo específico de congelamento*. Esta questão suscitou algumas dúvidas, dado que os bens apreendidos ou perdidos a favor da RAEM deixam de estar na disposição das pessoas designadas, o que correspondia à finalidade do congelamento de bens. No entanto, para se assegurar que a proposta de lei está em plena conformidade com os padrões internacionais, visando uma avaliação mais favorável pela entidade externa, o proponente optou por alterar a redacção do número 1 deste artigo para prever expressamente que este regime apenas se aplica para os actos de designação do Chefe do Executivo emitidos no âmbito da Secção III do Capítulo II⁷⁷. Tal implica que a apreensão ou perda de bens prevista no Código de Processo Penal não será possível na pendência de uma decisão de congelamento de bens, que tenha sido adoptada ao abrigo da Secção II do Capítulo II (ao contrário do que acontece para efeitos da Secção III

⁷⁷ Uma questão próxima é considerar se é possível realizar a apreensão ou perda de bens quando esteja em causa a aplicação de medidas restritivas a pessoas ou entidades não designadas, nos termos do artigo 9.º da proposta de lei. Estando aqui em causa uma decisão do Chefe do Executivo, e não do órgão internacional competente, não há uma objecção de fundo a que o regime de apreensão ou perda de bens previsto no Código de Processo Penal se possa aplicar. No entanto, a redacção adoptada no artigo 28.º, n.º 1 da proposta de lei, que remete expressamente para o "âmbito da presente Secção", sugere que tal irá depender de se estar perante uma decisão do Chefe do Executivo tomada no âmbito da Secção II ou da Secção III do Capítulo II.



✓
天

do Capítulo II), tendo que se aguardar pela cessação da aplicação da medida de congelamento, por decisão do órgão internacional competente, para ser possível proceder-se à apreensão ou perda de bens nos termos previstos no Código de Processo Penal. A alteração introduzida ao número 1 deste artigo visa clarificar este aspecto.

Artigo 29.º - Procedimento de acesso a bens

Esta disposição sofreu acertos de redacção.

Este artigo regula o procedimento de acesso a bens (cf. artigo 12.º) no âmbito da Secção III do Capítulo II, estando em causa um acto de designação tomado pelo Chefe do Executivo, e não por um órgão internacional competente, podendo por isso o Chefe do Executivo também decidir sobre o acesso a bens que estejam congelados ou sobre a disponibilização de bens a uma pessoa ou entidade visada (artigo 29.º, n.º 3).

Os particulares interessados devem formular um pedido de acesso a bens junto da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, com suficiente informação e comprovativos para a verificação das excepções contidas no artigo 12.º (artigo 29.º, n.º 1). Apesar de se fazer referência expressa aos *documentos de prova necessários*, e a prova documental ser a mais comum no procedimento administrativo, não se podem afastar outros meios de prova, que sejam concretamente adequados à demonstração da verificação das circunstâncias previstas no artigo 12.º, nomeadamente de prova testemunhal ou outra, assegurando-se também a *audiência dos interessados*, se mesma

CS
A
M
A
-
J
A
-
J



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

11/11

for necessária. A Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento é responsável pela instrução do requerimento de acesso a bens congelados, remetendo o processo para decisão pelo Chefe do Executivo, após ter tomado as diligências que entenda serem necessárias para a confirmação das informações e outros elementos apresentados, nos termos gerais do procedimento administrativo (artigo 29.º, n.º 2).

CS
y
A

11/11

A

com

pro

clm-

j

O Chefe do Executivo irá tomar a sua decisão com base nos elementos e informações prestados pela Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento. Após a tomada da relevante decisão de deferimento ou indeferimento do pedido de acesso a bens pelo Chefe do Executivo, a Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento procede à *notificação imediata* do requerente e de quaisquer outros interessados (artigo 29.º, n.º 3), permitindo que a mesma possa ser reclamada para o Chefe do Executivo (nos termos gerais do procedimento administrativo) ou seja alvo de um recurso contencioso (cf. artigo 31.º). Os pedidos de acesso a bens, por visarem o pagamento de despesas necessárias e que tenham que ser prestadas para assegurar uma sobrevivência e subsistência condigna dos interessados (cf. artigo 12.º), devem ser processados com a *maior brevidade possível*, sendo dado preferência aos pedidos de acesso a bens que estejam fundamentados alínea 1) do n.º 1 do artigo 12.º (relativos a *despesas básicas*) sobre os restantes pedidos que estejam a ser processados administrativamente.

A redacção do número 4 deste artigo foi alterada para se passar a prever expressamente um prazo máximo para o processamento dos pedidos de acesso a bens, que passou a ser fixado em 15 dias. Inicialmente a proposta de lei fazia apenas referência



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

a que estes pedidos seriam processados com a “máxima brevidade possível”, mas foi entendido que seria preferível, e que seria mais garantístico dos direitos dos particulares interessados, que fosse previsto um prazo legal máximo expresso de 15 dias. Tal não afasta que, sempre que possível, se possa e deva decidir mais rapidamente, antes do prazo máximo de 15 dias se ter esgotado, sobretudo em casos de evidentes e de simples apreciação, por exemplo quando esteja em causa o pagamento de despesas alimentares.

Artigo 30.º - Revogação

Esta disposição sofreu acertos de redacção.

Este artigo prevê a revogação do acto de designação tomado pelo Chefe do Executivo, o que deverá acontecer sempre que a pessoa ou entidade designada deixe de preencher os pressupostos para a sua designação (cf. artigo 24.º). A revogação ocorre oficiosamente, por iniciativa do Chefe do Executivo, eventualmente em resultado de informações prestada pela Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, a quem compete instruir o procedimento do acto de revogação (artigo 30.º, n.º 2), ou a pedido de qualquer interessado, que entenda que se deixou de justificar a continuidade de aplicação das medidas restritivas. As medidas restritivas cessam a partir da publicação da revogação do acto de designação no *Boletim Oficial* (artigo 30.º, n.º 1).

A redacção do número 1 do artigo 30.º foi alterada para se passar a prever expressamente que a revogação possa ser tomada *oficiosamente*, por iniciativa do Chefe

1/4

CS
Y
A

107

A

Ca

J
Pro
Cla

3



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

do Executivo, mas também a *requerimento de qualquer interessado*, permitindo que um particular visado por um acto de designação, ou qualquer outro interessado, possa pedir a revogação desse mesmo acto se entender que, perante as circunstâncias concretas do caso, os pressupostos que originalmente motivaram este mesmo acto de designação deixaram de se preencher (por exemplo, por se ter provado não haver suspeitas razoáveis da prática de crimes de terrorismo ou haver elementos que permitam concluir pela reforma e reabilitação da pessoa designada). Para o efeito, o interessado poderá dirigir um requerimento solicitando a revogação do acto de designação directamente ao Chefe do Executivo ou junto da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, que irá proceder à instrução do pedido, realizar as diligências necessárias e prestar as informações que sejam relevantes sobre o mesmo, para decisão do Chefe do Executivo.

Artigo 31.º - Recurso Contencioso

Esta disposição sofreu acertos de redacção e aditamentos (novas alíneas 1), 2) e 6) do número 1). Ocorreu ainda uma alteração de sistemática: Este artigo encontrava-se originalmente previsto na Secção III do Capítulo II e passou a constar do Capítulo III. Este Capítulo III sofreu uma alteração de epígrafe, para reflectir a absorção desta disposição, passando a referir-se ao *recurso contencioso* e às *disposições sancionatórias*.

Este artigo prevê o *regime especial de recurso contencioso* de anulação de certos actos do Chefe do Executivo e da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento

✍

CS

Y
A

M

A

ca

J

Ch

3



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

(artigo 31.º, n.º 1). Este recurso contencioso assume um carácter urgente⁷⁸ (artigo 31.º, n.º 3), visando obter uma decisão judicial com a *maior celeridade possível* sobre a questão controvertida, e estabelece uma presunção ilidível que a *suspensão do acto* recorrido acarreta *grave lesão para o interesse público* para os efeitos do acto do Chefe do Executivo de aplicação de medidas restritivas a pessoas ou entidades não designadas nos termos do artigo 9.º (artigo 31.º, n.º 1, alínea 1)), do acto do Chefe do Executivo de designação de pessoas ou entidades no cumprimento de um *comando normativo geral de congelamento* que comentam actos de terrorismo nos termos do artigo 24.º (artigo 31.º, n.º 1, alínea 3)) e do acto do Chefe do Executivo de renovação do acto de designação no cumprimento de um *comando normativo geral de congelamento* que comentam actos de terrorismo nos termos do artigo 27.º (artigo 31.º, n.º 1, alínea 4)) (artigo 31.º, n.º 2), o que irá dificultar a suspensão de eficácia dos actos recorridos⁷⁹. Os restantes actos previstos no n.º 1 do artigo 31.º não beneficiam desta presunção ilidível.

Este artigo foi alvo de várias alterações e aditamentos para se alargar o seu âmbito de aplicação e se melhor assegurar as garantias de defesa dos particulares.

Originalmente o regime de recurso contencioso previsto neste artigo apenas se referia aos seguintes actos: Ao *acto de designação* previsto no artigo 24.º, à *renovação*

⁷⁸ Trata-se de um processo urgente para efeitos do artigo 6.º do CPAC.

⁷⁹ Trata-se de uma presunção legal, que admite prova em contrário por parte do requerente, do preenchimento do requisito previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC. Na decisão da suspensão de eficácia o tribunal deve realizar a ponderação de interesses prevista no n.º 4 do artigo 121.º do CPAC.



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

deste acto de designação nos termos do artigo 27.º e ao indeferimento do pedido de acesso a bens congelados nos termos do artigo 29.º. Tal implicava que apenas os actos do Chefe do Executivo praticados no âmbito da Secção III do Capítulo II seriam alvo deste regime especial de recurso contencioso. Tal resultava também deste regime especial de recurso contencioso (que se encontrava previsto no artigo 30.º da versão original da proposta de lei) estar incluído na Secção III do Capítulo II e expressamente prever que se aplicaria apenas no âmbito da Secção III do Capítulo II. Na versão final da proposta de lei este artigo passou a constar do Capítulo III e a aplicar-se a certos actos lesivos constantes de toda a proposta de lei e não apenas para efeitos da Secção III do Capítulo II.

— A aplicação do regime especial de recurso contencioso apenas à Secção III do Capítulo II implicava que vários actos previstos na proposta de lei que seriam lesivos para os direitos subjectivos e interesses legalmente protegidos dos particulares não estariam sujeitos ao regime especial de recurso contencioso previsto no artigo 31.º, mas teriam antes que ser recorríveis ao abrigo do regime geral de recurso contencioso previsto no Código do Processo Administrativo Contencioso. Tal resultava de uma disposição expressa contida no artigo 9.º da versão original da proposta de lei que remetia para o recurso contencioso, nos termos gerais, que veio a ser eliminada. Após este aspecto ser alvo de atenção, aquando da apreciação na especialidade da presente proposta de lei foi reconhecido que vários outros actos deveriam obedecer ao regime especial de recurso contencioso previsto no artigo 31.º, e não ao regime geral de recurso contencioso, que se aplica subsidiariamente, para beneficiarem da natureza urgente do processo, tendo em conta a necessidade de uma tutela judicial mais célere dos interesses em presença.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the letters 'CS', 'A', 'M', and several illegible signatures.



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

2/4

Para esse efeito, foram aditadas as novas alíneas 1), 2) e 6) do número 1 deste artigo que passaram a incluir no *regime especial de recurso contencioso* previsto no artigo 31.º os seguintes actos: o acto do Chefe do Executivo de aplicação de medidas restritivas a pessoas ou entidades não designadas previsto no artigo 9.º, o acto de indeferimento do pedido de verificação de identidades da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento previsto no artigo 15.º e o acto do Chefe do Executivo de indeferimento do pedido de revogação do acto de designação previsto no artigo 30.º.

Cs
A
M
A

— Em consequência destes aditamentos, a redacção do número 1 foi alterada para se passar a referir expressamente à Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, e não apenas ao Chefe do Executivo, dado que a Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento pratica certos actos lesivos para os direitos subjectivos e interesses legalmente protegidos dos particulares, que devem ser alvo de um processo urgente, em sede de recurso contencioso, como ocorre para efeitos de uma decisão de indeferimento do pedido de *verificação de identidades* prevista no artigo 15.º.

in
j
clan
j

Aos restantes actos lesivos de direitos subjectivos e interesses legalmente protegidos dos particulares constantes da proposta de lei, que sejam praticados por entidades públicas da RAEM, que não estejam sujeitos ao *regime especial de recurso contencioso* previsto no artigo 31.º, aplica-se, nos termos gerais, o *regime geral de recurso contencioso* previsto no Código do Processo Administrativo Contencioso⁸⁰.

⁸⁰ Nos termos gerais, tal tanto permite que os interessados tanto façam uso de um recurso contencioso de anulação, como das acções administrativas previstas no Código do Processo Administrativo Contencioso.



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

Entre as outras decisões administrativas ilegais e violadoras do regime da presente proposta de lei, que podem ser gravemente lesivas dos direitos dos particulares e que serão alvo do *regime geral de recurso contencioso* encontram-se, por exemplo, o congelamento de bens do cônjuge de uma pessoa designada em violação do *regime de contitularidade de direitos* (cf. artigo 9.º), o não *cancelamento do registo* do congelamento de bens imóveis ou de bens móveis sujeitos a registo em violação do regime previsto na proposta de lei (cf. artigo 11.º), a recusa do *acesso a bens congelados*, em violação do regime legal configurado na proposta de lei (cf. artigos 12.º e 21.º), o *pedido de prestação de informações* ultrapasse o âmbito legal, ou que não respeite devidamente as reservas para a confidencialidade profissional previstas na proposta de lei (cf. artigo 16.º), a violação do *regime de dados pessoais* previsto na presente proposta de lei e na Lei n.º 8/2005, *Lei da Protecção de Dados Pessoais* (cf. artigo 17.º), a aplicação de sanções pelo incumprimento do regime de congelamento de bens ou de disponibilização de bens ou de prestação de serviços financeiros em violação do regime de *exclusão de responsabilidade* previsto na proposta de lei (cf. artigos 18.º e 32.º), ou quando a Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento não proceda às diligências necessárias para dar cumprimento a uma retirada da lista de uma pessoa, nos termos previstos na proposta de lei (cf. artigo 22.º), quando o Chefe do Executivo não formule num prazo razoável uma proposta de retirada da lista de uma pessoa que já deixou de reunir os critérios de designação aplicáveis, em violação do regime legal contido na proposta de lei (cf. artigo 23.º) ou qualquer outro acto recorrível praticado por entidades públicas locais em violação do regime da presente proposta de lei.

Houve quem no seio da Comissão não estivesse de acordo que as alterações introduzidas fossem *suficientes* para tutelar os interesses em presença, em particular para assegurar que o congelamento de bens é efectivo e não há um risco de ser indevidamente afastado por via da suspensão de eficácia de um acto administrativo.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Clar', 'Jm', 'Ca', and others.



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

Artigo 32.º - Sanções

Esta disposição manteve-se inalterada.

Este artigo prevê as sanções aplicáveis pelo incumprimento de certos deveres de conduta contidas na presente proposta de lei. Em concreto é sancionado com uma infracção administrativa entre 10 mil e 500 mil patacas para as pessoas singulares e entre 100 mil e 5 milhões de patacas para as pessoas colectivas ou outras entidades a violação da *obrigação de congelamento* resultante do artigo 7.º (que não corresponda ao casos de *exclusão de responsabilidade* previstas no artigo 18.º, n.º 2), a violação da *proibição de disponibilização de bens e da prestação de serviços financeiros* contida nos números — 1, 2 e 4 do artigo 8.º (que não corresponda ao casos de *exclusão de responsabilidade* previstas no artigo 18.º, n.º 2) e a violação da *obrigação de prestação de informações* contida no número 1 do artigo 16.º, e nos termos e com as limitações previstas neste mesmo artigo 16.º (em particular, com a ressalva do *sigilo profissional dos advogados e solicitadores* previsto no artigo 16.º, n.º 2).

A aplicação de uma *infracção administrativa* a uma destas condutas não afasta a aplicação cumulativa de *sanções penais* que visem sancionar a mesma conduta, quando a sua moldura penal esteja também preenchida, em particular das disposições penais previstas nos artigos 22.º e 24.º da Lei n.º 4/2002, *Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional*, ou no artigo 3.º da Lei n.º 2/2006, *Prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais*. A aplicação cumulativa de infracções administrativas previstas noutros diplomas legais, nomeadamente as infracções

✓
4

CS
u
A
M

★

CR

JM

AM

J



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

administrativas previstas no Regulamento Administrativo n.º 7/2006, *Medidas de natureza preventiva dos crimes de branqueamento de capitais e de financiamento ao terrorismo*, apenas será possível quando o bem jurídico tutelado seja diferente.

Artigo 33.º - Procedimento sancionatório

Esta disposição manteve-se inalterada.

Este artigo clarifica que o procedimento aplicável às infracções administrativas previstas na presente proposta de lei será o *regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento*, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro, com as necessárias adaptações (artigo 33.º, n.º 1). A competência para a instauração das infracções administrativas e para a instrução do relevante procedimento administrativo sancionatório é da Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento (artigo 33.º, n.º 2). A competência para a aplicação das multas administrativas é do Chefe do Executivo (artigo 33.º, n.º 3).

Artigo 34.º - Reincidência

Esta disposição foi aditada (novo artigo).

Este artigo regula a reincidência na prática de uma infracção administrativa, que é caracterizada como a repetição da mesma infracção administrativa no prazo de um ano após a decisão sancionatória se ter tornado inimpugnável (artigo 34.º, n.º 1). O valor



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

mínimo da multa é elevado em um quarto (de 10 mil para 12 mil e 500 patacas para as pessoas singulares e de 100 mil para 125 mil patacas para as pessoas colectivas) e o valor máximo permanece inalterado (artigo 34.º, n.º 2).

Este regime de reincidência infraccional corresponde ao que se encontra habitualmente previsto em leis recentes da Assembleia Legislativa e veio a dar resposta a uma sugestão da Comissão, que mereceu a adesão do proponente, de complementar e desenvolver o regime sancionatório previsto na proposta de lei, nomeadamente dando atenção à questão da reincidência.

Artigo 35.º - Responsabilidade das pessoas colectivas

Esta disposição foi aditada (novo artigo).

Este artigo trata da questão da responsabilidade das pessoas colectivas pela prática de infracções administrativas, sendo previsto que todas as pessoas colectivas, mesmo as associações sem personalidade jurídica ou outros entes de facto, respondem pela prática de infracções administrativas que sejam cometidas pelos seus órgãos societários ou pelos seus representantes em nome e no interesse do ente colectivo (artigo 35.º, n.º 1). Esta responsabilidade só é afastada se o agente da infracção tiver agido contra instruções da pessoa colectiva que representa (artigo 35.º, n.º 2) e a responsabilidade infraccional da pessoa colectiva não exclui a responsabilidade dos agentes pela prática da infracção (artigo 35.º, n.º 3). As pessoas colectivas respondem

✓

CS

A

MA

✓

ca

✓

✓



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

também ainda solidariamente pelo pagamento de multas, indemnizações, custas judiciais e outras prestações em que forem condenados os agentes (artigo 35.º, n.º 4).

Este regime de responsabilidade das pessoas colectivas pela prática de infracções administrativas corresponde ao que se encontra habitualmente previsto em leis recentes da Assembleia Legislativa e resulta também de uma sugestão da Comissão, que mereceu acolhimento pelo proponente, de aperfeiçoar o regime sancionatório previsto na proposta de lei, nomeadamente no que diz respeito à articulação da responsabilidade dos agentes das infracções e das pessoas colectivas que estes representam.

Artigo 36.º - Responsabilidade pelo pagamento das multas

Esta disposição foi aditada (novo artigo).

Este artigo trata da responsabilidade pelo pagamento das multas, que é atribuída ao infractor (artigo 36.º, n.º 1), sendo que se o infractor for uma pessoa colectiva respondem em regime de solidariedade também os administradores ou outras pessoas que representem a pessoa colectiva, desde que sejam julgados responsáveis pela infracção administrativa em causa (tenham agido culposamente aquando da prática da infracção) (artigo 36.º, n.º 2). Quando o infractor for uma associação sem personalidade jurídica ou uma pessoa colectiva de facto responde pelo pagamento da multa o património dessa pessoa colectiva não regularmente constituída e subsidiariamente o património individual de cada um dos membros desta pessoa colectiva em regime de



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

solidariedade (artigo 36.º, n.º 3).

Também este regime de responsabilidade pelo pagamento das multas é similar ao que tem sido previsto em leis recentes da Assembleia Legislativa e decorre de uma sugestão da Comissão, que mereceu o apoio do proponente, de reforçar o regime sancionatório previsto na proposta de lei, nomeadamente no que diz respeito à responsabilidade pelo pagamento das multas das pessoas colectivas de facto.

Artigo 37.º - Direito subsidiário aplicável

Esta disposição manteve-se inalterada.

Este artigo clarifica que aos actos administrativos previstos na presente lei se aplica subsidiariamente o Código do Procedimento Administrativo e o Código do Processo Administrativo Contencioso (artigo 37.º, n.º 1).

Tal implica que no que diz respeito ao procedimento administrativo para a prática de actos administrativos, em particular pelo Chefe do Executivo ou pela Comissão Coordenadora do Regime de Congelamento, na falta de regulação específica na proposta de lei, se aplica o regime geral procedimental administrativo contido no Código do Procedimento Administrativo, nomeadamente no que diz respeito às notificações dos actos administrativos, aos prazos para a prática de actos administrativos, à marcha do procedimento em geral, ao direito à informação dos particulares, à audiência dos

✍

CS
A
M

✍

CS
✍
✍
✍



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

interessados e ao respeito pelos princípios gerais que vinculam toda a actividade administrativa. E que, se houver um contencioso em torno de um acto administrativo recorrível, que não possa ser resolvido por via das garantias administrativas, na falta de regulação legal específica na proposta de lei, se aplique o regime geral de contencioso administrativo previsto no Código do Processo Administrativo Contencioso, normalmente tal implica que se faça uso do recurso contencioso de anulação de acto administrativo, mas também podendo ser de recorrer às acções administrativas e aos meios cautelares, nos termos gerais do contencioso administrativo.

No que diz respeito ao *processo de administração dos bens congelados* (cf. artigo 13.º) e de *congelamento de bens perecíveis ou deterioráveis* (cf. artigo 14.º) é feita uma remissão a título subsidiário para o Código de Processo Civil (artigo 37.º, n.º 2). No caso do *processo de administração dos bens congelados* a remissão é feita expressamente para as disposições gerais dos processos de jurisdição voluntária (cf. artigo 13.º, n.º 8), sendo que se deverá aplicar o regime dos processos de jurisdição voluntária. Já o *processo de congelamento de bens perecíveis ou deterioráveis* (cf. artigo 14.º), na falta de uma remissão expressa para um processo especial, deverá seguir o regime geral do processo comum de declaração contido no Código de Processo Civil.

Apesar do número 2 deste artigo 37.º não o referir, para efeitos do *regime de contitularidade de direitos* deverá aplicar-se o regime da divisão de coisa comum, previsto no Título VIII do Livro V do Código de Processo Civil, para obter a *separação de bens comuns* de um casal, quando apenas um dos cônjuges seja destinatário de uma

美

CS
↑
A
M
↓

↓
↓
↓
↓



decisão de congelamento (cf. artigo 10.º, n.º 2) ou quando um dos comproprietários de um bem, que não indique as quotas dos comproprietários no título constitutivo, pretenda requerer a divisão da coisa comum (cf. artigo 10.º, n.º 1, alínea 1)), nos termos gerais. Já o reconhecimento judicial dos depósitos congelados em contas bancárias com vários titulares, que pode incidir sobre a totalidade ou apenas uma parcela do montante detido numa conta bancária, deverá seguir regime geral do processo comum de declaração contido no Código de Processo Civil.

Artigo 38.º - Entrada em vigor

Esta disposição foi alterada.

Este artigo trata do momento da entrada em vigor da presente proposta de lei. Originalmente não constava do articulado da proposta de lei a data de entrada em vigor, mas resultava que haveria a intenção de fixar uma data exacta para o efeito. Tal permitiria prever um prazo de *vacatio legis* razoável, por exemplo de 90 ou 180 dias, tendo em conta o impacto social amplo, o conjunto de obrigações que passam a ser exigidos e o universo muito extenso de destinatários do regime de congelamento de bens contido na proposta de lei. No entanto, o proponente manifestou grande urgência na entrada em vigor da presente proposta de lei, tendo em vista a avaliação externa que actualmente se encontra a decorrer. Tendo por isso entendido que seria mais indicado que a proposta de lei entrasse em vigor o mais rapidamente possível, logo no dia seguinte ao da sua publicação. A redacção foi alterada nesse sentido passado a prever-se que a proposta de lei *entraria em vigor no dia seguinte ao da sua publicação*.



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

1/4

V – Conclusão

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

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

CS

AM

Handwritten signature

Co

Handwritten signature

Handwritten signature

Handwritten mark

Macau, 5 de Agosto de 2016.

A Comissão,

Handwritten signature: 關翠杏

Kwan Tsui Hang

(Presidente)



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

美 An

Ma Chi Seng

Ma Chi Seng

(Secretária)

com
[Signature]
Alan

[Signature]

Kou Hoi In

[Signature]

Leonel Alberto Alves

[Signature]

Tsui Wai Kwan



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

Handwritten notes in the right margin, including a vertical line and some illegible characters.

Au Kam San

Ho Ion Sang

Chan Melinda Mei Yi

Chan Iek Lap

Song Pek Kei



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

ANEXO

Lista disponibilizada pelo Governo das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas no âmbito do combate ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição maciça abrangidas pela presente proposta de lei

Resoluções em matéria de combate ao terrorismo

- 1) Resoluções subsequentes à RCSNU n.º 1267 (1999), publicada no Boletim Oficial da RAEM pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 17/2000, as quais se referem actualmente ao congelamento de bens incidente sobre as organizações terroristas "Al-Qaida" e "Estado Islâmico":
- Resolução do CSNU n.º 1333 (2000), publicada no Boletim Oficial da RAEM pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 27/2001;
 - Resolução do CSNU n.º 1388 (2002), publicada no Boletim Oficial da RAEM pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 20/2002;
 - Resolução do CSNU n.º 1390 (2002), publicada no Boletim Oficial da RAEM pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 21/2002;
 - Resolução do CSNU n.º 1452 (2002), publicada no Boletim Oficial da RAEM pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 7/2003;
 - Resolução do CSNU n.º 1526 (2004), publicada no Boletim Oficial da RAEM pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 9/2004;
 - Resolução do CSNU n.º 1617 (2005), publicada no Boletim Oficial da RAEM pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 25/2005;
 - Resolução do CSNU n.º 1989 (2011), publicada no Boletim Oficial da RAEM pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 74/2011;
 - Resolução do CSNU n.º 2083 (2012), publicada no Boletim Oficial da RAEM pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 12/2013;
 - Resolução do CSNU n.º 2170 (2014), publicada no Boletim Oficial da RAEM pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 70/2014;

- **Resolução do CSNU n.º 2253 (2015)**, publicada no Boletim Oficial da RAEM pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 23/2016.

2) Resoluções subsequentes à RCSNU n.º 1988 (2011), publicada no Boletim Oficial da RAEM pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 75/2011, as quais se referem actualmente ao congelamento de bens no âmbito do combate ao terrorismo no Afeganistão:

- **Resolução do CSNU n.º 2082 (2012)**, publicada no Boletim Oficial da RAEM pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 9/2013;

- **Resolução do CSNU n.º 2255 (2015)**, publicada no Boletim Oficial da RAEM pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 24/2016.

Resoluções no combate à proliferação de armas de destruição maciça

1) Resoluções subsequentes à RCSNU n.º 1718 (2006), publicada no Boletim Oficial da RAEM pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 35/2006, as quais se referem ao congelamento de bens no âmbito do combate à proliferação de armas de destruição maciça incidente sobre a República Popular Democrática da Coreia:

- **Resolução do CSNU n.º 1874 (2009), publicada no Boletim Oficial da RAEM pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 31/2009;**

- **Resolução do CSNU n.º 2087 (2013), publicada no Boletim Oficial da RAEM pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 10/2013;**

- **Resolução do CSNU n.º 2094 (2013), publicada no Boletim Oficial da RAEM pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 21/2013;**

2) Resoluções subsequentes à RCSNU n.º 1737 (2006), publicada no Boletim Oficial da RAEM pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 14/2007, as quais se referem ao congelamento de bens no âmbito do combate à proliferação de armas de destruição maciça incidente sobre o Irão:

- **Resolução do CSNU n.º 1747 (2007), publicada no Boletim Oficial da RAEM pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 18/2007;**

- **Resolução do CSNU n.º 1803 (2008), publicada no Boletim Oficial da RAEM pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 19/2008;**

- **Resolução do CSNU n.º 1929 (2010), publicada no Boletim Oficial da RAEM pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 29/2010;**

- **Resolução do CSNU n.º 2231 (2015), publicada no Boletim Oficial da RAEM pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 10/2016.**