



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

3.ª COMISSÃO PERMANENTE

Parecer n.º 3/V/2017

Assunto: Proposta de lei denominada «Alteração às Leis n.º 2/2006 – Prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais - e n.º 3/2006 – Prevenção e Repressão dos crimes de terrorismo».

Introdução

1. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou, em 3 de Novembro de 2016, a proposta de lei intitulada «Alteração às Leis n.º 2/2006 – Prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais - e n.º 3/2006 – Prevenção e Repressão dos crimes de terrorismo», a qual foi admitida pelo Vice-Presidente da Assembleia Legislativa no dia 4 de Novembro de 2016.

2. A referenciada proposta de lei foi apresentada, discutida e aprovada na generalidade em reunião Plenária do dia 10 de Novembro de 2016, com 30 votos a favor.

3. No mesmo dia foi distribuída a esta Comissão para efeitos de exame e emissão de parecer, nos termos do Despacho do Presidente da Assembleia Legislativa n.º 1344/V/2016 e ao Grupo de Trabalho B da Assessoria para efeitos de apoio na análise e apreciação, nos termos da Comunicação n.º 25/V/2016.



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

Handwritten marks and signatures at the top right of the page.

4. A Comissão, para o efeito, reuniu nos dias 1 e 5 de Dezembro de 2016 e nos dias 26 de Janeiro, 28 de Fevereiro, 23 de Março e 4 de Maio de 2017 para proceder à análise da proposta de lei *supra* mencionada.

5. Nas reuniões de 26 de Janeiro, de 28 de Fevereiro, e de 23 de Março do corrente o Governo esteve representado pelo Secretário para a Economia e Finanças, Dr. Lionel Leong, pela Chefe de Gabinete do Secretário para a Economia e Finanças, Dra. Teng Nga Kan, pela Coordenadora do Gabinete de Informação Financeira, Dra. Ng Man Seong, pela Coordenadora Adjunta do Gabinete de Informação Financeira, Dra. Chu Un I, pelo assessor jurídico do Gabinete do Secretário para a Economia e Finanças Dr. Au leong Kit, pelo assessor jurídico do Gabinete de Informação Financeira, Dr. José Alberto Correia Carapinha, pela Directora-Adjunta do Departamento de Supervisão Bancária da Autoridade Monetária de Macau, Dra. Lau Hang Kun e pelo Chefe funcional da 1ª Divisão de Produção Legislativa da Direcção de Serviços de Assuntos de Justiça, Dr. Filipe Manuel Peixoto Pereira. A assessoria da Assembleia Legislativa e os assessores jurídicos do Governo reuniram-se em 9 de Março do corrente para proceder à fixação do texto alternativo do articulado da proposta de lei.

Handwritten marks and signatures on the right side of the page, corresponding to the text in paragraph 5.

6. O exame na especialidade da proposta de lei ora em apreciação conduziu à necessidade de solicitar, por duas (2) vezes, a prorrogação do prazo inicialmente concedido pelo Presidente da Assembleia Legislativa para a apreciação na especialidade da proposta de lei, solicitações que foram acolhidas.

7. O Governo apresentou à Assembleia Legislativa em 13 de Abril do corrente a versão alternativa da proposta de lei, que só foi distribuída a todos os Deputados em 18 de Abril do corrente pelo Presidente da Assembleia Legislativa por causa das férias da Páscoa. Esta versão alternativa da proposta de lei reflecte suficientemente as opiniões expressas no seio da Comissão e, parcialmente, a análise técnico-jurídica efectuada pela assessoria da Assembleia Legislativa. A Comissão em 4 de Maio do corrente concluiu a apreciação na especialidade e assinou o presente parecer.



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

M
W
Z
Z

8. No presente parecer, as referências ao articulado serão feitas com base na versão alternativa da proposta de lei, *supra* mencionada.

9. Tendo por referência os memorandos elaborados pela assessoria desta Assembleia Legislativa foi discutido o articulado da proposta de lei e consideradas as opções e as soluções projectadas na mesma, cumpre à Comissão pronunciar-se, emitindo o seu parecer, o que faz observando a seguinte sistemática, para facilidade da exposição e comodidade de referência, nos termos e para os efeitos do artigo 119.º do Regimento:

M
W
Z
Z

- I – Apresentação;
- II – Apreciação na generalidade;
- III – Apreciação na especialidade; e
- IV – Conclusões.



I

Apresentação

10. Nos termos da Nota Justificativa apresentada pelo Executivo, e que acompanha a presente iniciativa legislativa, em sede de contexto geral, é declarado que «Esta proposta de lei é adoptada a fim de proteger o desenvolvimento sustentável da economia da Região administrativa Especial de Macau (RAEM), bem como por forma a manter a segurança e estabilidade dos diversos sectores da economia e, ainda, proporcionar uma plataforma segura e atractiva para o investimento local e do exterior, por um lado, e, por outro lado, enquanto membro de organizações internacionais das quais decorrem para a RAEM obrigações no sentido de melhorar os seus sistemas legal e institucional através da adopção de leis e regulamentos de acordo com os padrões internacionais por forma a cumprir com os novos requisitos das 40 Recomendações do Grupo de Acção Financeira (GAFI) e, simultaneamente, responder às deficiências identificadas durante a avaliação da RAEM pelo Grupo Ásia-Pacífico contra o Branqueamento de Capitais (APG) em 2006.».

11. Refere o proponente no mesmo documento que «Por esta razão o Governo da RAEM sente a necessidade de proceder a alterações pontuais à Lei n.º 2/2006 e à Lei n.º 3/2006 com a razão subjacente de assegurar que a economia da RAEM se mantém competitiva e sustentável ao mesmo tempo que se cumprem os padrões internacionais mantendo a RAEM na linha da frente quanto ao cumprimento das suas obrigações internacionais.».

12. Termos em que, de acordo ainda com a Nota Justificativa, «Para além disso, parte das disposições constantes do Regulamento Administrativo n.º 7/2006 (Medidas preventivas dos crimes de branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo) carece de revisão adequada por força da entrada em vigor da Lei n.º 13/2009 (Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas). Ora, uma vez que o artigo 7.º da Lei n.º 13/2009 estabelece limites ao montante das multas que podem ser



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

estabelecidas através de regulamento administrativo, torna-se necessário transferir o regime sancionatório do Regulamento Administrativo n.º 7/2006 para a Lei n.º 2/2006.».

Na mesma Nota Justificativa o proponente sintetizava ainda as alterações a introduzir na presente iniciativa legislativa, nos seguintes termos: «As alterações agora introduzidas traduzem-se em:

- Lei n.º 2/2006:

- 1) *Extensão do elenco dos crimes precedentes do crime de branqueamento de capitais, por forma a abranger todas as categorias de crimes designados pela Convenção de Palermo e pelos novos padrões internacionais do GAFI;*
- 2) *Adição de dois números ao artigo que criminaliza as condutas de branqueamento de capitais, por forma a acentuar a autonomia entre aquele ilícito e o crime precedente e facilitar o entendimento quanto ao padrão requerido para a determinação da culpa do agente;*
- 3) *Reforço das medidas de diligência a aplicar relativamente a contratantes, clientes e frequentadores, designadamente no domínio do dever de identificação, que passa agora a também consagrar o dever de verificação da identidade através de meios de identificação idóneos;*
- 4) *Extensão do dever de participar operações suspeitas de branqueamento de capitais a situações em que as operações não tenham efectivamente sido efectuadas, independentemente do seu valor;*
- 5) *Adição dum capítulo com medidas processuais especiais;*
- 6) *Transferência do regime sancionatório e do respectivo procedimento do Regulamento Administrativo n.º 7/2006 para o âmbito da presente Lei.*

- Lei n.º 3/2006:

- 1) *Extensão do elenco dos crimes de terrorismo, por forma a abranger todas as categorias de crimes designados na Resolução n.º 2178 (2014), adoptada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, relativa a combatentes terroristas estrangeiros;*



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

- 2) Extensão do elenco dos crimes de financiamento ao terrorismo até a *recursos económicos ou bens de qualquer tipo, bem como produtos ou direitos susceptíveis de ser transformados em fundos, para que todos os bens relacionados com o financiamento ao terrorismo sejam incluídos.*».

13. Ficava assim registada a contextualização geral do feixe de políticas legislativas visadas pelo proponente. Uma segunda parte da mesma Nota Justificativa procedia ainda à análise normativa das alterações pretendidas pelo Executivo.

14. Já na reunião plenária, durante o debate na generalidade, foram levantadas questões que se prendiam com a opção do proponente em reunir numa única proposta de lei a alteração a duas leis, a fundamentação de política legislativa e a opção pela manutenção da regulamentação dos pressupostos e conteúdo dos deveres previstos no artigo 7.º da Lei n.º 2/2006, bem como a definição do sistema de fiscalização do respectivo cumprimento, em regulamento administrativo.

15. Face às questões colocadas pelos Deputados na reunião plenária de apreciação na generalidade, o Executivo apresentou, em 25 de Novembro de 2016, uma Justificação suplementar da nota justificativa da Proposta de Lei ao Presidente da Assembleia Legislativa.

16. Nessa sede inscreveu o proponente mais esclarecimentos sobre as opções legislativas e as respectivas políticas que entendeu por oportunos: «*Esta proposta de lei é adoptada a fim de proteger o desenvolvimento sustentável da economia da Região administrativa Especial de Macau (RAEM), bem como por forma a manter a segurança e estabilidade dos diversos sectores da economia e, ainda, proporcionar uma plataforma segura e atractiva para o investimento local e do exterior e, por outro lado, enquanto membro de organizações internacionais das quais decorrem para a RAEM obrigações no sentido de melhorar os seus sistemas legal e institucional através da adopção de leis e regulamentos de acordo com os padrões internacionais por forma a cumprir com os novos requisitos das 40 Recomendações do Grupo de Acção*



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

Financeira (GAFI) e, simultaneamente, responder às deficiências identificadas durante a avaliação da RAEM pelo Grupo Ásia-Pacífico contra o Branqueamento de Capitais (APG) em 2006. As recomendações do GAFI revistas em 2012 e a nova metodologia de avaliação adoptada em 2013 trouxeram igualmente novos padrões internacionais, determinando nomeadamente que países sob avaliação tenham que demonstrar a eficácia dos seus sistemas incluindo sucesso nas investigações, acusações e condenações.

As alterações agora introduzidas na Lei n.º 2/2006, traduzem-se em:

- 1) Extensão do elenco dos crimes precedentes do crime de branqueamento de capitais, por forma a abranger todas as categorias de crimes designados pela Convenção de Palermo e pelos novos padrões internacionais do GAFI.*

O Relatório de Avaliação Mútua de Macau do APG em 2006 indicou que os crimes precedentes previstos na Lei n.º 2/2006 não cumprem totalmente as Recomendações do GAFI, uma vez que alguns dos crimes que devem ser considerados como crimes precedentes tais como a corrupção passiva para acto ilícito (consagrado no artigo 338.º do Código Penal e o contrabando (acto ilícito previsto no artigo 21.º da Lei n.º 7/2003 «Lei do Comércio Externo») não são abrangidos pela lei de Macau. Tais deficiências irão afectar o âmbito de aplicação do crime de branqueamento de capitais que constitui uma das recomendações nucleares das Recomendações do GAFI.

- 2) Adição de dois números ao artigo que criminaliza as condutas de branqueamento de capitais, por forma a acentuar a autonomia entre aquele ilícito e o crime precedente e facilitar o entendimento quanto ao padrão requerido para a determinação da culpa do agente.*

Esta é uma das recomendações nucleares das Recomendações do GAFI e o conceito plasmado na versão original da Lei n.º 2/2006 também abrange estes princípios. Desta forma, o Relatório de Avaliação Mútua de Macau do APG de 2006 acabou por concluir pela não existência de quaisquer



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

deficiências. Todavia, nos últimos 10 anos os órgãos judiciais da RAEM têm encontrado dificuldades práticas na aplicação da lei existente nas investigações e julgamento dos casos de branqueamento de capitais. Uma vez que se encontra implícito que a condenação por branqueamento de capitais é independente do crime precedente e que o branqueamento de capitais por parte do autor do crime precedente é igualmente branqueamento de capitais sempre que o mesmo praticar esse crime, uma vez que as operações praticadas se consubstanciem no acto de dissimular a origem dos fundos branqueados quer esses actos sejam praticados pelo autor do crime precedente ou por terceiros, diferentes procuradores e juízes podem ter diferentes interpretações da lei e este facto tem afectado a eficácia das investigações, acusações e julgamentos dos casos de branqueamento de capitais.

De acordo com a informação fornecida pelas autoridades judiciárias vários casos de investigação gerados em relatórios de transacções suspeitas foram arquivados devido a falta de prova da comissão do crime precedente sendo que, alguns procuradores, são da opinião que é necessário aguardar pela condenação pelo crime precedente por forma a que seja possível a acusação pelo crime de branqueamento de capitais.

Outra razão que aconselha a que seja explicitamente consagrada a autonomia do crime de branqueamento de capitais relativamente ao crime precedente é que a maioria de casos de branqueamento de capitais que ocorrem em Macau são relacionados com a lavagem de proventos gerados por crimes precedentes que ocorreram fora de Macau. Nesses casos a recolha de prova assenta basicamente em processos de cooperação judiciária em matéria penal com outras jurisdições. Ultimamente muitas das investigações de branqueamento de capitais foram arquivadas devido à dificuldade de recolha de provas quanto à comissão do crime precedente quando este ocorre fora de Macau. Um exemplo é o de um caso em que não obstante o branqueamento de capitais que ocorreu em Macau se encontrar claramente relacionado com um caso de fraude ocorrido fora de



W
ly
Z

Macau foi encerrada a investigação por força de não se conseguir obter informação respeitante às vítimas.

Z

É igualmente relevante assinalar que, de acordo com a evolução verificada a nível internacional no domínio do branqueamento de capitais, cada vez mais se verificarem situações em que os autores do branqueamento não terem qualquer relação directa com os autores dos crimes precedentes, sendo que estes autores dos actos de branqueamento de capitais actuam apenas motivados pelo lucro sem conhecimento directo das actividades dos autores dos crimes precedentes. Nesta perspectiva, estando Macau na posição de intermediário entre o Interior da China e os Países de Expressão de Língua Portuguesa, e por forma a proteger o desenvolvimento saudável da economia de Macau e a sua imagem internacional torna-se necessário controlar tal tipo de actividades.

M

M

M

M

As alterações agora introduzidas explicitamente na lei, apesar de já nela implícitas podem explicitamente clarificar o julgamento pelo crime de branqueamento de capitais é independente da condenação pelo crime precedente e que o branqueamento de capitais por parte do autor do crime precedente é igualmente possível.

- 3) Reforço das medidas de diligência a aplicar relativamente a contratantes, clientes e frequentadores, designadamente no domínio do dever de identificação, que passa agora a também consagrar o dever de verificação da identidade através de meios de identificação idóneos.

As Recomendações do GAFI revistas destacaram a importância de aplicar medidas de diligência (CDD) adequadas às instituições financeiras e às instituições e profissões não financeiras designadas (DNFBPs). O nível de medidas CDD aplicadas determina o nível de conformidade de um país ou de uma jurisdição com os padrões internacionais. As medidas CDD abrangem a identificação e verificação da identidade dos clientes, realizada através de documentos, dados ou informações obtidos de uma fonte fiável e independente, a obtenção de informações sobre a finalidade e natureza pretendida da relação comercial, bem como a aplicação contínua de



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

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large 'W', 'Lup', and several other illegible marks.

medidas de diligência sobre as relações de negócios. Tendo como objectivo responder às recomendações do GAFI revistas e às acções rigorosas de cumprimento adoptadas por parte das organizações internacionais aos países não cumpridores das Recomendações do GAFI, torna-se necessário a aplicação de medidas CDD às DNFBPs.

- 4) *Extensão do dever de participar operações suspeitas de branqueamento de capitais a situações em que as operações não tenham efectivamente sido efectuadas, independentemente do seu valor. Esta é uma das deficiências identificadas durante a avaliação da RAEM pelo Grupo Ásia-Pacífico contra o Branqueamento de Capitais (APG) em 2006, portanto, esta deve ser corrigida.*
- 5) *Adição dum capítulo com medidas processuais especiais de modo a facultar aos órgãos de polícia criminal mais meios adequados à detecção e obtenção de meios de prova do crime de branqueamento de capitais devido à complexidade crescente das transacções financeiras e formas rápidas de realização de transacções não face a face.*
- 6) *Extensão do elenco dos crimes de terrorismo, por forma a abranger todas as categorias de crimes designados na Resolução n.º 2178 (2014), adoptada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, relativa a combatentes terroristas estrangeiros.*
- 7) *Extensão do âmbito de aplicação do crime de financiamento ao terrorismo por forma a incluir recursos económicos ou bens de qualquer tipo, bem como produtos ou direitos susceptíveis de ser transformados em fundos, para que todos os bens relacionados com o financiamento ao terrorismo sejam incluídos.».*



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

II

Apreciação na generalidade

I - Contextualização da proposta de lei

17. Os regimes da RAEM de prevenção e de repressão do branqueamento de capitais de proveniência ilícita e do combate ao terrorismo integram as Leis n.ºs 2/2006 e 3/2006, respectivamente. Trata-se, como se sabe, de importantes vectores da legislação criminal do ordenamento jurídico da Região.

18. As duas referidas leis contêm matérias objecto de obrigações de direito internacional, designadamente as convenções da Organização das Nações Unidas (ONU) e as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, e matérias que são objecto de recomendações decorrentes da participação de Macau em organizações intragovernamentais como o Grupo Ásia-Pacífico (APG sigla em língua inglesa para *Asia Pacific Group on Money Laundering*) pertencente ao Grupo de Acção Financeira Internacional sobre branqueamento de capitais (FATF, sigla em língua inglesa para *Financial Action Task Force*).

19. O cumprimento das obrigações jurídicas que recaem sobre a Região por via das convenções de direito internacional da ONU aplicáveis a Macau e das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas é obrigatório, enquanto que o das recomendações emanadas por organizações intragovernamentais é facultativo.

20. Perante as recomendações do GAFI, a postura política o Governo da RAEM é, sempre que possível, a de cumprimento.



[Handwritten signatures and initials in the right margin]

21. A Comissão empresta a sua concordância à decisão política do Governo em alinhar a sua política criminal nas matérias do combate ao branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo pelos parâmetros das recomendações do GAFI.

22. Para permitir uma maior compreensão por parte da Comissão das necessidades e premência das alterações a essas duas leis, o Secretário Lionel Leong esclareceu em sede de Comissão, na reunião de 28 de Fevereiro do corrente, a que estiveram também presentes os seus colaboradores, que a decisão e intenção políticas do Governo se fundamentam no seguinte:

- 1) na protecção do contínuo desenvolvimento saudável da economia da RAEM;
- 2) não só no cumprimento das exigências decorrentes das convenções internacionais e das recomendações da organização intragovernamental, mas também na eliminação de eventuais riscos previsíveis decorrentes do célere desenvolvimento económico registado nestes últimos dez anos;
- 3) na necessidade de actualizar as leis para acompanhar o evoluir dos tempos, tendo em conta as novas recomendações do GAFI de 2012 e as circunstâncias de Macau; e
- 4) no empréstimo a dar para o combate ao branqueamento de capitais na RAEM, em resposta às recomendações do APG, nomeadamente em termos legislativos, para evitar situações negativas que afectem a estabilidade financeira da RAEM.

23. A Comissão acolheu a decisão política do Governo relativamente às alterações a essas duas leis, bem como a sua opção legislativa.

II - Fusão de duas propostas de lei

24. Do debate na generalidade em reunião plenária resulta segundo alguns Deputados que se trata da fusão de duas propostas de lei numa só iniciativa legislativa.



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

Handwritten initials and marks at the top right of the page.

25. Essa opção do Governo em fundir numa só proposta de lei a alteração a duas leis autónomas não é, de facto, uma forma normal.

26. O proponente justificou, já em sede de exame na especialidade, esta sua opção perante esta Comissão com quatro argumentos: (i) do ponto de vista da legística formal não há razão que impeça que uma proposta de lei possa alterar duas leis e, portanto, não existindo regra que a invalide é uma opção que pode ser tomada quando assim se considere oportuno; (ii) na RAEM existem vários precedentes legislativos nomeadamente a Lei n.º 6/2014, a Lei n.º 4/2010 e a Lei n.º 21/2009, ou seja, através de uma proposta de lei já antes se procedeu à alteração de mais do que um diploma legal; (iii) a razão da opção prende-se igualmente com os deveres previstos no regulamento n.º 7/2006 - as medidas preventivas - na medida em que estes deveres se aplicam tanto à Lei n.º 2/2006 como à Lei n.º 3/2006, entende assim o Governo que uma vez que se está a alterar todo o regime, seria conveniente numa única proposta de lei alterar os dois diplomas legais; e (iv) uma razão de ordem prática: é que o financiamento ao terrorismo, previsto na Lei n.º 3/2006, é um crime precedente do branqueamento de capitais. Ora, sendo um crime precedente do crime de branqueamento de capitais, entendeu o proponente também ser de optar por uma solução em que apenas uma proposta alterasse os dois regimes jurídicos.

Handwritten initials and marks on the right side of the page, corresponding to the text blocks.

27. A utilização de uma proposta de lei para alterar duas leis e a urgência reclamada pelo proponente constituem factores de dificuldade e de pressão sobre a Comissão. Tiveram assim a Comissão e a assessoria da Assembleia Legislativa que encontrar metodologias e formas que permitissem assegurar o cumprimento com sucesso do exame na especialidade. A Comissão registou e tomou a melhor nota da cooperação oferecida pelo proponente e pela assessoria jurídica do Executivo em sede deste exame na especialidade.



Handwritten signatures and initials in the right margin, including a large 'M' and several scribbled marks.

III - Da Nota Justificativa

28. Recorde-se a intervenção do Vice-Presidente da Assembleia Legislativa Lam Heong Sang em sede do debate na generalidade da presente proposta de lei, que elogiou a apresentação feita em Plenário pelo Secretário da Economia e das Finanças na medida em que complementava a Nota Justificativa e permitia esclarecer opções de política legislativa.

29. Nessa mesma ocasião o Secretário da Economia e das Finanças comprometeu-se com a entrega a esta Câmara de uma nota complementar à Nota Justificativa que acompanha a iniciativa legislativa o que sucedeu em 25 de Novembro de 2016.

30. A assessoria da Assembleia Legislativa colocou um conjunto de questões relativamente à Nota Justificativa e à Justificação Suplementar da nota justificativa da Proposta de Lei para chamar a atenção da Comissão sobre a necessidade de, em sede deste exame na especialidade, obter junto do proponente os competentes esclarecimentos. Após uma década de vigência das leis que entre nós previnem e reprimem os crimes de branqueamento de capitais e de terrorismo deve apresentar dados estatísticos a esta Assembleia Legislativa.

31. Na reunião de 26 de Janeiro do corrente o proponente teve oportunidade de apresentar alguns dados estatísticos que permitiram a esta Comissão adquirir um respaldo para a apreciação das soluções jurídicas concretas consagradas no articulado da proposta de lei.

32. Assim, no âmbito da análise estratégica dos relatórios de transacções suspeitas (STR sigla em língua inglesa para *Suspicious Transaction Report*) verifica-se que o número de STRs recebidos pelo Gabinete de Informação Financeira (GIF) em 2015, foi



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

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

de 1807 relatórios, o que é muito próximo do ano anterior, em que se registaram 1812 relatórios¹.

33. Dos 1807 relatórios recebidos pelo GIF em 2015, 1247 foram emitidos pelo sector do jogo, representando assim mais de 70% do número total de relatórios, o sector financeiro foi responsável pela emissão de 503 relatórios.

34. Em 2015 o GIF remeteu para o Ministério Público 125 relatórios de transacções suspeitas, em 2014 remeteu 163. De acordo com o Relatório Anual de 2015² «esta descida está relacionada sobretudo com o número de informações complementares de reportação entregues ao Ministério Público ser comparativamente mais baixo do que o do ano transacto, contudo, o número de novos casos remetidos ao Ministério Público registou um ligeiro aumento.».

35. De acordo com o Relatório Anual, de 2015³, «Em comparação com os dados estatísticos de 2014 o número de STRs provenientes do sector do jogo desceu 123, traduzindo uma descida de 9%, e isto deve-se ao reforço das medidas de supervisão das trocas de fichas do sector do jogo. Por outro lado, o número de STRs reportados pelo sector financeiro aumentou 14% a 503 em comparação com o ano transacto, e este aumento deve-se às novas políticas adoptadas pelas entidades de supervisão destinadas à diligência dos clientes e transferências de capitais, além dos STRs reportados pelo sector do jogo e financeiro, outras instituições entregaram 57 STRs.».

36. O mesmo Relatório⁴ refere que «De entre os relatórios recebidos em 2015, a característica mais frequente verificada nos respectivos casos continua a ser a

¹ De acordo com os dados disponíveis na página oficial do GIF na *internet* relativos a 2016 regista-se que entre Janeiro e Junho de 2016, o GIF recebeu 1118 STRs (quando no período homólogo de 2015 se tinham registado 910 o que significa um acréscimo de 22, 9%). O sector do jogo foi responsável por 780 STRs e o sector financeiro por 305.

² Relatório Anual, 2015, Gabinete de Informação Financeira, p. 66.

³ *Idem*, p. 64.

⁴ *Ibidem*, p.67.



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

“conversão de fichas sem actividade de jogo significativa”, registando-se 587 STRs que incluem características referentes a actividade de casino. O segundo lugar deste ano [2015] prende-se com “actividades de troca de fichas ou de reembolso a terceiros”» que permite identificar «se a troca de fichas ou o reembolso por meio de transacção de crédito proveniente do jogo é realizado ou não por terceiros. [...]. Por outro lado, o “levantamento irregular em grande valor monetário” foi uma característica bastante frequente de encontrar este ano [2015] no âmbito do jogo, devendo-se ao reforço do sector do jogo na diligência aos clientes no levantamento de numerário nas contas de jogo nas situações em que existem ou não existem actividades ligadas ao jogo.».

37. O número de acusações deduzidas pelo Ministério Público, de acordo com o Executivo, continua a registar um valor muito baixo, entre 2007 e 2015 só foram 15. Tendo-se registado 8 condenações. Este elemento estatístico relativo às acusações deduzidas pelo Ministério Público e às condenações proferidas pelos Tribunais da RAEM deve ser tomado com cuidado. O facto de se registarem poucas condenações não significa necessariamente que ocorre um problema com a tipificação e a punição do crime de branqueamento de capitais. Desde logo porque a asserção pode conduzir ao equívoco de se entender que só um elevado número de condenações revela a competência das normas criminais, o que, bem vistas as coisas da perspectiva da prevenção criminal, não faz sentido. Depois, porque o Executivo não partilha, por exemplo, do mesmo entendimento quanto às inexistentes condenações relativas ao combate ao terrorismo. Só um estudo assente em elementos estatísticos mais refinados e que analise a realidade dos sectores do jogo e do sistema financeiro locais, bem como sobre a qualidade das tarefas de investigação criminal, pode auxiliar a perceber porque é que os Tribunais, na subsunção da factualidade que lhe é presente pelo Ministério Público frente ao quadro normativo de repressão do branqueamento de capitais, não têm entendido proceder a condenações.

38. Tenha-se presente que uma das exigências do GAFI é a da manutenção de estatísticas abrangentes relativas ao sistema de anti-branqueamento de capitais e de



combate ao Terrorismo. Esta Comissão exortou o Executivo a aperfeiçoar as tarefas de levantamento e de tratamento estatístico relativas ao sistema de anti-branqueamento de capitais e de combate ao Terrorismo na medida em que, para além de assim satisfazer uma recomendação do GAFI, esses dados se revelam da maior relevância para a monitorização e concepção das respectivas políticas governamentais.

39. A Comissão solicitou, assim, à assessoria da Assembleia Legislativa que preparasse o enquadramento técnico adequado para efeito das reuniões de Comissão nas tarefas de exame na especialidade prestando o amparo que só os esclarecimentos do estado da arte da doutrina, da jurisprudência e do Direito Comparado permitem atingir. Neste sentido, fez a Comissão duas reuniões internas para a assessoria “dar aulas” aos membros da Comissão, bem como explicar e apresentar relativamente às duas leis ora objecto de alteração as situações que mereçam atenção por parte da Comissão.

IV - Bem jurídico tutelado pela tipificação e punição do branqueamento de capitais

40. Desde logo porque parece evidente que o proponente procede a uma importante alteração em sede da Lei n.º 2/2006 relativamente ao bem jurídico que a tipificação do branqueamento de capitais visa tutelar.

41. A opção de política legislativa do Executivo em 2006 era pois a de consagrar como bem jurídico tutelado pelo tipo de branqueamento de capitais o interesse da administração da justiça na detecção e perda das vantagens de certos crimes graves. Foi esta a formulação acolhida e concretizada na Lei n.º 2/2006.

42. Mais de 10 anos depois, pretende o Governo expandir o bem jurídico, referindo-se na nota justificativa que acompanha a proposta de lei que «*Esta proposta de lei é adoptada a fim de proteger o desenvolvimento sustentável da economia da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), bem como por forma a manter a segurança e estabilidade dos diversos sectores da economia e, ainda, proporcionar uma*



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

plataforma segura e atractiva para o investimento local e do exterior, por um lado, e, por outro lado, enquanto membro de organizações internacionais das quais decorrem para a RAEM obrigações no sentido de melhorar os seus sistemas legal e institucional através da adopção de leis e regulamentos de acordo com os padrões internacionais por forma a cumprir com os novos requisitos das 40 Recomendações do Grupo de Acção Financeira (GAFI) e, simultaneamente, responder às deficiências identificadas durante a avaliação da RAEM pelo Grupo Ásia-Pacífico contra o Branqueamento de Capitais (APG) em 2006.»⁵

43. No esclarecimento prestado na Justificação suplementar da nota justificativa da Proposta de Lei⁶ repete o proponente que «esta proposta de lei é adoptada a fim de proteger o desenvolvimento sustentável da economia da Região administrativa Especial de Macau (RAEM), bem como por forma a manter a segurança e estabilidade dos diversos sectores da economia e, ainda, proporcionar uma plataforma segura e atractiva para o investimento local e do exterior e, por outro lado, enquanto membro de organizações internacionais das quais decorrem para a RAEM obrigações no sentido de melhorar os seus sistemas legal e institucional através da adopção de leis e regulamentos de acordo com os padrões internacionais por forma a cumprir com os novos requisitos das 40 Recomendações do Grupo de Acção Financeira (GAFI) e, simultaneamente, responder às deficiências identificadas durante a avaliação da RAEM pelo Grupo Ásia-Pacífico contra o Branqueamento de Capitais (APG) em 2006. As recomendações do GAFI revistas em 2012 e a nova metodologia de avaliação adoptada em 2013 trouxeram igualmente novos padrões internacionais, determinando nomeadamente que países sob avaliação tenham que demonstrar a eficácia dos seus sistemas incluindo sucesso nas investigações, acusações e condenações»⁷.

⁵ Nota Justificativa p. 1.

⁶ Justificação suplementar da nota justificativa da Proposta de Lei, p. 1.

⁷ Idem.



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

44. Em sede de exame na especialidade houve ocasião de obter do Executivo mais esclarecimentos. Entende assim esta Comissão que o bem jurídico no qual se fundamentou a Lei n.º 2/2006 sofre, de facto, uma alteração.

45. Isto é, à ideia do bem jurídico do «*interesse da administração da justiça na detecção e perda das vantagens de certos crimes graves*» acresce agora o argumento de «*proteger o desenvolvimento sustentável da economia da Região administrativa Especial de Macau (RAEM), bem como por forma a manter a segurança e estabilidade dos diversos sectores da economia e, ainda, proporcionar uma plataforma segura e atractiva para o investimento local e do exterior.*»⁸

46. Significa que em termos de política criminal se aponta agora para uma concepção do bem jurídico mais ampla e acolhedora de vários feixes de valor relevante em termos de política legislativa.

47. Esta reformulação, no entendimento da assessoria, deveria ter sido expressamente assumida pelo proponente na medida em que constitui um elemento nuclear na concepção de qualquer tipo penal. Entende assim esta Comissão que as alterações que agora se editam vão no sentido de responder a uma formulação mais ampla do bem jurídico que se julga dever servir de programa valorativo para a tipificação e punição do branqueamento de capitais.

48. Termos em que entende esta Comissão que para além do interesse da administração da justiça na detecção e perda das vantagens de certos crimes graves se protege agora «*o desenvolvimento sustentável da economia da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), bem como por forma a manter a segurança e estabilidade dos diversos sectores da economia e, ainda, proporcionar uma plataforma segura e atractiva para o investimento local e do exterior*»⁹

⁸ Nota Justificativa, p. 1, e Justificação suplementar à nota justificativa da Proposta de Lei, p. 1.

⁹ *Idem.*



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

49. A Comissão acolheu assim esta importante reformulação de política legislativa.

V - N.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2006

50. O catálogo de crimes precedentes é objecto de uma ampliação. Na Nota Justificativa o proponente argumenta esta alteração indicando que a «*Extensão do elenco dos crimes precedentes do crime de branqueamento de capitais, por forma a abranger todas as categorias de crimes designados pela Convenção de Palermo e pelos novos padrões internacionais do GAFI*».

51. Na Justificação Suplementar da Nota Justificativa da Proposta de Lei o proponente mais esclarece que «*Extensão do elenco dos crimes precedentes do crime de branqueamento de capitais, por forma a abranger todas as categorias de crimes designados pela Convenção de Palermo e pelos novos padrões internacionais do GAFI*. O Relatório de Avaliação Mútua de Macau do APG em 2006 indicou que os crimes precedentes previstos na Lei n.º 2/2006 não cumprem totalmente as Recomendações do GAFI, uma vez que alguns dos crimes que devem ser considerados como crimes precedentes tais como a corrupção passiva para acto ilícito (consagrado no artigo 338.º do Código Penal e o contrabando (acto ilícito previsto no artigo 21.º da Lei n.º 7/2003 «Lei do Comércio Externo») não são abrangidos pela lei de Macau. Tais deficiências irão afectar o âmbito de aplicação do crime de branqueamento de capitais que constitui uma das recomendações nucleares das Recomendações do GAFI.»¹⁰

52. Explica mais o Executivo na reunião de 28 de Fevereiro de 2017 a esta Comissão que a reforma que se opera na proposta de lei ao artigo 3.º da Lei n.º 2/2006 resulta de uma decisão política, tendo em conta os diversos aspectos. Esta decisão do Governo mereceu a total concordância desta Comissão.

¹⁰ Justificação Suplementar da nota justificativa da Proposta de Lei, pp.1 - 2.



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

Handwritten signatures and initials in the right margin, including a large 'W', a signature, and several other marks.

53. Mais. Entende a assessoria desta Câmara que as alterações ao catálogo de crimes subjacentes do crime de branqueamento de capitais poderia colocar um problema de coerência de política legislativa que diz respeito à ausência de quaisquer crimes fiscais.

54. O artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2006 não alcança os crimes fiscais pela simples razão que não estavam em 2006, como continuam a não estar, consagrados no nosso ordenamento jurídico.

55. Mais de 10 anos depois esta situação mantém-se inalterada.

56. Neste sentido, a assessoria da Assembleia Legislativa, recomendou uma especial atenção quanto ao significativo alargamento sofrido pelo catálogo dos crimes precedentes, também chamados principais, no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2006.

57. Refere o proponente na «*Revisão da legislação AML/CFT – Documento de consulta*» no que se concerne às alterações à Lei n.º 2/2006 que “[...] Os crimes fiscais não são de momento contemplados em função duma opção de política legislativa por parte do Governo [...].”

58. A Comissão solicitou assim ao Executivo que esclarecesse as opções que fundamentaram a ampliação do catálogo dos crimes precedentes a certos crimes (muitos deles como uma pena reduzida que indiciava a sua menor relevância), os que constavam do elenco das nove alíneas do n.º 1 do artigo 3.º, quando outros crimes estavam excluídos do círculo dos crimes-base: para além dos crimes fiscais notava-se a ausência do crime de corrupção activa para acto lícito, n.º 2 do artigo 339.º do Código Penal e o crime de corrupção eleitoral previsto e punido no artigo 49.º, n.º 2, da Lei n.º 12/2000 (*Lei do recenseamento eleitoral*).

59. O proponente teve oportunidade de reconhecer que a não inclusão dos crimes fiscais se ficava a dever a uma opção de política legislativa do Governo da RAEM e que a ampliação do catálogo dos crimes subjacentes a um conjunto de crimes com pena de prisão de limite máximo igual ou inferior a 3 anos (e, portanto, não alcançados pelo



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

actual critério em vigor de limite máximo superior a 3 anos) se ficava a dever a duas ordens de razão, a saber: (i) o Governo entendia que ao optar pela não inclusão de crimes fiscais fragilizava de algum modo, do ponto de vista da avaliação pelo APG que ainda está a decorrer, a sua posição no que respeita à conformação com as recomendações do GAFI e que o alargamento do catálogo a mais crimes iria permitir compensar o desempenho e eficácia da tipificação do crime de branqueamento de capitais; (ii) por outro lado, e independentemente desse argumento, o Governo assumia igualmente como decisão de política legislativa a alteração do critério de abordagem de limite (crimes como pena de prisão de limite máximo superior a 3 anos) no sentido de o combinar com uma listagem de crimes (com pena de prisão de limite máximo igual ou inferior a 3 anos) que permitiria abranger tipos penais que, ainda que do ponto de vista do bem jurídico tutelado possam traduzir uma menor relevância de censura ético-social, implicam na sua materialidade a potencialidade de gerarem fluxos financeiros consideráveis. Argumentação que foi acolhida pela Comissão.

60. O debate em sede de exame na especialidade permitiu alcançar um consenso que se traduziu no aditamento ao catálogo de crimes precedentes do crime de corrupção activa para acto lícito (artigo 339.º, n.º 2, do Código Penal) e do crime de corrupção eleitoral do artigo 49.º, n.º 2, da Lei n.º 12/2000 – *Lei do recenseamento eleitoral* -, ao mesmo tempo que em sede dos crimes previsto no *Regime do direito de autor e direitos conexos* e no *Regime Jurídico da Propriedade Industrial* se procedia a um ajustamento no sentido de excluir alguns crimes de menor gravidade, conforme *infra* melhor se informará em sede de análise na especialidade.

61. Com efeito, a Comissão e o Executivo concordaram em aditar os dois crimes *supra* mencionados numa tentativa de emprestar coerência ao círculo de crimes-base de branqueamento de capitais já que nos dois casos se tratava de crimes de corrupção cujo desvalor ético-social, independentemente da concreta pena, dificilmente seria compaginável com a sua omissão. A exclusão de alguns crimes presentes na versão



originária da proposta de lei ficava justificada pela consideração da sua menor potencialidade em gerar fluxos financeiros típicos do branqueamento de capitais.

62. Termos em que se procede assim a uma alteração do catálogo de crimes subjacentes do crime de branqueamento de capitais no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2006 no sentido de combinar o critério da abordagem limite (crimes com pena de prisão de limite máximo superior a 3 anos) com um elenco, em nove alíneas do n.º 1 deste artigo, de crimes que permitem ampliar o número de crimes alcançado em cada categoria.

63. A Comissão entende assim que o diálogo com o Executivo em sede de exame na especialidade, permitiu aperfeiçoar o critério de política legislativa que fundamenta as opções subjacentes às alterações introduzidas no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2006, de que melhor se dará nota *infra* em sede de exame na especialidade.

VI - N.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2006 – Pena de prisão

64. A pena prevista no n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2006 está fixada na pena de prisão de 2 a 8 anos¹¹. Acontece que no decurso do exame na especialidade a assessoria da Assembleia Legislativa chamou a atenção para o facto de a alteração introduzida pelo proponente, no n.º 1 do artigo 3.º, no sentido de aditar ao critério da abordagem limite (crimes com pena de prisão de limite máximo superior a 3 anos, adoptado em 2006) um elenco, em nove alíneas do n.º 1 deste artigo, de crimes com pena de prisão de limite máximo igual ou inferior a 3 anos iria colocar necessariamente

¹¹ «Quem converter ou transferir vantagens obtidas por si ou por terceiro, ou auxiliar ou facilitar alguma dessas operações, com o fim de dissimular a sua origem ilícita ou de evitar que o autor ou participante dos crimes que lhes deram origem seja penalmente perseguido ou submetido a uma reacção penal, é punido com pena de prisão de 2 a 8 anos.»



um problema face ao projectado n.º 8 do mesmo artigo (actual n.º 6) quando se estivesse na presença de crimes com pena de prisão de limite máximo inferior a 2 anos.

65. Com efeito dispõe o projectado n.º 8 do artigo 3.º «A pena aplicada nos termos dos números anteriores não pode ser superior ao limite máximo da pena prevista para o facto ilícito típico de onde provêm as vantagens.».

66. Ora, com o aditamento projectado pela proposta de lei ao catálogo de crimes precedentes do n.º 1 do artigo 3.º de crimes com pena de prisão de limite superior abaixo dos 3 anos, nomeadamente o crime de corrupção passiva no sector privado, em que a pena máxima a aplicar é de 1 ano de prisão; o crime de corrupção activa no sector privado, em que a pena máxima a aplicar é de 6 meses de prisão; e o crime de prática de operações fora dos locais autorizados, em que a pena máxima a aplicar é de 1 ano de prisão, cujas penas máximas a aplicar são inferiores a 2 anos de prisão, como é que se procederia à punição pelo branqueamento dos produtos daí obtidos?

67. Realmente, se a pena aplicada em punição pelo crime de branqueamento de capitais não pode ser superior ao limite máximo da pena prevista para o crime-base, como proceder à aplicação dessa pena quando o crime-base prever uma pena de prisão de limite máximo inferior a 2 anos, se a pena mínima pela comissão do crime de branqueamento começa precisamente em 2 anos?

68. Está bem de ver que o pressuposto do n.º 8 do artigo 3.º (actual n.º 6.º) tinha sido desenhado em concordância com o critério do catálogo de crimes-base inscrito no n.º 1 do artigo 3.º, isto é, como os crimes-base só poderiam ser crimes com pena de prisão de limite superior a 3 anos e a pena mínima para o crime de branqueamento de capitais era de 2 anos o legislador, em 2006, decidiu nivelar a punição pelo crime de branqueamento pelo limite superior da pena prevista para o crime de base.

69. A identificação desta inconsistência normativa implicava alterar o critério para desenhar o círculo dos crimes subjacentes do crime de branqueamento aditado pela



proposta de lei ao n.º 1 do artigo 3.º ou alterar a pena de prisão prevista para o crime de branqueamento de capitais.

70. O proponente entendeu propor a eliminação do limite mínimo da pena de prisão prevista para o crime de branqueamento de capitais, no n.º 2 do artigo 3.º, dispondo-se agora que a pena de prisão é até 8 anos.

71. A Comissão acolheu esta solução que implicou ainda uma alteração ao artigo 4.º (Agravação) da Lei n.º 2/2006 de que *infra* melhor se dará notícia.

VII - Auto-branqueamento – N.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2006

72. A matéria do auto-branqueamento (*self-laundering*) é uma das questões mais debatidas na tipificação e punição do branqueamento de capitais. Há um vasto debate na doutrina e na jurisprudência relativo à possibilidade de punir ou não o autor do crime precedente por branqueamento de capitais.

73. O proponente no comentário à importante alteração projectada na presente iniciativa legislativa ao n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2006 declara que: «adita-se neste número a expressão “obtidas por si ou por terceiro”, por forma a dissociar a comissão do crime precedente do crime de branqueamento de capitais e assim acentuar a autonomia entre as duas condutas criminosas. Permite ainda clarificar que o branqueamento de capitais é uma conduta dirigida à legitimação de bens e produtos do crime gerados pela actividade criminosa do autor do crime precedente (*self-laundering*) ou pela actividade criminosa de terceiros.»¹²

74. Faltava, segundo a assessoria desta Assembleia Legislativa, clareza na fundamentação.

75. Ora é o trecho «obtidas por si ou por terceiro» que o proponente pretende agora aditar à redacção do actual n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2006. O que implica uma

¹² Nota Justificativa, p. 3.



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

novel opção político-criminal, segundo a assessoria da Assembleia Legislativa, com a consequência de passar a incriminar autonomamente a lavagem de dinheiro pelo próprio autor do crime precedente.

76. Não se trata, na leitura da assessoria, de uma alteração pontual.

77. É, no entendimento da assessoria da Assembleia Legislativa, uma importante modificação de política criminal. Isto é, a omissão da frase intercalar «*obtidas por si ou por terceiro*» no n.º 2 do artigo 3.º, decidida pelo legislador da Lei n.º 2/2006, não pode deixar de ser tida como significativa. A decisão do proponente em agora aditar a mesma frase naquele normativo não pode ser tomada com uma mera alteração pontual.

78. Com efeito, implica que o agente do crime de branqueamento de capitais possa passar a ser punido em concurso efectivo com o crime principal. O que não se pode dizer que seja indiscutível actualmente ao abrigo do artigo 3.º da Lei n.º 2/2006, porque se assim fosse, segundo a assessoria desta Câmara, esta suposta alteração pontual seria de todo em todo inútil.

79. Verdade, porém, que no Relatório do APG, relativo à avaliação da RAEM pelo Grupo Ásia-Pacífico contra o Branqueamento de Capitais, em 2007, em sede de análise e recomendações sobre o quadro legal em vigor em Macau, no parágrafo 134 refere-se que «*O crime de branqueamento de capitais aplica-se àqueles que cometeram o crime precedente (auto-branqueamento) e também àqueles que não cometeram ou participaram na comissão do crime precedente. Nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º da Lei 2/2006, o crime de branqueamento é aplicável a quem tenha a intenção de disfarçar a origem ilícita das vantagens (pessoas que cometeram o crime precedente e outras pessoas) ou auxiliar o autor principal ou participante nos crimes precedentes de ser acusado ou submetido a uma sanção penal (pessoas que não cometeram o crime precedente) e a quem oculta ou disfarça a verdadeira natureza, fonte, localização,*



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

*disposição, movimento ou propriedade das vantagens (pessoas que cometeram o crime precedente e outras pessoas).»*¹³.

80. Ora, poderá questionar-se, como é que face aos números 2 e 3 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2006 e perante a intenção legislativa revelada no competente Parecer da Assembleia Legislativa¹⁴ se pode concluir que o crime de branqueamento de capitais se aplica ao autor do crime principal ou precedente?

81. Tenha-se presente igualmente que o Tribunal de Última Instância (TUI) da RAEM no processo n.º 36/2007¹⁵ afirma que *«uma das questões que tem sido algo controversa na regulamentação e na interpretação das disposições sobre o crime de branqueamento de capitais é a de saber se é possível a punição por este crime do autor do crime-base ou subjacente. Ou seja, se os crimes de branqueamento de capitais e os crimes que o originam concorrem em acumulação real quando praticados pelo mesmo agente.»*.

82. A Comissão não tem qualquer opinião sobre a leitura e a interpretação que o APG fez, no Relatório de Avaliação Mútua, de 2007, da tipificação e da punição do branqueamento de capitais matriculada no artigo 3.º da Lei n.º 2/2006.

83. Esta Comissão também não tem qualquer comentário à interpretação e à aplicação do mesmo artigo 3.º pelo TUI.

84. É intensa a discussão na doutrina¹⁶ e na jurisprudência¹⁷ em torno das questões da delimitação típica do círculo de autores no crime de branqueamento de capitais e do

¹³ *Asia/Pacific Group on Money Laundering and Offshore Group of Banking Supervisors Mutual Evaluation Report on Macao, China, Against the FATF 40 Recommendations (2003) and 9 Special Recommendations – As Adopted 24 July 2007 by the APG Plenary*, p. 25.

¹⁴ Parecer n.º 1/III/2006 da 2ª Comissão Permanente.

¹⁵ TUI Processo n.º 36/2007, p. 386 e ss.

¹⁶ A título de mero exemplo veja-se: João Costa Andrade, *Breves considerações sobre a unidade e pluralidade de crimes enquanto problema relevante na análise do crime de branqueamento*, p. 291ss, in *Branqueamento de Capitais e Injusto Penal – Análise Dogmática e Doutrina Comparada Luso-Brasileira*,



concurso real ou aparente de crimes em face dos tipos de branqueamento de capitais e de certos crimes precedentes (v.g. fraude fiscal, tráfico de droga, corrupção activa e passiva, etc.) revela bem que e são bastante diversas as opiniões.

85. Se se atender à redacção do artigo 6.º (*Criminalização do branqueamento do produto do crime*) da Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, Convenção de Palermo, na alínea e) do seu n.º 2 dispõe-se que «**Se os princípios fundamentais do direito interno de um Estado Parte assim o exigirem, poderá estabelecer-se que as infracções enunciadas no n.º 1 do presente artigo não sejam aplicáveis às pessoas que tenham praticado a infracção principal.**».¹⁸

86. Igualmente a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adoptada em Nova Iorque, em 31 de Outubro de 2003, cujo artigo 23.º, n.º 2.º, e), dispõe que: «**Se assim o exigirem os princípios fundamentais do direito interno de um Estado Parte, poderá estabelecer-se que as infracções cometidas no n.º 1 do presente artigo não sejam aplicáveis às pessoas que tenham cometido o crime precedente.**».¹⁹

87. A norma Interpretativa para a Recomendação 3 (Crime de lavagem de dinheiro), das 40 Recomendações do GAFI, 2012, dispõe no seu n.º 6 «**Os países poderão**

Lisboa, Editorial Juruá, 2010; Pedro Caeiro, *A Decisão-Quadro do Conselho, de 26 de Junho de 2001, e a relação entre a punição do branqueamento e o facto precedente: necessidade e oportunidade de uma reforma legislativa*, in *Liber Discipulorum para Jorge Figueiredo Dias*. Coimbra: Coimbra, 2003. P. 1.107-1.108; Jorge Godinho, *Do Crime de "Branqueamento" de Capitais, Introdução e Tipicidade*, Coimbra: Almedina, 2001, p. 39 e ss. Jorge Godinho, *Sobre a Punibilidade do Autor de Um Crime pelo Branqueamento das Vantagens dele Resultantes*, Separata da Revista da Ordem dos Advogados, Ano 71, I – Lisboa, Jan.-Mar. 2011; Paulo de Sousa Mendes, Sónia Reis e António Miranda, *A Dissimulação dos pagamentos na corrupção será punível também como branqueamento de capitais?* in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 68 n.º 2 – 2008.

¹⁷ Acórdão para fixação de jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça, de 22 de Março de 2007.

¹⁸ Negrito e sublinhado nossos.

¹⁹ *Idem*.



Handwritten initials and marks: '4', 'Z', 'W', and a signature.

definir que o crime de lavagem de dinheiro não se aplica a pessoas que cometeram o crime antecedente,²⁰ se esse for um dos princípios fundamentais de suas leis domésticas.»²¹.

88. A assessoria desta Assembleia Legislativa chamou a atenção da Comissão para o facto da inserção desta expressão «*obtidas por si ou por terceiro*» poder configurar uma dupla punição²² e neste sentido colidir com o princípio *ne bis in idem* – segundo o qual nenhum cidadão pode ser julgado mais do que uma vez pelo mesmo facto.

89. E é precisamente pela importância que este princípio estruturante do nosso Direito Penal pode (e deve) merecer que na Norma Interpretativa para a Recomendação 3 (Crime de lavagem de dinheiro), das 40 Recomendações do GAFI, 2012, se dispõe no seu n.º 6 «Os países poderão definir que o crime de lavagem de

²⁰ Sublinhado e negrito nossos.

²¹ *Idem*.

²² Cfr. *Guia de Referência Anti-Branqueamento de Capitais e de Combate ao Financiamento do Terrorismo, Segunda Edição e Suplemento sobre a Recomendação Especial IX*, Paul Allan Schott, Banco Mundial, Segunda Edição, 2004, p.V-65, Em que a propósito da responsabilidade do autor da infracção subjacente se dispõe que: «*Uma questão importante é a de saber se a responsabilidade pelo branqueamento de capitais é aplicável também à pessoa que cometeu a infracção subjacente, além da pessoa que branqueou os produtos ilícitos. Vários países não responsabilizam o autor da infracção subjacente pelo branqueamento dos produtos dos seus actos criminosos, se este não estiver envolvido na actividade de branqueamento. O fundamento para esta forma de tratar a questão é o de que punir o autor por se furtar às consequências jurídicas da sua actividade criminosa poderia constituir uma dupla punição pela prática de uma única infracção penal. Outros países responsabilizam o autor da infracção subjacente pelo branqueamento dos produtos ilícitos com base no facto de a conduta e os prejuízos da evasão serem diferentes da infracção subjacente. Existem também razões práticas para esta abordagem. Isentar os autores das infracções subjacentes de responsabilidade pelo branqueamento de capitais poderia prejudicar gravemente terceiros pelas suas acções no manuseamento dos produtos do crime e, ao mesmo tempo, deixar livres de responsabilidade os autores materiais. Isto poderia ocorrer quando a infracção subjacente foi cometida fora do território nacional, colocando-a fora da competência do Estado para perseguir terceiros pelas actividades de branqueamento. Em termos gerais, os padrões internacionais nesta área estabelecem uma infracção ampla de branqueamento, que permite responsabilizar o autor pelo branqueamento dos produtos da sua própria actividade criminosa, independentemente da sua participação nesta actividade de branqueamento. No entanto, estes padrões permitem também variações de país a país.*».



Handwritten initials and marks in the top right corner, including 'MP', 'Z', 'W', and a signature.

dinheiro não se aplica a pessoas que cometeram o crime antecedente, se esse for um dos princípios fundamentais de suas leis domésticas.»²³.

90. A Comissão ponderou atentamente esta questão na medida em que reconhece que o proponente tem obviamente legitimidade e discricionariedade para propor alterações de política criminal - desde que o faça respeitando o enquadramento superior contido na Lei Básica e respeitando a matriz e os princípios nucleares da ordem jurídica de Macau -, mas não as deve subestimar na sua apresentação perante a Assembleia Legislativa nem omitir as mesmas na Nota Justificativa.

Handwritten marks on the right side of the page, including a mountain-like shape, a scribble, a signature, and another signature.

91. Assim, esta Comissão em sede de debate na especialidade quis conhecer em profundidade os argumentos do proponente.

92. No debate que decorreu em sede de especialidade o Executivo acabou por esclarecer que o aditamento no n.º 2 do artigo 3.º da expressão «*obtidas por si ou por terceiro*» era uma decisão de política legislativa do Governo que visava firmar um objectivo de política criminal.

93. A Comissão entendeu que esta decisão do proponente merecia o seu acolhimento porque entende que a alteração que agora se promove n.º 2 do artigo 3.º é uma medida adequada para combater mais eficazmente as práticas de branqueamento de capitais.

VIII - N.º 4 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2006

94. Dispõe este normativo da proposta de lei que «*A punição pelos crimes previstos nos n.ºs 2 e 3 tem lugar ainda que o facto ilícito típico de onde provêm as vantagens tenha sido praticado fora da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM, desde que seja também punível pela lei do Estado ou Região*

²³ Negrito e sublinhado nossos.



MP
W Z
Z

com jurisdição sobre o facto, ou ainda que se ignore o local da prática do facto ou a identidade dos seus autores.».

95. Face a um normativo semelhante, para o que aqui releva, ao agora projectado n.º 4 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2006, inscrito no também n.º 4 do artigo 368.º-A²⁴ do

24

«Artigo 368.º-A

Branqueamento

1 - Para efeitos do disposto nos números seguintes, consideram-se vantagens os bens provenientes da prática, sob qualquer forma de participação, dos factos ilícitos típicos de lenocínio, abuso sexual de crianças ou de menores dependentes, extorsão, tráfico de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, tráfico de armas, tráfico de órgãos ou tecidos humanos, tráfico de espécies protegidas, fraude fiscal, tráfico de influência, corrupção e demais infrações referidas no n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 36/94, de 29 de Setembro, e dos factos ilícitos típicos puníveis com pena de prisão de duração mínima superior a 6 meses ou de duração máxima superior a 5 anos, assim como os bens que com eles se obtenham.

2 - Quem converter, transferir, auxiliar ou facilitar alguma operação de conversão ou transferência de vantagens, obtidas por si ou por terceiro, direta ou indiretamente, com o fim de dissimular a sua origem ilícita, ou de evitar que o autor ou participante dessas infrações seja criminalmente perseguido ou submetido a uma reacção criminal, é punido com pena de prisão de 2 a 12 anos.

3 - Na mesma pena incorre quem ocultar ou dissimular a verdadeira natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou titularidade das vantagens, ou os direitos a ela relativos.

4 - A punição pelos crimes previstos nos n.ºs 2 e 3 tem lugar ainda que os factos que integram a infração subjacente tenham sido praticados fora do território nacional, ou ainda que se ignore o local da prática do facto ou a identidade dos seus autores.

5 - O facto não é punível quando o procedimento criminal relativo aos factos ilícitos típicos de onde provêm as vantagens depender de queixa e a queixa não tenha sido tempestivamente apresentada.

6 - A pena prevista nos n.ºs 2 e 3 é agravada de um terço se o agente praticar as condutas de forma habitual.

7 - Quando tiver lugar a reparação integral do dano causado ao ofendido pelo facto ilícito típico de cuja prática provêm as vantagens, sem dano ilegítimo de terceiro, até ao início da audiência de julgamento em 1.ª instância, a pena é especialmente atenuada.

8 - Verificados os requisitos previstos no número anterior, a pena pode ser especialmente atenuada se a reparação for parcial.

9 - A pena pode ser especialmente atenuada se o agente auxiliar concretamente na recolha das provas decisivas para a identificação ou a captura dos responsáveis pela prática dos factos ilícitos típicos de onde provêm as vantagens.

M
M
M
M
M



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

Código Penal de Portugal entende a jurisprudência que «A punição do branqueamento de vantagens, prescindindo do território nacional como lugar único da prática dos factos que integram a infracção subjacente, prescinde igualmente da punição do autor do facto precedente ou mesmo do conhecimento da sua identidade. A punição do branqueamento não pressupõe que tenha de existir agente determinado ou condenação pelo crime subjacente. A lei exige apenas o conhecimento da prática da infracção principal, e não a sua punição.»²⁵.

96. No Relatório da avaliação da RAEM pelo APG em 2006, no parágrafo 169²⁶, e em sede de uma concreta recomendação pode ler-se «Um crime precedente de branqueamento de capitais não é reconhecido em Macau, jurisdição da China, se for cometido fora de Macau, China e não for crime nesse país estrangeiro. Macau, China pode considerar alargar o âmbito territorial e legal dos crimes precedentes a todas as condutas que preenchem o tipo de um crime precedente, independentemente da sua definição como crime na jurisdição estrangeira.».

97. O APG, no fundo, está a recomendar que se elimine o critério da exigência de dupla incriminação previsto no n.º 4 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2006: isto é, que a conduta seja incriminada pela legislação de Macau e pelo sistema jurídico exterior em que o crime precedente tenha sido praticado. O APG recomenda que, para que uma conduta seja incriminada por branqueamento de capitais na RAEM, basta que o crime precedente seja incriminado em Macau (não também no exterior), mesmo que tenha sido cometido no exterior.

10 - A pena aplicada nos termos dos números anteriores não pode ser superior ao limite máximo da pena mais elevada de entre as previstas para os factos ilícitos típicos de onde provêm as vantagens.».

²⁵ Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 6 de Novembro de 2014, Processo n.º 14/07.0TRL5B.S1.

²⁶ Asia/Pacific Group on Money Laundering and Offshore Group of Banking Supervisors Mutual Evaluation Report on Macao, China, Against the FATF 40 Recommendations (2003) and 9 Special Recommendations – As Adopted 24 July 2007 by the APG Plenary, p.40.



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

98. O proponente entendeu, na versão originária da proposta de lei, manter no n.º 4 o critério de dupla incriminação tendo aditado, *in fine*, a expressão «ou ainda que se ignore o local da prática do facto ou a identidade dos seus autores», presente, como *supra* se referiu, no n.º 4 do artigo 368.º-A do Código Penal de Portugal.

99. Por um lado, segundo a assessoria desta Assembleia Legislativa, cabia perguntar qual era a razão da decisão de manter o critério de exigência de dupla incriminação no n.º 4 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2006 contra uma recomendação expressa do APG?

100. Por outro lado, esta alteração poderia gerar uma potencial inconsistência normativa relativamente a condutas precedentes praticadas no exterior: não há punição por branqueamento de capitais se a conduta precedente não for também punida no exterior (exigência de dupla incriminação), mas já será punida nos casos em que a conduta tiver ocorrido em local desconhecido, ou seja, numa situação em que se desconhece se é ou não punida no local onde a conduta precedente for praticada.

101. Ora, das duas uma, (i) ou se exige a dupla incriminação, e nesse caso um crime precedente não cometido na RAEM só pode servir de base à punição por branqueamento de capitais se for conhecido que tal conduta é punida no exterior (não fazendo sentido a alteração proposta que exige dupla incriminação nuns casos, mas não noutros), (ii) ou não se exige a dupla incriminação e então o local da prática do crime deixa de relevar porque basta a incriminação na RAEM.

102. O Executivo admitiu esta potencial inconsistência e procedeu à alteração da redacção da projectada alteração ao n.º 4 do artigo 3.º eliminando a frase «desde que seja também punível pela lei do Estado ou Região com jurisdição sobre o facto». A Comissão emprestou a sua concordância a esta alteração.



IX - N.º 5 e 6 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2006

103. Segundo a assessoria desta Câmara, o aditamento do n.º 5 do artigo 3.º, na versão originária da proposta de lei, levantou igualmente dúvidas sobre o seu âmbito e sentido na medida em que inscrever como comando jurídico a asserção «O conhecimento, a intenção ou o propósito requeridos como elementos constitutivos dos crimes previstos nos n.ºs 2 e 3 podem ser reconhecidos através de circunstâncias factuais efectivas e concretas».

104. Na Justificação suplementar da nota justificativa da Proposta de Lei o proponente referindo-se aos projectados aditamentos dos n.º 5 e 6 do artigo 3.º referiu que: «Adição de dois números [n.ºs 5 e 6] ao artigo que criminaliza as condutas de branqueamento de capitais, por forma a acentuar a autonomia entre aquele ilícito e o crime precedente e facilitar o entendimento quanto ao padrão requerido para a determinação da culpa do agente.».

105. E prosseguia o proponente «Esta é uma das recomendações nucleares das Recomendações do GAFI e o conceito plasmado na versão original da Lei n.º 2/2006 também abrange estes princípios. Desta forma, o Relatório de Avaliação Mútua de Macau do APG de 2006 acabou por concluir pela não existência de quaisquer deficiências. Todavia, nos últimos 10 anos os órgãos judiciais da RAEM têm encontrado dificuldades práticas na aplicação da lei existente nas investigações e julgamento dos casos de branqueamento de capitais. Uma vez que se encontra implícito que a condenação por branqueamento de capitais é independente do crime precedente e que o branqueamento de capitais por parte do autor do crime precedente é igualmente branqueamento de capitais sempre que o mesmo praticar esse crime, uma vez que as operações praticadas se consubstanciem no acto de dissimular a origem dos fundos branqueados quer esses actos sejam praticados pelo autor do crime precedente ou por terceiros, diferentes procuradores e juízes podem ter diferentes interpretações da lei e este facto tem afectado a eficácia das investigações, acusações e julgamentos dos casos de branqueamento de capitais.».



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

106. Mais se afirmava que «De acordo com a informação fornecida pelas autoridades judiciais vários casos de investigação gerados em relatórios de transacções suspeitas foram arquivados devido a falta de prova da comissão do crime precedente sendo que, alguns procuradores, são da opinião que é necessário aguardar pela condenação pelo crime precedente por forma a que seja possível a acusação pelo crime de branqueamento de capitais.».

107. E entendia o proponente ainda que «Outra razão que aconselha a que seja explicitamente consagrada a autonomia do crime de branqueamento de capitais relativamente ao crime precedente é que a maioria de casos de branqueamento de capitais que ocorrem em Macau são relacionados com a lavagem de proventos gerados por crimes precedentes que ocorreram fora de Macau. Nesses casos a recolha de prova assenta basicamente em processos de cooperação judiciária em matéria penal com outras jurisdições. Ultimamente muitas das investigações de branqueamento de capitais foram arquivadas devido à dificuldade de recolha de provas quanto à comissão do crime precedente quando este ocorre fora de Macau. Um exemplo é o de um caso em que não obstante o branqueamento de capitais que ocorreu em Macau se encontrar claramente relacionado com um caso de fraude ocorrido fora de Macau foi encerrada a investigação por força de não se conseguir obter informação respeitante às vítimas.».

108. Acrescentava ainda que «É igualmente relevante assinalar que, de acordo com a evolução verificada a nível internacional no domínio do branqueamento de capitais, cada vez mais se verificarem situações em que os autores do branqueamento não terem qualquer relação directa com os autores dos crimes precedentes, sendo que estes autores dos actos de branqueamento de capitais actuam apenas motivados pelo lucro sem conhecimento directo das actividades dos autores dos crimes precedentes. Nesta perspectiva, estando Macau na posição de intermediário entre o Interior da China e os Países de Expressão de Língua Portuguesa, e por forma a proteger o desenvolvimento saudável da economia de Macau e a sua imagem internacional torna-se necessário controlar tal tipo de actividades.».



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

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

109. Por fim, entendia que «As alterações agora introduzidas explicitamente na lei, apesar de já nela implícitas podem explicitamente clarificar o julgamento pelo crime de branqueamento de capitais é independente da condenação pelo crime precedente e que o branqueamento de capitais por parte do autor do crime precedente é igualmente possível.».

110. No entendimento da assessoria da Assembleia Legislativa, o proponente tem evidente legitimidade para proceder a alterações de política criminal, mas tem que o assumir e fundamentar perante a comunidade e esta Câmara.

111. Segundo a mesma assessoria, afirmar na Justificação suplementar da nota justificativa da Proposta de Lei que «De acordo com a informação fornecida pelas autoridades judiciárias vários casos de investigação gerados em relatórios de transacções suspeitas foram arquivados devido a falta de prova da comissão do crime precedente sendo que, alguns procuradores, são da opinião que é necessário aguardar pela condenação pelo crime precedente por forma a que seja possível a acusação pelo crime de branqueamento de capitais» parece ter origem num equívoco: as diferenças na interpretação e na aplicação da lei fazem parte da vida das leis, da actividade do Ministério Público e dos Tribunais. Não são necessariamente sempre um problema e existem mecanismos legais absolutamente estabilizados nos quadros normativos que balizam quer a actividade do Ministério Público quer a dos Tribunais para lidar com estas situações.

112. Importa ainda referir que se afirmava na Justificação suplementar da nota justificativa da proposta de lei que «As alterações agora introduzidas explicitamente na lei, apesar de já nela implícitas podem explicitamente clarificar o julgamento pelo crime de branqueamento de capitais é independente da condenação pelo crime precedente e que o branqueamento de capitais por parte do autor do crime precedente é igualmente possível» era uma vez mais pretender fundar o argumento na ideia de que a autonomia do crime de branqueamento de capitais relativamente ao crime precedente já estaria



[Handwritten marks]

implícita no tipo de branqueamento de capitais e que agora se trataria tão só de a tornar explícita.»

113. De resto, como *supra* se mencionou, o TUI na interpretação e na aplicação do tipo de branqueamento de capitais do artigo 3.º da Lei n.º 2/2006, não só não hesitou em ler, como segmento normativo do tipo de branqueamento de capitais em Macau que «a punição do crime de branqueamento de capitais é autónoma em relação à punição do crime subjacente, pelo que aquela tem lugar ainda que a punição do crime-base não tenha tido lugar»²⁷, como não recorre a nenhum esquema complexo interpretativo para atingir essa interpretação.

[Handwritten marks]

114. O aditamento dos novos n.ºs 5 e 6 deveria, assim, ser objecto de uma ponderação em termos de política legislativa para medir entre as suas vantagens e desvantagens.

115. Em sede de debate na especialidade, o proponente acabou por centrar os seus argumentos no sentido de manter o aditamento dos n.ºs 5 e 6 ao artigo 3.º numa opção de política legislativa que lhe parece ser a mais acertada em vista dos seus objectivos de política criminal.

116. Conforme *infra* melhor se informará o proponente decidiu proceder a uma alteração da redacção do projectado n.º 5, mantendo a redacção do n.º 6.

117. A Comissão decidiu acolher o aditamento dos n.ºs 5 e 6 ao artigo 3.º na medida em que aceitou que integrava uma nova opção de política legislativa que merecia a sua concordância.

X - Responsabilidade Administrativa das pessoas colectivas

118. A responsabilidade Administrativa das pessoas colectivas é uma recomendação do GAFI. Com efeito na Norma Interpretativa para a Recomendação 3 (Crime de

²⁷ Processo n.º 36/2007, p. 381.



Handwritten initials and marks at the top right of the page.

lavagem de dinheiro), das Recomendações do GAFI na alínea c) do n.º 7 determina-se que «Os países deveriam se assegurar de que responsabilidade criminal e as sanções e, onde não for possível (devido a princípios fundamentais das leis domésticas) responsabilidade civil ou administrativa e sanções se deveriam aplicar a pessoas jurídicas [...]».

Handwritten marks and signatures on the right side of the page, including a large signature and several smaller ones.

119. O regime de responsabilidade das pessoas colectivas pela prática de infracções administrativas tem sido inscrito com constância em leis recentes da Assembleia Legislativa. Desde logo, a recente Lei n.º 6/2016 - *Regime de execução de congelamento de bens*; a Lei n.º 5/2016 - *Regime jurídico do erro médico*; a Lei n.º 6/2015 - *Alteração ao regime de reparação dos danos emergentes de acidentes de trabalho e doenças profissionais* e a Lei n.º 4/2016 - *Lei de protecção dos animais*, só para dar alguns exemplos.

120. A assessoria da Assembleia Legislativa durante o exame na especialidade alertou o proponente que procedendo à alteração das Leis n.ºs 2/2006 e 3/2006 bem devia consagrar nos seus articulados essa normação.

121. O proponente acolheu a sugestão assim formulada e aditou o regime de responsabilidade das pessoas colectivas pela prática de infracções administrativas à Lei n.º 2/2006 e à Lei n.º 3/2006, conforme *infra* melhor se dá notícia em sede de exame na especialidade.

XI - Republicação da Lei n.º 3/2006

122. Uma outra questão é relativa à opção originária do proponente pela republicação da Lei n.º 2/2006 e pela não republicação da Lei n.º 3/2006. Também esta opção não era compreensível.

123. Tanto mais que as alterações em sede da Lei n.º 3/2006 eram muito menos expressivas e facilitam com certeza a republicação do texto legal em vigor.



124. O proponente aceitou, assim, proceder à republicação das duas leis que esta proposta de lei altera.

XII - Das diferenças da versão originária da proposta de lei

125. A Lei n.º 13/2009, *Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas*, pela sua função disciplinadora das fontes normativas internas, determina que em sede de processos legislativos se proceda à averiguação de eventuais desconformidades.

126. Convirá ter presente que quando a Lei n.º 13/2009 foi editada, tanto a Lei n.º 2/2006 como a Lei n.º 3/2006 já se encontravam em plena vigência. A entrada em vigor em 2009 da Lei n.º 13/2009 relativa ao *Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas* determinou a fixação de um parâmetro superior a que o direito interno da RAEM ficou sujeito.

127. Registe-se que a Lei n.º 13/2009 contém um regime transitório que permite que os regulamentos administrativos publicados antes da sua entrada em vigor que não estejam plenamente conformes com o seu regime material possam continuar a ser aplicados, mas exige que quando sejam alterados tenham que ser conformes com a disciplina superior da mencionada lei.

128. Com efeito, atente-se na redacção do artigo 10.º da Lei n.º 13/2009: «Os regulamentos administrativos publicados antes da entrada em vigor da presente lei, ainda que não observem o regime nesta estabelecido, continuam a produzir efeitos jurídicos até à sua alteração, suspensão ou revogação através de diplomas legais.».

129. Tal significa que as leis anteriores à Lei n.º 13/2009 e que contenham um regime de remissão para regulamento administrativo contrário ao que veio a ser determinado por esta lei, podem continuar a aplicar-se, nesse tocante, até ao momento em que sejam alteradas, suspensas ou revogadas.



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

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

130. Pretende o proponente aditar os artigos 11.º, 12.º e 13.º ao articulado da Proposta e Lei, sendo «a entrada em vigor da Lei n.º 13/2009» a razão subjacente a essa nova norma.

131. No entanto, a assessoria da Assembleia Legislativa entendeu que a versão originária da proposta de lei estava em diferença com o regime da Lei n.º 13/2009 na medida em que se afirmava, na Nota Justificativa - na anotação ao artigo 13.º: «Deste modo o Regulamento Administrativo n.º 7/2006 foi alterado em conformidade apenas se mantendo neste a regulamentação dos pressupostos e conteúdo de determinados deveres.»²⁸.

132. E era precisamente neste tocante que a assessoria da Assembleia Legislativa entendia que se estava perante uma contradição.

133. O proponente sabe perfeitamente que a obrigação legal – via alínea 6) do artigo 6.º conjugado com a alínea 6) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 13/2009 – é o regime sancionatório plasmado no Regulamento Administrativo n.º 7/2006 ter que passar a constar do âmbito da lei.

134. Do mesmo passo, entendia o proponente que «apenas se mantendo neste [no Regulamento Administrativo n.º 7/2006] a regulamentação dos pressupostos e conteúdo de determinados deveres.»²⁹.

135. Ora atente-se então na norma do Capítulo II do Regulamento Administrativo n.º 7/2006, isto é nos deveres fixados nos seus artigos 3.º a 8.º, cuja violação poderá ser sancionada criminalmente através do projectado artigo 10.º da versão originária da proposta de lei, consistindo no seu enquadramento factual concreto.

136. Dispunha o projectado artigo 10.º da versão originária da proposta de lei:

²⁸ Nota Justificativa, p. 7.

²⁹ *Idem*.



«Artigo 10.º

Crime de falsidade de informações

1. Quem, sendo membro dos órgãos sociais das instituições de crédito, seu empregado ou a elas prestando serviço, prestar informações ou entregar documentos falsos ou deturpados no âmbito de procedimento ordenado nos termos do capítulo III é punido com pena de prisão de 6 meses a 3 anos ou multa não inferior a 60 dias.

2. Na mesma pena incorre quem, sem justa causa, se recusar a prestar informações ou a entregar documentos ou obstruir a sua apreensão.»

137. Se se atentar, por exemplo, no artigo 8.º do Regulamento Administrativo n.º 7/2006:

«Artigo 8.º

Dever de colaboração

Deve ser prestada toda a assistência requerida pelas autoridades com competência em matéria de prevenção e repressão dos crimes de branqueamento de capitais e de financiamento ao terrorismo, nomeadamente fornecendo todas as informações e apresentando todos os documentos solicitados por aquelas autoridades.»

138. Estava bem de ver que o incumprimento do dever de colaboração fixado neste artigo 8.º do Regulamento Administrativo n.º 7/2006, para além de constituir uma infracção administrativa, nos termos do artigo 11.º da proposta de lei, constituiria igualmente um crime nos termos do artigo 10.º da proposta de lei – versão originária.

139. Quer isto dizer que a conduta concretamente desenhada como crime, isto é a recusa em fornecer as informações e de apresentar/entregar os documentos solicitados por aquelas autoridades, ou a entrega de documentos falsos ou deturpados, que é o núcleo definidor do dever de colaboração, não estaria fixado na lei.



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

[Handwritten signatures and marks on the right side of the page]

140. O articulado da Lei n.º 13/2009 parece que não estava, no entendimento da assessoria da Assembleia Legislativa, a ser respeitado.

141. A Assessoria da Assembleia Legislativa registou igualmente que o incumprimento dos deveres de identificação dos contratantes, clientes e frequentadores (artigo 3.º), de identificação de operações (artigo 4.º), de recusa de realização de operações (artigo 5.º), de conservação de documentos comprovativos (artigo 6.º) e de comunicação de operações (artigo 7.º) inscritos no Capítulo II do Regulamento Administrativo n.º 7/2006 poderiam acarretar igualmente a violação do dever de colaboração fixado no seu artigo 8.º.

142. O que, nos termos do n.º 2 do artigo 10.º da versão originária da proposta de lei, poderia consistir na prática de um crime pela não prestação de elementos ou informações cuja recolha e conservação é exigida nos termos destes artigos do Capítulo II do Regulamento Administrativo n.º 7/2006.

143. Poderia ocorrer igualmente para o pessoal das instituições de crédito um crime caso estes prestassem informações ou entregassem documentos falsos ou deturpados nos termos do n.º 1 do artigo 10.º da versão originária da proposta de lei.

144. A assessoria desta Câmara recomenda a passagem dos pressupostos e do conteúdo dos deveres inscritos no Capítulo II do Regulamento Administrativo n.º 7/2006 para o âmbito da lei, sob pena de diferença com a Lei n.º 13/2009.

145. Como é sabido, a norma penal deve indicar previamente quais são os bens ou valores alvo de tutela penal, que tipo de comportamentos são proibidos e susceptíveis de uma sanção penal e quais as sanções criminais aplicáveis a esses comportamentos.

146. Entendia a assessoria da Assembleia Legislativa que no caso vertente a manutenção do Capítulo II no Regulamento Administrativo n.º 7/2006, isto é dos deveres fixados nos seus artigos 3.º a 8.º, poderia significar o esvaziamento do núcleo de condutas que a norma penal visa salvaguardar, não podendo deixar de constar da proposta de lei.



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

147. Em sede de exame na especialidade houve oportunidade para esta questão ser debatida e esclarecida, tendo o proponente decidido proceder a uma alteração da redacção da norma na proposta de lei que prevê o novo crime de falsidade de informações, conforme *infra* melhor se informará em sede de apreciação na especialidade, no sentido de assegurar que as condutas em causa, na medida em que impliquem o preenchimento do novo tipo penal *supra* referenciado, tenham a sua previsão exclusivamente na lei.

148. O proponente recusou, ainda assim, a transposição para a lei da regulamentação dos deveres matriculados nos artigos 3.º a 8.º do Regulamento Administrativo n.º 7/2006, a que ficam vinculadas as entidades mencionadas no artigo 6.º da proposta de lei, trazendo à colação o argumento avançado pelo Executivo em 2006 para justificar que só o núcleo essencial do sistema preventivo, no que toca directamente os direitos e liberdades fundamentais, fosse objecto de normação legal, remetendo-se a sua concretização e implementação para ulterior regulamentação em regulamento administrativo.

149. O Executivo entendeu, por fim, manter a sua opção inicial e não procedeu à integração da regulamentação daqueles deveres na normação da proposta de lei que agora se edita. A Comissão acolheu esta opção de política legislativa.

XIII - Medidas preventivas – Lei n.º 2/2006

150. As 40 Recomendações do GAFI contêm um significativo corpo de medidas preventivas que era mister sindicar durante o exame na especialidade se estava ou não acatado na proposta de lei ora em análise.

151. Relembre-se que a *ratio legis* da presente proposta de lei assenta fundamentalmente no facto de a «[...] RAEM, enquanto membro de organizações internacionais, tem que cumprir os padrões internacionais daí decorrentes, adequando a sua legislação por forma a conformar-se com as 40 Recomendações do Grupo de Acção Financeira Internacional (GAFI) recentemente revistas, dando resposta às



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

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

deficiências identificadas durante o processo de avaliação efectuada à RAEM em 2006, pelo Grupo Ásia-Pacífico contra o Branqueamento de Capitais (APG).».

152. No entanto, a opção de política legislativa do proponente em manter a regulamentação das medidas preventivas em sede de um regulamento administrativo complementar das Leis n.ºs 2/2006 e 3/2006 só permitiria o conhecimento por parte desta Câmara dessa regulamentação se o proponente disponibilizasse as alterações ao Regulamento Administrativo n.º 7/2006 na pendência do exame na especialidade.

153. Tal não aconteceu, de acordo com o proponente, por essas alterações não estarem ainda concluídas. A Comissão acolheu esta justificação.

XIV – Lei n.º 3/2006

154. As alterações à Lei n.º 3/2006 têm na presente iniciativa legislativa um impacto muito menor do que aquelas que recaíram sobre a Lei n.º 2/2006.

155. O tópico fundamental estava identificado na Nota justificativa: *«Extensão do elenco dos crimes de terrorismo, por forma a abranger todas as categorias de crimes designados na Resolução n.º 2178 (2014), adoptada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, relativa a combatentes terroristas estrangeiros.»*

156. Na versão originária da proposta de lei o artigo 6.º-A (*Outros meios para a prática do terrorismo*), que o proponente pretende aditar à Lei n.º 3/2006, levantou reservas à assessoria da Assembleia Legislativa na medida em que se entendia que quer no seu n.º 1 quer no seu n.º 2 a remissão para o artigo 4.º da mesma lei estava incorrecta.

157. A pena de prisão prevista no n.º 3 levantava igualmente um problema quer face à pena prevista no artigo 7.º (*Financiamento do terrorismo*) para o financiamento do terrorismo quer face à pena prevista para os actos preparatórios do terrorismo em geral, prevista no n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 3/2006.



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

Handwritten initials: W, M, Z, and a signature.

158. As assessorias da Assembleia Legislativa e do Governo procederam assim a uma análise detalhada em sede da Lei n.º 3/2006 e foram introduzidos aperfeiçoamentos na redacção dos artigos 6.º, 6.º-A e 7.º.

159. *Infra* dá-se conta das alterações introduzidas no artigo 6.º-A no sentido de no seu n.º 1 a remissão passar a ser agora para o n.º 1 ou n.º 2 do artigo 6.º, bem como no seu n.º 2 a remissão passar a operar para o n.º 1 ou para o n.º 2 do artigo 6.º que é realmente o tipo de terrorismo relevante para fazer operar a incriminação agora projectada naqueles n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º-A.

Handwritten initials and a signature.

160. A pena de prisão de 1 a 6 anos prevista no n.º 3 do artigo 6.º-A, na versão originária da proposta de lei, colocava um problema na medida em que o tipo ali desenhado («*Quem organizar, financiar ou facilitar a viagem ou tentativa de viagem previstas nos números anteriores é punido com pena de prisão de 1 a 6 anos*») não deixa de ser uma especialidade face ao crime mais geral de financiamento do — terrorismo, que é punido com uma pena de prisão de 1 a 8 anos, no artigo 7.º. Tal como lançava dúvidas face à punição para os actos preparatórios do terrorismo, prevista no n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 3/2006, fixada em pena de prisão de 1 a 5 anos.

161. Nestes termos, entendeu o proponente alterar a pena de prisão de 1 a 5 anos para os actos preparatórios do terrorismo para uma pena de prisão de 1 a 8 anos (que não constava da versão originária da proposta de lei), mantendo a pena de prisão prevista para o financiamento do terrorismo, de 1 a 8 anos, e alterar igualmente a pena de prisão do n.º 3 do artigo 6.º-A para uma pena de prisão de 1 a 8 anos. Pena esta que tinha sido consagrada para os tipos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º -A.



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

III

Apreciação na especialidade

162. Para além da apreciação na generalidade da qual *supra* se deu conhecimento, a Comissão procedeu também ao exame na especialidade da presente proposta de lei, no que toca à adequação das suas soluções jurídicas concretas aos princípios de política legislativa subjacentes à presente proposta de lei.

163. Em 13 de Abril do corrente, o Executivo apresentou formalmente a esta Assembleia Legislativa versão alternativa da proposta de lei que reflecte as opiniões expressas no seio da Comissão e, parcialmente, a análise técnico-jurídica efectuada pela assessoria da Assembleia Legislativa.

164. Entende, porém, a Comissão que o texto alternativo do articulado que agora se cuida de analisar na especialidade foi objecto de diversos aperfeiçoamentos face à sua versão originária, quer a nível substantivo quer a nível formal, em resultado do diálogo entre esta Comissão e o Executivo, bem como da colaboração entre a assessoria desta Assembleia Legislativa e os assessores do Governo.

Artigo 1.º (Alteração à Lei n.º 2/2006) da proposta de lei

165. Procedeu-se à alteração da redacção deste artigo, de acordo com as regras vigentes de legística³⁰, eliminando-se o n.º 2 e o n.º 3 deste artigo e aditando-se ao seu n.º 1 as alterações aos artigos 6.º, 7.º, 8.º e 9.º.

³⁰Regras de Legística Formal a observar na elaboração dos actos normativos da Assembleia Legislativa, aprovada pela Deliberação n.º 16/2016, de 30 de Maio de 2016, da Mesa da Assembleia Legislativa.



Alterações à Lei n.º 2/2006

Artigo 3.º (Branqueamento de capitais) da Lei n.º 2/2006

166. Introduziram-se alterações substantivas neste artigo em que está matriculada a tipificação e a punição de branqueamento de capitais.

Artigo 3.º n.º 1 da Lei n.º 2/2006

167. O n.º 1 artigo 3.º foi objecto de uma alteração significativa que implica uma reforma no desenho do tipo penal de branqueamento de capitais na medida em que se altera o critério definidor do catálogo de crimes precedentes do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2006.

168. Procede-se a uma alteração do catálogo de crimes subjacentes do crime de branqueamento de capitais no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2006 no sentido de combinar o critério da abordagem limite (crimes com pena de prisão de limite máximo superior a 3 anos) com um elenco, em nove alíneas do n.º 1 deste artigo, de crimes com pena de prisão reduzidas que permitem ampliar o número de crimes alcançado em cada categoria designada pelo GAFI.

169. Está bem de ver que os novos crimes aditados ao catálogo de crimes-base do crime de branqueamento de capitais têm em comum o facto de serem punidos com penas de prisão de limite máximo igual ou inferior a 3 anos de prisão.

170. O debate em sede de exame na especialidade permitiu alcançar um consenso que se traduziu no aditamento ao catálogo de crimes precedentes, relativamente à versão originária da proposta de lei, do crime de corrupção activa para acto lícito (artigo 339.º, n.º 2, do Código Penal), na alínea 1) do n.º 1 do artigo 3.º, e do crime de corrupção eleitoral do artigo 49.º, n.º 2, da Lei n.º – *Lei do recenseamento eleitoral* –, na alínea 4) do mesmo n.º 1, ao mesmo tempo que em sede dos crimes previsto no *Regime do direito de autor e direitos conexos*, alínea 8) do n.º 1, e no *Regime Jurídico*



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

Handwritten marks and signatures at the top right of the page.

da *Propriedade Industrial*, alínea 9) do n.º 1, se procedia a um ajustamento no sentido de excluir alguns crimes.

171. Com efeito, a Comissão e o Executivo concordaram em aditar os dois crimes supra mencionados numa tentativa de emprestar coerência ao círculo de crimes-base de branqueamento de capitais, já que nos dois casos se tratava de crimes de corrupção cujo desvalor ético-social, independentemente da concreta pena, dificilmente seria compaginável com a sua omissão. A exclusão de alguns crimes presentes na versão originária, nas alíneas 8) e 9) do n.º 1, fica justificada pela consideração da sua menor potencialidade em gerar fluxos financeiros típicos do branqueamento de capitais.

Handwritten marks and signatures on the right side of the page, corresponding to paragraph 171.

172. Nestes termos, na alínea 8), em sede dos crimes no âmbito do Regime do direito de autor e direitos conexos, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 43/99/M, de 16 de Agosto, deixam de ser alcançados os crimes previstos nos seguintes artigos: 209.º (*Usurpação de obra*), 210.º (*Violação do direito ao inédito*) e 214.º-F (*Supressão ou alteração de informação electrónica para a gestão de direitos*), na medida em que na redacção desta alínea não se remete em bloco, como acontecia com a versão originária da proposta de lei, para o Capítulo III do Título V do referenciado decreto-lei.

173. Na alínea 9), fica de fora do elenco o crime do artigo 294.º (*Títulos de propriedade industrial obtidos de má-fé*).

174. Registe-se ainda que se aperfeiçoou a redacção em língua chinesa do n.º 1 deste artigo 3.º da Lei n.º 2/2006.

175. A Comissão entende assim que o diálogo com o Executivo em sede de exame na especialidade permitiu aperfeiçoar o critério de política legislativa que fundamenta as opções subjacentes às alterações introduzidas no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2006.



Handwritten signatures and initials in the right margin, including a large 'L' and several other scribbles.

Artigo 3.º n.º 2 da Lei n.º 2/2006

176. O proponente no comentário à importante alteração projectada na presente iniciativa legislativa ao n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2006 declara que: «adita-se neste número a expressão “obtidas por si ou por terceiro”, por forma a dissociar a comissão do crime precedente do crime de branqueamento de capitais e assim acentuar a autonomia entre as duas condutas criminosas. Permite ainda clarificar que o branqueamento de capitais é uma conduta dirigida à legitimação de bens e produtos do crime gerados pela actividade criminosa do autor do crime precedente (self-laundering) ou pela actividade criminosa de terceiros.»³¹

177. A assessoria desta Assembleia Legislativa chamou assim a atenção da Comissão para o facto da inserção desta expressão «obtidas por si ou por terceiro» poder configurar uma dupla punição³² e neste sentido colidir com o princípio *ne bis in idem*.

³¹ Nota Justificativa, p. 3.

³² *Guia de Referência Anti-Branqueamento de Capitais e de Combate ao Financiamento do Terrorismo, Segunda Edição e Suplemento sobre a Recomendação Especial IX*, Paul Allan Schott, Banco Mundial, Segunda Edição, 2004, p.V-65, Em que a propósito da responsabilidade do autor da infracção subjacente se dispõe que: «Uma questão importante é a de saber se a responsabilidade pelo branqueamento de capitais é aplicável também à pessoa que cometeu a infracção subjacente, além da pessoa que branqueou os produtos ilícitos. Vários países não responsabilizam o autor da infracção subjacente pelo branqueamento dos produtos dos seus actos criminosos, se este não estiver envolvido na actividade de branqueamento. O fundamento para esta forma de tratar a questão é o de que punir o autor por se furtar às consequências jurídicas da sua actividade criminosa poderia constituir uma dupla punição pela prática de uma única infracção penal. Outros países responsabilizam o autor da infracção subjacente pelo branqueamento dos produtos ilícitos com base no facto de a conduta e os prejuízos da evasão serem diferentes da infracção subjacente. Existem também razões práticas para esta abordagem. Isentar os autores das infracções subjacentes de responsabilidade pelo branqueamento de capitais poderia prejudicar gravemente terceiros pelas suas acções no manuseamento dos produtos do crime e, ao mesmo tempo, deixar livres de responsabilidade os autores materiais. Isto poderia ocorrer quando a infracção subjacente foi cometida fora do território nacional, colocando-a fora da competência do Estado para perseguir terceiros pelas actividades de branqueamento. Em termos gerais, os padrões internacionais nesta área estabelecem uma infracção ampla de branqueamento, que permite responsabilizar o autor pelo branqueamento dos produtos da sua própria actividade criminosa, independentemente da sua participação nesta actividade de branqueamento. No entanto, estes padrões permitem também variações de país a país.»



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

Handwritten signatures and initials at the top right of the page.

178. A Comissão ponderou atentamente esta questão na medida em que reconhece que o proponente tem obviamente legitimidade e discricionariedade para propor alterações de política criminal - desde que o faça respeitando o enquadramento superior contido na Lei Básica e respeitando a matriz e os princípios nucleares da ordem jurídica de Macau -, devendo o proponente explicar na sua apresentação perante a Assembleia Legislativa na Nota Justificativa.

Handwritten notes and signatures on the right margin of paragraph 178.

179. No debate que decorreu em sede de especialidade o Executivo acabou por esclarecer que o aditamento no n.º 2 do artigo 3.º da expressão «obtidas por si ou por terceiro» era uma decisão de política legislativa do Governo que visava firmar um objectivo de política criminal.

180. A Comissão entendeu que esta decisão merecia o seu acolhimento na medida em que lhe parece uma medida adequada para combater mais eficazmente as práticas de branqueamento de capitais.

181. É aqui preciso igualmente dar nota relativamente à alteração introduzida no n.º 2 do artigo 3.º no que concerne à punição pelo crime de branqueamento de capitais. Como se sabe, a pena prevista no n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2006 está fixada na pena de prisão de 2 a 8 anos³³.

182. O proponente entendeu propor a eliminação do limite mínimo da pena de prisão prevista para o crime de branqueamento de capitais, no n.º 2 do artigo 3.º, dispondo-se agora que a pena de prisão é até 8 anos.

183. A Comissão acolheu esta solução que implicou ainda uma alteração ao artigo 4.º (Agravação) da Lei n.º 2/2006 de que *infra* melhor se dará notícia.

³³ «Quem converter ou transferir vantagens obtidas por si ou por terceiro, ou auxiliar ou facilitar alguma dessas operações, com o fim de dissimular a sua origem ilícita ou de evitar que o autor ou participante dos crimes que lhes deram origem seja penalmente perseguido ou submetido a uma reacção penal, é punido com pena de prisão de 2 a 8 anos.»



[Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page]

Artigo 3.º n.º 4 da Lei n.º 2/2006

184. Dispunha este normativo da versão originária da proposta de lei que «A punição pelos crimes previstos nos n.ºs 2 e 3 tem lugar ainda que o facto ilícito típico de onde provêm as vantagens tenha sido praticado fora da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM, desde que seja também punível pela lei do Estado ou Região com jurisdição sobre o facto, ou ainda que se ignore o local da prática do facto ou a identidade dos seus autores.».

185. O Executivo procedeu à alteração da redacção da projectada alteração ao n.º 4 do artigo 3.º eliminando a frase «desde que seja também punível pela lei do Estado ou Região com jurisdição sobre o facto». A Comissão emprestou a sua concordância a esta alteração.

Artigo 3.º n.ºs 5 e 6 da Lei n.º 2/2006

186. Em sede de debate na especialidade, o proponente acabou por centrar os seus argumentos no sentido de manter o aditamento dos n.ºs 5 e 6 ao artigo 3.º numa opção de política legislativa, que lhe parece ser a mais acertada em vista dos seus objectivos de política criminal.

187. A Comissão decidiu acolher o aditamento dos n.ºs 5 e 6 ao artigo 3.º, na medida em que aceitou que integrava uma opção de política legislativa que merecia a sua concordância.

188. O proponente aceitou alterar a redacção do n.º 5 do artigo 3.º no sentido de tornar a sua redacção menos inequívoca. Termos em que agora ali se dispõe que «A intenção requerida como elemento constitutivo dos crimes previstos nos n.ºs 2 e 3 pode ser provada através de circunstâncias factuais objectivas.». A redacção do n.º 6 do artigo 3.º manteve-se inalterada.



[Handwritten signatures and initials in the right margin]

Artigo 4.º (Agravação) da Lei n.º 2/2006

189. Conforme *supra* se deu conhecimento no decurso do exame na especialidade a assessoria da Assembleia Legislativa chamou a atenção para o facto de a alteração introduzida pelo proponente, no n.º 1 do artigo 3.º, no sentido de aditar ao critério da abordagem limite (crimes com pena de prisão de limite máximo superior a 3 anos, adoptado em 2006) um elenco, em nove alíneas do n.º 1 deste artigo, de crimes com pena de prisão de limite máximo igual ou inferior a 3 anos iria colocar necessariamente um problema face ao projectado n.º 8 do mesmo artigo (actual n.º 6), quando se estivesse na presença de crimes com pena de prisão de limite máximo inferior a 2 anos.

190. Face a esta inconsistência normativa o proponente entendeu propor, e esta Comissão acolheu, a eliminação do limite mínimo da pena de prisão prevista para o crime de branqueamento de capitais, no n.º 2 do artigo 3.º, dispondo-se agora que a pena de prisão é até 8 anos.

191. Assim, no prómio deste artigo 4.º alterou-se a sua redacção para se dispor expressamente que a moldura da pena de prisão em caso agravação fica balizada entre os 3 e os 12 anos, mantendo-se inalteráveis os limites da agravação vigentes.

192. Aditou-se ainda na alínea 2) deste artigo 4.º a remissão para o artigo 6.º-A (*Outros meios para a prática do terrorismo*), que o proponente pretende aditar à Lei n.º 3/2006, na medida em que não fazia sentido que as vantagens relevantes para efeitos de branqueamento de capitais dos tipos que integram o artigo 6.º-A não ficassem contemplados para efeitos de agravação.

Artigo 6.º (Âmbito subjectivo) da Lei n.º 2/2006

193. Procedeu-se à renumeração deste artigo, numerado como artigo 8.º na versão originária da proposta de lei, e aperfeiçoou-se a pontuação da subalínea 5) da alínea 5).



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

Artigo 7.º (Deveres) da Lei n.º 2/2006

194. Procedeu-se à renumeração deste artigo, numerado como artigo 9.º na versão originária da proposta de lei. A alteração da remissão projectada ao n.º 2 deste artigo, na versão originária, foi eliminada em vista das alterações que se introduziram por razões formais de legística. Termos em que se manteve a remissão vigente para o artigo 6.º da Lei n.º 2/2006.

195. Nos n.ºs 3, 4 e 5 deste artigo actualizou-se a remissão para o artigo 6.º, na versão originária artigo 8.º.

196. Aperfeiçoou-se a redacção em língua chinesa da alínea 3) do n.º 1 e do n.º 5 deste artigo.

Artigo 8.º (Regulamentação) da Lei n.º 2/2006

197. Procedeu-se à renumeração deste artigo, numerado como artigo 13.º na versão originária da proposta de lei – mantendo-se a numeração em vigor. A alteração da remissão projectada ao n.º 2 deste artigo, na versão originária, foi eliminada em vista das alterações que se introduziram por razões formais de legística. Termos em que se manteve a remissão vigente para o artigo 7.º da Lei n.º 2/2006.

Artigo 9.º (Norma revogatória) da Lei n.º 2/2006

198. Procedeu-se à renumeração deste artigo, numerado como artigo 14.º na versão originária da proposta de lei – mantendo-se a numeração em vigor.



Artigo 2.º (Aditamento à Lei n.º 2/2006) da proposta de lei

199. Renumeraram-se, de acordo com as regras de legística vigentes, as artigos aditados à Lei n.º 2/2006, na versão originária da proposta de lei, (que passaram assim a artigos 5.º-A, 5.º-B, 7.º-A, 7.º-B e 7.º-C) e aditaram-se os artigos 7.º-D (*Responsabilidade das pessoas colectivas*) e 7.º-E (*Responsabilidade pelo pagamento das multas*), em resposta à sugestão da assessoria desta Assembleia Legislativa.

Aditamentos à Lei n.º 2/2006

Artigo 5.º-A (Controlo de contas bancárias) da Lei n.º 2/2006

200. Na versão originária da proposta de lei este artigo estava numerado como artigo 6.º, a aplicação das regras de legística *supra* referidas obrigou à sua renumeração.

201. Importa aqui referir que o regime de comunicação no prazo de 24 horas, no âmbito do controlo de contas bancárias, que se pretende criar no n.º 1 deste artigo suscitou alguma preocupação a esta Comissão.

202. Por um lado, em dois *e-mails* enviados a esta Assembleia Legislativa foi manifestada preocupação, por parte de um residente, com a aplicação prática deste normativo na medida em que o prazo de 24 horas era entendido como excessivamente curto.

203. Por outro lado, a assessoria da Assembleia Legislativa chamou a atenção para o facto de na Lei n.º 6/2016 (*Regime de execução de congelamento de bens*) se prever, em sede congelamento de contas, na alínea 3) do n.º 1 do seu artigo 16.º (*Prestação de informações*) para a comunicação/participação da tentativa de concretização de operações que indiciem a violação das medidas de congelamento previstas naquela lei um prazo de dois dias úteis após a sua detecção. Apesar de se tratar de situações distintas, era necessário esclarecer a razão da diferença de prazos.



204. A Comissão solicitou assim ao Executivo um esclarecimento sobre a viabilidade deste regime de comunicação previsto neste artigo num prazo de 24 horas.

205. Esclareceu o Executivo que a diferença de prazos previstos neste artigo 5.º-A, que pretende aditar à Lei n.º 2/2006, e o previsto na alínea 3) do n.º 1 do seu artigo 16.º (*Prestação de informações*) da Lei n.º 6/2016 se fica a dever à diferente natureza das situações, sendo que neste último caso ocorre já o congelamento das contas bancárias e, portanto, o risco é seguramente inferior àquele que se regista na caso de contas bancárias meramente objecto de controlo que podem ainda ser movimentadas.

206. O Governo referiu ainda que funciona actualmente, entre a Polícia Judiciária e as instituições de crédito da Região, um mecanismo de comunicação directa e em paralelo funciona igualmente um idêntico mecanismo entre estas e a Autoridade Monetária e Cambial de Macau. De acordo com o Executivo estes mecanismos permitem um canal de comunicação, em caso de emergência, com os responsáveis das instituições de crédito a qualquer hora do dia.

207. O que se pretende, segundo o Governo, é estender a aplicação destes mecanismos já existente ao controlo das contas bancárias. Além disso, mais adiantou o Executivo que as exigências relativamente ao controlo das contas bancárias estão fixadas em directivas relativas à repressão contra o branqueamento de capitais, sendo portanto viável e exequível o seu cumprimento por parte das instituições de crédito.

208. Para manter a correspondência entre as versões chinesa e portuguesa, aditou-se na versão em língua chinesa a expressão «*bancárias*» a seguir à expressão «*contas*».

Artigo 5.º-B (*Obrigação de sigilo*) da Lei n.º 2/2006

209. Na versão originária da proposta de lei este artigo estava numerado como artigo 7.º, a aplicação das regras de legística *supra* referidas obrigou à sua renumeração.



Procedeu-se ainda ao aperfeiçoamento da redacção em língua chinesa do n.º 1 deste artigo.

Artigo 7.º-A (Crime de falsidade de informações) da Lei n.º 2/2006

210. Este artigo corresponde ao artigo 10.º na versão originária da proposta de lei.

211. Em sede de exame na especialidade, o proponente decidiu proceder a uma alteração da redacção da norma na proposta de lei que prevê o novo crime de falsidade de informações.

212. A redacção do crime de falsidade de informações, artigo 7.º-A, regista agora que «*Quem, sendo membro dos órgãos sociais das instituições de crédito, seu empregado ou a elas prestando serviço, prestar informações ou entregar documentos falsos ou deturpados no âmbito de procedimento ordenado nos termos do capítulo II-A, ou ainda que, sem justa causa, se recusar a prestar informações ou a entregar documentos ou obstruir a sua apreensão é punido com pena de prisão de 6 meses a 3 anos ou multa não inferior a 60 dias.*»

213. Termos em que na nova redacção fica transparentemente claro que: (i) o crime de falsidade de declarações estatuído no artigo 7.º-A se aplica exclusivamente aos membros dos órgãos sociais das instituições de crédito, seus empregados ou a elas prestando serviço; (ii) que prestarem informações, entregarem documentos falsos ou deturpados, ou ainda que, sem justa causa, se recusarem a prestar informações ou a entregarem documentos ou obstruírem a sua apreensão e (iii) no âmbito exclusivo de procedimento ordenado nos termos do Capítulo II-A - Medidas processuais especiais.



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

Artigo 7.º-B (Infracções administrativas) da Lei n.º 2/2006

214. Na versão originária da proposta de lei este artigo estava numerado como artigo 11.º, a aplicação das regras de legística *supra* referidas obrigou à sua renumeração. Actualizou-se no n.º 1 a remissão para os artigos 5.º-A, 5.º-B e 7.º da Lei n.º 2/2006.

Artigo 7.º-C (Procedimento) da Lei n.º 2/2006

215. Na versão originária da proposta de lei este artigo estava numerado como artigo 12.º, a aplicação das regras de legística *supra* referidas obrigou à sua renumeração. Actualizou-se a remissão para o artigo 8.º da Lei n.º 2/2006.

216. Para assegurar a correspondência entre as versões em língua chinesa e em língua portuguesa, aditou-se na versão em língua chinesa do n.º 2 deste artigo a expressão «*final*» a seguir à expressão «*decisão*».

Artigo 7.º-D (Responsabilidade das pessoas colectivas) e artigo 7.º-E (Responsabilidade pelo pagamento das multas) da Lei n.º 2/2006

217. Conforme *supra* se deu conhecimento tanto a Lei n.º 2/2006 como a Lei n.º 3/2006 não dispõem de normas para disciplinar a responsabilidade administrativa das pessoas colectivas.

218. Segundo a Nota Interpretativa da Recomendação 3 (Crime de branqueamento de capitais) do GAFI, «*a responsabilidade penal e as sanções penais e, quando não seja possível (devido a princípios fundamentais da ordem jurídica em causa), a responsabilidade civil ou administrativa e as sanções civis ou administrativas, se apliquem às pessoas colectivas. ...*». É esta, portanto, a recomendação do GAFI.



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

219. O regime de responsabilidade das pessoas colectivas pela prática de infracções administrativas tem sido inscrito com constância em leis recentes da Assembleia Legislativa. Desde logo, a recente Lei n.º 6/2016 - *Regime de execução de congelamento de bens*; a Lei n.º 5/2016 - *Regime jurídico do erro médico*; a Lei n.º 6/2015 - *Alteração ao regime de reparação dos danos emergentes de acidentes de trabalho e doenças profissionais* e a Lei n.º 4/2016 - *Lei de protecção dos animais*, só para dar alguns exemplos.

220. O proponente acolheu a sugestão assim formulada e aditou o regime de responsabilidade das pessoas colectivas pela prática de infracções administrativas à Lei n.º 2/2006, através destes artigos 7.º-D e 7.º-E³⁴, e à Lei n.º 3/2006, através da remissão prevista no seu artigo 11.º, n.º 2, para aqueles artigos da Lei n.º 2/2006.

Artigo 3.º (Aditamento e renumeração da Lei n.º 2/2006) da proposta de lei

221. Procedeu-se à alteração da epígrafe deste artigo. Como melhor *infra* se informa, o proponente não acedeu à sugestão da assessoria da Assembleia Legislativa para proceder, em sede de republicação, à renumeração integral dos capítulos e artigos da Lei n.º 2/2006 (tal como recusou no caso da Lei n.º 3/2006), tendo só procedido à renumeração dos vigentes artigos 11.º e 12.º, como artigos 10.º e 11.º, em consequência da revogação do artigo 10.º da Lei n.º 2/2006.

³⁴ O proponente optou por seguir a versão dos artigos 35.º e 36.º da Lei n.º 6/2016 - *Regime de execução de congelamento de bens*.



[Handwritten signatures]

Artigo 4.º (Alteração à versão em língua portuguesa na Lei n.º 2/2006) da proposta de lei

222. Aperfeiçoou-se a pontuação na redacção em língua portuguesa do proémio deste normativo.

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Artigo 5.º (Alteração à Lei n.º 3/2006) da proposta de lei

223. Aditou-se a referência à alteração ao artigo 6.º da Lei n.º 3/2006.

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Alterações à Lei n.º 3/2006

Artigo 6.º (Terrorismo) da Lei n.º 3/2006

224. Conforme *supra* se deu notícia em sede de apreciação na generalidade, a pena de prisão de 1 a 6 anos prevista no n.º 3 do artigo 6.º-A, da versão originária da proposta de lei, colocava um problema na medida em que o tipo ali desenhado («*Quem organizar, financiar ou facilitar a viagem ou tentativa de viagem previstas nos números anteriores é punido com pena de prisão de 1 a 6 anos*») não deixa de ser uma especialidade face ao crime mais geral de financiamento do terrorismo, que é punido com uma pena de prisão de 1 a 8 anos, no artigo 7.º. Tal como lançava dúvidas face à punição para os actos preparatórios do terrorismo, prevista no n.º 3 deste artigo 6.º da Lei n.º 3/2006, fixada numa pena de prisão de 1 a 5 anos.

225. Nestes termos, entendeu o proponente alterar a pena de prisão de 1 a 5 anos para os actos preparatórios do terrorismo para uma pena de prisão de 1 a 8 anos (que não constava da versão originária da proposta de lei), mantendo a pena de prisão prevista para o financiamento do terrorismo, de 1 a 8 anos, e alterar igualmente a pena de prisão do n.º 3 do artigo 6.º-A para uma pena de prisão de 1 a 8 anos. Pena esta que tinha sido consagrada para os tipos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º-A.



[Handwritten signatures and marks]

226. Com efeito, a assessoria desta Assembleia Legislativa e a assessoria do Governo, concluíram que a pena de prisão de 1 a 5 anos, prevista no n.º 3 deste artigo 6.º da Lei n.º 3/2006, para os actos preparatórios dos crimes de terrorismo colocava um problema de coerência lógica, em termos de política criminal, face às penas de prisão de 1 a 8 anos que o proponente pretendia consagrar nos tipos do n.º 1 e do n.º 2 do novel artigo 6.º-A e face à pena de prisão de 1 a 8 anos prevista no artigo 7.º para o financiamento do terrorismo, na medida em que todos estes tipos se podem reconduzir à categoria de actos preparatórios.

[Handwritten signatures and marks]

Artigo 7.º (Financiamento ao terrorismo) da Lei n.º 3/2006

227. Entendeu-se que no n.º 2 deste artigo, na sua versão originária, a definição projectada da expressão «recursos económicos» prevista no seu n.º 1, i.e. «*activos de qualquer tipo, corpóreos ou incorpóreos, móveis e imóveis, que não sejam fundos mas que possam ser utilizados na obtenção de fundos ou serviços*», face à definição inscrita no n.º 1, «*fundos, recursos económicos ou bens de qualquer tipo, bem como produtos ou direitos susceptíveis de ser transformados em fundos*», poderia gerar ambiguidade ou mesmo confusão na sua distinção, além de ser repetitiva e redundante. O proponente decidiu, assim, eliminar o projectado n.º 2 deste artigo. A Comissão acolheu esta decisão do proponente.

228. Aperfeiçoou-se a redacção em língua chinesa do n.º 2.º, projectado como n.º 3 na versão originária, de forma a garantir que a expressão «*organizações terroristas*» fique uniformizada com o modo como a mesma expressão já está inscrita na Lei n.º 3/2006.

Artigo 11.º (Remissão) da Lei n.º 3/2006

229. Actualizaram-se a remissão no n.º 1 para o Capítulo II-A e n.º 2 para os artigos 6.º, 7.º, 7.º-A, 7.º-B, 7.º-C e 8.º da Lei n.º 2/2006.



230. No n.º 2 aditou-se, ainda, a remissão para os artigos 7.º-D e 7.º-E de modo a garantir que a responsabilidade administrativa das pessoas colectivas, aditada à Lei n.º 2/2006 no decurso do exame na especialidade, é alcançada na Lei n.º 3/2006.

231. Aperfeiçoou-se a redacção em língua chinesa deste artigo.

Artigo 6.º (Aditamento à Lei n.º 3/2006) da proposta de lei

232. Aperfeiçoou-se a redacção deste normativo em língua portuguesa.

Aditamento à Lei n.º 3/2006

Artigo 6.º-A (Outros meios para a prática do terrorismo)

233. Nos n.º 1 e n.º 2 deste artigo entendeu-se que a remissão «*para a prática dos factos previstos no n.º 1 do artigo 4.º, com a intenção nele referida*» deveria ser alterada para os n.ºs 1 ou 2 do artigo 6.º (*Terrorismo*) de modo a clarificar que a intenção tanto pode visar «*impedir, alterar ou subverter, pela violência, o funcionamento do sistema político, económico ou social estabelecido na RAEM*» como «*ofender a integridade ou a independência de um Estado, impedir, alterar ou subverter, pela violência, o funcionamento das instituições de um Estado, de uma Região ou de uma organização pública internacional*».

234. Eliminou-se no n.º 1 e n.º 2 deste artigo o termo «*Território*» por se entender ser desnecessário.

235. Conforme já se deu nota, a pena de prisão de 1 a 6 anos prevista no n.º 3 deste artigo, na versão originária da proposta de lei, colocava um problema na medida em que o tipo aqui desenhado não deixa de ser uma especialidade face ao crime mais geral de financiamento do terrorismo, que é punido com uma pena de prisão de 1 a 8 anos no artigo 7.º. Tal como lançava dúvidas face à punição para os actos preparatórios



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

do terrorismo, prevista no n.º 3 deste artigo 6.º da Lei n.º 3/2006, fixada numa pena de prisão de 1 a 5 anos.

236. Entendeu-se assim em fixar a pena de prisão de 1 a 8 anos para o tipo do n.º 3 deste artigo, de modo a atingir uma coerência lógica, em termos de política criminal, face às penas de prisão de 1 a 8 anos que o proponente entendeu consagrar para os tipos do n.º 1 e do n.º 2 deste artigo e face à pena de prisão de 1 a 8 anos prevista no artigo 7.º e implicou igualmente, como *supra* se informou, a alteração da pena de prisão prevista no n.º 3 do artigo 6.º.

237. Aperfeiçoou-se a redacção em língua chinesa do n.º 1 e do n.º 3 deste artigo tendo em consideração a versão em língua chinesa da Resolução n.º 2178 (2014) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que é, como se sabe, uma das línguas oficiais da ONU.

Artigo 8.º (*Republicação*) da proposta de lei

238. Conforme se informou, a opção originária do proponente só previa a republicação da Lei n.º 2/2006 e não a republicação da Lei n.º 3/2006. Esta opção não era compreensível, tanto mais que as alterações em sede da Lei n.º 3/2006 eram muito menos expressivas e facilitavam com certeza a republicação do texto legal em vigor.

239. O proponente aceitou, assim, em proceder à republicação das duas leis que esta proposta de lei altera.

240. Importa aqui esclarecer que em sede de republicação o Governo entendeu não acolher a sugestão da assessoria da Assembleia Legislativa em proceder à renumeração quer dos capítulos quer dos artigos aditados tanto na Lei n.º 2/2006 quer na Lei n.º 3/2006.

241. Razão pela qual só se procedeu à renumeração parcial da Lei n.º 2/2006, motivada pela revogação do artigo 10.º (*Regime transitório*) e que acarretou a



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

Handwritten marks and signatures in the top right corner.

renumeração dos seus artigos 11.º e 12.º para artigos 10.º e 11.º. O aditamento de sete novos artigos e de dois novos capítulos a esta lei não implicou assim a renumeração do articulado da lei. O mesmo sucedendo com o único aditamento à Lei n.º 3/2006.

Handwritten mark on the right margin.

242. Tal como foi aqui profusamente referido, durante a apreciação na especialidade a assessoria desta Câmara chamou responsabilmente a atenção desta Comissão sobre as questões técnicas sob o ponto de vista da doutrina, jurisprudência e direito comparado, bem como do processo que culminou na produção em 2006 da “lei de lavagem de dinheiro”, facto este que muito contribuiu para que o exame na especialidade das alterações a estas duas leis se concluísse sem sobressaltos e num prazo relativamente curto, a Comissão não pode deixar de aqui enaltecer o perseverante profissionalismo da assessoria desta Assembleia Legislativa.

Handwritten marks and signatures on the right margin.



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

IV

Conclusões

A Comissão, apreciada e analisada a proposta de lei intitulada «Alteração às Leis n.º 2/2006 – Prevenção e Repressão do crime de branqueamento de capitais - e n.º 3/2006 – Prevenção e Repressão dos crimes de terrorismo», conclui o seguinte:

- a) É de parecer que a 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.

Macau, aos 4 de Maio de 2017.

A Comissão,

Cheang Chi Keong

(Presidente)



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

Chui Sai Peng, José
(Secretário)

Cheung Lup Kwan, Vítor

Vong Hin Fai

José Maria Pereira Coutinho

Leong On Kei



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

Chan Meng Kam

Lau Veng Seng

Zheng Anting

Lei Cheng I

Wong Kit Cheng