



## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Exmo. Senhor  
Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais,  
Direitos, Liberdades e Garantias  
Dr. Bacelar de Vasconcelos  
E-Mail: 1CACDLG@ar.parlamento.pt

<b>V/ Referência:</b>	<b>V/ Data:</b>	<b>N/ Referência:</b>	<b>Ofício n.º</b>	<b>Data:</b>
Of. 379/1ª-CACDLG/2017	19-04-2017	2017/GAVPM/2051	2017/OFC/01898	11-05-2017

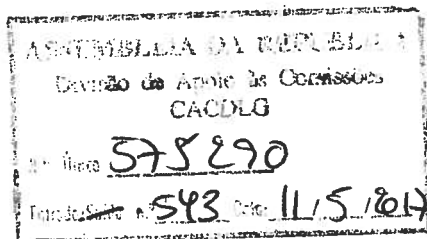
ASSUNTO: **Proposta de Lei n.º 70/XIII/2.ª (GOV) - NU: 573641**

Exmo. Senhor  
Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias  
*Prof. Dr. Bacelar de Vasconcelos*

Tenho a honra de remeter a V. Exa., e em conformidade com o solicitado, parecer sobre a iniciativa legislativa identificada.

Com os melhores cumprimentos *e elevada consideração*,

A Chefe de Gabinete  
Ana de Azeredo Coelho  
Juíza Desembargadora



  
**Ana Isabel De  
Azeredo  
Rodrigues C. F.  
Da Silva**  
*Chefe de Gabinete*

Assinado de forma digital por Ana Isabel  
De Azeredo Rodrigues C. F. Da Silva  
817326be5fc2aa8133197162bca7828550fa386e  
Dados: 2017.05.11 09:11:12





**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS

ASSUNTO:

Proposta de Lei n.º 70/XIII/2.<sup>a</sup> – Regula a aplicação e a execução de medidas restritivas aprovadas pela Organização das Nações Unidas e pela União Europeia e estabelece o regime sancionatório aplicável à violação das medidas restritivas

2017/GAVPM/2051

08.05.2017

**PARECER**

**1. Objecto**

Pelo Exmo. Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República foi remetida ao Conselho Superior da Magistratura a Proposta de Lei n.º 70/XIII/2.<sup>a</sup> que visa regular a aplicação e a execução de medidas restritivas aprovadas pela Organização das Nações Unidas e pela União Europeia, bem como estabelecer o regime sancionatório aplicável à violação das medidas



restritivas, para efeito de emissão de parecer no âmbito do procedimento legislativo parlamentar.

## **2. Apreciação**

A presente Proposta de Lei visa regular a aplicação e a execução de medidas restritivas aprovadas pela Organização das Nações Unidas e pela União Europeia, bem como estabelecer o regime sancionatório aplicável à violação das medidas restritivas.

### **2.1. Medidas restritivas**

As medidas restritivas, também designadas por sanções, são um dos instrumentos mais importantes empregues pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas e pelo Conselho da União Europeia para efeito de alteração do comportamento dos seus destinatários tendo em vista a observância dos princípios de Direito Internacional e da política externa e de segurança comum da União Europeia (art. 41.º da Carta das Nações Unidas e art. 215.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia).

Em termos gerais, as medidas restritivas são um instrumento multilateral, de natureza político-diplomática, de carácter não punitivo, que tem por objectivo alterar acções ou políticas, tais como violações do Direito Internacional ou dos Direitos Humanos, políticas que não respeitam o Estado de Direito ou os princípios democráticos, podendo ter como



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS

destinatários governos de países terceiros, organismos não estatais – grupos ou organizações – e pessoas singulares e colectivas.

As medidas restritivas têm sido adoptadas sobretudo para combater a actividade transnacional do terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa.

As sanções adoptadas através de uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas são aplicáveis na ordem jurídica portuguesa, sendo vinculativas para o Estado sem necessidade de qualquer acto jurídico de transposição.

Por seu turno, a União Europeia adopta medidas restritivas, quer em aplicação de resoluções vinculativas do Conselho de Segurança das Nações Unidas, quer por sua própria iniciativa.

Com o objectivo de garantir a sua maior eficácia, as medidas restritivas são estabelecidas através de Regulamentos da União Europeia, os quais gozam de efeito directo e de aplicabilidade directa, cabendo à Comissão Europeia verificar se os Estados-Membros executaram os regulamentos correcta e atempadamente.

A evolução das medidas restritivas evidencia uma alteração no seu âmbito subjectivo e tipológico, sobretudo a partir dos ataques de 11 de Setembro de 2001: subjectivamente, as medidas têm-se aplicado cada vez menos a Estados e mais a particulares e entidades não governamentais;



tipologicamente, as medidas têm passado de embargos à transacção de armamento (mais comuns nas sanções aplicadas a Estados) para congelamentos de fundos financeiros (mais usuais nas medidas utilizadas contra entes não estatais) – *vide* Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1267 (1999) e n.º 1373 (2001), e Regulamento (UE) n.º 356/2010 do Conselho, o qual institui medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas singulares ou colectivas, entidades ou organismos em virtude da situação na Somália).

A ONU e a UE partilham princípios e objectivos aquando da construção dos seus regimes sancionatórios nomeadamente a aplicação de critérios claros e precisos adaptados às especificidades de cada medida restritiva que permitam, no limite, garantir a fiscalização jurisdicional das mesmas.

## **2.2. Análise das soluções propostas**

A necessidade da presente iniciativa legislativa é manifesta.

Na verdade, não obstante a eficácia directa dos instrumentos normativos das Nações Unidas e da União Europeia, o êxito da aplicação e do cumprimento das medidas restritivas cada vez mais complexas e abrangentes em vigor depende necessariamente do quadro operacional nacional que cada Estado decida instituir no âmbito do respectivo ordenamento jurídico.



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS

Conforme muito bem salientado pelo Autor da presente iniciativa legislativa:

a) “tornou-se premente instituir e aperfeiçoar mecanismos que garantam uma atuação coordenadas das diversas entidades nacionais com competência em matéria de aplicação de medidas restritivas”;

b) “o aumento de regimes restritivos e dos seus destinatários tem colocado em evidência preocupações com o respeito pelos direitos fundamentais e pelo Estado de Direito, pelo que se considerou útil prever um reforço das garantias legais dos destinatários”;

c) e, finalmente, “estabelece-se um regime sancionatório aplicável a situações de incumprimento dos regimes restritivos, a fim de garantir o cumprimento das obrigações decorrentes do Direito Internacional e do Direito da União Europeia que vinculam o Estado Português”.

A presente iniciativa legislativa identifica muito bem o respectivo objecto e reitera a regra da execução imediata dos actos da ONU e da UE, excepto quando o acto de aprovação ou de alteração de medidas restritivas não determinarem de forma suficientemente concreta os respectivos destinatários, havendo então lugar a um procedimento administrativo de aplicação (artigos 6.º a 8.º).

É igualmente estabelecido um regime supletivo para a aplicação das medidas restritivas típicas em matéria de importação e exportação de bens, informação e notificação prévia de transferência de fundos, autorização prévia para a transferência de fundos, congelamento de fundos e recursos



económicos, recusa de entrada de cidadãos estrangeiros e indeferimento de vistos e de autorizações de residência (artigos 12.º a 19.º).

O reforço das garantias dos destinatários é assegurado pela remessa oficiosa de qualquer reclamação de actos da ONU e da UE para os organismos competentes para a sua apreciação, bem como pela impugnação nos termos gerais dos actos nacionais de aplicação e execução de medidas restritivas (artigos 20.º e 21.º).

A presente iniciativa também não deixou de incluir o regime sancionatório aplicável a situações de incumprimento dos regimes restritivos, incorporando e actualizando neste novo diploma o regime actualmente constante na vigente Lei n.º 11/2002, de 16 de Fevereiro (artigos 29.º a 31.º).

Finalmente, no capítulo das “Disposições finais”, o texto da Proposta fulmina com a nulidade todos os actos praticados em violação de uma medida restritiva e assegura inequivocamente a aplicação do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidade pública nas situações de danos emergentes da aplicação de medidas restritivas (artigos 32.º a 34.º).

É precisamente a respeito do exame dos dois últimos capítulos do articulado da iniciativa legislativa ora enviada que se suscitam as observações que se passam a enunciar.



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS

A Proposta comina pena de prisão até cinco anos para a acção típica dolosa de violação de medidas restritivas (art. 29.º, n.º 1).

Nada a apontar relativamente ao referido limite máximo, aliás correspondente ao limite máximo da moldura penal aplicável na lei vigente (artigos 2.º, n.º 1, e 3.º, n.º 1, da Lei n.º 11/2002).

Todavia, não se pode perder de vista que a lei penal vigente pune tais acções típicas com pena de prisão não inferior a 3 anos, o que está em consonância com o elevadíssimo desvalor da acção e de resultado invariavelmente inerente à frustração dolosa das importantes medidas restritivas adoptadas pelas Nações Unidas e pela própria União Europeia para combater flagelos tão complexos como o terrorismo.

Se a este dado normativo sistemático acrescentarmos a circunstância historicamente nada despicienda de a suspensão da execução da pena de prisão só ter passado a contemplar penas de prisão de duração superior a três anos a partir da Reforma Penal de 2007, fica inteiramente alcançado e compreendido o desiderato de elevada prevenção geral que era originariamente prosseguido nesta matéria de frustração dolosa de medidas restritivas.

Assim sendo, será de ponderar seriamente esta discutível manutenção da moldura penal actualmente vigente e, pelo menos, afastar a aplicação do limite mínimo de um mês de prisão avançado na Proposta e fixar o mínimo da moldura penal em um ou dois anos de prisão.





Finalmente, importa ainda referir que as normas relativas à invalidade dos actos e à responsabilidade civil por danos emergentes da aplicação de medidas restritivas versam matérias substantivas tão relevantes que aconselham a sua colocação sistemática noutros capítulos do diploma e nunca ao lado das normas revogatórias e de aplicação subsidiária.

### 3. Conclusão

Em função do exposto, salvo melhor entendimento, **a Proposta de Lei n.º 70/XIII procede à adequada regulação da aplicação e da execução de medidas restritivas aprovadas pela Organização das Nações Unidas e pela União Europeia, bem como ao estabelecimento do regime sancionatório aplicável à violação das medidas restritivas, sem prejuízo da sugestão da ponderação das reservas pontuais aqui apontadas.**

\*

Lisboa, 8 de Maio de 2017

Paulo Almeida Cunha

(Juiz de Direito/Adjunto do Gabinete de Apoio ao Vice-Presidente e aos Membros)



**Paulo Nuno  
Miranda Almeida  
Cunha**  
*Adjunto*

Assinado de forma digital por Paulo Nuno  
Miranda Almeida Cunha  
6add6f6ce8a9edf7be2cf2a47d04fdc956633f967  
Dados: 2017.05.09 09:22:36