



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA**

Ofício n.º 423/XIII/1ª – CACDLG /2017

Data: 10-05-2017

NU: 575080

ASSUNTO: Parecer da Proposta de Lei n.º 70/XIII/2.ª (GOV).

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo à Proposta de Lei n.º 70/XIII/2.ª (GOV) - *"Regula a aplicação e a execução de medidas restritivas aprovadas pela Organização das Nações Unidas ou pela União Europeia e estabelece o regime sancionatório aplicável à violação das medidas restritivas"*, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, verificando-se a ausência do PEV, na reunião de 10 de maio de 2017 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Bacelar de Vasconcelos)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROPOSTA DE LEI N.º 70/XIII/2.^a (GOV) – Regula a aplicação e a execução de medidas restritivas aprovadas pela Organização das Nações Unidas ou pela União Europeia e estabelece o regime sancionatório aplicável à violação das medidas restritivas.

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Governo aprovou, em 30 de março de 2017, a **Proposta de Lei n.º 70/XIII/2.^a** – “Regula a aplicação e a execução de medidas restritivas aprovadas pela Organização das Nações Unidas ou pela União Europeia e estabelece o regime sancionatório aplicável à violação das medidas restritivas”.

Esta Proposta foi apresentada à Assembleia da República nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, datado de 13 de abril de 2017, a referida proposta baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

I b) Descrição sumária da proposta do Governo

A Proposta de Lei n.º 70/XIII/2ª, apresentada pelo Governo, visa, tal como explicitado na respetiva exposição de motivos, *“dotar a ordem jurídica nacional de um regime de aplicação e execução, no território nacional, de medidas restritivas adotadas pela Organização das Nações Unidas, pela União Europeia e por outras organizações internacionais de que Portugal seja membro ou pelo Governo português”* e, bem assim estabelecer *“o 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”*.

Para este efeito, a Proposta de Lei revoga a Lei n.º 11/2002, de 16 de fevereiro, que estabelece o regime sancionatório aplicável a situações de incumprimento das sanções impostas por regulamentos comunitários e estabelece procedimentos cautelares de extensão do seu âmbito material.

Trata-se, pois, de uma iniciativa legislativa que visa estabelecer um regime jurídico de direito nacional para a aplicação no território nacional de medidas sancionatórias adotadas por organizações internacionais de que Portugal faz parte e, muito em especial, das que são decididas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas ou pelas instituições da União Europeia a que o artigo 215.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia reconhece competência para tal no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum. Tal regime deve ser concebido de forma articulada com o efeito direto quer das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas em matéria de solução pacífica de conflitos e de ação em casos de ameaça à paz, violação da paz ou ato de agressão, quer dos regulamentos da União Europeia que consagram tal tipo de medidas quer de iniciativa própria quer para aplicação de sanções decididas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

O circunstancialismo invocado pelo Governo para tomar esta iniciativa é o de se ter tornado cada vez mais frequente a adoção de medidas restritivas por estas organizações internacionais e o de tais medidas virem assumindo maior complexidade e abrangência. Ora, dado que cabe a cada Estado *“garantir o quadro operacional necessário ao cumprimento das medidas restritivas em vigor (...) tornou-se premente instituir e aperfeiçoar mecanismos que garantam uma atuação coordenada das diversas entidades nacionais com competência em matéria de aplicação de medidas restritivas”*.

A Proposta de Lei adota como definição de medida restritiva a de *“uma restrição temporária do exercício de um determinado direito, através da imposição de uma proibição ou de uma obrigação (...) e que visa a prossecução de pelo menos um dos seguintes objetivos: a) a manutenção ou restabelecimento da paz e segurança internacionais; b) a proteção dos direitos humanos; c) a democracia e o Estado de Direito; d) a preservação da soberania e da independência nacionais e de outros interesses fundamentais do Estado; e e) a prevenção e repressão do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa”* (artigo 2.º). E fixa como seu âmbito de aplicação *“a) pessoas de nacionalidade portuguesa ou residência em Portugal e pessoas que se encontrem, ou pretendam ser admitidas, em território nacional (...); b) qualquer pessoa coletiva, pública ou privada, registada ou constituída nos termos da legislação portuguesa, com sede, direção efetiva ou com estabelecimento estável em Portugal (...) e c) bens, fundos e recursos económicos que se encontrem em território nacional, independentemente da nacionalidade, residência e sede dos seus proprietários, beneficiários ou intervenientes”* (artigo 3.º).

O regime estabelecido na presente Proposta de Lei é guiado pelos princípios da dignidade da pessoa humana, da proporcionalidade e da igualdade (artigo 5.º).

O regime em apreço inclui fundamentalmente disposições sobre “aplicação” de medidas restritivas (artigos 6.º a 8.º) e sobre a respetiva “execução” (artigos 9.º a 19.º). A aplicação – a que só há lugar *“quando não seja possível a sua execução direta porque o ato que a aprova ou altera não determina de forma*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

suficientemente concreta o(s) respectivo(s) destinatário(s)” (artigos 6.º n.º 2 e 11.º n.º 2) – é da competência do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do membro do Governo responsável pelo setor (artigo 7.º n.º 1). Já a execução caberá conjuntamente à Direção-Geral de Política Externa do Ministério dos Negócios Estrangeiros e ao gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças (artigo 9.º). Neste regime é regulada em concreto a execução de medidas restritivas sobre importação e exportação de bens (artigo 12.º), sobre transferência de fundos (artigos 13.º a 15.º), sobre congelamento de fundos e recursos económicos (artigo 16.º), sobre recusa de entrada de cidadãos estrangeiros (artigo 17.º) e sobre indeferimento de vistos e autorizações de residência (artigo 18.º).

Impendem sobre todas as entidades públicas e entidades executantes das medidas restritivas deveres gerais de cooperação (artigo 22.º), de comunicação e informação (artigo 23.º), de denúncia de atos ou omissões suscetíveis de configurar violação de uma medida restritiva (artigo 24.º), de confidencialidade (artigo 25.º) e ainda de cooperação internacional e assistência mútua (artigo 26.º).

Por fim, prevê a Proposta de Lei um regime sancionatório para comportamentos de violação de medidas restritivas aplicáveis, sendo cominada uma pena de prisão até cinco anos para tais situações (com a correspondência em pena de multa para as pessoas coletivas e entidades equiparadas) ou pena de multa até 600 dias em casos de negligência).

I c) Opinião do Deputado Relator

Nos termos do n.º 3 do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República, o signatário do presente relatório entende, neste parecer, não manifestar a sua opinião política pessoal sobre a Proposta de Lei n.º 70/XIII/2.ª, reservando-a para a respetiva discussão já agendada para sessão plenária.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARTE II – CONCLUSÕES

1. O Governo aprovou, em 30 de março de 2017, a Proposta de Lei n.º 70/XIII/2.^a – “Regula a aplicação e a execução de medidas restritivas aprovadas pela Organização das Nações Unidas ou pela União Europeia e estabelece o regime sancionatório aplicável à violação das medidas restritivas”.
2. A Proposta de Lei nem apreço visa dotar a ordem jurídica nacional de um regime de aplicação e execução, no território nacional, de medidas restritivas adotadas pela Organização das Nações Unidas, pela União Europeia e por outras organizações internacionais de que Portugal seja membro ou pelo Governo português e, bem assim estabelecer o 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.
3. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º 70/XIII/2.^a reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Palácio de S. Bento, 2 de maio de 2017

relo

O Deputado Relator

O Presidente da Comissão

(José Manuel Pureza)

(Pedro Bacelar de Vasconcelos)

Anexo: Anexa-se a Nota Técnica elaborada pelos serviços de apoio à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Proposta de Lei n.º 70/XIII/2.ª (GOV)

Regula a aplicação e a execução de medidas restritivas aprovadas pela Organização das Nações Unidas ou pela União Europeia e estabelece o regime sancionatório aplicável à violação das medidas restritivas.

Data de admissão: 13 de abril de 2017

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Nuno Amorim (DILP), Isabel Pereira (DAPLEN), Rosalina Alves (BIB), Catarina Lopes e Margarida Ascensão (DAC).

Data: 28 de abril de 2017.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A proposta de lei *sub judice*, da iniciativa do Governo, visa regular a aplicação e a execução de medidas restritivas aprovadas pela Organização das Nações Unidas ou pela União Europeia, bem como estabelecer o 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.

Conforme é referido na exposição de motivos, “*a eficácia das medidas emanadas pelas Nações Unidas e pela União Europeia, nomeadamente no domínio da paz e da segurança internacionais, depende da forma como as mesmas são aplicadas pelos Estados-Membros, cabendo a cada Estado garantir o quadro operacional necessário ao cumprimento das medidas restritivas em vigor*”. Nesse sentido, a presente iniciativa destina-se a dotar a ordem jurídica nacional de um regime de aplicação e execução, no território nacional, dessas medidas restritivas, através da instituição e do aperfeiçoamento de mecanismos que garantam a atuação coordenada das diversas entidades nacionais com competência em matéria de aplicação de medidas restritivas, prevendo de igual modo – nas palavras proponente - o reforço das garantias legais dos seus destinatários, com respeito pelos direitos fundamentais e pelo Estado de direito.

A iniciativa do Governo pretende estabelecer, também, o regime sancionatório aplicável à violação das medidas restritivas, revogando a [Lei n.º 11/2002, de 16 de fevereiro](#) (*Estabelece o regime sancionatório aplicável a situações de incumprimento das sanções impostas por regulamentos comunitários e estabelece procedimentos cautelares de extensão do seu âmbito material*).

A proposta de lei em apreço compõe-se de sete capítulos, num total de 37 artigos:

- no Capítulo I - *Disposições gerais*, o artigo 1.º define o respetivo objeto, o artigo 2.º contém a noção de medida restritiva e os objetivos que prossegue, os artigos 3.º e 4.º regulam o seu âmbito de aplicação, suspensão e cessação, e o artigo 5.º prevê os princípios da dignidade da pessoa humana, da proporcionalidade e da igualdade como limites materiais da aplicação e execução das medidas restritivas;
- no Capítulo II – *Aplicação de medidas restritivas*, os artigos 6.º, 7.º e 8.º regulam as questões relativas à aplicação, procedimento, vigência, publicidade e notificação de uma medida restritiva;
- no Capítulo III – *Execução de medidas restritivas*, os artigos 9.º e 10.º determinam quais as autoridades nacionais competentes e entidades executantes, os artigos 11.º a 16.º estabelecem o regime de execução de medidas restritivas (importação e exportação de bens, fundos e recursos económicos), os artigos 17.º e 18.º preveem a recusa de entrada em território nacional (apenas a cidadãos estrangeiros) e o indeferimento de vistos e de autorizações de residência, dispondo o artigo 19.º que à execução das medidas restritivas de entrada e circulação é aplicável, com as adaptações

previstas na presente iniciativa, o regime da entrada, permanência, saída e afastamento do território nacional;

- no Capítulo IV¹ – *Garantias*, os artigos 20.º e 21.º fixam as regras de impugnação, quer dos atos de entidades públicas nacionais que aplicam ou executam medidas restritivas, quer dos atos de aprovação de medidas restritivas da Organização das Nações Unidas ou da União Europeia;
- no Capítulo V – *Deveres de cooperação, supervisão e fiscalização*, os artigos 22.º a 25.º especificam os deveres de cooperação (designadamente, o dever de comunicação e de informação, o dever de denúncia e o dever de confidencialidade) entre as entidades públicas e as entidades executantes com as autoridades nacionais competentes para garantir o cumprimento das medidas restritivas, o artigo 26.º refere o dever de cooperação internacional a assistência mútua, e os artigos 27.º e 28.º, o dever de supervisão e o de fiscalização, respetivamente;
- no Capítulo VI – *Regime sancionatório*, os artigos 29.º a 31.º determinam quais as penas aplicáveis nas situações de violação de medidas restritivas;
- no Capítulo VII – *Disposições finais*, o artigo 32.º prevê a nulidade dos atos praticados em violação de uma medida restritiva, os artigos 33.º e 34.º dispõem, respetivamente, sobre responsabilidade por danos e isenção de responsabilidade, o artigo 34.º determina a obrigatoriedade de envio ao Ministro dos Negócios Estrangeiros pelas autoridades nacionais competentes de um relatório anual com a análise da aplicação das medidas restritivas em Portugal no ano anterior; o artigo 36.º prevê a aplicação subsidiária das disposições do Código do Procedimento administrativo; e, por fim, o artigo 37.º contém uma norma revogatória (mais concretamente, da Lei n.º 11/2002, de 16 de fevereiro).

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR).

Tomando a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, mostrando-se, assim, conforme com o disposto nas alíneas *a*), *b*) e *c*) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes das alíneas *a*), *b*) e *c*) do n.º 2 do artigo 124.º do RAR. Não obstante, não vem acompanhada de quaisquer estudos, documentos ou pareceres que a tenham fundamentado, não preenchendo o requisito formal constante do n.º 3 do artigo 124.º

¹ Por lapso identificado como «Capítulo III», implicando a renumeração dos capítulos seguintes.

do RAR, mas indica, no final da exposição de motivos, que deve ser promovida pela Assembleia da República a audição da Comissão Nacional de Proteção de Dados.

A proposta de lei não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica, respeitando, assim, os limites à admissão da iniciativa, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

Menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros em 30 de março de 2017 e, para efeitos do n.º 2 do artigo 123.º do Regimento, vem subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares e é apresentada nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição e com pedido de prioridade e urgência.

O n.º 3 do artigo 124.º do Regimento estabelece que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. Em idêntico sentido, o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe, no n.º 1 do artigo 6.º, que *“Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas”*. Dispõe ainda, no n.º 2, que *“No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo”*. O Governo não informa ter procedido a consultas nem juntou quaisquer documentos, referindo apenas que atenta a matéria deverá ser ouvida, pela Assembleia da República, a Comissão Nacional de Proteção de Dados.

A proposta de lei deu entrada em 11 de abril do corrente ano, foi admitida e anunciada em 13 abril, tendo baixado nesta mesma data, na generalidade, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), designada por “lei formulário”, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão.

Assim, assinala-se que a presente iniciativa apresenta um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, podendo, no entanto, ser aperfeiçoado em caso de aprovação.

Revoga a [Lei n.º 11/2002, de 16 de fevereiro](#), que estabelece o regime sancionatório aplicável a situações de incumprimento das sanções impostas por regulamentos comunitários e estabelece procedimentos cautelares de extensão do seu âmbito material (norma revogatória, constante do seu artigo 37.º), ora, atendendo a que as regras de legística recomendam que, no caso de revogação integral de diploma essa revogação deve constar do título, sugere-se, em caso de aprovação, a seguinte alteração ao título:

«Regula a aplicação e a execução de medidas restritivas aprovadas pela Organização das Nações Unidas ou pela União Europeia e estabelece o regime sancionatório aplicável à violação dessas medidas, revogando a Lei n.º 11/2002, de 16 de fevereiro»

A iniciativa em apreço contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 13.º da lei formulário, apresentando a data de aprovação em Conselho de Ministros (2017-03-30) e as assinaturas do Primeiro-Ministro e do Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço, revestindo a forma de lei, deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que concerne ao início de vigência, o texto da proposta de lei nada refere a este respeito pelo que ocorrerá no quinto dia após a sua publicação, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário, que estabelece que *“Na falta de fixação do dia, os diplomas referidos no número anterior entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no quinto dia após a sua publicação.”*

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

No âmbito da [Política Externa e de Segurança Comum](#) (PESC), a União Europeia pode impor medidas restritivas – também designadas sanções –, quer por iniciativa própria quer em aplicação de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas ([artigo 215.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, TFUE](#)).

Em termos gerais, as medidas restritivas são um instrumento multilateral, de natureza político-diplomática, de carácter não punitivo, que tem por objetivo alterar ações 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 destinatários governos de países terceiros, organismos não estatais (grupos ou organizações) e pessoas singulares e coletivas.

As medidas restritivas são implementadas em conformidade com os princípios da [Carta das Nações Unidas](#) e com os objetivos da [PESC](#) (enunciados no [artigo 21.º do Tratado da União Europeia, TUE](#)) como meio para manter e/ou restaurar a paz e a segurança internacionais, o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, o Estado de Direito, a democracia e para combater o terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa. A imposição de sanções faz normalmente parte de uma abordagem política global, que abrange o diálogo político e outros esforços diplomáticos complementares.

Com o objetivo de garantir a sua plena eficácia, as medidas restritivas são estabelecidas através de regulamentos da União Europeia², que gozam de efeito direto e de aplicabilidade direta (artigo 288.º do TFUE). Aplicam-se, por isso, não apenas aos Estados-Membros, mas também a todos os seus nacionais, quer se encontrem dentro ou fora da União, a todas as pessoas coletivas, entidades e organismos registados ou constituídos nos termos da legislação de um Estado-Membro ou que realizem operações comerciais, total ou parcialmente, na União, e a bordo de qualquer aeronave ou navio sob jurisdição de um Estado-Membro.”³

O Conselho de Segurança das Nações Unidas adota sanções, através de resolução, que se aplicam na ordem jurídica portuguesa, sendo estas vinculativas para o Estado sem qualquer necessidade de transposição.

Para uma listagem consolidada de todos os indivíduos ou entidades sancionadas por medidas restritivas adotadas pelas Nações Unidas, consulte-se a [lista consolidada de sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas](#).

Já a União Europeia aplica as medidas restritivas aprovadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas ou aplica sanções por sua própria iniciativa. Estas sanções são desenvolvidas de forma a minimizar as consequências adversas para quem não é responsável pelas ações que levaram à adoção destas sanções.

O sítio da *Internet* do [Serviço Europeu de Ação Externa](#) contém os *links* e os resumos das Decisões e Regulamentos que impõem medidas restritivas a nível da União Europeia, podendo estas revestir a forma de:

- Sanções de natureza diplomática, quando afetam apenas as relações diplomáticas entres os Estados,
- Sanções de restrição à admissão ou circulação de indivíduos;
- Sanções comerciais, como restrições à importação e/ou exportação de bens ou restrições no setor dos transportes; e

² As medidas restritivas como restrições à admissão ou embargos de armas, por terem como destinatários diretos os Estados-Membros, são estabelecidas através de Decisões PESC, vinculativas e diretamente aplicáveis pelos Estados-Membros.

³ Informação retirada do [portal da Internet do Governo português](#).

- Sanções de natureza financeira, através do congelamento de fundos e recursos económicos ou restrições ao investimento.

Caso estas medidas restritivas não sejam respeitadas, existe um quadro sancionatório no ordenamento jurídico português, previsto na [Lei n.º 11/2002, de 16 de fevereiro](#), que estabelece o regime sancionatório aplicável a situações de incumprimento das sanções impostas por regulamentos comunitários e estabelece procedimentos cautelares de extensão do seu âmbito material, diploma que a presente iniciativa revoga.

As entidades executantes em matéria de medidas restritivas, em função das suas atribuições, podem ser consultadas de forma detalhada no [portal do Governo](#).

Cumpra ainda mencionar:

- Os [princípios básicos relativos à imposição de medidas restritivas \(sanções\)](#);
- A [atualização das melhores práticas da União Europeia para a implementação eficaz de medidas restritivas](#);
- As [diretrizes para a aplicação e avaliação de medidas restritivas \(sanções\) no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia](#);
- O sítio da *Internet* do [Conselho de Segurança das Nações Unidas](#)⁴, onde consta a lista consolidada de sanções aplicadas; e
- O [Código de Procedimento Administrativo](#)⁵.

Foram pesquisados antecedentes parlamentares nas X, XI e XII Legislaturas não tendo sido obtidos quaisquer resultados.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

Bibliografia específica

BURRIEZ, Delphine – L'individualisation des sanctions adoptées par l'Union européenne sous forme de mesures restrictives. **Revue trimestrielle de droit européen**. Paris. ISSN 0035-4317. N.º 2 (avril-juin 2015), p. 301-319. Cota: RE-8

Resumo: De acordo com a autora, a ação da União Europeia em matéria de sanções internacionais tem-se intensificado e diversificado nos últimos anos. Mas, embora sejam bastante diversificadas, têm uma constante fundamental: as sanções adotadas recaem sobre pessoas particulares – singulares ou coletivas –, através do congelamento de bens, inadmissibilidade no espaço europeu e interdição de trânsito.

⁴ Apenas disponível em língua inglesa.

⁵ Diploma consolidado retirado da base de dados [datajuris.pt](#).

Porém, as medidas adotadas nem sempre são compreendidas pelos visados: não é de todo perceptível porque determinada sanção económica é aplicada a determinado(s) indivíduo(s).

Este trabalho tem como objetivo contribuir para um melhor entendimento destas medidas/sanções, retomando a distinção introduzida com o Acórdão Kadi entre sanções específicas, que têm como alvo os indivíduos para atingir o Estado, e sanções individuais, que se dirigem aos indivíduos, quer sejam pessoas singulares ou coletivas.

ECKES, Christina – EU restrictive measures against natural and legal persons: from counterterrorist to third country sanctions. **Common Market law review**. Leiden. ISSN 0165-0750. Vol. 51, n.º 3 (2014), p. 869–905. Cota: RE-227

Resumo: De acordo com a autora deste artigo, o uso de sanções específicas (“*targeted sanctions*”) aumentou consideravelmente nos últimos anos. A UE tem atualmente em vigor 29 medidas restritivas diferentes. Por conseguinte, os tribunais da UE aplicam sanções emanadas pela ONU, sanções estabelecidas de forma autónoma pela UE, sanções antiterrorismo e sanções contra regimes de país terceiros. Estas medidas estão sob grande pressão judicial uma vez que mais de 250 pessoas singulares e coletivas têm desafiado a sua inclusão nas listas de visados.

Neste artigo são analisados os diferentes regimes de sanções e abordadas questões como as seguintes: que tipo de controlo judicial os tribunais da UE devem aplicar? Os tribunais de UE reconhecem melhorias processuais no contexto da ONU? As sanções da UE são medidas preventivas? Serão adequadas para atingir o objetivo de mudança de comportamento?

RODRIGUES, Joana Amaral – As sanções (ou medidas restritivas) internacionais: enquadramento e questões jurídicas fundamentais. **Themis : revista de direito**. Coimbra. ISSN 2182-9438. Ano XIII, n.º 24/25 (2013), p. 201-231. Cota: RP-205

Resumo: Neste texto a autora analisa “as sanções ou medidas restritivas impostas pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas e/ou pela União Europeia (no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum). É dada especial atenção às sanções financeiras designadas de *smart* ou *targeted*, uma vez que tem sido no seu contexto que se têm suscitado os mais interessantes problemas jurídicos, de que é prova a relevante jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (...)”

Segundo a autora “as sanções ou medidas restritivas impostas pelo Conselho de segurança da ONU e/ou pela EU, no contexto da PESC, são instrumentos adotados com o propósito de alterar ações ou políticas, tais como violações do direito internacional ou direitos humanos, ou as políticas que não respeitam o Estado de direito ou os princípios democráticos.” Como já foi referido, é dada especial ênfase às sanções designadas de *smart* ou *targeted*: “aquelas que visam pessoas e entidades concretas, às quais são imputáveis ações censuráveis considerando os objetivos de manutenção da paz e da segurança internacionais, e que são indicadas em listas anexas aos instrumentos que implementam as sanções”.

Após análise das sanções na ordem jurídica internacional e na ordem jurídica da União Europeia, a autora elenca as principais questões jurídicas que a implementação dessas sanções provocam e conclui que , “são variados e complexos os problemas suscitados pelas medidas restritivas impostas pelo CS da ONU e/ou pela UE, sob o ponto de vista do respeito pelos direitos fundamentais dos visados”, relevando que a UE tem tido um papel muito importante em matéria de afirmação dos direitos fundamentais dos visados pelos programas de sanções.

PIÇARRA, Nuno – Terrorismo e direitos fundamentais : as *smart sanctions* na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e no Tratado de Lisboa. In **Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho**. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. ISBN 978-972-32-2056-8. Vol. 3, p. 711-741. Cota: 12.06.4 – 63/2013

Resumo: De acordo com o autor “a prevenção e a luta contra o terrorismo têm dado origem a instrumentos de direito internacional, de direito da União Europeia (UE) e de direito estadual, «assentes numa caixa de valores jurídicos, dogmáticos e ideológicos» substancialmente diferente do direito penal liberal-iluminístico, ou seja, o «direito penal contra o inimigo» [...] Um dos instrumentos jurídicos que se tornou central no combate ao terrorismo e às actividades com ele relacionadas, forjado no quadro da Organização das Nações Unidas (ONU) sob a égide, portanto, do direito internacional público, dá pelo nome de *smart sanctions* – sanções de carácter económico-financeiro com destinatários precisos (pessoas singulares ou colectivas individualmente consideradas), em vez de se dirigirem contra Estados e abrangerem genericamente as respectivas populações”. No âmbito do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, trata-se de “medidas administrativas relativas aos movimentos de capitais e aos pagamentos, como o congelamento de fundos, activos financeiros ou ganhos económicos que pertençam a pessoas singulares ou colectivas, a grupos ou entidades não estatais, ou de que estes sejam proprietários ou detentores”.

Neste trabalho o autor analisa algumas destas medidas emanadas da ONU, analisa a atuação do Conselho e da Comissão Europeia no cumprimento das resoluções das Nações Unidas, analisa a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e as inovações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, com vista à prevenção e à luta contra o terrorismo e as atividades com ele relacionadas.

TELES, Patrícia Galvão – As relações entre a ordem jurídica internacional e a ordem jurídica europeia/comunitária : o caso das sanções/medidas restritivas. In **Estudos em Homenagem a Miguel Galvão Teles**. Coimbra: Almedina, 2012. ISBN 978-972-40-4988-5. Vol. 1, p. 863-875. Cota: 12.06.4 – 317/2012

Resumo: Neste texto a autora aborda o tema das relações entre a ordem jurídica internacional e a ordem jurídica europeia, “que recentemente tem sido foco de atenção jurisprudencial e doutrinária a propósito da aplicação de regimes de sanções pela Organização das Nações Unidas (ONU) e de medidas restritivas pela União Europeia (EU)”.

Assim, a autora analisa o estabelecimento de regimes de sanções pela ONU, normalmente sanções económicas e comerciais que visam colocar pressão sobre os Estados e sanções individuais dirigidas diretamente aos regimes e indivíduos que os lideram, com o congelamento dos seus bens e contas, restrições de viagem e diplomáticas, embargo de armas, etc.

Segundo a autora, este regime de sanções tem sido severamente criticado, devido ao “carácter cego das sanções que acabam por prejudicar mais a população civil do que o Estado/regime (como, por exemplo, os embargos comerciais na primeira guerra do Iraque)” o que ditou uma evolução dos regimes de sanções para sanções “inteligentes” (ou *smart/targeted*), que consistem na identificação dos principais responsáveis a quem as sanções dirigidas são aplicadas. Estas sanções apesar do progresso ainda apresentam problemas.

Seguidamente, a autora analisa a aplicação de medidas restritivas pela UE. “A UE aplica medidas restritivas quer em aplicação das resoluções vinculativas do Conselho de Segurança quer por sua própria iniciativa”, tendo neste momento em vigor cerca de 30. Estas medidas podem variar entre o congelamento de fundos e recursos financeiros e outras sanções financeiras, restrições à admissão (*visa e travel ban*), embargo de armas e restrições à importação e exportação de bens e tecnologias militares. “Estas medidas não têm motivação económica ou punitiva, apenas pretendem levar à alteração ou adoção de condutas: fim de uma guerra civil, violação de direitos humanos, proliferação nuclear ou ataques terroristas. Devem visar aqueles que tenham sido identificados como responsáveis (...)”

Para a autora “a necessidade de compatibilizar a imposição de sanções individuais com o respeito pelos direitos humanos/fundamentais” é indiscutível e neste aspeto a União Europeia tem tido um papel relevante.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

O artigo 29.º do [Tratado da União Europeia](#) (TUE) permite que o Conselho da União Europeia (UE) adote sanções contra governos de países não pertencentes à UE, organismos não estatais e pessoas singulares (tais como terroristas) com a intenção de alterar as suas políticas ou ações.

O [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) dedica o seu Título IV ao tema “medidas restritivas”. Neste sentido, o artigo 215.º define o procedimento de adoção de medidas restritivas a países terceiros com base nas disposições gerais relativas à ação externa e à política de segurança comum, *repercutindo-se na interrupção ou redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou mais países terceiros.*

A União Europeia utiliza assim sanções como instrumentos para promover a [Política Externa e de Segurança Comum \(PESC\)](#), através de uma decisão do Conselho. No entanto, a decisão PESC em causa não contempla uma definição das medidas restritivas impostas.

As medidas restritivas são estabelecidas através de regulamentos da União Europeia e gozam de efeito direto e de aplicabilidade direta (artigo 288.º TFUE). Por conseguinte, aplicam-se não apenas aos Estados-Membros mas também a todos os seus nacionais.

As sanções são apenas aplicáveis dentro da área jurisdicional da União, mesmo que aplicáveis a países terceiros, contemplando o território da EU e incluindo o espaço aéreo, os nacionais da UE, quer se encontrem dentro do seu território ou não, empresas e organizações abrangidas pela legislação de um Estado-Membro, localizadas ou não na UE, as transações comerciais efetuadas total ou parcialmente na União e ainda a bordo de qualquer aeronave ou navio sob jurisdição de um Estado-Membro. A aplicação de medidas restritivas fora do seu território constitui uma violação do Direito Internacional.

A sua utilização é feita em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas e com os objetivos da PESC, enunciados no artigo 21.º do TUE, como meio para manter ou restaurar a paz e a segurança, respeitar os direitos humanos e liberdades fundamentais, o Estado de direito, a democracia e o combate ao terrorismo e proliferação de armas de destruição em massa.

Constituem-se geralmente como medidas preventivas que permitem à União Europeia reagir rapidamente a desafios e acontecimentos políticos que não se coadunam com os seus objetivos e valores.

O seu caráter não é punitivo mas sim de indução de um alteração política ou de uma atividade desenvolvida por um Estado. As medidas dirigem-se às políticas, tentando minimizar as consequências negativas para os cidadãos ou atividades legítimas.

Deste modo, as sanções da UE devem ser consideradas no âmbito de um diálogo político mais amplo e as medidas restritivas devem ser concebidas de forma a minimizar as suas consequências para a população civil. Neste sentido, a UE considera apropriado dirigi-las à situação específica, através da imposição de sanções direcionadas e diferenciadas a um país, ou parte de um país, membros governamentais, pessoas, grupos ou entidades.

Apesar de a União implementar as sanções impostas pela ONU, pode aplicar medidas complementares ou mais rigorosas ou impor sanções autónomas.

Os embargos ao armamento, congelamento de bens, proibição de vistos ou viagens são as medidas restritivas mais frequentes.

Destaque ainda para as sanções económicas ou restrições dirigidas a setores específicos da atividade económica, incluindo proibições de importação ou exportação de determinadas mercadorias, proibições de investimento e proibições de prestação de determinados serviços.

Os [princípios básicos relativos à imposição de medidas restritivas \(sanções\)](#) foram definidos em 2004, dos quais se podem destacar: *assegurar a plena, efetiva e atempada aplicação, pela União Europeia, das medidas aprovadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, recorrer à imposição de sanções como um*

elemento constitutivo de uma abordagem política integrada e abrangente, que incluirá o diálogo político, os incentivos e a condicionalidade, orientação das sanções para produzir o máximo impacto naqueles cujo comportamento se pretende influenciar, reduzindo ao mínimo quaisquer efeitos humanitários nefastos ou consequências indesejáveis para as pessoas não visadas ou para os países vizinhos, flexibilidade e conformidade com as respetivas necessidades e adaptação do instrumento em função do novo contexto de segurança.

Foram ainda definidas [diretrizes para a aplicação e avaliação e medidas restritivas \(sanções\) no âmbito da política externa e de segurança comum da UE](#). Estas diretrizes surgiram da necessidade de estabelecer um padrão para a aplicação das medidas restritivas.

Em 2003, o Conselho aprovou as diretrizes para a aplicação e avaliação de medidas restritivas no âmbito da PESC. Pretendia-se que este documento fosse sujeito a uma revisão permanente, tendo em vista o aditamento de melhores práticas no que se refere à implementação de medidas restritivas.

Neste contexto, em dezembro de 2016, o Conselho da União Europeia adotou um documento intitulado [Medidas restritivas \(Sanções\) – Atualização das Melhores Práticas da UE para a implementação eficaz de medidas restritivas](#), e que visa identificar os elementos determinantes para a implementação de sanções, tendo em conta a situação específica do sistema jurídico da União Europeia e a importância de destacar algumas das melhores práticas já seguidas e que refletem as prioridades estabelecidas pelos Estados-Membros.

Importa ainda referir que as medidas restritivas adotadas pela União são publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia*.

- **Enquadramento internacional**

As referências específicas, em outros países, a este tipo de legislação que visa “transpor” para os ordenamentos jurídicos nacionais as disposições internacionais em matéria de medidas restritivas não são facilmente localizáveis, pois as normas estão dispersas e variam muito consoante a tradição jurídica e constitucional de cada país.

Ainda assim, foi possível apurar a seguinte informação, com o apoio da Representação Permanente da AR junto das instituições da União Europeia:

Reino Unido: o Governo britânico tem uma página na *Internet* dedicada às sanções e medidas restritivas (<https://www.gov.uk/guidance/sanctions-embargoes-and-restrictions>), cabendo a responsabilidade e coordenação geral ao Ministério dos Negócios Estrangeiros (Foreign and Commonwealth Office – FCO). Com relevância para a proposta de lei em análise, sublinha-se que “nos casos em que as sanções e medidas de

embargo exijam mais do que um ato administrativo para a sua implementação, o Reino Unido aprova nova legislação ou altera legislação secundária de licenciamento e execução”.

No que diz respeito a sanções de natureza financeira, a responsabilidade é do Departamento do Tesouro (equivalente ao Ministério das Finanças), que criou um Gabinete para a implementação de sanções financeiras (<https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-financial-sanctions-implementation>), sendo publicada periodicamente uma listagem de pessoas e alvos objeto de sanções e medidas restritivas (<https://www.gov.uk/government/publications/financial-sanctions-consolidated-list-of-targets>). Por outro lado, no caso de a medida restritiva envolver a proibição de viajar, a responsabilidade é da Agência de Fronteiras do Reino Unido (similar ao SEF).

França: foi aprovado um Guia de Boa Conduta no que diz respeito à implementação de sanções de natureza económica e financeira, disponível em <http://www.tresor.economie.gouv.fr/File/425399>, tanto dirigidas a Estados como a pessoas individuais e coletivas.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros é responsável pela coordenação geral desta matéria, sendo o Ministério da Economia e das Finanças associado em razão da matéria, designadamente na implementação das medidas restritivas neste domínio. Este último dispõe, inclusive, de uma página de *Internet* dedicada a esta matéria, disponível em <http://www.tresor.economie.gouv.fr/sanctions-financieres-internationales>, e é o responsável pelo Guia de Boa Conduta.

No que diz respeito ao procedimento seguido em França, as páginas 7 a 9 deste Guia descrevem-no com algum detalhe, começando por distinguir três tipos de sanções/medidas restritivas:

1. Decididas pela ONU;
2. Implementadas pela EU;
3. Implementadas ao nível nacional.

No que diz respeito a estas últimas, a legislação de referência é o [Código Monetário e Financeiro](#) francês, designadamente os artigos [L151-2](#), [L562-1](#) e [L562-2](#), bem como os artigos [L562-3 à 562-11](#), relativos à execução das medidas restritivas.

Croácia: este Estado-Membro aplica diretamente todas as sanções e medidas restritivas decididas pela ONU e pela UE, tendo legislação específica sobre esta matéria o [Act on International Restrictive Measures \(OG 139/08\)](#), disponível em língua inglesa, bem como o *Act on Amendments to the Act on the International Restriction Measures (OG 41/2014) and the Decision on the manner of implementing international restrictive measures against asset disposal (OG 78/2011)*, que apenas se encontram disponíveis em língua croata.

Além disso, o Governo croata criou um Grupo Permanente de Coordenação para a Implementação de

Medidas Restritivas, de modo a garantir a consistência da sua aplicação, e que é composto por quinze órgãos governamentais de várias áreas (justiça, economia, finanças, alfândegas, assuntos marítimos, transporte e segurança), cabendo a coordenação ao Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Suécia: o Governo sueco tem, igualmente, uma página dedicada a esta matéria, disponível em <http://www.government.se/government-policy/foreign-and-security-policy/international-sanctions/>, com referência à legislação aplicável (mas apenas disponível em sueco). É de referir que este Estado-Membro, juntamente com a Alemanha e a Suíça (não-UE), tem liderado alguns projetos e iniciativas com o objetivo de assegurar que estes processos de sanções (especialmente os que visam indivíduos) obedeçam a um conjunto de garantias processuais e de proteção de direitos. De acordo com a informação disponível nesta página, estas iniciativas têm produzido alguns resultados (e.g. a criação de um Gabinete do Provedor de Justiça ao nível das Nações Unidas), mas “ainda há bastante por fazer” nestes domínios.

Finlândia: a legislação existente apenas está disponível em língua finlandesa, mas a lei estipula que as medidas restritivas entram em vigor automaticamente e que o Parlamento recebe uma notificação do Governo (MNE) quando tal acontece.

Eslováquia: existe uma lei específica para este efeito, apenas disponível em eslovaco, que define o Governo deverá notificar o destinatário da medida/sanção, exceto se esta decorrer de um ato legal diretamente aplicável da União Europeia.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas e Petições**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que não existem iniciativas legislativas ou petições pendentes sobre matéria idêntica ou conexas.

V. Consultas e contributos

A Comissão promoveu, em 19 de abril de 2017, a consulta escrita das seguintes entidades institucionais: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Ordem dos Advogados e Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página da Internet](#) da iniciativa.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.
