



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

### 3.ª COMISSÃO PERMANENTE

#### PARECER N.º 2/V/2017

*Assunto:* Apreciação na especialidade da proposta de lei intitulada «Lei de execução da Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção» (proposta de lei n.º PPL3/2016/V).

#### I – Introdução

Em 8 de Abril de 2016, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau apresentou a proposta de lei intitulada «Lei de execução da Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies de Fauna e Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção» (proposta de lei n.º PPL3/2016/V), a qual foi admitida através do Despacho n.º 472/V/2016 do Presidente da Assembleia Legislativa.

A proposta de lei foi apresentada, discutida e votada na generalidade em reunião plenária realizada no dia 20 de Abril de 2016, tendo sido aprovada por unanimidade, com vinte e nove votos a favor.

A proposta de lei foi distribuída a esta Comissão para efeitos de apreciação na especialidade e emissão de parecer até ao dia 20 de Junho de 2016, nos termos do Despacho do Presidente da Assembleia Legislativa n.º 511/V/2016, no dia 20 de Abril de 2016.



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

No entanto, a necessidade de se chegar a uma solução técnica adequada, o facto de a Comissão estar a analisar na especialidade outras iniciativas legislativas e de, entretanto, ter decorrido o intervalo da sessão legislativa, levaram a Comissão a ter de solicitar, por oito vezes, a prorrogação do prazo concedido pelo Presidente da Assembleia Legislativa para a referida apreciação na especialidade e emissão de parecer, solicitação que foi sempre gentilmente acolhida.

Para prestar apoio à Comissão na referida análise na especialidade foram destacados os membros da Equipa de Trabalho “C” da Assessoria, nos termos da Comunicação n.º 12/V/2016.

A Comissão procedeu à análise da proposta de lei em reunião realizada para o efeito no dia 18 de Maio de 2016 e 19 de Abril de 2017.

A par do trabalho da Comissão, foram realizadas seis reuniões entre as assessorias da Assembleia Legislativa e do Governo, com vista ao aperfeiçoamento técnico da proposta de lei, as quais ocorreram nos dias 5 e 8 de Julho, 26 de Outubro, 9 e 29 de Novembro e 9 de Dezembro de 2016.

Em 11 de Abril de 2017, o Governo apresentou à Assembleia Legislativa uma versão alternativa da proposta de lei. Por fim, a Comissão realizou uma reunião no dia 19 de Abril de 2017, na qual foi assinado o presente Parecer.

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



## II – Apresentação

Segundo a Nota Justificativa que acompanha a proposta de lei *supra* identificada, «[a] *Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies de Fauna e Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção, assinada em Washington, em 3 de Março de 1973, adiante designada por Convenção, tem por objectivo proteger, através de uma regulamentação do comércio internacional, espécies ameaçadas de fauna e flora selvagens*». Mais esclarece que «[a] *aplicação da Convenção em Macau foi assegurada pelo Decreto-lei n.º 45/86/M, de 29 de Setembro*». A Nota Justificativa também refere que «*uma vez que o referido Decreto-lei vigora há mais de 20 anos, uma parte dessas disposições encontram-se desactualizadas e, para acompanhar os progressos alcançados a nível internacional e harmonizar-se com o conteúdo e o espírito da Convenção, fazendo com que o regime de controlo de espécies ameaçadas de extinção da RAEM seja mais aproximado dos padrões internacionais actuais, torna-se necessário elaborar um novo regime jurídico para cumprir a Convenção. Nesse sentido, e para cumprimento das obrigações decorrentes da Convenção, a presente proposta de lei designa o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais como autoridade científica da RAEM, fixando as suas competências, nomeadamente, dar parecer no âmbito do processo de licenciamento sobre as operações de comércio dos espécimes das espécies ameaçadas de extinção, bem como acerca do transporte e das instalações destinadas a albergar os espécimes de animais vivos. Para garantir que os espécimes das espécies de fauna e flora selvagens referidas nos apêndices da Convenção sejam eficazmente protegidos na RAEM, estão previstas normas relativas à detenção desses espécimes, nomeadamente, nas operações de compra e venda dos mesmos. Além das novas disposições mencionadas, o montante das multas é aumentado, de forma a prevenir*



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

*eficazmente operações comerciais que violem as disposições da presente proposta de lei».*

Para além dos fundamentos constantes na referida Nota Justificativa, o proponente salientou, aquando da apresentação desta iniciativa legislativa ao Plenário, que *«na proposta de lei agora apresentada há reforços [em] aspectos como a elaboração de legislação para cumprimento da Convenção, aperfeiçoamento das medidas de gestão, aumento do esforço para combater operações ilegais, o que faz com que Macau possa ficar articulado com os critérios internacionais na gestão de importação e exportação das espécies de fauna e flora selvagens ameaçadas de extinção e nos trabalhos visados ao cumprimento da Convenção, concretizando seriamente os trabalhos de cumprimento da Convenção e elevando a sua eficácia. Pelo exposto, propomos que seja elaborado o regime jurídico para cumprimento da Convenção».* Com vista a reforçar tal cumprimento, o proponente decidiu voltar a legislar sobre o controlo dos actos de comércio internacional das espécies de fauna e flora selvagens ameaçadas de extinção.

### III – Análise genérica e na especialidade

1. A «Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção», conhecida pela sigla CITES, foi assinada em Washington, em 3 de Março de 1973, e entrou em vigor na ordem jurídica internacional no dia 1 de Julho de 1975,<sup>1</sup> tendo sofrido duas emendas (Bona, 1979 e Gabarone, 1983). Actualmente, a Convenção CITES vigora em 183 Estados.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> <https://www.cites.org/eng/disc/what.php>.

<sup>2</sup> <https://www.cites.org/eng/disc/parties/index.php>.



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

A referida Convenção começou a vigorar localmente a partir de 22 de Abril de 1987,<sup>3</sup> após a sua extensão ao Território de Macau.<sup>4</sup> Em 6 de Dezembro de 1999, o Governo da República Popular da China comunicou ao depositário da Convenção que a mesma continuaria a aplicar-se na Região Administrativa Especial de Macau, tal como consta do Aviso do Chefe do Executivo n.º 35/2002.<sup>5</sup>

A Convenção e os seus apêndices, devidamente actualizados, foram publicados no Suplemento ao *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau*, n.º 47, II Série, de 23 de Novembro de 2016, através do Aviso do Chefe do Executivo n.º 78/2016.

2. A Convenção CITES é um instrumento de direito internacional que promove a cooperação entre os Estados contratantes com vista à protecção das espécies de fauna e flora ameaçadas de extinção «*contra uma exploração excessiva devida ao comércio internacional de algumas espécies de fauna e flora selvagens*».<sup>6</sup>

A Convenção divide a protecção das espécies de fauna e flora selvagens ameaçadas de extinção em três graus, de acordo com a gravidade da ameaça, e concretiza-a através da inclusão dessas espécies em três apêndices:<sup>7</sup>

<sup>3</sup> *Vd.* Aviso n.º 98/99, publicado no *Boletim Oficial de Macau*, I Série, n.º 37, de 13 de Setembro de 1999.

<sup>4</sup> Sobre a génese da aplicação da Convenção CITES a Macau, *vd.* Rosalind Reeve, *Policing International Trade in Endangered Species: The CITES Treaty and Compliance*, The Royal Institute of International Affairs and Earthscan, Londres, 2002, p. 131.

<sup>5</sup> Publicado no *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau*, II Série, n.º 23, de 5 de Junho de 2002.

<sup>6</sup> Convenção CITES, Considerações preambulares.

<sup>7</sup> *Vd.* Ana Fernanda Neves, «O regime da Convenção sobre o comércio internacional de espécies da fauna e da flora selvagem ameaçadas de extinção», in Maria Luísa Duarte e Carla Amado Gomes (coord.), *Direito (do) Animal*, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 71-99.



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

- i. O primeiro grau compreende as espécies ameaçadas de extinção que são ou poderão ser afectadas pelo comércio dos espécimes dessas espécies, as quais constam do apêndice I;
- ii. O segundo grau compreende a) as espécies, constantes do apêndice II, que, apesar de actualmente não estarem ameaçadas de extinção, poderão vir a estar se o comércio dos espécimes dessas espécies não estiver sujeito a regulamentação restritiva que evite uma exploração incompatível com a sua sobrevivência; bem como b) outras espécies que devem ser objecto de regulamentação, a fim de tornar eficaz o controlo do comércio dos espécimes das espécies incluídas no apêndice II anteriormente referidos;
- iii. O terceiro grau compreende as espécies autóctones de uma Parte e cuja exploração esta considere necessário impedir ou restringir, sendo necessária a cooperação das outras Partes para o controlo dessas espécies, as quais constam do apêndice III.<sup>8</sup>

A Convenção faz, portanto, apelo ao conceito de extinção. Este refere-se, por regra, ao desaparecimento total de uma espécie da face da Terra ou uma ausência de avistamentos por um período de, pelo menos, cinco décadas. No entanto, outros conceitos de extinção menos estritos existem, os quais fazem apelo à ideia de extinção regional, de determinadas populações, perda de *habitat* ou de exploração excessiva.<sup>9</sup> De facto, «existem vários motivos para as espécies de fauna e flora selvagens estarem ameaçadas de extinção, nomeadamente, a perda do seu *habitat*, a exploração comercial e o comércio internacional (...) Assim, é

<sup>8</sup> *Vd.* Artigo II da Convenção CITES.

<sup>9</sup> *Vd.* Morné A. du Plessis, «CITES and the Causes of Extinction», in Jon Hutton and Barnabas Dickson (eds.), *Endangered Species Threatened Convention – The Past, Present and Future of CITES*, Earthscan Publications, Londres, 2000, pp. 14-19.



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

necessário controlar científica e eficazmente as actividades comerciais das espécies de fauna e flora selvagens, constituindo-se desta forma uma base importante para proteger a biodiversidade, concretizando-se, ao mesmo tempo, o desenvolvimento sustentável». <sup>10</sup> Mas a extinção das espécies deve igualmente ser entendida numa perspectiva económica: «a exploração comercial de algumas espécies de fauna e flora selvagens pode levar à sua “extinção económica”, isto é, à diminuição da sua densidade populacional, levando a que deixem de ter valor comercial de exploração». <sup>11</sup>

A protecção da diversidade das espécies é um dos objectivos a atingir através da Convenção CITES. <sup>12</sup> Com vista à sua concretização, a Convenção prevê diferentes princípios na gestão do comércio internacional consoante o nível de risco para a sobrevivência das espécies: <sup>13</sup>

- 1) Sujeição do comércio dos espécimes das espécies incluídas no apêndice I a uma regulamentação particularmente estrita, só podendo ser autorizado em circunstâncias excepcionais;
- 2) Gestão rigorosa do comércio dos espécimes das espécies incluídas no apêndice II, sendo necessária uma autorização para o fazer; e
- 3) Controlo dos actos comerciais dos espécimes das espécies incluídas no apêndice III, através da cooperação entre os Estados-membros, sendo esta

<sup>10</sup> Jiang Zhigang, “Non-detrimental Findings should be enhanced for the management of international trade in endangered species of wild fauna and flora”, in *Biodiversity Science*, 19 (5), 2011, pp. 495–496.

<sup>11</sup> Jiang Zhigang, “瀕危動植物物種的國際貿易與科學管制”, disponível em <http://www.cites.org.cn/article/show.php?itemid=91>.

<sup>12</sup> *Vd.* Resolução da Conferência das Partes 16.3 – *CITES Strategic Vision: 2008-2020* (2013), disponível em <https://cites.org/sites/default/files/eng/res/16/E-Res-16-03.pdf>.

<sup>13</sup> “CITES uses trade-related measures to achieve its conservation objective, which is to ensure that wildlife, both animals and plants, is not unsustainably exploited through international trade.” [https://cites.org/eng/news/sg/environmental\\_law\\_symposium\\_31082015#6](https://cites.org/eng/news/sg/environmental_law_symposium_31082015#6).



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

gestão menos rigorosa em comparação com o regime aplicável às espécies incluídas nos outros dois apêndices.

3. Da Convenção CITES decorrem obrigações internacionais às quais a RAEM está vinculada. A proposta de lei visa adoptar as medidas necessárias para que a ordem jurídica interna cumpra tais obrigações,<sup>14</sup> procedendo a uma actualização do regime jurídico originalmente aprovado pelo Decreto-lei n.º 45/86/M, de 29 de Setembro. Do conteúdo da proposta de lei, são de realçar três aspectos nucleares que dão resposta ao exigido pela Convenção CITES: o regime de condicionamento do comércio internacional de espécimes das espécies protegidas; o registo dos agentes económicos que efectuam tal comércio; e o regime sancionatório.

3.1. O regime de condicionamento do comércio internacional de espécimes das espécies protegidas parte da premissa de que a possibilidade de comerciar tais espécimes depende da emissão de documentos que atestem a inexistência de impactos negativos para a sobrevivência da espécie a que pertencem. Assim, a proposta de lei segue o sistema de previsto na Convenção,<sup>15</sup> a qual prevê a existência de documentação específica – os certificados CITES – para assegurar que o comércio internacional de certos espécimes de animais e plantas respeita as disposições de direito internacional que lhes garantem protecção. A proposta de lei concretiza, portanto, os pressupostos legais para a obtenção dessa documentação. A realização de actos de comércio externo<sup>16</sup> – a importação, a

<sup>14</sup> “Parties to the Convention are obliged to implement the Convention and to have an administrative and legal system in place that ensures that every provision of the Convention is effectively enforced”. William Wijnstekers, *The Evolution of CITES*, 9<sup>th</sup> edition, 2011, CIC-International Council for Game and Wildlife Conservation, Budapest, p. 237.

<sup>15</sup> *Vd.* Willem Wijnstekers, *The Evolution of CITES*, *ob. cit.*, pp. 157-194.

<sup>16</sup> O termo «comércio externo» mencionado na proposta de lei é idêntico ao conceito «comércio internacional» referido na designação da Convenção. Contudo, optou-se pela utilização do termo



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

introdução proveniente do mar, a exportação e a reexportação de espécimes das espécies de fauna e flora selvagens ameaçadas de extinção incluídas nos apêndices da Convenção – está sujeita à obtenção de certificados emitidos pela autoridade administrativa da RAEM: a Direcção dos Serviços de Economia (DSE). Sem a documentação prevista na proposta de lei, a realização dos referidos actos é ilegal. Contudo, a documentação necessária para efectuar o comércio internacional de espécimes de espécies protegidas não se limita aos certificados CITES. Neste aspecto, a RAEM adopta um sistema dualista,<sup>17</sup> exigindo ainda as licenças normalmente requeridas para os actos de comércio externo. Assim, caso se pretenda, por exemplo, importar um animal de uma espécie protegida pela Convenção, é necessária a obtenção de um certificado CITES (artigo 5.º, n.º 1) e de uma licença de importação (artigo 5.º, n.º 2), emitida ao abrigo da Lei do comércio externo (Lei n.º 7/2003).

Para além da emissão dos certificados CITES, a proposta de lei consagra mecanismos adicionais de controlo. Tais mecanismos incluem o cruzamento de informações com os países de origem ou de destino dos espécimes comercializados, efectuado através da apresentação de documentação emitida nesses países, bem como a obtenção de pareceres técnicos sobre o impacto do acto de comércio externo na sobrevivência da espécie ou ainda a consagração de requisitos relativos às instalações físicas destinadas a acomodar espécimes vivos, entre outros. A proposta de lei adopta, igualmente, meios de fiscalização *a posteriori*: mesmo após terem sido emitidos, os certificados CITES podem ser revogados se a autoridade administrativa considerar que tal se justifica para a adequada aplicação da Convenção; os mesmos documentos podem ser declarados nulos caso tenham sido obtidos mediante falsas declarações ou se tiverem sido

---

«comércio externo» tendo em consideração o estatuto político-administrativo da RAEM e a terminologia utilizada no sistema jurídico de Macau, nomeadamente na Lei do comércio externo (Lei n.º 7/2003).

<sup>17</sup> *Vd. Rosalind Reeve, ob. cit., p. 131.*



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

emitidos com base em documentos inválidos. Nestas situações, o titular dos documentos tem a obrigação de os devolver à autoridade administrativa (artigos 19.º e 20.º). Esta obrigação de devolução é um meio que permite à autoridade administrativa assegurar que os documentos por si emitidos não são utilizados de forma ilegítima ou ilegal.

Sem prejuízo do rigor posto no controlo dos actos de comércio internacional de espécies protegidas, a Convenção não deixa de conter mecanismos que lhe permitem um certo grau de flexibilidade, nomeadamente quando outros valores em presença o justificam. Consequentemente, a proposta de lei prevê situações de isenção (artigos 16.º e 17.º), em relação às quais não se exige a documentação CITES, nomeadamente quando se trate de:

- i. Trânsito de espécimes;
- ii. Espécimes adquiridos antes da entrada em vigor da Convenção;
- iii. Espécimes e plantas para fins educativos, científicos e expositivos;
- iv. Objectos pessoais ou de uso doméstico, em conformidade com a lei;
- v. Espécimes pertencentes a um parque zoológico, circo, colecção ou exposição itinerante de animais ou plantas, em conformidade com a lei.

Para além de condicionar o comércio internacional das espécies protegidas, a proposta de lei também regula os **actos de comércio local** dessas espécies (Capítulo III, artigos 21.º a 23.º), com o objectivo de reforçar a protecção das espécies em vias de extinção. Nesta matéria, a proposta de lei consagra a proibição absoluta do comércio local de espécimes das espécies incluídas no apêndice I, estando abrangidos nesta proibição os actos de compra, proposta de compra, venda, proposta de venda, bem como a utilização dos espécimes para fins lucrativos



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

(artigo 21.º, n.º 1). No nível mais elevado de protecção, decorrente do apêndice I, a proposta de lei assume uma posição de total proibição de comércio, sem excepções, independentemente dos fundamentos do requerente ou do uso dos espécimes para fins não comerciais. De igual forma, a proposta de lei proíbe a posse ou detenção dos espécimes das espécies incluídas no apêndice I, excepto quando o detentor consiga provar que a aquisição ou importação daqueles foi efectuada nos termos da lei (artigo 21.º, n.º 2).

3.2. A proposta de lei prevê o **registo dos agentes económicos** que comercializam espécies protegidas pela Convenção CITES. Assim, nos termos do artigo 24.º, estão sujeitos a registo:

- i. Os importadores e exportadores;
- ii. Os criadores e viveiristas;
- iii. Os taxidermistas (apenas nas situações envolvendo espécimes das espécies incluídas no apêndice I);
- iv. As instituições científicas detentoras de espécimes de espécies.

A obrigatoriedade de registo, bem como o dever de manutenção das suas informações actualizadas, que recaem sobre estas pessoas e entidades visam reforçar o controlo sobre os actos de comércio. As informações constantes do registo permitem que as autoridades fiscalizadoras tenham conhecimento sobre todos aqueles que possuem espécimes de espécies protegidas e do número de espécimes que se encontram na sua posse. Esta obrigação assume, pois, uma natureza instrumental para uma eficaz fiscalização da aplicação da lei, da Convenção e da efectiva protecção das espécies ameaçadas de extinção.



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

3.3. A protecção das espécies protegidas passa igualmente pelo **regime sancionatório** previsto na proposta de lei. A consagração de regras de controlo do comércio internacional mais rigorosas exige uma resposta do sistema jurídico caso se verifique a sua violação. Nesse sentido, o proponente assumiu ser sua intenção utilizar o regime sancionatório, em especial através do valor das multas, para reforçar a protecção dispensada às espécies em vias de extinção: nos termos da Nota justificativa, «o montante das multas é aumentado de forma a prevenir eficazmente operações comerciais que violem as disposições da presente proposta de lei».<sup>18</sup>

3.3.1. A versão inicial da proposta de lei previa, no seu artigo 24.º, um regime sancionatório unificado, segundo o qual todas as violações às regras da proposta de lei constituíam **infracção administrativa** e em que a diferenciação entre os diferentes bens jurídicos era efectuada através da graduação do valor das multas. Assim, a realização de actos de comércio internacional sem a documentação CITES era sancionada em três níveis, de acordo com o nível de protecção dispensado à espécie em causa, o qual decorre do apêndice no qual está incluída:

- 1) Multa de 200 000 a 500 000 patacas no caso de espécimes de espécies incluídas no apêndice I;
- 2) Multa de 3 000 a 100 000 patacas no caso de espécimes de espécies incluídas no apêndice II;
- 3) Multa de 1 000 a 50 000 patacas no caso de espécimes de espécies incluídas no apêndice III.

<sup>18</sup> A título exemplificativo, refira-se que a multa para a violação das regras relativas ao comércio de espécimes das espécies incluídas no apêndice I é actualmente, nos termos do artigo 14.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 45/86/M, de 29 de Setembro, de 500 a 5 000; nos termos da versão inicial da proposta de lei, a multa aplicável é de 200 000 a 500 000 patacas. Estes montantes correspondem a um aumento de 39 900% e 9 900% do valor mínimo e máximo das multas, respectivamente.



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

No decurso da análise desta iniciativa legislativa na especialidade, a Comissão ponderou a adequabilidade da solução constante da versão inicial da proposta de lei, tendo em consideração diversos factores, nomeadamente a natureza da obrigação internacional decorrente do artigo VIII da Convenção ao qual a RAEM está vinculada; o perigo de sobrevivência das espécies incluídas no apêndice I; e a resposta dada a esse perigo por ordenamentos jurídicos próximos do de Macau.

A Comissão inquiriu junto do proponente sobre o seu entendimento quanto à natureza da obrigação que recai sobre as Partes de «adoptar as medidas adequadas para assegurar a aplicação das disposições da presente Convenção e para proibir o comércio de espécimes realizado em violação das mesmas (artigo VIII, n.º 1)». Em especial porque o mesmo artigo identifica que tais medidas incluem a adopção de «sanções penais que incidam quer sobre o comércio quer sobre a posse de tais espécimes, ou ambos [n.º 1, alínea a)]». Uma vez que o texto das diferentes versões autênticas da Convenção, em língua inglesa, chinesa espanhola, francesa e russa, bem como a tradução em língua portuguesa, não são inteiramente coincidentes quanto à natureza da infracção que as Partes têm o dever de consagrar – podendo ser um infracção de natureza penal ou administrativa – o proponente considerou que ambas as opções podem dar resposta ao exigido pela Convenção.

Por outro lado, os ordenamentos jurídicos vizinhos do de Macau também são díspares quanto à natureza das infracções por violação das regras decorrentes da Convenção CITES, prevendo-se nalguns casos crimes puníveis com pena de



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

prisão ou multa<sup>19</sup> e noutros meras infracções administrativas sancionadas tão-somente com multa.<sup>20</sup>

Assim, o critério definitivo para apreciar a opção legislativa foi o do **bem jurídico** protegido pela norma sancionatória. Feita esta ponderação, a Comissão considerou que o risco para a sobrevivência de uma espécie que justifica a sua inclusão no apêndice I e o dano para a biodiversidade que decorre da possível extinção de espécies da fauna e da flora, justifica que a resposta do sistema jurídico tenha natureza penal, e não de mera infracção administrativa.<sup>21</sup>

O direito penal de Macau consagra dois tipos de infracções: os crimes e as contravenções. As contravenções têm natureza penal e são factos ilícitos que unicamente consistem na violação ou na falta de observância de disposições preventivas de leis ou regulamentos (artigo 123.º, n.º 1, do Código Penal). A qualificação de uma conduta como contravenção tem em conta a possibilidade de a mesma ser causadora de perigos eventuais em relação a bens jurídicos protegidos ou de interesses indeterminados, os quais resultam da violação de normas cautelares. Não se exige, portanto, que o comportamento ilícito cause perigo ou dano concretos a quaisquer bens jurídicos: «É exactamente no *carácter preventivo* que reside a principal característica da contravenção, sendo aí que se situa, em rigor, a linha de fronteira entre essa infracção e o crime».<sup>22</sup>

<sup>19</sup> *Vd. em Hong Kong, a Protection of Endangered Species of Animals and Plants Ordinance (Chapter 586).*

<sup>20</sup> *Vd. o artigo 28 do Foreign Trade Act de Taiwan (2013), conjugado com as Regulations on Import and Export of Endangered Species of Wild Fauna, Flora and Related Products.*

<sup>21</sup> A infracção administrativa é, recorde-se, «o facto ilícito que unicamente consista na violação ou na falta de observância de disposições preventivas de leis ou regulamentos, que não tenha a natureza de contravenção e para o qual seja cominada uma sanção administrativa pecuniária denominada multa (artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro – Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento)».

<sup>22</sup> *Vd. Manuel Leal-Henriques, Anotação e Comentário ao Código Penal de Macau, Volume II (artigos 39.º a 127.º), Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Macau, 2014, p. 587.*



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

No caso em análise, a regulação do comércio internacional das espécies incluídas no apêndice I tem natureza cautelar ou preventiva, destinando-se a evitar a extinção dessas espécies. Ponderada a questão da natureza da infracção a essas regras e o bem jurídico que essa inclusão visa proteger, a Comissão e o proponente consideraram que se justificava que, no caso do apêndice I, a violação das regras de comércio internacional revestissem natureza penal e assumissem a forma de responsabilidade contravencional.

Assim, a proposta de lei passou a conter uma distinção entre tipos de responsabilidade sancionatória: para as infracções de maior gravidade, o artigo 31.º consagra a **responsabilidade contravencional** para «a violação do disposto no n.º 1 do artigo 5.º e nos n.ºs 1 e 2 do artigo 21.º, quando diga respeito a espécimes das espécies incluídas no apêndice I»; quanto às infracções de menor gravidade, a proposta de lei mantém o seu tratamento a título de infracções administrativas (artigo 32.º), à semelhança do que acontecia na versão inicial da iniciativa legislativa. Tal opção seguiu uma tendência existente no Direito de Macau, segundo a qual «o legislador tem vindo a sentir uma crescente necessidade de prever ilícitos de natureza não penal, civil ou disciplinar, não só em razão da tendência para descriminalizar certas condutas que não merecem tutela penal mas também em função da progressiva tipificação de infracções meramente relacionadas com regulamentação administrativa».<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro – Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento

15



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

A distinção introduzida entre os dois tipos de infracção<sup>24</sup> faz com os seus regimes material e procedimental sejam diferentes. Assim, o regime relativo às contravenções encontra-se previsto, a título subsidiário, no Código Penal (artigos 123.º a 127.º) e no Código do Processo Penal (artigos 380.º a 388.º). Por seu turno, as infracções administrativas regem-se pelo disposto na Secção II do Capítulo VII da proposta de lei (artigos 32.º a 34.º), assim como pelo Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro, que aprovou o Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento. Em jeito de esclarecimento do regime supletivo aplicado às contravenções, é mister esclarecer que:

- A negligência é sempre punida (artigo 123.º, n.º 2, do Código Penal);
- A pena de multa prevista na proposta de lei é inconvertível em prisão (artigo 125.º, n.º 1, do Código Penal);
- O procedimento pela contravenção não depende de queixa;
- A prática da contravenção prevista na proposta de lei não está sujeita a inscrição no registo criminal [artigo 3.º, alínea d), do Decreto-Lei n.º 27/96/M, de 3 de Junho - Regime do registo criminal e as condições de acesso à informação criminal];
- Há reincidência se houver a prática de infracção idêntica no prazo de um ano a contar da decisão judicial que determinou, em definitivo, a punição, caso em que o limite mínimo da multa aplicável é elevado de um quarto (artigo 37.º, n.º 2, da proposta de lei).

<sup>24</sup> *Vd. Ho Wai Neng, «Diferenciação entre contravenção e infracção administrativa», in Formação Jurídica e Judiciária – Colectânea, Tomo VII, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Macau, 2013, pp. 263-280.*



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

3.3.2. Ao nível das sanções aplicáveis, a opção subjacente à versão inicial da proposta de lei era o do aumento substancial do **montante das multas**, em especial nos casos de violação às regras aplicadas ao comércio internacional das espécies incluídas no apêndice I. A nova versão da proposta de lei manteve essa opção, a qual não sofreu alteração em virtude da consagração de uma contravenção para tais violações. Assim, a multa aplicável à contravenção prevista no artigo 31.º continua a ser de 200 000 a 500 000 patacas. Contudo, a sua natureza de multa contravencional faz com que a mesma passe a ser aplicada pelo tribunal e já não por uma entidade administrativa. Por outro lado, a contravenção prevê uma pena cumulativa de multa e perda de espécimes a favor da RAEM. Esta previsão resulta num reforço do regime sancionatório para as infracções mais graves, uma vez que a perda dos espécimes estava prevista apenas como sanção — acessória, que podia ou não ser aplicada ao caso concreto, passando a estar prevista como pena principal cumulativa, sempre aplicável.

Quanto ao valor das multas aplicáveis às infracções administrativas, a nova versão da proposta de lei apresenta alterações ao seu valor mínimo, introduzidas com o objectivo de conferir uma lógica de graduação às diferentes infracções previstas no artigo 32.º, bem como fazer uma correspondência entre o escalonamento dos montantes mínimos e máximos das multas. Por exemplo, a alínea 2) do n.º 1 do artigo 24.º da versão inicial previa uma infracção administrativa com uma moldura abstracta da multa de 3 000 a 100 000 patacas e outra, no n.º 2 do artigo 24.º, com uma multa de 5 000 a 60 000 patacas, sem que fosse perceptível se esta última era uma infracção mais grave do que a primeira (tinha um valor mínimo da multa mais elevado) ou se, pelo contrário, era uma infracção administrativa menos grave (uma vez que tinha um valor máximo da multa menos elevado). Na nova versão da proposta de lei, estas infracções



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

passaram a ser sancionadas com multa de 5 000 a 100 000 e 4 000 a 60 000 patacas, respectivamente.

**3.3.3.** A proposta de lei continua a prever **sanções acessórias** (artigo 36.º), com o objectivo de impossibilitar a prática de comércio ilegal.<sup>25</sup> As sanções acessórias são, designadamente:

- i. Perda a favor da RAEM dos espécimes relacionados com a infracção administrativa<sup>26</sup>;
- ii. Proibição da emissão das licenças e certificados a favor do infractor, por um período de 2 anos;
- iii. A cassação das licenças e certificados válidos emitidos a favor do infractor.

Quando haja espécimes que sejam declarados perdidos a favor da RAEM, compete à autoridade administrativa (DSE) determinar qual o destino desses espécimes [artigo 26.º, alínea 13)]. Isto significa que a autoridade administrativa pode, consoante as situações, adoptar as soluções que se apresentem como as mais adequadas face aos espécimes em causa e à protecção que necessitam: por exemplo, nas situações em que estejam em causa espécimes vivos, pode determinar a sua devolução ao país de origem ou determinar a sua colocação em abrigos ou outros locais apropriados, nomeadamente a cargo do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM)<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> *Vd. Wilham Wijnstekers, The Evolution of CITES, ob. cit., p. 267.*

<sup>26</sup> O disposto neste número visa dar cumprimento ao conteúdo relativo ao confisco dos respectivos espécimes de espécies, previsto no n.º 1 do artigo VIII da Convenção. A perda de espécimes em caso de contravenção é uma pena principal cumulativa com a pena de multa, tal como anteriormente referido.

<sup>27</sup> O IACM, enquanto autoridade científica, tem competência para proceder à guarda dos espécimes vivos apreendidos [artigo 27.º, alínea 8)], quando tal seja determinado pela autoridade administrativa.



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

3.3.4. No decurso da análise da proposta de lei na especialidade, foi ainda considerada a questão do **concurso aparente** entre as infracções previstas na presente iniciativa legislativa e o regime sancionatório previsto na Lei de protecção dos animais (Lei n.º 4/2016) e respectiva regulamentação complementar. Esta questão foi suscitada pelo facto de o âmbito material de aplicação de ambas as iniciativas legislativas ser parcialmente coincidente.

A recém-aprovada Lei n.º 4/2016 “regula a protecção e o regime de gestão dos animais na Região Administrativa Especial de Macau” (artigo 1.º). O conceito de animal inclui todos os animais vertebrados, com excepção do ser humano, determinando a alínea 1) do artigo 2.º que, para efeitos desta lei, se entende por animais «os cães e os gatos, bem como outros animais vertebrados que não sejam o ser humano», apenas ficando excluídos os insectos e os animais invertebrados.<sup>28</sup> Assim, todos os animais vertebrados protegidos ao abrigo da Convenção CITES estão abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei de protecção dos animais.

Desta sobreposição decorre que o regime sancionatório da Lei n.º 4/2016, na parte que diz respeito à gestão dos animais,<sup>29</sup> pode prejudicar o regime sancionatório da futura lei de execução da Convenção CITES. Vejamos:

O n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 4/2016 prevê que «por razões de saúde e segurança públicas, pode ser proibida por despacho do Chefe do Executivo a publicar no *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau*, a aquisição, criação, reprodução ou importação de animais de determinadas raças e

<sup>28</sup> *Vd.* Parecer n.º 2/V/2016 da 1.ª Comissão Permanente da V Legislatura da Assembleia Legislativa, p. 52.

<sup>29</sup> O objecto da Lei n.º 4/2016 divide-se em dois regimes: o regime de *protecção* e o regime de *gestão* dos animais. O regime de protecção, constante do Capítulo II (artigos 3.º a 12.º), baseia-se no facto de os animais vertebrados terem uma sensação à dor mais forte que os outros animais (*vd.* Parecer, *cit.*, p. 55), visando defender o seu bem-estar, protegendo-os de “sofrimentos desnecessários” (*idem*); tal regime reflecte-se num conjunto de proibições e de deveres impostos aos respectivos donos. Por seu turno, o regime de gestão, constante do Capítulo III (artigos 13.º a 24.º), visa proteger a saúde e a segurança públicas através de regras relativas à proibição de criação e comercialização de determinado tipo de animais, bem como diversas medidas de controlo e de licenciamento administrativo.



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

declarada a sua perda a favor do IACM». A alínea 1) do artigo 26.º da mesma lei determina que a prática dos actos proibidos pelo n.º 1 do seu artigo 13.º, tendo como objecto os animais constantes do referido despacho do Chefe do Executivo, é punida pelo crime de desobediência, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 312.º do Código Penal, o qual é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias. A lista de animais cuja aquisição, criação, reprodução ou importação está proibida consta do Despacho do Chefe do Executivo n.º 335/2016, publicado na I Série do *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau* n.º 41, de 11 de Outubro de 2016. O n.º 1 deste despacho elenca as raças de cães cuja aquisição, criação, reprodução ou importação está proibida, enquanto n.º 3 faz o mesmo para outros animais.<sup>30</sup>

Sem prejuízo de o n.º 1 do artigo XIV da Convenção permitir que as Partes adoptem medidas internas mais rígidas e de os fundamentos para a protecção dispensadas pelas duas iniciativas legislativas serem diferentes – protecção das espécies animais em vias de extinção através da regulação do comércio internacional na proposta de lei, protecção da saúde e segurança pública através da gestão dos animais na Lei n.º 4/2016 – existem actos proibidos em comum, com

<sup>30</sup> A proibição por motivos de interesse público, prevista na Lei de protecção dos animais, pretendeu dar resposta à problemática dos cães perigosos. De facto, da redacção do n.º 1 do artigo 13.º consta a expressão “animais de determinadas raças” (itálico nosso). O conceito de raça animal aplica-se especialmente aos animais domésticos e de criação e reporta-se a uma “subespécie animal resultante do cruzamento de indivíduos seleccionados pelo homem para manutenção ou aprimoramento de determinados caracteres” (Aurélio Ferreira, *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*, 2.ª edição revista e aumentada, 35.ª impressão, Editora Nova Fronteira, 1986, p. 1442). Assim, a utilização do conceito ‘raça’ de animais indicia uma intenção legislativa que vai no sentido de um alto grau de precisão do âmbito da proibição, o que resulta na necessidade de se proceder à identificação das espécies ou subespécies de animais objecto da proibição.

A lista de raças de cães, constante do n.º 1 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 335/2016 está de acordo com o comando normativo da Lei n.º 4/2016. As raças de cães aí previstas correspondem a classificações a nível inferior à espécie *canis lupus familiaris* (cão doméstico) a que todos pertencem e que, pelas suas características físicas e comportamentais, podem representar um risco para a segurança pública. Diferentemente, a lista de outros animais constante do n.º 3 do referido Despacho carece do nível de concretização que o artigo 13.º da Lei n.º 4/2016 pressupõe. A classificação taxinómica dos seres vivos faz-se com recurso às seguintes categorias, por ordem decrescente: reino, filo, classe (superclasse, classe e infraclasse), ordem (superordem, ordem e infraordem), família, género e espécie (espécie e subespécie). Enquanto o conceito de raça faz apelo à classificação por espécie ou subespécie, a lista constante do n.º 3 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 335/2016 recorre a classificações de vários níveis superiores.



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

resposta diferente ao nível das sanções. Assim, uma vez que ambas as iniciativas legislativas proibem a compra de certos animais, quando se trata de um animal abrangido pelos dois regimes, a infracção é punida com uma multa, a título de contravenção, por via da Lei de execução da Convenção CITES, mas com pena de prisão pelo crime de desobediência por via da Lei de protecção dos animais. Em termos jurídicos, esta situação é resolvida pelas regras do concurso de infracções, sendo o agente punido a título de crime (artigo 126.º do Código Penal e artigo 35.º da proposta de lei), e pela salvaguarda constante da norma que foi aditada à proposta de lei que prevê que «as disposições da presente lei não prejudicam a aplicação da legislação em vigor em matéria de gestão de animais ou de controlo sanitário, fitossanitário ou de quarentena de plantas e animais» (artigo 4.º, n.º 5). Contudo, não deixa de ser estranho que as opções de política legislativa subjacentes ao regime sancionatório constante da proposta de lei sejam reconhecidamente preteridas pelo facto de o Despacho do Chefe do Executivo n.º 335/2016 ter incluído uma vasta lista de animais no seu âmbito de aplicação. Deste facto resulta que condutas que deviam ser punidas a título de contravenção, nos termos da proposta de lei, passem a constituir um crime de desobediência e a serem punidas com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias, nos termos da Lei n.º 4/2016 e respectiva regulamentação complementar.<sup>31</sup>

Na reunião técnica realizada no dia 9 de Dezembro de 2016, que contou com a presença de representantes da Direcção dos Serviços de Economia, do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, dos Serviços de Alfândega e da Direcção dos Assuntos de Justiça, esta questão foi amplamente debatida. Os representantes do Governo foram sensibilizados para o problema, reconhecendo a necessidade de,

<sup>31</sup> Por exemplo, se alguém importar um urso negro da Ásia (*ursus thibetanus*) para Macau sem a documentação prevista na proposta de lei, ou se conseguir adquirir localmente um espécime desta espécie, estaria a cometer uma contravenção, punida com multa de 200 000 a 500 000 patacas, uma vez que se trata de uma espécie incluída no Apêndice I da Convenção CITES. Mas como este animal faz parte da ordem *carnivora*, a qual consta da alínea 9) do n.º 3 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 335/2016, essa infracção é punível com pena de prisão ou de multa pelo crime de desobediência.



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

no futuro, serem evitadas situações de desarmonia no ordenamento jurídico local, tanto a nível material como de regime sancionatório, através de mecanismos de optimização do processo legislativo na fase de preparação das iniciativas. Nessa reunião foi consensualizado que este problema deve, para já, ser resolvido de acordo com as soluções técnicas existentes para as situações de concurso aparente,<sup>32</sup> e que aquando de uma eventual alteração legislativa do regime de gestão dos animais, constante da Lei n.º 4/2016 e respectiva regulamentação complementar, se deve definir uma melhor solução para eliminar este problema de concurso entre as leis.

Independentemente de existirem soluções técnicas para as situações de concurso aparente, a Comissão manifesta a sua preocupação com as situações de incoerência entre aspectos materiais e de regime sancionatório, em especial por se tratar de duas iniciativas legislativas temporalmente tão próximas, e manifesta o desejo de que, na fase de preparação das iniciativas legislativas, seja prestada uma maior atenção ou sejam criados os necessários mecanismos para evitar a ocorrência futura de situações semelhantes, a bem da unidade, da certeza e da coerência do sistema jurídico.

4. Para além do agravamento das sanções, referido no ponto anterior a propósito do regime sancionatório, a proposta de lei contém dois **aspectos inovadores**, quando comparada com o regime actualmente vigente ao abrigo do Decreto-Lei n.º 45/86/M, de 29 de Setembro: a designação de uma autoridade científica e o reforço da gestão do comércio local de espécimes de espécies protegidas.

<sup>32</sup> *Vd. Manuel Leal-Henriques, Anotação e Comentário ao Código Penal de Macau, Volume I (artigos 1.º a 38.º), Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Macau, 2013, pp. 365-368.*



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

4.1. De acordo com a Nota justificativa que acompanha a presente iniciativa legislativa, «para cumprimento das obrigações decorrentes da Convenção, a presente proposta de lei designa o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais como autoridade científica da RAEM, fixando as suas competências, nomeadamente, dar parecer no âmbito do processo de licenciamento sobre as operações de comércio dos espécimes das espécies ameaçadas de extinção, bem como acerca do transporte e das instalações destinadas a albergar os espécimes de animais vivos».

De acordo com o artigo IX da Convenção, para além da designação de uma ou várias autoridades administrativas, as Partes devem designar, pelo menos, uma autoridade científica. A alínea 2) do artigo 25.º da proposta de lei determina que o IACM é a autoridade científica da RAEM e, por seu turno, o artigo 27.º consagra as competências desta autoridade. De entre as competências legalmente fixadas, importa dar realce à que diz respeito à emissão de parecer atestando que o comércio internacional não prejudica a sobrevivência das espécies protegidas, o qual é um requisito indispensável para que a DSE, enquanto autoridade administrativa, emita os necessários certificados CITES que viabilizam determinados actos de comércio internacional. Este parecer é baseado em critérios científicos, uma vez que «a comercialização das espécies da fauna e flora selvagens, incluindo os respectivos tipos de produtos e quantidades, está sujeita às características biológicas das mesmas, nomeadamente às características das populações e hábitos ecológicos, cuja definição cabe exclusivamente aos cientistas»<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Jiang Zhigang, «Non-detrimental Findings...», *ob. cit.*, p. 495.



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

4.2. Para melhor concretizar os objectivos da Convenção, o proponente optou por incluir na proposta de lei a regulação do comércio local de espécies protegidas. Esta regulação não decorre directamente das obrigações internacionais impostas pela Convenção, mas é por ela acolhida. Isto porque o n.º 1 do artigo XIV da Convenção CITES determina que as disposições da Convenção «não afectam de modo algum o direito das Partes de adoptar: a) Medidas internas mais rígidas no que se refere às condições a que estão sujeitos o comércio, a captura ou recolha, a posse ou o transporte de espécimes de espécies incluídas nos apêndices I, II e III, medidas essas que podem ir até à sua proibição total; ou b) Medidas internas que restrinjam ou proibam o comércio, a captura ou a recolha, a posse ou o transporte de espécies não incluídas nos apêndices I, II ou III».

Assim, a proposta de lei prevê limitações ao comércio local de espécies protegidas, incluindo a posse de espécimes, mais rígidas do que aquilo que é exigido pela Convenção e do que vigora ao abrigo do Decreto-lei n.º 45/86/M, de 29 de Setembro. Em especial, o artigo 21.º consagra:

- i. A proibição total de comércio local de espécimes das espécies incluídas no apêndice I, nomeadamente a compra, proposta de compra, a venda e a proposta de venda, com ou sem fins comerciais (artigo 21.º, n.º 1, 1ª parte);
- ii. A proibição total de utilização desses espécimes com fins lucrativos (artigo 21.º, n.º 1, *in fine*);
- iii. A proibição de posse,<sup>34</sup> com fins comerciais, de espécimes das espécies incluídas no apêndice I que tenham sido adquiridos ou importados em infracção às regras constantes da proposta de lei (artigo 21.º, n.º 2).

<sup>34</sup> Na versão portuguesa do artigo XIV da Convenção, o termo «detenção», constante da versão publicada no Boletim Oficial de Macau, n.º 8, de 22 de Fevereiro de 1986, foi alterado para «posse» na versão actualizada, publicada no Suplemento ao *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau*, n.º



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

5. Pelo exposto e a nível de apreciação genérica, a Comissão é de opinião que a presente proposta de lei contém os mecanismos necessários e suficientes para aumentar a capacidade de execução da Convenção CITES em Macau. As medidas de gestão estipuladas na proposta de lei contribuem para a melhor concretização do objectivo de protecção das espécies de fauna e flora selvagens ameaçadas de extinção, levando a que Macau contribua activamente para tal objectivo, dando cumprimento às suas obrigações internacionais e concretizando a função que incumbe aos povos e aos Estados, os quais «são e devem ser os melhores protectores da sua fauna e flora selvagens».<sup>35</sup>

6. Para além da apreciação genérica apresentada nos pontos anteriores, a análise efectuada na Comissão teve como propósito, nos termos do artigo 119º do Regimento da Assembleia Legislativa, apreciar a adequação das soluções concretas aos princípios subjacentes à proposta de lei e assegurar a perfeição técnico-jurídica das disposições legais. Nestes termos, a **análise na especialidade** da proposta de lei foi feita em estreita colaboração com o proponente e assumiu natureza essencialmente técnica. Para essa análise, fez-se uso de instrumentos de trabalho disponibilizados pelo Secretariado da Convenção para auxiliar as Partes a preparar a respectiva legislação interna para execução da Convenção CITES, nomeadamente «*A Checklist for Reviewing CITES Legislation*» e «*Model Law on International Trade in Wild Fauna and Flora*».

---

47, II Série, de 23 de Novembro de 2016, através do Aviso do Chefe do Executivo n.º 78/2016. Também na alínea a) do n.º 1 do artigo VIII passou adequadamente a constar o termo «posse», quando antes se falava em «destruição», numa tradução errónea da expressão «possession», constante da versão autêntica do texto da Convenção em língua inglesa.

<sup>35</sup> Prefácio da Convenção.



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

Das questões analisadas e das alterações introduzidas no articulado, cumpre destacar as seguintes:

• **Artigo 2.º - Definições**

*Alínea 1) - «Convenção»:* A identificação da Convenção constava, na versão inicial da proposta de lei, do artigo relativo ao objecto mas, dada a existência de um artigo sobre definições, considerou-se que seria mais adequado fazer-se tal identificação neste artigo. Razão pela qual foi aditada a alínea 1) do artigo 2.º e, conseqüentemente, alterada a redacção do artigo 1.º. A inclusão da identificação da Convenção no artigo das definições tem paralelo em leis vigentes em Macau, nomeadamente na alínea 6) do artigo 2.º da Lei n.º 2/2013 (Lei da investigação de acidentes e incidentes da aviação civil e da protecção da informação de segurança aérea).

*Alínea 2), subalínea (1) – «Apêndice I»:* A definição de «Anexo I», constante da alínea 3) do artigo 2.º da versão inicial, incluía uma parte final determinando que o comércio dos espécimes por ela abrangidos «só poderá ser autorizado, em circunstâncias excepcionais, de modo a não pôr ainda mais em perigo a sobrevivência das referidas espécies». Considerando que esta frase se refere ao regime substantivo e não à definição propriamente dita, foi a mesma retirada da definição e incluída no n.º 2 do artigo 4.º, respeitante aos princípios gerais.

Na versão em língua portuguesa, a referência aos *anexos* da Convenção constante da versão inicial da proposta de lei (à semelhança do que acontece no Decreto-lei n.º 45/86/M, de 29 de Setembro) foi alterada para *apêndices*, por força da terminologia adoptada no texto da Convenção, publicado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 78/2016.



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

*Alínea 5) - «Objectos pessoais ou de uso doméstico»:* A versão inicial da proposta de lei continha a definição da expressão «espécimes de uso doméstico ou que sejam objectos pessoais» [alínea 9)]. Considerou-se mais adequado, contudo, que o termo a definir fosse correspondente ao conceito utilizado no n.º 3 do artigo VII da Convenção e que é reproduzido na alínea 4) do artigo 16.º e no artigo 17.º da proposta de lei. Razão pela qual foi alterado o termo a definir, mantendo-se o conteúdo da definição.

*Alínea 6) - «Comércio externo»:* A versão inicial da proposta de lei continha uma definição de «comércio» [alínea 6)]. Tendo em consideração que esta iniciativa legislativa regula tanto o comércio internacional como o comércio local, especificou-se qual destas realidades está incluída na definição constante da alínea 6) do artigo 2.º. Tal como anteriormente referido no presente Parecer, optou-se por utilizar o conceito «comércio externo», em detrimento de «comércio internacional» referido na designação da Convenção, em virtude do estatuto político-administrativo da RAEM e da terminologia utilizada na Lei do comércio externo (Lei n.º 7/2003).

Ao nível dos actos abrangidos por este conceito, a nova redacção, no respeito do regime constante da Convenção,<sup>36</sup> autonomiza a «introdução proveniente do mar» enquanto acto de comércio externo próprio e abdica de percepcioná-la como um tipo de importação, tal como acontecia na versão inicial da proposta de lei.

*Alínea 9) - «Trânsito»:* A redacção da definição de «trânsito», constante da alínea 9) do artigo 2.º, foi alterada com o objectivo de se fazer a sua compatibilização com a interpretação adoptada pela Resolução da Conferência das

<sup>36</sup> Quanto ao âmbito de aplicação do conceito «introdução proveniente do mar», *vd.* Resolução da Conferência das Partes 14.6 (Rev. CoP16).



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

Partes 9.7 (Rev. CoP15). Assim, foi aditada a expressão «e que permaneçam sob controlo alfandegário», elemento que decorria do disposto no n.º 1 do artigo VII da Convenção e que se encontrava ausente da definição constante da versão inicial da proposta de lei. Foi ainda substituída a expressão «transporte entre dois pontos fora da RAEM» por «passagem pela RAEM», por forma a aproximar-se a redacção da definição de «trânsito», constante da proposta de lei, da definição congénere constante da alínea 7) do artigo 2.º da Lei do comércio externo (Lei n.º 7/2003): «a passagem de mercadorias pela RAEM para o próximo destino».

*Alínea 10) - «Criação em cativeiro»:* A redacção desta definição foi alterada por forma a reflectir o conteúdo da Resolução da Conferência das Partes 10.16 (Rev.), a qual distingue os conceitos de «cativeiro» e «meio controlado». Eliminou-se a referência a «descendência», substituindo-a por «animais» para permitir uma mais fácil diferenciação do âmbito de aplicação deste conceito e o conceito de «reprodução artificial», constante da alínea 11), o qual se aplica a plantas.

*Alínea 11) - «Reprodução artificial»:* A redacção desta definição foi alterada por forma a reflectir o conteúdo da Resolução da Conferência das Partes 11.11 (Rev. CoP15).

*Alínea 12) - «Criadores e viveiristas»:* A alteração da definição constante da alínea 13) do artigo 2.º da versão inicial visou a adopção de termos jurídicos próprios do direito civil, a fim de aumentar o rigor, a certeza e a segurança jurídica do regime ora aprovado. Assim, os termos «doação, cedência, troca ou comercialização» foram substituídos pelos conceitos «compra e venda, doação, aluguer, empréstimo ou troca».

28



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

*Alínea 14) - «Instituições científicas»:* O proponente manifestou o desejo de aditar esta definição à proposta de lei, dando conteúdo ao conceito utilizado na alínea 4) do n.º 1 do artigo 24.º e na alínea 8) do artigo 26.º da nova versão da proposta de lei. O conteúdo da definição abrange qualquer entidade que possua espécimes das espécies protegidas para fins científicos ou educativos.

• **Artigo 3.º - Princípio da unidade**

A opção legislativa subjacente à proposta de lei é a de fazer uso dos apêndices da Convenção CITES para determinar quais as espécies protegidas no direito interno, em vez de aprovar listas próprias das espécies protegidas em Macau (ao contrário do que acontece, por exemplo, em Hong Kong onde a legislação local inclui tais listas de espécies protegidas<sup>37</sup>). Ou seja, o direito interno adopta as listas constantes do instrumento de direito internacional e dá-lhes relevância para efeitos de aplicação da legislação local. Portanto, o regime legal ora aprovado só se torna completo através da conjugação da lei de Macau e dos apêndices da Convenção.

Para dar cobertura a esta opção, sentiu-se a necessidade de consagrar o *princípio da unidade*.<sup>38</sup> Assim, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º, os apêndices da

<sup>37</sup> Parte II da *Protection of Endangered Species of Animals and Plants Ordinance (Chapter 586)*.

<sup>38</sup> O princípio da unidade já se encontra consagrado no ordenamento jurídico de Macau, designadamente no artigo 3.º da Lei n.º 4/2002 – Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional:

«Artigo 3.º

*Princípio da unidade*

*1. As disposições dos actos internacionais aplicáveis e as da presente lei são tidas em conjunto como um único diploma a partir da data da publicação no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau do acto internacional aplicável em que se encontram inseridas e enquanto esse acto vincular internacionalmente a República Popular da China.*



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

Convenção consideram-se como fazendo parte integrante da (proposta de) lei. Ou seja, mesmo tratando-se de dois tipos distintos de instrumentos jurídicos, a lei e os apêndices da Convenção formam um sistema normativo unitário e só através da sua conjugação se consegue perceber os respectivos comandos legais. Tal como defendido anteriormente pela Assembleia Legislativa, o princípio da unidade adopta «uma técnica legislativa mista, nos termos da qual as normas internacionais e as normas internas (...) formam uma unidade: a do Direito».<sup>39</sup>

Da consagração deste princípio da unidade decorrem três corolários:

i. As alterações aos apêndices são feitas nos termos previstos na Convenção e as mesmas produzem efeitos no direito interno da RAEM desde o momento da sua publicação, enquanto acto de direito internacional, no *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau*. Desta forma evita-se alterações legislativas regulares apenas com o propósito de actualizar listas cujo conteúdo não depende da vontade política do legislador local, antes são determinadas pelas obrigações internacionais decorrentes da vigência da Convenção CITES em Macau. Esta decorrência ficou consagrada no n.º 2 do artigo 3.º da proposta de lei, nos termos do qual «os apêndices são emendados nos termos previstos na Convenção e vigoram na RAEM a partir da data da sua publicação no *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau* e enquanto vincularem internacionalmente a República Popular da China». A

---

2. *Qualquer remissão da presente lei ou para a presente lei constitui simultaneamente uma referência ao acto ou actos internacionais aplicáveis.»*

<sup>39</sup> Parecer n.º 2/II/2002, da 3.ª Comissão Permanente da II Legislatura da Assembleia Legislativa, relativo à análise na especialidade da proposta de lei intitulada «Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional».



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

publicação oficial é, assim, o único requisito para que as alterações aos apêndices passem a vigorar na ordem jurídica interna.<sup>40</sup>

ii. A interpretação da lei deve ser feita, em primeiro lugar de acordo com as definições constantes do artigo 2.º, as quais seguem de perto os conceitos constantes do artigo I da Convenção; e, em segundo lugar, de acordo com o espírito do instrumento de direito internacional que se está a executar (adoptando-se um método de “interpretação segundo a Convenção”). Esta interpretação deve seguir o texto da própria Convenção, bem como os documentos emitidos no seio da estrutura nela prevista, nomeadamente através de resoluções (“*resolutions*”) e decisões (“*decisions*”) tomadas pela Conferência das Partes.<sup>41</sup> Esta decorrência ficou consagrada no n.º 3 do artigo 3.º da proposta de lei, nos termos do qual «interpretação da presente lei deve ser feita de acordo com a Convenção e com os documentos da Conferência das Partes concretizando o seu sentido», sem prejuízo do disposto no artigo 2.º, relativo às definições;

iii. Por fim, a Convenção deve servir para suprir eventuais carências de regulamentação interna. Nestes termos, prevê a parte final do n.º 3 do artigo 3.º da proposta de lei que se aplica «o disposto na Convenção aos casos omissos» da lei.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Sobre este aspecto esclarece o Parecer n.º 2/II/2002, da 3.ª Comissão Permanente da II Legislatura da Assembleia Legislativa: «No domínio do direito internacional convencional (multilateral ou bilateral) a publicidade dos actos (que não só os tratados) é especialmente importante, não só porque obviamente é necessário que sejam conhecidos os textos dos tratados (que valem como lei e portanto é preciso que se saiba que existem) mas porque é também essencial saber desde quando é que se aplicam e como é que se aplicam. (...) É, portanto, a partir da publicidade dos textos dos tratados, dos actos a eles respeitantes, bem como demais actos que haja de cumprir que se torna possível no nosso sistema a própria aplicação do direito internacional».

<sup>41</sup> Nos termos da alínea e) do n.º 3 do artigo XI da Convenção, compete à Conferência das Partes «formular recomendações tendentes a melhorar a aplicação da presente Convenção».

<sup>42</sup> A aplicação subsidiária da Convenção aos casos omissos encontrava-se prevista no artigo 27.º da versão inicial da proposta de lei.



• **Artigo 4.º - Princípios gerais**

O novo artigo 4.º reúne normas gerais que decorrem do texto da Convenção e que se encontravam dispersas, ou meramente implícitas, no articulado da versão inicial da proposta de lei.

O n.º 1 estabelece o *princípio do condicionamento*<sup>43</sup> de determinados actos de comércio internacional ou local que, de outra forma, seriam livres. Prevê-se que «o comércio externo, o comércio local, a posse e o transporte de espécimes das espécies incluídas nos apêndices da Convenção estão sujeitos aos condicionamentos previstos na presente lei». Esta norma serve, ainda, para delimitar o âmbito de aplicação objectivo da lei, listando os actos que, nos capítulos subsequentes, serão objecto de regulação, e para atribuir à Administração o poder de controlar tais actos.<sup>44</sup>

O n.º 2 densifica o espírito subjacente à protecção dispensada às espécies que enfrentam maiores riscos de extinção, *i.e.*, as espécies incluídas no apêndice I. Para estes casos vigora o *princípio da excepcionalidade*, segundo o qual o condicionamento do comércio externo e demais actos previstos no número anterior deve ser particularmente estrito e as autorizações para que possam ocorrer devem assumir natureza excepcional. Segundo o n.º 2 do artigo 4.º, «os actos previstos no número anterior respeitantes a espécimes das espécies incluídas no apêndice I só podem ser autorizados em circunstâncias excepcionais, de modo a não pôr ainda mais em perigo a sobrevivência das referidas espécies». Esta norma, que transpõe

<sup>43</sup> *Vd.* Ponto 3.1. do presente Parecer, relativo ao regime de condicionamento do comércio internacional de espécimes das espécies protegidas.

<sup>44</sup> A inclusão de uma norma com este conteúdo no direito interno das Partes é considerada pelo Secretariado da Convenção como “essencial”: «*It is essential that any national law contain a general clause empowering the government to control international trade (and also domestic trade, possession and transport) in any species of animal or plant for conservation purposes.*», Ponto 1 da *CITES Legislation Checklist*.



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

para o direito interno o disposto na parte final do n.º 1 do artigo II da Convenção, encontrava-se prevista na segunda parte da alínea 3) do artigo 2.º da versão inicial da proposta de lei. Contudo, devido à sua relevância em termos de princípios fundamentais de todo o regime de protecção instaurado pela Convenção CITES e à sua natureza dispositiva, considerou-se dever a mesma ser incluída num artigo sobre princípios gerais e não na definição do que se entende por Apêndice I.

O n.º 3 estabelece critérios para aferir a adequabilidade das condições de transporte de espécimes vivos. O transporte destes espécimes representa um risco adicional para os animais e plantas e origina altos níveis de mortalidade quando efectuado em condições inadequadas.<sup>45</sup> O n.º 3 do artigo VIII da Convenção determina, em termos gerais, que as Partes «devem assegurar que todos os espécimes vivos sejam tratados adequadamente quando estes se encontrem em trânsito, em permanência, ou no decurso do transporte, de forma a minimizar o risco de ferimentos, doença ou maltrato».<sup>46</sup> Esta disposição geral é acolhida no n.º 3 do artigo 4.º da proposta de lei e é concretizada noutras disposições em sede de requisitos para a emissão dos certificados CITES exigidos para diferentes actos, nomeadamente na alínea 2) do n.º 2 do artigo 10.º, na alínea 2) do n.º 2 do artigo 13.º e na alínea 7) do artigo 27.º.<sup>47</sup> A versão inicial da proposta de lei incluía uma norma equivalente sobre transporte (artigo 9.º).

O n.º 4 regula o comércio com países ou regiões que não sejam partes da Convenção e sujeita-o às mesmas regras que se aplicam ao comércio *entre* Partes: «O disposto na presente lei é aplicável ao comércio externo de espécimes das espécies incluídas nos apêndices da Convenção mesmo que os Estados de

<sup>45</sup> *Vd.* Willem Wijnstekers, *The Evolution of CITES*, *ob. cit.*, pp. 486-492.

<sup>46</sup> Os artigos III, IV, V e VII da Convenção contêm normas adicionais relativas ao transporte de espécimes vivos. *Vd.* Resolução da Conferência das Partes 10.21 (Rev. CoP14).

<sup>47</sup> A alínea 3) do n.º 2 do artigo 6.º e a alínea 2) do n.º 1 do artigo 9.º versam sobre as condições de alojamento e tratamento dos espécimes vivos.



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

importação, exportação ou reexportação não sejam Partes da Convenção». A própria Convenção, no seu artigo X, prevê a possibilidade de serem aceites documentos equivalentes aos certificados CITES «que satisfaçam as condições exigidas para a concessão de tais (...) certificados, sempre que tenham sido emitidos pelas autoridades competentes» de um Estado que não seja Parte da Convenção.<sup>48</sup> A inclusão desta norma na proposta de lei visa esclarecer o âmbito de aplicação da lei ora em análise a este tipo de comércio, no seguimento do recomendado pelo Secretariado da Convenção.<sup>49</sup>

O n.º 5 determina que as disposições da presente iniciativa legislativa «não prejudicam a aplicação da legislação em vigor em matéria de gestão de animais ou de controlo sanitário, fitossanitário ou de quarentena de plantas e animais». Esta norma constava do artigo 26.º da versão inicial da proposta de lei. A nova inserção sistemática permite erigi-la a um princípio geral e visa dar cabal resposta às recomendações do Secretariado da Convenção.<sup>50</sup> Na redacção foi aditada a expressão «gestão de animais» por forma a salvaguardar a aplicação da parte correspondente da Lei n.º 4/2016, nomeadamente o seu capítulo III e o regime sancionatório.

• **Artigo 5.º - Proibição geral**

O n.º 1 do artigo 5.º concretiza o princípio do condicionamento, consagrado no artigo 4.º em sede de princípios gerais, e estabelece que tal comércio é proibido se não for acompanhado dos certificados CITES. O Secretariado da Convenção

<sup>48</sup> *Vd.* Resolução da Conferência das Partes 9.5 (Rev. CoP15).

<sup>49</sup> Nos termos do ponto 19 da *CITES Legislation Checklist*, «it is necessary, to avoid all possible doubts, to state that the legislation is applicable to trade in CITES specimens with any country, whether a Party or not».

<sup>50</sup> Nos termos do ponto 5 da *CITES Legislation Checklist*, «it should be made clear in the law or act that it is in addition to other domestic measures, wildlife laws, Customs, public health etc., and nothing in the legislation affects the operation of these other laws».



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

recomenda, precisamente, que a legislação de execução da Convenção contenha normas proibitivas tais como a ora incluída no articulado.<sup>51</sup>

O n.º 2 visa estabelecer a relação entre a presente proposta de lei e a legislação reguladora das actividades de comércio externo, nomeadamente a Lei n.º 7/2003. Tal como mencionado no Ponto 3.1. do presente Parecer, a exigência da documentação CITES é feita cumulativamente com a documentação exigida por lei para as operações de comércio externo sujeitas ao regime de licença, previsto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei do comércio externo. Assim, nos termos da norma ora incluída na proposta de lei, «sem prejuízo do disposto no número anterior, a importação, a exportação e a reexportação de espécimes das espécies incluídas nos apêndices da Convenção estão sujeitas à apresentação das respectivas licenças, nos termos da regulamentação complementar à presente lei». Isto significa que os requisitos legais para a prática dos actos de comércio externo só estão cumpridos quando o agente, aquando da sua passagem pela fronteira aduaneira, exiba dois documentos: as *licenças* de comércio externo (onde se inclui a licença de importação, de exportação ou de reexportação) e os *certificados* CITES.

Por regra, na RAEM vigora a liberdade de circulação de mercadorias (artigo 3.º da Lei n.º 7/2003). O condicionamento desta liberdade e a sujeição ao “regime de licença” previsto na Lei n.º 7/2003 depende da inclusão da mercadoria nas suas Tabela A ou B (regime geral), ou de uma previsão autónoma estabelecendo um regime especial de licença. Uma vez que grande parte dos animais e plantas protegidos pela Convenção CITES não estão incluídos nas Tabelas A e B da Lei n.º 7/2003, não estão sujeitos ao regime geral de licença.

<sup>51</sup> Nos termos do ponto 2 da *CITES Legislation Checklist*, «there should be a more specific provision prohibiting the import, export, re-export, and introduction from the sea of specimens listed in the schedules of the law other than in accordance with the provisions of the law or any of its implementing regulations».



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

Contudo, da conjugação do n.º 2 do artigo 5.º com a alínea 2) do artigo 41.<sup>o52</sup> da proposta de lei resulta que a legislação complementar irá prever um regime especial de licença para os actos de comércio externo que tenham por objecto espécimes de espécies protegidas ao abrigo da Convenção CITES.

A redacção da norma do n.º 2 do artigo 5.º permitiu a eliminação, ao longo de todo o articulado,<sup>53</sup> da referência a “licenças e certificados” que constava da versão inicial da proposta de lei. A previsão de dois tipos de documentos, emitidos com bases legais distintas ainda que pela mesma entidade administrativa (a DSE, actuando tanto na qualidade de autoridade administrativas para efeitos da Convenção CITES, como na qualidade de órgão administrativo com competência delegada para a emissão de licenças do comércio externo), poderia ser fonte de dúvidas na interpretação e aplicação da futura lei. Assim, abdicou-se de fazer menção a licenças, deixando a sua regulação para o regulamento administrativo complementar, ficando na Lei de execução da Convenção CITES apenas a referência aos certificados CITES.

- **Secção II – Importação; Secção III – introdução proveniente do mar; Secção IV – exportação; e Secção V – Reexportação (artigos 6.º a 15.º)**

Os artigos 6.º a 15.º visam consagrar no direito interno a regulamentação do comércio de espécimes de espécies incluídas nos apêndices I, II e III da Convenção, a qual está prevista nos seus artigos III, IV e V, respectivamente.

A versão inicial da proposta lei fazia o mesmo nos artigos 4.º a 6.º. A técnica legislativa então adoptada foi a de regular cada acto de comércio em

<sup>52</sup> Nos termos do qual, «o Chefe do Executivo aprova, por regulamento administrativo complementar, as disposições que se mostrem necessárias à execução da presente lei, nomeadamente em matéria de: 2) Regime especial de licença, para efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 7/2003 (Lei do comércio externo), alterada pela Lei n.º 3/2016».

<sup>53</sup> Com excepção do artigo 16.º.



artigos próprios<sup>54</sup> e cada artigo abranger a regulamentação do comércio de espécimes de espécies incluídas em todos os apêndices.<sup>55</sup> Esta opção, apesar de tecnicamente correcta, originava artigos extensos e complexos, dificultando a compreensão do regime constante de cada artigo. Por esta razão, optou-se por uma sistematização diferente, criando secções distintas para cada acto de comércio externo e, dentro de cada secção, uma separação da regulação de cada apêndice por uma artigo próprio.<sup>56</sup> Esta opção resulta numa mais fácil identificação, por parte do intérprete-aplicador, da norma relevante face ao acto de comércio e ao apêndice em causa, ainda que possa resultar num articulado algo repetitivo.

- **Artigo 16.º - Isenção de licenças e certificados**

A redacção do artigo 10.º da versão inicial da proposta de lei suscitava questões relacionadas com a utilização no seu proémio apenas de certos actos de comércio externo, nomeadamente, por não incluir a ‘introdução proveniente do mar’ no seu âmbito de aplicação. Para solucionar esta questão, a nova versão da proposta de lei utiliza o conceito de ‘comércio externo’, passando o âmbito de aplicação da norma de isenções a abranger todos os actos referidos na definição de «comércio externo», constante da alínea 6) do artigo 2.º.

Por outro lado, sendo o artigo 16.º a única norma onde existe regulação material relativa ao documento intitulado ‘licença’, o seu proémio clarifica que tais licenças são os documentos obtidos nos termos no n.º 2 do artigo 5.º, ou seja,

<sup>54</sup> Designadamente, a importação no artigo 4.º, a introdução proveniente do mar no artigo 5.º e a exportação e reexportação no artigo 6.º.

<sup>55</sup> Por exemplo, o artigo 4.º (importação) regulava o comércio de espécies do apêndice I nos n.ºs 1 e 2, do apêndice II nos n.ºs 3 e 4, e do apêndice III nos n.ºs 5 e 6.

<sup>56</sup> A Convenção apresenta uma terceira opção, agrupando as normas por apêndices e regulando em cada artigo os diferentes actos de comércio que digam respeito às espécies incluídas no respectivo apêndice.



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

são as licenças do comércio externo previstas no regime especial a aprovar por regulamento administrativo complementar, nos termos da alínea 2) do artigo 41.º.

A redacção da alínea 4) foi simplificada, constando deste artigo apenas a previsão da isenção relativa a objectos pessoais ou de uso doméstico, uma vez que a sua regulação é feita num artigo autónomo (artigo 17.º).

O conteúdo dos artigos 16.º e 17.º segue o disposto no artigo VII da Convenção e as recomendações do Secretariado da Convenção constantes dos pontos 38 a 47 da *CITES Legislation Checklist*. Estas recomendações fazem apelo a várias resoluções da Conferência das Partes relativas a conceitos constantes da norma de isenção, nomeadamente:

- Espécies anteriores à Convenção [*Res. Conf 13.6 (Rev. CoP16)*];
- Objectos pessoais ou de uso doméstico [*Res. Conf 13.7 (Rev. CoP16)*];
- Criação em cativeiro [*Res. Conf 10.16 (Rev.) e Res. Conf 12.10 (Rev. CoP15)*];
- Reprodução artificial [*Res. Conf 11.11 (Rev. CoP15)*];
- Empréstimos, doações ou trocas não comerciais de espécimes de herbário ou de museu [*Res. Conf 11.15 (Rev. CoP12)*].

• **Artigo 17.º - Objectos pessoais ou de uso doméstico**

O conteúdo deste artigo corresponde à alínea 4) do artigo 10.º da versão inicial da proposta de lei.

Na versão inicial, a isenção abrangia três tipos de espécimes: *i.* Espécimes de uso doméstico; *ii.* Espécimes que sejam objectos pessoais; e *iii.* Espécimes que



sejam lembranças turísticas. Contudo, analisado o n.º 3 do artigo VII da Convenção e a Resolução da Conferência das Partes 13.7 (Rev. CoP16), concluiu-se que as lembranças turísticas não devem ser autonomizadas, uma vez que fazem parte do conceito geral «objectos pessoais ou de uso doméstico». Por esta razão, a menção a lembranças turísticas foi eliminada da norma em análise.<sup>57</sup>

- **Artigo 18.º - Validade**

O prazo de validade dos certificados emitidos ao abrigo da lei de execução da Convenção CITES não constava da versão inicial da proposta de lei. Considerando o disposto no n.º 2 do artigo VI da Convenção e no ponto 31 da *CITES Legislation Checklist*,<sup>58</sup> e a relevância deste prazo para a saber se um acto de comércio externo está ou não devidamente titulado, foi aditada a previsão de que «os certificados referidos na presente lei são válidos por seis meses».

- **Artigo 13.º da versão inicial – Documentos caducados**

O artigo 13.º da versão inicial da proposta de lei consagrava um dever de devolução de documentos caducados por decurso do prazo, e previa que a sua violação era sancionada, a título de infracção administrativa, com multa de 1 000 patacas (artigo 24.º, n.º 3).

O dever de devolução de documentos servia para prevenir situações de utilização abusiva de certificados caducados. Contudo, considerou-se que o mesmo seria inexecutável, uma vez que poderia implicar um aumento do trabalho

<sup>57</sup> O ponto 40 da *CITES Legislation Checklist* determina que «a definition of 'personal or household effects' should be included in the legislation [vd. Alinea 5) do artigo 2.º da proposta de lei]. It is important to note that Article VII.3 specifies when the derogation does not apply. It is recommended that legislation follows Resolution Conf. 13.7 (Rev. CoP16)».

<sup>58</sup> «The period of validity of permits should be specified in the legislation (...)».



administrativo para efectivar a correspondente responsabilidade pela infracção administrativa e que representava um ónus excessivo para os particulares, quando o dever de verificação da validade dos documentos incumbe às autoridades alfandegárias. Por esta razão, a nova versão da proposta de lei deixou de prever tal dever de devolução dos documentos caducados.

• **Artigo 21.º - Proibição geral (comércio local)**

A alínea a) do n.º 1 do artigo XIV da Convenção dá liberdade às Partes para adoptarem «medidas internas mais rígidas no que se refere às condições a que estão sujeitos o comércio, a captura ou recolha, a posse ou o transporte de espécimes de espécies incluídas nos apêndices I, II e III, medidas essas que podem ir até à sua proibição total».

A versão inicial da proposta de lei fazia uso dessa liberdade e continha medidas internas mais rígidas do que aquelas que correspondem às obrigações internacionais decorrentes da Convenção. Era o caso da proibição da «detenção de espécimes das espécies inscritas no anexo I que tenham sido adquiridos ou importados em infracção ao disposto na presente lei (n.º 1 do artigo 7.º)» e a norma que determinava que «são proibidas a compra, a proposta de compra, a aquisição para fins comerciais, a utilização com fins lucrativos e a venda, a detenção para venda, a proposta de venda e o transporte para venda de espécimes das espécies inscritas no anexo I (n.º 4 do artigo 7.º)».

A adopção destas medidas internas mais estritas tem como objectivo actuar sobre o consumo de espécies protegidas, em particular aquelas cujo nível de protecção é maior e que estão incluídas no apêndice I. Assim, o comércio internacional é desencorajado através da redução das necessidades de consumo e o dever de controlo, que incumbe primariamente aos países de origem nos termos do



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

artigo IV da Convenção, é partilhado pelas Partes destinatárias dos espécimes.<sup>59</sup> Estas medidas partem do pressuposto de que seria incongruente e inconsequente regular restritivamente o comércio internacional mas ignorar a situação local após a entrada, legal ou ilegal, dos espécimes no território aduaneiro da RAEM.

O artigo 21.º da nova versão da proposta de lei mantém a intenção legislativa subjacente à versão inicial da iniciativa legislativa. No entanto, dado o impacto que estas normas proibitivas podem ter na população local, considerou-se adequado que as mesmas constassem de um artigo autónomo, enfaticamente epigrafado de “proibição geral”, a abrir o capítulo da lei dedicado ao comércio local.

Nos termos do n.º 1 do artigo 21.º, é proibido o comércio local ou a utilização de espécimes das espécies incluídas no apêndice I (qualquer que seja o acto em causa). Note-se que o tipo de comércio abrangido é qualificado como sendo aquele que é feito *com fins comerciais* e a utilização a que é efectuada *com fins lucrativos*. Estes conceitos são nucleares na estrutura do regime decorrente da Convenção e constituem um dos requisitos para a emissão dos próprios certificados CITES.<sup>60</sup>

Relativamente à posse de espécimes das espécies incluídas no apêndice I, o n.º 2 deste artigo proíbe-a se tiver fins comerciais ou se os espécimes tiverem sido obtidos ou importados em infracção ao disposto na presente lei. No decurso da análise técnica da proposta de lei foi possível confirmar ser intenção do proponente que a proibição de posse de espécimes das espécies incluídas no

<sup>59</sup> *Vd.* J. M. Hutton, «Who Knows Best? Controversy over Unilateral Stricter Domestic Measures», in Jon Hutton and Barnabas Dickson (eds.), *Endangered Species Threatened Convention...*, *ob. cit.*, pp. 57-66.

<sup>60</sup> *Vd.* Artigos 2.º, alínea 13); 6.º, n.º 2, alínea 4); 9.º, n.º 1, alínea 3); 16.º, alínea 3); 17.º, alínea 1); e 23.º, alínea 2).



apêndice I recaia apenas sobre a posse com fins comerciais, deixando de fora situações de possuidores que tenham em seu poder tais espécimes a título pessoal ou particular, sem pretenderem obter ganhos económicos através da sua futura comercialização.

O n.º 3 do artigo 21.º mantém a excepção para os espécimes adquiridos ou obtidos antes de lhes ser aplicável a Convenção.<sup>61</sup>

A importância que esta proibição assume no regime ora em análise justifica que, a nível sancionatório, a sua violação constitua uma contravenção, punida com pena de multa de 200 000 a 500 000 patacas e perda dos espécimes a favor da RAEM (artigo 31.º, n.º 1).

• **Artigo 22.º - Título da posse ou detenção**

A versão inicial da proposta de lei proibia «a detenção de espécimes das espécies inscritas no anexo I que tenham sido adquiridos ou importados em infracção ao disposto na presente lei» (artigo 7.º, n.º 1) e determinava que essa detenção «é titulada pelas licenças ou certificados previstos na presente lei» (n.º 2 do artigo 7.º). Estas normas constavam de um artigo que reunia diferentes matérias, não só respeitantes à detenção, mas também sobre a proibição geral de comércio local.

O novo artigo 22.º autonomiza a norma relativa aos meios de prova da legalidade da posse de espécimes de espécies incluídas no apêndice I. De acordo com a nova redacção, a legalidade da posse pode ser aferida com base nos certificados CITES ou em qualquer outro documento, como por exemplo facturas comerciais. Com esta redacção abdicou-se, ainda, de regular a ‘cedência’ de

<sup>61</sup> Artigo 7.º, n.º 5, da versão inicial da proposta de lei.



espécimes de espécies inscritas nos apêndices II e III, como constava do n.º 3 do artigo 7.º da versão inicial, por desejo expresso do proponente e por o alargado âmbito de aplicação dessa norma não corresponder inteiramente à real intenção legislativa. O nível de risco inerente à inclusão das espécies nos apêndices II e III não justifica uma medida interna tão estrita, o que aliás não é exigido pela Convenção.

- **Artigo 23.º - Taxidermia**

A taxidermia – arte ou profissão de preparar cadáveres de animais, de modo que estes conservem, tanto quanto possível, certas características morfológicas que apresentavam em vida<sup>62</sup> – é uma actividade cujo exercício local fica condicionado em resultado do regime constante da proposta de lei. Por regra, esta actividade é proibida quando tenha como objecto animais incluídos no apêndice I, excepto quando diga respeito a espécimes adquiridos antes da entrada em vigor da Convenção ou antes dela se lhes aplicar ou quando se destine a fins científicos ou educativos.

O artigo 23.º corresponde ao artigo 8.º da versão inicial da proposta de lei, tendo sido alterada a respectiva epígrafe para melhor reflectir o conteúdo da norma, a qual diz tão-só respeito à taxidermia.

- **Artigo 24.º - Obrigatoriedade de registo e actualização**

Este artigo teve como base o disposto nos artigos 17.º e 18.º da versão inicial da proposta de lei, os quais previam o registo dos criadores e viveiristas, bem como a respectiva actualização através da comunicação regular do número de espécimes que têm em seu poder. Contudo, uma análise de outras normas da

<sup>62</sup> Grande Dicionário de Língua Portuguesa, Porto Editora, 2004.



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

versão inicial permitiu detectar a intenção de sujeitar outras pessoas ou entidades a registo, nomeadamente os importadores e exportadores [menção ao registo constante da alínea 6) do artigo 15.º da versão inicial], bem como os taxidermistas e as instituições científicas detentoras de espécimes de espécies protegidas [menção ao registo constante da alínea 9) do artigo 16.º da versão inicial].

Com base nesta análise, reuniu-se num só artigo as normas respeitantes ao registo, fazendo constar do n.º 1 do artigo 24.º a delimitação subjectiva da obrigatoriedade de registo e do n.º 2 a regulação da actualização desse registo, anteriormente constante do artigo 18.º.

- **Artigo 28.º - Competência (fiscalizadora)**

— Este artigo corresponde ao artigo 19.º da versão inicial da proposta de lei, com a alteração da redacção da epígrafe, que passou de ‘fiscalização’ para ‘competência’.

Em termos de sistematização, optou-se por separar as normas relativas à fiscalização (capítulo VI) das do regime sancionatório (capítulo VII).

- **Artigo 30.º - Apreensão**

Este artigo corresponde aos artigos 22.º e 23.º da versão inicial da proposta de lei. Como a matéria a regular tem a mesma natureza, conjugaram-se os dois artigos num só.

- **Artigo 31.º - Contravenção**

— Tal como anteriormente mencionado no ponto 3.3.1. do presente Parecer, a nova versão da proposta de lei prevê a existência de responsabilidade



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

contravencional para as violações mais graves, *i.e.*, aquelas que dizem respeito às proibições relativas às espécies incluídas no apêndice I.

O n.º 1 do artigo 31.º da proposta de lei optou por prever duas penas principais cumulativas:<sup>63</sup> a pena de multa de 200 000 a 500 000 patacas e a pena de perda dos espécimes a favor da RAEM. Considerou-se que o perigo para a sobrevivência das espécies incluídas no apêndice I justifica que os espécimes relacionados com a contravenção sejam *sempre* perdidos. Assim, tratando-se de uma pena principal, será sempre aplicada em conjunto com a pena de multa. Caso se tratasse de uma sanção acessória, essa declaração de perda seria uma mera possibilidade dependente do poder discricionário do Tribunal.

O Código de Processo Penal prevê a possibilidade de a multa por — contravenção ser paga voluntariamente até ao início da audiência de julgamento, quer na fase administrativa do processo (caso em que o pagamento é efectuado pelo mínimo sem quaisquer adicionais),<sup>64</sup> quer na fase judicial (caso em que o pagamento é igualmente efectuado pelo mínimo, acrescido do mínimo da taxa de justiça e custas).<sup>65</sup> Esta «possibilidade de pagamento voluntário da multa é uma decorrência do próprio sistema. Se o processo contravencional por contravenção censurada com multa visa sujeitar o agente a uma contrapartida pecuniária, então esse objectivo deve ser alcançado, antes de mais, através da sua própria colaboração, se possível, portanto, antes de o mecanismo judicial ser chamado a operar. Daí que o legislador tenha facultado, até ao último momento possível, esse pagamento, ou seja, até que se inicie a audiência destinada ao respectivo julgamento. (...) Óbvio se torna, no entanto, que se o agente retarda até esse

<sup>63</sup> Igual opção foi feita, a título de exemplo, nas contravenções previstas e punidas no n.º 2 do artigo 96.º (condução sob influência de álcool) e no n.º 2 do artigo 98.º (excesso de velocidade) da Lei n.º 3/2007 – Lei do Trânsito Rodoviário.

<sup>64</sup> Artigo 382.º, n.º 4, do Código de Processo Penal.

<sup>65</sup> Artigo 385.º, n.º 1, do Código de Processo Penal.



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

momento a satisfação da dívida, quando teve a oportunidade de o fazer antes, evitando pôr em andamento a máquina judiciária, então tem de sofrer alguma penalização e essa penalização será a de, satisfazendo embora a multa pelo seu mínimo, ter que pagar *taxa de justiça* (mínima) e as *custas* respectivas».<sup>66</sup>

O n.º 3 determina, para efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 382.º do Código de Processo Penal, o local em que o pagamento voluntário da multa pode ser efectuado na fase administrativa do processo. Considerando que existem três entidades com competência fiscalizadora – a DSE, o IACM e os Serviços de Alfândega – considerou-se adequado que seja apenas a DSE a entidade com competência para receber o pagamento voluntário da multa e, caso este não ocorra, remeter o processo a tribunal, independentemente de qual a entidade a que pertence o funcionário que levantou ou mandou levantar o auto de notícia. Tanto mais que a DSE é a entidade competente no âmbito das infracções administrativas, devendo portanto concentrar todas as funções a desempenhar nos processos sancionatórios, tanto na fase administrativa dos processos contravencionais como nos processos por infracção administrativa.

O n.º 4 do artigo 31.º visa responder à questão de saber se a pena de perda dos espécimes a favor da RAEM é aplicável quando o agente efectua o pagamento voluntário da multa. Neste caso, as razões de protecção das espécies ameaçadas de extinção justificam que esta pena seja, ainda assim aplicável e que o processo continue para a sua aplicação pelo juiz.<sup>67</sup> Poder-se-á perguntar qual a vantagem para o agente em fazer o pagamento voluntário da multa, admitindo a contravenção, se o processo continua para aplicação da outra pena principal: o

<sup>66</sup> Manuel Leal-Henriques, *Anotação e Comentário ao Código de Processo Penal de Macau*, Volume III (artigos 362.º a 499.º), Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Macau, 2014, p. 110.

<sup>67</sup> Quanto à separação, a nível processual, das penas principais cumulativas em caso de pagamento voluntário da multa *vd., inter alia*, os Acórdãos do Tribunal de Segunda Instância no Processo n.º 194/2010 e no Processo n.º 540/2010.



agente, reconhecendo que violou as normas proibitivas constantes da proposta de lei, garante que a multa é paga pelo seu mínimo, o que no caso em apreço é significativo, dada a amplitude da moldura sancionatória legalmente prevista.

• **Artigo 35.º - Concurso de infracções**

O artigo 35.º foi aditado ao articulado da proposta de lei por forma a solucionar problemas decorrentes da existência de diferentes normas com vocação de aplicação ao mesmo facto.

Em rigor, há a possibilidade de concorrência entre os regimes sancionatórios previsto nesta proposta de lei e noutras leis relacionadas com a gestão dos animais ou com o comércio externo. Este “concurso de normas”<sup>68</sup> é resolvido através da hierarquização, por via legal, de qual das normas sancionatórias se deve aplicar. Tal como explica a Leal-Henriques, no concurso aparente «o que se configura não é, pois, verdadeiramente, um concurso de ilícitos penais, mas tão simplesmente um *concurso de normas*, tudo se resumindo em saber qual delas se aplica ou deve aplicar a um caso concreto que à primeira vista apontava para uma pluralidade de infracções». <sup>69</sup> A determinação da norma aplicável pode resultar de expressa previsão legal, em que é a própria lei que «condiciona a aplicação de um preceito à não aplicação de outro, já que as duas não podem ser aplicadas conjuntamente, sob pena de violação do princípio *non bis in idem*». <sup>70</sup> É o que acontece com o artigo 126.º do Código Penal, que estabelece uma hierarquia entre crimes e contravenções, prevendo que o agente é punido a

<sup>68</sup> Vd. Luís Duarte d’Almeida, *O “Concurso de Normas” em Direito Penal*, Almedina, Coimbra, 2004, p. 10; Eduardo Correia, *A Teoria do Concurso em Direito Criminal*, Almedina, Coimbra, 1996, pp. 19-20.

<sup>69</sup> Vd. Manuel Leal-Henriques, *Anotação e Comentário ao Código Penal de Macau*, Volume I..., *ob. cit.*, p. 365.

<sup>70</sup> *Idem*, p. 367.



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

título de crime.<sup>71</sup> É, igualmente, o que sucede com o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro (Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento) que, ao estabelecer a hierarquia entre crimes ou contravenções por um lado, e infracções administrativas por outro, dá primazia aos primeiros.

Ainda que o Código Penal e Regime geral das infracções administrativas sejam subsidiariamente aplicáveis ao regime sancionatório da proposta de lei,<sup>72</sup> as respectivas normas sobre concurso de infracções mostram-se insuficientes. No caso do concurso entre a contravenção, prevista e punida nos termos do artigo 31.º, e o crime de desobediência, aplicado *ex vi* artigos 13.º e 26.º da Lei n.º 4/2016, o artigo 126.º do Código Penal não salvaguarda a aplicação da pena de perda dos espécimes a favor da RAEM. Esta pena é, como atrás foi referido, uma pena principal e a norma do Código Penal apenas manda aplicar as sanções acessórias: «Se o mesmo facto constituir simultaneamente crime e contravenção, o agente é punido a título de crime, sem prejuízo da aplicação das *sanções acessórias* previstas para a contravenção (itálico nosso)». Sem o novel artigo 35.º, correr-se-ia o risco de, por força da aplicação do crime de desobediência, não se poder declarar a perda dos espécimes a favor da RAEM por esta ter a natureza de pena principal e não de sanção acessória.

Ademais, o artigo ora aditado permite solucionar um problema prático de selecção da norma aplicável quando a concorrência existe entre duas ou mais infracções administrativas. O proponente insistiu para que a norma do concurso de infracções fosse redigida por forma a resolver igualmente esta questão, de natureza

<sup>71</sup> «Trata-se, no fundo, de um concurso de infracções de espécie diferente, a que o legislador dá cuidado jurídico pela via mais abrangente, que é a de considerar que, aplicando o regime estatuído para o crime, estará já a acautelar os interesses que a contravenção visava proteger. Ou seja: o mais absorve o menos», Manuel Leal-Henriques, *Anotação e Comentário ao Código Penal de Macau*, Volume II..., *ob. cit.*, p. 592.

<sup>72</sup> Nos termos do artigo 8.º do Código Penal e do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro, respectivamente.



essencialmente prática e que poderia encontrar resposta através da aplicação dos princípios gerais de Direito Penal, aplicáveis por força do disposto no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro.

- **Artigo 37.º - Reincidência**

Por razões de sistematização, o conteúdo deste artigo foi retirado do n.º 5 do artigo 24.º da versão inicial da proposta de lei e foi autonomizado numa secção comum aos dois tipos de responsabilidade infraccional previstos na proposta de lei. Esta norma dispensa um tratamento igual às situações de reincidência nas contravenções e nas infracções administrativas e constitui um regime especial face ao disposto no Código Penal. Se bem que, por regra, o preceituado para os crimes seja aplicável às contravenções (n.º 1 do artigo 124.º do Código Penal), o próprio Código exclui dessa aplicação as normas relativas à reincidência (artigo 127.º). Assim, para que exista reincidência em matéria contravencional é preciso uma previsão expressa constante de lei especial.

Relativamente à reincidência em matéria de infracções administrativas, o artigo 36.º segue o disposto no n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro, que determina que «quando valorada a reincidência, não podem ser previstos pressupostos e efeitos tão ou mais gravosos para o infractor que os constantes das disposições adequadas da lei penal», ou seja, os artigos 69.º e 70.º do Código Penal.

- **Artigos 39.º e 40.º - Responsabilidade das pessoas colectivas**

A versão inicial da proposta de lei não continha – e bem – qualquer norma prevendo a responsabilidade das pessoas colectivas. Uma vez que essa versão apenas previa infracções administrativas, aplicava-se subsidiariamente o disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro, que prevê que «os



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

entes colectivos, mesmo sem personalidade jurídica, são susceptíveis de responsabilidade por infracção administrativa».

Com a consagração de uma contravenção na nova versão da proposta de lei, o artigo 4.º *supra* citado deixa de ter aplicação à globalidade do regime sancionatório, passando a vigorar para as contravenções a regra da inadmissibilidade da responsabilidade penal de pessoas colectivas, prevista no artigo 10.º do Código Penal, segundo o qual «salvo disposição em contrário, só as pessoas singulares são susceptíveis de responsabilidade penal», incluindo-se aqui tanto a responsabilidade por crimes como por contravenções. Ou seja, para que as pessoas colectivas possam ser responsabilizadas pela prática das contravenções constantes da proposta de lei é preciso prevê-lo expressamente.

— No caso concreto das violações às regras do comércio internacional de espécies protegidas, é particularmente relevante o papel desempenhado por entes colectivos, nomeadamente empresas multinacionais. São eles que, por regra, dispõem dos meios para efectuar tal comércio internacional, seja de forma legal ou ilegal; são eles, portanto, os principais potenciais violadores das regras decorrentes da Convenção CITES e da lei que a executa. Assim, «torna-se premente que o direito penal abandone a sua base tradicional antropocêntrica e actue de forma eficaz na protecção dos bens jurídicos fundamentais da comunidade, responsabilizando directamente os principais actores da vida económico-social quando estes se encontrem envolvidos na prática de crimes». <sup>73</sup> Por esta razão, justifica-se a previsão da responsabilidade contravencional das pessoas colectivas cometidas no âmbito desta proposta de lei.

<sup>73</sup> António Manuel Abrantes, «A Responsabilidade Penal das Pessoas Colectivas na RAEM: Regra ou Excepção?», in Pedro Pereira de Sena e José Miguel Figueiredo (coords.), *Estudos Comemorativos dos XX Anos do Código Penal e do Código de Processo Penal de Macau*, Fundação Rui Cunha, Macau, 2016, p. 221.



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

- **Artigo 43.º - Entrada em vigor**

A nova versão da proposta de lei altera o período de *vacatio legis* inicialmente previsto. A versão inicial previa que a lei entrava em vigor 90 dias após a data da sua publicação, passando agora a prever-se o dia 1 de Setembro de 2017 para essa entrada em vigor. A opção por uma data específica permite maior certeza e segurança jurídicas sobre o momento a partir do qual as novas regras passam a vigorar na ordem jurídica local.

Por outro lado, o alargado período de *vacatio legis* visa dotar o DSE e as demais entidades envolvidas na aplicação da futura lei do tempo suficiente para realizar acções de formação e divulgação sobre o novo regime legal.

- **Ajustamentos técnico-jurídicos**

Para além dos aspectos abordados nos pontos anteriores, a Comissão considerou melhoramentos de redacção e sistematização de várias normas visando o seu aperfeiçoamento técnico-jurídico, sem reflexos no conteúdo substancial das mesmas.



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

IV – Conclusão

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

- a) É de parecer que a versão alternativa da proposta de lei reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;
- b) Sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

— Macau, 19 de Abril de 2017.

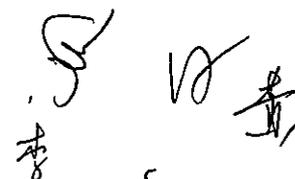
A Comissão,



Cheang Chi Keong  
(Presidente)



Chui Sai Peng, Jose  
(Secretário)





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

Victor Cheung Lup Kwan

Vong Hin Fai

José Maria Pereira Coutinho

Leong On Kei

Chan Meng Kam

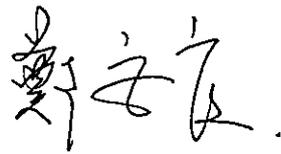
53



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



Lau Veng Seng



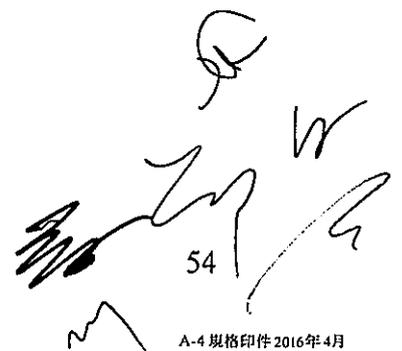
Zhen Anting



Lei Cheng I



Wong Kit Cheng



54