



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

*Foi*

*S*  
*M*  
*N*  
*y*

**2.ª Comissão Permanente**

**Parecer n.º 2/III/2008**

**Assunto:** Proposta de lei intitulada “Alterações à Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho”

*1*  
*2*  
*3*  
*4*  
*5*  
*6*  
*7*  
*8*  
*9*  
*10*

**I - Introdução**

A proposta de lei intitulada “Alterações à Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho” foi aprovada formalmente na generalidade em reunião Plenária realizada no dia 26 de Outubro de 2007.

A Senhora Presidente da Assembleia Legislativa distribuiu, no mesmo dia, a proposta de lei à 2.ª Comissão Permanente para exame e emissão de parecer. Para o efeito, a Comissão reuniu nos dias 05 e 11 de Dezembro de 2007, no dia 22 de Fevereiro e nos dias 14 e 25 de Abril de 2008, tendo contado com a presença de representantes do Governo na reunião de dia 11 de Dezembro. Nesta reunião foram discutidas aprofundadamente as opções legislativas e as soluções técnicas consagradas na proposta.



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

Foy

Com vista ao aperfeiçoamento técnico da proposta de lei foram realizadas duas reuniões entre as assessorias do Governo e da Assembleia Legislativa a par de outros contactos informais acerca de alguns aspectos técnicos.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Foy' and several illegible signatures.

Em 25 de Abril de 2008 o Governo apresentou uma nova versão da proposta de lei.

## II - Apresentação

A apresentação da presente proposta de lei é justificada pelo facto de, com o célere desenvolvimento da economia, terem surgido na RAEM formas e meios de comércio cada vez mais diversificadas, entre as quais se destacam as actividades de venda "em pirâmide", que distorcem gravemente o normal funcionamento das actividades comerciais e prejudicam os interesses dos consumidores, sem que haja no ordenamento jurídico vigente qualquer mecanismo jurídico que permita fiscalizar e combater de forma eficaz este tipo de actividades.

Na Nota Justificativa que acompanha a proposta de lei refere-se que "*No Código Penal e no Código Comercial vigentes não se encontra prevista uma regulamentação específica para as actividades de venda "em pirâmide", pelo que, presentemente, apenas se pode aplicar a este tipo de actividades a disposição relativa ao crime de burla prevista no artigo 211.º do Código Penal*". No entanto, esta previsão está longe de permitir o combate eficaz das



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

Fong  
K  
M  
N  
A  
L  
Z

actividades de venda “em pirâmide”, na medida em que “um dos requisitos para constituir o crime de burla é a intenção do agente, para a prática do acto, de enganar alguém, e nas actividades de venda “em pirâmide” levantam-se muitas dificuldades de prova em relação a esta intenção. Deste modo, o escopo de aplicação do crime de burla dificilmente se aplica às actividades de venda “em pirâmide” no seu todo. Acrescenta-se ainda que, na maioria das vezes, as actividades de venda “em pirâmide” são promovidas ou organizadas por pessoas colectivas, e o Código Penal não pune pessoas colectivas”. É pois necessário introduzir, através da presente proposta de lei, um dispositivo legal específico relativo a este tipo de actividades ilegais, no sentido de colmatar as insuficiências existentes no ordenamento jurídico vigente.

Em termos de política legislativa, optou-se, na presente proposta de lei, pela criminalização das actividades de venda “em pirâmide”, definindo-se os elementos constitutivos do crime e a moldura penal. Pretende-se punir, não só quem promova ou organize vendas “em pirâmide”, como também quem angarie outras pessoas para esta actividade. A solução consagrada na proposta de lei tem correspondência na maioria dos países e regiões vizinhas, tais como Singapura e Hong Kong.

Tal como foi assumido pelo proponente definiu-se uma moldura penal idêntica à aplicada ao crime de burla, moldura penal esta pensada tendo em atenção a realidade de Macau e a semelhança entre as duas actividades criminosas.



Fong

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large signature that appears to be 'C. Aze' and several other initials and marks.

Em termos sistemáticos, a opção legislativa foi a de inserir esta matéria na Lei 6/96/M, de 15 de Julho, que aprovou o regime jurídico das infracções contra a saúde pública e contra a economia. Assim, a presente proposta de lei introduz alterações à Lei n.º 6/96/M, aditando-lhe dois artigos. Esta opção deve-se, principalmente, a duas ordens de razões: por um lado, porque esta Lei prevê a responsabilidade penal das pessoas colectivas e, por outro, porque os fins prosseguidos por esta Lei são os mesmos que se pretendem atingir com a presente proposta de lei, que são a protecção dos direitos e interesses dos consumidores e a defesa do normal desenvolvimento das actividades económicas.

### III - Apreciação genérica

As actividades de venda “em pirâmide” prejudicam o normal funcionamento das actividades comerciais e o desenvolvimento económico, prejudicam gravemente os interesses dos consumidores e estão na origem de muitos problemas sociais. As actividades de venda “em pirâmide” são consideradas actos ilícitos em muitos países e regiões, onde se definiram as correspondentes sanções penais e administrativas, com vista a prevenir e reprimir a ocorrência e o alastramento destas actividades ilícitas, protegendo o normal funcionamento das transacções comerciais e os legítimos direitos e interesses dos consumidores. Na legislação de muitos países e regiões vizinhas da Região Administrativa Especial de Macau, como Singapura, China



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

Fong  
N.  
J.  
L.  
M.

Continental, Hong Kong, etc., existem leis específicas que regulam as actividades de venda “em pirâmide” o que não acontece no ordenamento jurídico de Macau, onde não existe qualquer previsão legal sobre esta matéria. A presente proposta de lei pretende combater esta situação dotando Macau, por um lado, dos mecanismos legais que lhe permitam combater estas actividades e, por outro, de se por a par com os ordenamentos jurídicos internacionais, mormente os desta zona da Ásia. Isto é tanto mais importante quanto a falta de regulação tem levado a que as empresas que praticam estas actividades se têm acoitado em Macau para a prossecução das suas actividades ilícitas quando são banidas dos seus países e territórios de origem. Face ao exposto, a Comissão é de parecer que a presente proposta de lei é oportuna e necessária, pelo que concorda com a sua apresentação.

Atendendo à complexidade da vida económica, bem como à diversidade dos métodos de venda e às suas constantes mutações torna-se difícil, em alguns casos, estabelecer a diferença entre as actividades de venda “em pirâmide” e certos actos comerciais legítimos, nomeadamente a venda directa e o “*multi level marketing*”. Face a estas circunstâncias é importante que se defina claramente o que é a venda “em pirâmide” devendo, os elementos constitutivos deste crime ficar expressos da forma mais objectiva possível de forma a que, no futuro, não surjam dúvidas sobre quais as actividades que a lei pretende exactamente combater. A Comissão deu muita importância a este aspecto por forma a que as disposições da presente proposta de lei consigam



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

atingir os objectivos que determinaram a sua apresentação: por um lado, prevenir e reprimir eficazmente as actividades de venda “em pirâmide”, que são actividades comerciais ilícitas e, por outro lado, proteger as actividades comerciais legítimas.

Face às características organizacionais e ao elevado número de participantes nas actividades de venda “em pirâmide”, a Comissão discutiu de forma aprofundada sobre a necessidade, ou não, de se punirem as pessoas que nestas actividades angariam outras para a organização. A questão prende-se com o facto de, por um lado, as pessoas que entram para estas actividades serem, muitas vezes, vítimas da organização em que se inserem e, por outro, por normalmente serem em número elevado as pessoas envolvidas, circunstância que tornará difícil a responsabilização dos angariadores e a consequente execução da lei. A estas preocupações acresceu a de a proposta de lei pretender punir os angariadores ainda que estes ajam com mera negligência. A Comissão questionou estas soluções junto do Executivo, tendo apresentado ao proponente as suas preocupações, bem como as suas opiniões sobre estas questões.

O proponente justificou a necessidade daquela previsão com a complexidade que é inerente a esta actividade. A actividade de venda “em pirâmide” é uma actividade ilícita, que funciona com o desenvolvimento dos participantes de nível inferior. Se não se aplicarem sanções penais àqueles que angariam outras pessoas para a cadeia de venda “em pirâmide”, é difícil



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

prevenir e combater pela raiz e com eficácia esta actividade ilícita. Entende o proponente que a lei só será eficaz justamente se punir aqueles que angariam as pessoas para entrarem na cadeia, uma vez que esta vive, essencialmente, do que os angariados pagam ou adquirem. Pelo que, no seu entender, se a lei não punir os angariadores não terá qualquer efeito prático.

#### IV – Apreciação na especialidade

Para além da apreciação genérica apresentada no ponto anterior, a análise efectuada pela Comissão teve como propósito, nos termos do artigo 118.º 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, foi a proposta de lei analisada na especialidade em estreita colaboração com o Proponente.

A análise que a seguir se faz reflecte as preocupações da Comissão e tem como referência a nova versão da proposta de lei apresentada pelo Governo.

#### Título da Proposta de lei

Com vista a melhor reflectir o objecto da presente proposta de lei entendeu-se adoptar um título que reflectisse, de forma concreta, a principal

*Handwritten notes and signatures:*  
Fony  
M  
Am  
j  
y  
y  
y  
y  
y



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

alteração pretendida com esta iniciativa legislativa. Assim, na nova versão apresentada pelo Governo, o título da proposta de lei passou a ser “Proibição da venda “em pirâmide” por alteração à Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho”.

**Artigo 2.º (Aditamento à Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho)**

Este artigo consiste em aditar, através da apresentação e aprovação da presente proposta de lei, os artigos 28.º-A e 45.º-A à Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho.

**Artigo 28.º-A (Venda “em pirâmide”)**

1. A Comissão levou a cabo uma profunda discussão com o Governo, acerca do conceito “actividade de venda em forma semelhante”, consagrado no n.º 1 deste artigo da versão inicial da proposta. Entendeu a Comissão que se deveria imprimir, tanto quanto possível, maior clareza na tipificação dos crimes, conforme demanda o princípio da legalidade. A utilização de conceitos indeterminados como a expressão “*actividade de venda em forma semelhante*”, não se sabendo exactamente que actividades a que a norma se quer referir e que por ela são abrangidas, em nada beneficiaria o cumprimento da lei, afectando, antes, a sua execução.

Por outro lado, no entendimento de alguns deputados, tendo este artigo a epígrafe de “Venda em pirâmide”, e o facto do artigo 45.º-A, que define esta



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

*Handwritten signatures and initials:*  
Fong  
N  
Am  
L  
J  
P

actividade ilícita, adoptar um conceito de “venda em pirâmide ou actividade de venda em forma semelhante” poderia aparentar estarmos perante dois âmbitos de actividade diferentes.

Assim, para evitar dúvidas que poderiam eventualmente afectar a execução da lei, e tendo em conta o carácter abrangente dos conceitos jurídicos, tanto o Governo, como a Comissão, entenderam ser necessário, a nível técnico, aperfeiçoar e uniformizar a redacção do n.º 1 do artigo 28.º-A com a do conceito adoptado no artigo 45.º-A, com vista a evitar desarmonia ou confusão em termos de conteúdo e âmbito.

Discutido o assunto, o Governo resolveu adoptar o conceito único de “venda em pirâmide”.

2. O n.º 2 deste artigo corresponde aos n.ºs 2 e 3 da versão inicial da proposta, consubstanciando-se numa alteração introduzida essencialmente por razões de sistematização, na medida em que ambos os números dispunham sobre as circunstâncias agravantes e a moldura penal aplicável ao agente.

Com este número, as penas são agravadas consoante o valor do prejuízo resultante da actividade de venda em pirâmide, correspondendo o “valor elevado” e o “valor consideravelmente elevado” ao valor que exceder 30 mil e 150 mil patacas, respectivamente, previstos no artigo 196.º do Código Penal. Todavia, na definição dos valores do prejuízo, utiliza-se na proposta o conceito



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

*Fony*  
*Ar*  
*Ar*  
*v*  
*J*  
*Ar*

“prejuízo patrimonial global”, diferente do consagrado no Código Penal, que dispõe sobre “prejuízo patrimonial”. Questionado o proponente sobre a razão que levou ao afastamento do conceito geral previsto no Código Penal, este justificou que tal solução visava aumentar a operacionalidade da lei e reforçar o combate a este tipo de crime. Uma vez que a promoção ou organização de venda em pirâmide se caracteriza pelo elevado número de participantes, só será possível agravar a pena a aplicar ao agente se se considerar como circunstância agravante a soma dos prejuízos resultantes de toda a actividade da venda, e não apenas o valor do prejuízo causado a cada participante, individualmente considerado.

O n.º 3 da versão inicial da proposta só previa uma pena de prisão de 2 a 10 anos, sem estipular nenhuma pena de multa, situação que poderia deixar impunes pessoas colectivas ou outras entidades similares que tivessem praticado estes crimes. Discutido o assunto com o proponente, este acrescentou, na nova versão, o seguinte: *“tratando-se das entidades previstas no n.º 1 do artigo 3.º, com pena de multa de 100 a 800 dias, sem prejuízo de outras penas aplicáveis”*.

3. Os n.ºs 3 e 4 deste artigo correspondem ao n.º 4 da versão inicial da proposta, prevendo, no entanto, penas diferentes, consoante tenha havido dolo ou negligência por parte do agente do crime. Na versão inicial punia-se com a mesma moldura penal o acto criminoso, independentemente de ser praticado com dolo ou negligência. Discutida a matéria com o proponente,



este autonomizou, na nova versão, o crime de angariação praticado por negligência, prevendo-se uma pena menos gravosa, solução esta consentânea com os princípios gerais do direito penal que determinam que o dolo e a negligência sejam punidos de forma diferente.

### Artigo 45.º-A (Definição de venda “em pirâmide”)

Este artigo define o que é venda em pirâmide. Determinar, com precisão, o que se entende por “venda em pirâmide”, diferenciando, com rigor, estas actividades ilícitas de outras actividades ou formas comerciais legítimas, é determinante para a aplicação correcta da futura lei, e ao mesmo tempo requisito intrínseco para a protecção das actividades comerciais legítimas, bem como dos legítimos interesses dos seus operadores, para o combate às actividades comerciais ilícitas, e ainda para a defesa dos interesses dos consumidores. Dada a semelhança formal entre a venda em pirâmide e outras formas legais de venda, nomeadamente a venda directa e o “*multi level marketing*”, não é fácil traçar a fronteira entre uma e outras. Acresce que, com o intuito de se esquivar ao controlo da lei, estas actividades mudam constantemente de forma, métodos e designação. Por isso é necessário partir das suas características próprias para se definir, com clareza, o conceito.

Na versão inicial da proposta, o conceito utilizado era “esquema de venda em pirâmide ou venda em forma semelhante”. No entanto, tendo em consideração o carácter abrangente e abstracto dos conceitos jurídicos, e



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

*Fong*  
*An*  
*Ni*  
*Mo*  
*Y*  
*Y*  
*Y*

para manter a uniformidade dos conceitos utilizados nos artigos 28.º-A e 45.º-A, a Comissão e o Governo acordaram em uniformizar a respectiva definição para “venda em pirâmide”, pelo que foi eliminada, na nova versão, a expressão “venda em forma semelhante”. Assim, independentemente da designação concreta que é atribuída à actividade ilícita, pode esta sempre ser considerada como “venda em pirâmide desde que estejam reunidos os elementos definidores da actividade constantes na definição do artigo 45-A.

Para maior precisão na definição da venda em pirâmide, diferenciando-a da “venda directa” e de outras actividades legais semelhantes, após analisado e discutido o assunto, o Governo abandonou a solução inicial de definir a “venda em pirâmide” através do preenchimento cumulativo de três requisitos, a qual passa a ser definida, na nova versão, através das suas próprias características. As características próprias da “venda em pirâmide” residem no facto do benefício obtido pelo participante não depender dos rendimentos normais da venda de bens ou serviços efectivamente efectuada por si próprio ou pelos participantes que ele angariou, mas sim, e essencialmente, do angariamento de novos participantes ou da obrigação destes de adquirir um determinado número de bens ou serviços por preço manifestamente superior ao normal do mercado ou sem garantia de retorno em condições justas.

Concretamente, recorrendo à solução de fazer depender o benefício do participante essencialmente do número de novos participantes que este angariou, e não da quantidade de bens ou serviços efectivamente vendidos



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

*Four*  
*An*  
*N*  
*h*  
*y*  
*g*

por si próprio ou pelos novos participantes angariados, permite-se distinguir a “venda em pirâmide” da “venda directa”. Na “venda directa”, os rendimentos dos participantes provêm principalmente das receitas normais da venda de bens ou serviços efectivamente efectuada, ainda que os participantes possam beneficiar duma determinada percentagem dos rendimentos das vendas feitas pelos novos participantes que introduziram, sendo maior o benefício quanto maior forem as vendas efectuadas pelos novos participantes. Contudo, todos os benefícios obtidos nessa rede se baseiam nos rendimentos normais das vendas, o que não acontece com a “venda em pirâmide”, em que o benefício do participante depende essencialmente do angariamento de participantes que conseguiu introduzir no esquema ou do angariamento que outros participantes fizeram. Pelo que, a venda efectiva não tem qualquer relevância na “venda em pirâmide”, a venda em si é apenas uma forma aparente, pois o benefício é obtido através da angariação constante de novos participantes.

Como condição para a entrada para a actividade de “venda em pirâmide” verificam-se, ainda, na prática, frequentes situações em que os participantes são obrigados a adquirir um número elevado de bens ou serviços por preços muito superiores aos praticados no mercado ou cujas condições de aquisição são de tal maneira desvantajosas que não garantem um retorno justo da transação, de acordo com o tráfego normal do comércio. O facto dos participantes serem obrigados a adquirir um número elevado de bens por preço muito superior ao do mercado, apesar de existir aparentemente



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

determinada forma de transacção, mas tendo em conta as características, o valor e o preço anormal de transacção dos produtos vendidos, na prática é o mesmo que exigir directamente o pagamento de determinado valor pecuniário. O facto dos participantes serem obrigados a adquirir um determinado número de bens ou serviços sem garantia de retorno em condições justas torna também a actividade diferente das actividades de venda directa onde não se verificam estes condicionalismos de aquisição, condicionalismos estes que pressupõem práticas comerciais desleais que violam o princípio da liberdade comercial.

Relativamente à definição de “venda em pirâmide” apresentada na nova versão considera a Comissão que a mesma é rigorosa e viável, comungando das características do conceito no direito comparado.

**Artigo 3.º (Alteração à versão chinesa do artigo 36.º da Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho)**

Este artigo tem por objecto rectificar a versão chinesa do artigo 36.º da Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho, cuja redacção inicial não reflectia o alcance exacto da norma, aproveitando-se então esta oportunidade para proceder à respectiva correcção.

Handwritten signatures and initials in the right margin, including names like 'Fay', 'Am', and 'M'.



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

V – Conclusões

Apreciada na especialidade a presente proposta de lei, a Comissão:

a) é de parecer que a proposta de lei reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário, e,

b) sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade, o Governo se faça representar a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, 25 de Abril de 2008.

A Comissão,

Fong Chi Keong

(Presidente)

Sam Chan Io



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

(Secretário)

Leong Heng Teng

Chui Sai Cheong

Tsui Wai Kwan

Leong Lok Wa

Au Kam San

Lao Pun Lap

Chan Meng Kam