



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

## Nota justificativa

# Regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios e recintos

*(Proposta de lei)*

I. O regime jurídico sobre segurança contra incêndios consta do Decreto-Lei n.º 24/95/M, de 9 de Junho, sendo constituído por um conjunto de medidas susceptíveis de aplicação generalizada a todos os edifícios, tendo em conta quer a sua finalidade e tipo de ocupação, quer a sua classe de altura.

O sobredito Decreto-Lei n.º 24/95/M veio ainda estabelecer o quadro legal sancionatório das infracções aos seus preceitos do Regulamento de segurança contra incêndios, deixando para uma fase posterior, após um período experimental, uma eventual alteração ou conformação do regime sancionatório, dada a experiência entretanto adquirida.

Com efeito, ao longo dos mais de 20 anos de vigência do referido diploma, tem-se verificado um aumento significativo do número de edifícios altos, verificando-se um desenvolvimento relevante na área da construção civil, da densidade de áreas urbanizadas e da altura dos edifícios.

Assim, tendo em conta os valores essenciais em causa nos domínios desta legislação (*a protecção da vida humana e de bens de grande valor*) e a experiência da aplicação do referido Decreto-Lei n.º 24/95/M, justifica-se a sua revisão, designadamente para:

- Adequar melhor a capacidade de combate ao fogo às mais avançadas técnicas de segurança contra incêndios;
- Implementar um quadro de intervenção cautelar mais completo, eficaz e claro;
- Definir um regime sancionatório que contemple uma descrição pormenorizada de infracções administrativas, a par da consagração, como meio dissuasor, de sanções acessórias.



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

II. De seguida, explicitam-se os pontos mais relevantes da Proposta de Lei, segundo a ordem das principais divisões sistemáticas (capítulos):

1. A presente lei pretende, no respectivo Capítulo I, explicitar claramente o respectivo âmbito de aplicação, bem como definir matérias muito importantes tais como as respectivas finalidades, para proteger pessoas e bens (*reduzir a probabilidade de ocorrência de incêndios; facilitar a evacuação e o salvamento de pessoas em risco; etc.*) e os meios adequados para atingir tais finalidades (*definição de normas técnicas de segurança que estabelecem medidas de protecção e de prevenção contra incêndios; deveres de manutenção por parte dos proprietários e utilizadores dos edifícios; mecanismos de intervenção cautelar, etc.*).

Para além dos edifícios, o novo regime legal será também aplicável, sempre que previsto nas normas técnicas, aos recintos, entendidos como “os espaços abertos ao ar livre, que recebem público e são delimitados por muros, tapumes, redes metálicas ou estruturas similares, impeditivas ou restritivas da livre movimentação e evacuação de pessoas, com excepção dos espaços integrantes de edifícios e já abrangidos na respectiva licença de utilização.”

2. No Capítulo II (artigos 6.º a 10.º), são inscritas as normas fundamentais, relacionadas com as medidas de protecção e de prevenção contra incêndios em edifícios. Aqui se estabelecem as regras gerais, que são desenvolvidas depois em diplomas complementares e, principalmente, no Regulamento Técnico de Segurança contra Incêndios.

A lei aproveita para esclarecer uma matéria que costuma ser fonte de alguma insegurança jurídica, para os cidadãos em geral e, em especial, para os empresários, e que tem a ver com as normas técnicas suplementares às normas constantes do regulamento técnico contra incêndios. A nova lei esclarece que as autoridades públicas, nas suas decisões sobre pedidos de licenciamento ou de aprovação de projectos, podem socorrer-se de recomendações e regras técnicas padrão internacional ou nacionalmente adoptadas para integrar lacunas da regulamentação técnica da RAEM. No entanto, essa possibilidade está restrita aos domínios específicos dos projectos e sistemas de segurança contra incêndios e implica que tais normas tenham sido divulgadas previamente, de forma adequada.



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

Esta solução especial é justificável pela enorme amplitude, detalhe e campo de aplicação prático dessas normas técnicas e da grande variedade de edificações a que são aplicáveis (não só edifícios, mas também outras edificações como pontes, túneis, cais, reservatórios, etc.).

A nova lei prevê, com especial cuidado (artigos 9.º e 10.º), os métodos baseados no desempenho (*performance-based design*) já aplicados noutras jurisdições como solução alternativa ao regime prescritivo do Regulamento Técnico, a fim de dar resposta às dificuldades de aplicação prática que surgem, em casos especiais.

3. A nova legislação passará a definir muito claramente os responsáveis pela manutenção das condições de segurança contra incêndios (Capítulo III, artigos 11.º a 18.º), tanto em relação a edifícios em obra, como aos edifícios já munidos de licença de utilização. Em certos casos, que têm em consideração as finalidades e grupos de utilização dos edifícios, bem como a respectiva altura, preconizam-se obrigações especiais de contratar: os responsáveis ficam obrigados a recorrer a empresas qualificadas e a ter ao seu serviço um encarregado de segurança contra incêndios. As obrigações destas empresas e destes profissionais ficam claramente enunciados.

Aliás, neste domínio, é alargado o âmbito dos edifícios relativamente aos quais é exigível a existência de encarregado de segurança e de postos de segurança.

4. No Capítulo IV (artigos 19.º a 30.º), a lei aborda a matéria da qualificação profissional no domínio dos projectos de sistemas de segurança contra incêndios em edifícios, distinguindo 3 funções:

- as funções de elaboração de projectos de especialidade de segurança contra incêndios, em que se remete para o regime geral, que consta da Lei n.º 1/2015 (Regime de qualificações nos domínios da construção urbana e do urbanismo);
- as funções de execução de projectos de sistemas de segurança contra incêndios, que, doravante, só poderá ser efectuada por empresários comerciais, pessoas singulares, e sociedades comerciais devidamente inscritos no Corpo de Bombeiros, doravante designado por CB, segundo o regime previsto no “Regime jurídico da construção urbana” para os construtores civis;



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

- as funções de verificação, manutenção e reparação de sistemas de segurança contra incêndios, seja em obra seja em edifício concluído ou recinto, que, doravante, só poderão ser efectuadas por empresários comerciais, pessoas singulares, e sociedades comerciais qualificados, com inscrição em vigor no CB.

Estes são aspectos muito inovadores da nova lei.

Com efeito, segundo a lei em vigor, durante a fase da obra, o empreiteiro (*construtor civil*) e o seu director de obra têm a liberdade de escolha dos executantes, na prática, dos projectos. Todavia, doravante, durante a fase da obra, o empreiteiro e o seu director de obra deverão deixar de ter a liberdade de escolher quem executa o projecto de sistema de segurança contra incêndio; eles terão que recorrer, necessariamente, a empresas qualificadas, inscritas e registadas de acordo com os regimes aplicáveis.

Por outro lado, a nova lei também inova no sentido de que, no futuro, após a conclusão da obra e emissão da licença de utilização do edifício, os sistemas de segurança contra incêndios deverão ser periodicamente verificados e, sempre que detectadas deficiências, reparados. A verificação e reparação deverão ser feitas obrigatoriamente por técnicos e empresas acreditadas, inscritas e registadas de acordo com o regime previsto nas secções II e III deste Capítulo IV.

5. A matéria da fiscalização, medidas cautelares e medidas de tutela da legalidade é regulada no Capítulo V (artigos 31.º a 44.º).

Os poderes de fiscalização e autoridade são atribuídos ao pessoal da Direcção dos Serviços de Solos, Obras e Transportes, doravante designada por DSSOPT, e do CB, nos termos normais, previstos noutras leis para situações idênticas. Porém, fica clara a necessidade de mandado judicial para aceder às fracções autónomas de fins habitacionais ou onde funcionem consultórios médicos ou escritórios de advogados, quando não for possível obter o consentimento do ocupante.



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

Na nova lei, procura-se estabelecer um quadro jurídico claro de repartição de competências entre as duas entidades mais relevantes neste domínio, ou seja, o CB e a DSSOPT.

Em matéria de medidas cautelares, sublinha-se a introdução da noção de situações de risco agravado nos caminhos de evacuação (n.º 2 do artigo 39.º), que impõem necessariamente a adopção de um procedimento urgente de correcção, por parte das autoridades competentes, não lhes deixando margem de apreciação discricionária. As autoridades continuam, porém, a poder qualificar outras situações como sendo de risco agravado e a actuarem em conformidade. Nos demais casos, em que o risco não seja tão acentuado, é possível às autoridades intimarem os interessados para que procedam a regularização num prazo não superior a cinco dias.

Quanto à matéria das medidas de tutela da legalidade para o embargo, a realização de trabalhos de correcção ou alteração e a demolição de obras, em curso ou concluídas, executadas em desconformidade com o disposto nas normas de segurança contra incêndios, é definida a questão da competência, mas, em termos substanciais, passar a aplicar-se o regime que está previsto, em geral, no Regulamento Geral da Construção Urbana.

No mais, na Secção I, são clarificadas todas as normas necessárias em termos de poderes de autoridade, de fiscalização e procedimentais (auto de notícia e sua tramitação), bem como as especificidades em termos de notificação, necessárias no domínio da fiscalização.

Na Secção III, é clarificada a disciplina jurídica aplicável aos bens que são apreendidos e removidos quando estejam a pejar os caminhos de evacuação de incêndio. Por razões de harmonia do sistema jurídico, teve-se em conta as normas correspondentes da Lei n.º 7/2003 (Lei do Comércio Externo).



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

6. No domínio do regime sancionatório (Capítulo VI, artigos 45.º a 64.º), destaca-se, em primeiro, a questão penal, havendo agora norma que tipifica como crime de desobediência a conduta de quem se opuser ao exercício das funções de fiscalização pelo pessoal da DSSOPT e do CB, bem como do terceiro que, tendo recebido, nos termos legalmente previstos, a notificação promovida pelo pessoal de fiscalização, sem motivo legítimo, não avise o notificando da existência da notificação e da sua disponibilidade para lhe entregar o duplicado.

Estas normas visam assegurar maior eficácia da intervenção das autoridades públicas competentes numa matéria em que está potencialmente em causa a vida das pessoas e danos materiais de grande monta.

Quanto às infracções administrativas, distingue-se entre infracções muito graves, graves e leves. Dentro de cada artigo correspondente, por sua vez, distingue-se as infracções que respeitam às disposições da própria lei e as que respeitam à violação de normas de segurança contra incêndios.

As multas são, logicamente, distintas nos seus montantes: 10 000 a 200 000 patacas, no caso das infracções administrativas muito graves; 5 000 a 50 000 patacas, no caso das infracções administrativas graves; e 2 000 a 20 000 patacas, no caso de infracções administrativas leves. Sendo imputáveis a pessoas colectivas, os valores máximos são aumentados para 800 000, 500 000 e 200 000 patacas, respectivamente.

Para além disso, prevê-se que o infractor pode proceder ao pagamento voluntário da multa, no prazo que lhe for fixado para apresentação de defesa escrita, quando esteja em causa (1) infracção administrativa leve (2) qualquer outra infracção administrativa, grave ou muito grave, praticada com negligência e (3) não seja caso de a infracção administrativa ter sido causa de acidente ou ter contribuído para a sua verificação. Havendo lugar a este pagamento, a multa é fixada no valor mínimo da multa correspondente à infracção, mas considerando, sempre, quando seja o caso, o agravamento a título de reincidência.

Fazendo a articulação com a Lei n.º 1/2015, prevê-se que a decisão sancionatória aplicada aos técnicos, empresários comerciais, pessoas singulares, e sociedades comerciais (vide supra, n.º II.4), depois de se tornar definitiva, é comunicada às entidades competentes para efeitos do respectivo registo e inscrição.



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政長官辦公室  
Gabinete do Chefe do Executivo

III. No capítulo VII, para além das normais disposições finais habitualmente previstas nas leis, acautelam-se soluções de transição entre a legislação a revogar e o novo regime jurídico (artigos 65.º a 68.º), de forma a que a aplicação da nova lei possa efectuar-se em termos harmoniosos.

IV. Na elaboração da Proposta de lei e respectivos diplomas complementares (em especial o Regulamento Técnico de Segurança contra Incêndios) foram ouvidas as opiniões das associações profissionais e empresariais, tais como a Associação de Empresas de Consultores de Engenharia de Macau, a Associação dos Engenheiros de Macau, o Instituto para o Desenvolvimento e Qualidade, Macau, o Laboratório de Engenharia Civil de Macau, a Associação de Engenharia e Construção de Macau e a Associação de Arquitectos de Macau.