



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 do controlo de substâncias perigosas

(Proposta de lei)

I. Contexto e objectivo legislativo

A ocorrência da explosão de um armazém de produtos químicos em Tianjin, em 2015, gerou um alerta para a gestão de substâncias perigosas em Macau. Logo, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM, promoveu uma revisão da situação actual da gestão de substâncias perigosas e das leis e regulamentos que as regulavam, tendo-se apurado que as substâncias perigosas estão espalhadas pelas comunidades e que a respectiva legislação está significativamente desajustada.

Com efeito, com o rápido desenvolvimento da sociedade de Macau e as necessidades concretas de funcionamento dos diferentes sectores de actividade, vem sendo utilizada cada vez maior variedade de substâncias perigosas, gerando, assim, maior potencial de perigo para a segurança da comunidade. Ora, se essas substâncias não forem adequadamente manuseadas, podem provocar incidentes de segurança com consequências muito sérias, sendo absolutamente necessária uma gestão uniformizada.

Por isso, no início de 2021 o Governo da RAEM realizou uma consulta pública, com a duração de 45 dias, a fim de auscultar as opiniões dos diversos sectores da sociedade. A presente proposta de lei foi produzida com base nas opiniões recolhidas durante a consulta, tendo como objectivo estabelecer um quadro jurídico base em matéria de substâncias perigosas, sem prejuízo da continuidade de emissão de leis e regulamentos específicos em matéria técnica e operacional para o tratamento de substâncias perigosas em vários sectores (por exemplo, no domínio dos combustíveis). A nova lei servirá como um quadro jurídico geral para o controlo de substâncias perigosas, resolvendo a actual falta de regulamentação própria do controlo de várias substâncias perigosas.



II. Conteúdo principal da proposta de lei

A proposta de lei é composta por oito capítulos, nos quais se prevê, sucessivamente, sobre as disposições gerais, controlo e prevenção, deveres de conduta, zonas de armazenagem controlada, bem como sobre a base de dados e dados pessoais, fiscalização e medidas cautelares e o regime sancionatório, e, por último, as disposições transitórias e finais.

No final, constam ainda da proposta de lei dois anexos, relativos à Categorização genérica de substâncias perigosas e à Lista de substâncias perigosas proibidas.

1. Disposições gerais

O capítulo I institui o regime jurídico geral das substâncias perigosas na proposta de lei, estabelecendo o regime geral do controlo, monitorização e fiscalização de substâncias perigosas na RAEM e de prevenção de acidentes graves potencialmente decorrentes da sua detenção, produção, comercialização, transporte, armazenagem ou qualquer outro tipo de utilização, com vista a garantir a segurança física de pessoas e a segurança de bens e evitar danos à saúde humana e ao ambiente (objecto da proposta de lei).

A proposta de lei define claramente várias expressões relevantes, tais como «Substâncias perigosas», «Acidente grave», «Utilizadores de substâncias perigosas», entre outros, a fim de facilitar a compreensão e aplicação da lei.

Uma vez que as substâncias perigosas estão intimamente relacionadas com a vida dos cidadãos, a proposta de lei contém disposições sobre isenções (artigo 4.º), por forma a reduzir o impacto desnecessário da mesma na vida quotidiana do público em geral.

Por outro lado, por forma a precisar melhor o respectivo âmbito de aplicação, a proposta de lei contém também disposições sobre exclusões (artigo 5.º) e clarifica, nos artigos 6.º e 7.º, que a sua entrada em vigor não prejudicará as leis e regulamentos específicos vigentes que regulam vários tipos de substâncias perigosas (por exemplo, no domínio dos produtos combustíveis), nem os regimes em matéria de substâncias perigosas constantes de instrumentos de direito internacional (por exemplo, a Convenção de Roterdão relativa ao Procedimento de Prévia Informação e Consentimento para Determinados Produtos Químicos e Pesticidas Perigosos no Comércio Internacional).



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

2. Controlo e prevenção

No capítulo II (Controlo e prevenção), prevê-se o estabelecimento do sistema de controlo administrativo de substâncias perigosas (artigo 8.º) e do sistema de prevenção de danos de acidentes graves (artigo 9.º) e concretiza-se um regime de fiscalização que combina o controlo e a prevenção, no sentido de obstar, o máximo possível, a ocorrência de acidentes graves envolvendo substâncias perigosas. Simultaneamente, estabelece-se um enquadramento institucional completo (autoridades públicas competentes) definindo-se quais as entidades responsáveis por executar os sistemas de controlo e de prevenção e prevendo-se a Comissão Consultiva para as Substâncias Perigosas, órgão consultivo ao qual competirá emitir sugestões e pareceres sobre a definição de políticas relativas às substâncias perigosas, à regulamentação operacional e de condicionamento administrativo e à sensibilização pública em matéria de substâncias perigosas, entre outros.

A proposta de lei determina que serão definidas, em regulamento administrativo complementar, a composição, a organização e o funcionamento da Comissão Consultiva para as Substâncias Perigosas, bem como quais as autoridades públicas competentes para implementar os sistemas de controlo e de prevenção de substâncias perigosas. Estas autoridades serão, naturalmente, as que já são referidas no Despacho do Chefe do Executivo n.º 51/2017, actualmente em vigor.

3. Deveres de conduta

A criação do regime do controlo de substâncias perigosas da RAEM está, na verdade, intimamente relacionada com a vida, a integridade física e o património da população, sendo especialmente importante que todos os sectores e cidadãos assumam as suas responsabilidades, tendo assim um efeito positivo na prevenção de acidentes e ajudando a proteger com mais eficácia a vida e a propriedade dos cidadãos, bem como a segurança ambiental.



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

Neste sentido, o capítulo III (Deveres de conduta) define as proibições gerais sobre a produção, armazenamento e transporte de substâncias perigosas (artigo 12.º), estipula que os utilizadores profissionais de substâncias perigosas devem cumprir certos deveres (artigos 13.º e 14.º), designadamente o de assegurar que o transporte e armazenamento de substâncias perigosas são efectuados nos termos das respectivas disposições, e impondo deveres específicos aos utilizadores de substâncias perigosas de maior relevância, devido à sua maior perigosidade intrínseca (artigo 15.º), tudo com o objectivo de supervisionar e controlar de forma adequada todas as fases da circulação de substâncias perigosas.

4. Zonas de armazenagem controlada

Presentemente, as substâncias perigosas utilizadas em Macau são distribuídas por diferentes estabelecimentos industriais ou estaleiros de construção civil para armazenamento, e são armazenadas, de forma misturada, numa mesma fracção dos edifícios industriais que se situam muito próximos da população e que, com o decurso do tempo, revelam concepções de segurança na construção civil e condições de segurança contra incêndios desadequadas, pelo que, em caso de acidente, a segurança da vida e dos bens dos cidadãos das proximidades poderão ser seriamente ameaçadas.

Assim, no capítulo IV da proposta de lei, regulam-se as denominadas «zonas de armazenagem controlada» definidas como as edificações ou recintos próprios que têm por finalidade proporcionar áreas de armazenagem e depósito temporário seguro de substâncias perigosas a utilizadores profissionais.

Uma vez que esta actividade é de grande interesse público e apresenta aspectos sensíveis em termos de segurança pública, ela deve ser exercida apenas por entidades profissionalmente bem preparadas, capazes e idóneas. Por isso, a proposta de lei prevê uma regra de reserva de actividade, impondo que a mesma só possa ser exercida por entidades privadas licenciadas para o efeito, nos termos de legislação própria, ou mediante concessão de serviço público, ou por entidades públicas, quando previsto na respectiva regulamentação orgânica (artigo 17.º), e definindo aspectos essenciais do regime, designadamente os respectivos deveres (artigo 18.º).



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

5. Base de dados e dados pessoais

Em Março de 2017, na sequência da publicação do Despacho do Chefe do Executivo n.º 51/2017, o Governo da RAEM criou uma base de dados de substâncias perigosas. Através dessa base de dados, a Administração pode conhecer, de forma clara, a localização do armazenamento de substâncias perigosas e realizar as subseqüentes acções de inspecção, no sentido de eliminar riscos de segurança reais ou potenciais em estabelecimentos onde se armazenam substâncias perigosas.

No capítulo V (Base de dados e dados pessoais), a proposta de lei prevê a continuidade dessa base de dados e o respectivo aperfeiçoamento, no sentido de aumentar a sua eficácia, nomeadamente mediante a previsão da inserção de dados relacionados com o apoio ao sistema de protecção civil (artigos 21.º e 22.º), bem como através da melhor definição das competências do Corpo de Bombeiros relativamente a essa base de dados (artigo 23.º).

6. Fiscalização e medidas cautelares

Considerando que as ilegalidades e irregularidades relacionadas com substâncias perigosas podem gerar graves danos para a vida e a propriedade dos cidadãos, torna-se necessário atribuir competências de intervenção adequadas às entidades públicas para intervir atempadamente nas situações de perigo.

Assim, no capítulo VI (Fiscalização e medidas cautelares) da proposta de lei, definem-se, desde já, em função da diferente natureza das diversas substâncias perigosas em causa e de outros aspectos relevantes (artigo 24.º), quais as entidades públicas competentes para efeitos de fiscalização e intervenção cautelar: os Serviços de Saúde, o Corpo de Polícia de Segurança Pública, o Corpo de Bombeiros, os Serviços de Alfândega, a Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água e a Autoridade de Aviação Civil.

Ao pessoal de fiscalização das autoridades públicas competentes, como sucede frequentemente noutras leis, são conferidos poderes de autoridade no exercício das suas funções (artigo 25.º), de forma a dar-lhes meios de defender eficazmente os interesses públicos em jogo.



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

Quando se detectem substâncias perigosas proibidas ou situações de desconformidade com a nova lei ou seus diplomas complementares susceptíveis de criar risco iminente de acidente grave para a saúde humana ou ambiente, as autoridades públicas competentes podem aplicar medidas cautelares, procedendo à remoção, segregação ou neutralização de substâncias perigosas e apreensão cautelar de substâncias perigosas, ou objectos relacionados, entre outras (secção II do capítulo VI).

No entanto, a proposta de lei consagra expressamente um princípio geral de proporcionalidade, determinando que a entidade que aplicou as medidas de intervenção cautelar deve levantar as mesmas logo que se comprove que deixou de se verificar o risco iminente de acidente grave.

Dada a natureza das substâncias em causa, prevê-se que, em situações de grande urgência, se aplique o regime de notificação urgente, em moldes semelhantes ao estabelecido na recente Lei n.º 15/2021 (Regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios e recintos).

7. Regime sancionatório

No capítulo VII (Regime sancionatório) da proposta de lei, são definidas as responsabilidades penal e administrativa.

Quanto à responsabilidade penal, devido ao grave risco associado às substâncias perigosas proibidas e à grande ameaça que representam para a segurança das pessoas, a proposta de lei introduz um novo tipo penal, concretamente o «crime de detenção, produção ou utilização de substâncias perigosas proibidas», punível com pena de prisão até três anos (artigo 35.º).

Além disso, para garantir a necessária eficácia das medidas de intervenção cautelar, também se prevê o crime de desobediência simples para quem se opuser às acções de fiscalização a efectuar pelo pessoal de fiscalização, devidamente credenciado e identificado, e o crime de desobediência qualificada para quem incumprir medidas cautelares determinadas pelas autoridades públicas competentes ou dolosamente as fizer frustrar (artigo 36.º).



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

No que diz respeito às sanções relativas às infracções administrativas, estão previstas três categorias de multas, a fixar entre 50 000 a 500 000 patacas, 15 000 a 150 000 patacas e 10 000 a 50 000 patacas, que se adequam à gravidade das condutas sancionadas. Quando imputáveis a pessoas colectivas ou entidades equiparadas, os limites máximos das referidas multas são elevados para 1 000 000, 500 000 e 200 000 patacas, respectivamente (artigo 41.º).

A proposta de lei define a competência instrutória e de aplicação de sanções em moldes idênticos aos estabelecidos para a competência fiscalizadora.

Para facilitar a aplicação do novo regime legal e adequar a actuação das autoridades às situações reais de menor impacto ou perigo potenciais, a proposta de lei prevê as figuras da advertência (artigos 42.º) e da não punibilidade (artigo 50.º). Quanto à figura da não punibilidade, quer em termos penais, quer de infracções administrativas, esta tem a mesma razão de ser de norma idêntica, prevista no artigo 25.º da Lei n.º 5/2013 (Lei de segurança alimentar).

8. Disposições transitórias e finais

No capítulo VIII, estão previstas diversas normas necessárias, de natureza transitória e final.

Assim, a fim de assegurar a melhor harmonização das mesmas com o novo quadro legal em matéria de substâncias perigosas (artigos 54.º e 55.º), são introduzidas alterações à Lei n.º 7/2003 (Lei do Comércio Externo) e ao Decreto-Lei n.º 11/99/M, de 22 de Março, que reformula o regime do licenciamento industrial.

Para além disso, prevê-se uma norma de direito subsidiário (artigo 56.º), na qual se destaca a aplicação da Lei n.º 3/90/M, de 14 de Maio (Bases do regime das concessões de obras públicas e serviços públicos), em harmonia com o previsto na alínea 1) do artigo 17.º.



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

No artigo 57.º, referem-se os diplomas complementares necessários à execução da presente lei destacando-se o que se refere aos «procedimentos, deveres e demais aspectos necessários à implementação dos sistemas de controlo e de prevenção», os quais deverão vir a ser estabelecidos em moldes próximos aos constantes actualmente do citado Despacho do Chefe do Executivo n.º 51/2017, e, ainda, o diploma complementar necessário que procederá à «identificação das substâncias perigosas ou artigos abrangidos pela presente lei isentos da respectiva aplicação, ou de parte dela», desenvolvendo a categorização genérica que consta do Anexo I, em harmonia com o Código Marítimo Internacional de Mercadorias Perigosas.

Por fim, quanto à data de entrada em vigor da lei, prevê-se uma *vacatio legis* de um ano, de forma a facilitar o conhecimento do novo regime legal por parte dos sectores profissionais e dos cidadãos, em geral (artigo 59.º).