



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

3.ª COMISSÃO PERMANENTE

Parecer n.º 5/VI/2019

Assunto: Proposta de Lei denominada «*Restrições ao fornecimento de sacos de plástico*»

I

Introdução

1. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou à Assembleia Legislativa, em 14 de Março de 2019, a proposta de lei intitulada «*Restrições ao fornecimento de sacos de plástico*», a qual foi admitida, nos termos da alínea c) do artigo 9.º do Regimento da Assembleia Legislativa, através do Despacho do Presidente da Assembleia Legislativa n.º 357/VI/2019, de 19 de Março do mesmo ano.
2. Na reunião plenária do dia 12 de Abril de 2019, a proposta de lei foi apresentada, discutida e aprovada na generalidade, por unanimidade, pelos 28 deputados presentes.



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

3. No mesmo dia, a proposta de lei foi distribuída, nos termos do Despacho do Presidente da Assembleia Legislativa n.º 499/VI/2019, a esta Comissão, para efeitos de apreciação na especialidade e emissão de parecer até ao dia 12 de Junho de 2019, prazo que foi prolongado para o dia 8 de Agosto de 2019.
4. A Comissão procedeu à análise da proposta de lei supramencionada num total de 4 reuniões, realizadas nos dias 26 de Abril, 14 de Maio, 8 de Julho e 1 de Agosto de 2019, entre as quais, as reuniões de 14 de Maio e 8 de Julho contaram com a presença de membros do Governo.
5. Ouvidas as opiniões da Comissão, e após um estudo profundo e uma revisão das questões colocadas, o Governo procedeu ao ajustamento correspondente da versão inicial da proposta de lei e apresentou a respectiva versão alternativa no dia 30 de Julho de 2019, sendo que algumas das alterações introduzidas reflectem as opiniões da Comissão e da assessoria da Assembleia Legislativa, assim como a análise efectuada por esta ao nível técnico-jurídico.
6. No presente Parecer, as referências ao articulado serão feitas com base na versão final da proposta de lei.



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

[Handwritten signature]

II

Apresentação

[Handwritten signature]

(I) Contextualização e finalidade da proposta de lei

7. Tal como aponta o Governo na Nota Justificativa que acompanha a proposta de lei, “[n]os últimos anos, a economia de Macau tem crescido rapidamente e a sua população, bem como o número de turistas que visitam Macau, têm aumentado continuamente, pelo que existe cada vez maior número de sacos de plástico descartados – devido a uma maior frequência de actividades de consumo – que exerce uma pressão sobre o tratamento dos resíduos sólidos de Macau. Essa pressão não favorece o desenvolvimento de Macau orientado para a protecção ambiental e conservação dos recursos. Além disso, existem ainda lacunas devido à imperfeição temporária das actuais leis e regulamentos de Macau relativos à gestão de resíduos e às restrições ao fornecimento de sacos de plástico, o que não permite uma eficaz restrição ao fornecimento de sacos de plástico”.¹

[Handwritten signature]

A fim de suprir as respectivas lacunas, de concretizar as Linhas de Acção Governativa do Governo da RAEM para os anos financeiros de 2015 a 2018, no que respeita à promoção contínua do comportamento ambiental dos residentes quanto à redução do uso de sacos de plástico, e de haver uma coordenação com as correspondentes acções da “Optimização do ambiente para o tornar mais

¹ Página 1 da Nota Justificativa da proposta de lei intitulada «Restrições ao fornecimento de sacos de plástico».



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

habitável e mais adequado ao turismo” – de entre as três linhas gerais do «Planeamento da Protecção Ambiental de Macau (2010-2020)» –, o Governo da RAEM decidiu implementar a medida de “cobrança pelos sacos de plástico”, que visa diminuir, através de meios financeiros, o excesso de uso de sacos de plástico para compras nos actos de venda a retalho, de modo a criar um ambiente social favorável à redução do uso desse tipo de sacos, permitindo aos consumidores desenvolver gradualmente o hábito de trazer consigo os próprios sacos para compras. Entretanto, esta medida pode também contribuir para melhorar o ambiente de Macau.²

(II) Estudos preliminares e situação da consulta pública

8. Para reduzir o fornecimento de sacos de plástico, o Governo da RAEM concluiu, no 4.º trimestre de 2012, os respectivos estudos preliminares, com o objectivo de promover de forma eficaz a “redução de resíduos a partir da fonte”. Segundo o resultado da pesquisa, cada residente de Macau utiliza, diariamente, cerca de 2,2 sacos de plástico para compras, sendo que a quantidade total anual é de 450 milhões de sacos; no que respeita aos meios de obtenção gratuita de sacos de plástico para compras, estes são, principalmente, os supermercados, as lojas de conveniência, os mercados, as lojas de produtos alimentares crus e frescos, as pastelarias e as padarias. Quanto aos turistas, cada pessoa utiliza, em média, 2

² Página 1 da Nota Justificativa da proposta de lei intitulada «Restrições ao fornecimento de sacos de plástico».



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

Handwritten signature and initials in the top right corner.

sacos de plástico para compras durante cada estadia (todos os entrevistados permaneceram em Macau pelo menos meio dia) e a maior parte dos sacos são obtidos em lojas de prendas de produtos alimentares ou lojas de comida.³

9. Foi realizada, entre os dias 23 de Dezembro de 2015 e 5 de Fevereiro de 2016, a consulta pública sobre a *"Promoção do regime de limitação do uso de sacos de plástico para compras"*, cujo conteúdo abrangia 6 temas principais, ou seja, a implementação da medida de "cobrança de preço pela utilização de sacos de plástico" ao nível do retalho, as categorias dos estabelecimentos comerciais regulados, o nível de cobrança, os tipos de sacos de plástico sujeitos à cobrança de preço, as situações de isenção de cobrança de preço e as medidas reguladoras, com vista à recolha das opiniões dos diversos sectores sociais, para servir de referência para promover os trabalhos legislativos referentes às restrições ao fornecimento de sacos de plástico.

10. *"De acordo com os resultados dos referidos estudos iniciais e segundo as opiniões recolhidas durante o processo de consulta, bem como a actual situação do uso de sacos para compras em Macau, de entre os vários tipos de sacos para compras, nomeadamente sacos de plástico, sacos de papel e sacos ecológicos, os sacos de plástico são os mais usados excessivamente."*

11. *A maioria dos sacos de plástico contém componentes químicos que são de difícil*

³ Página 11 do texto de consulta sobre a *"Promoção do regime de limitação do uso de sacos de plástico para compras"*.



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

degradação. O seu uso excessivo e a falta de tratamento adequado afectam negativamente o meio ambiente, nomeadamente contribuem para a destruição da paisagem natural e têm um impacto sobre a ecologia marinha e sobre a poluição do ar, entre outros. Este tipo de resíduos sólidos é uma fonte poluidora a que a sociedade dá grande importância e presta uma maior atenção. Portanto, é necessário adoptar medidas legislativas para controlar o fornecimento de sacos de plástico nas actividades de consumo, com vista a proteger e melhorar a qualidade ambiental de Macau.

12. *Nas opiniões recolhidas durante o processo de consulta, os diversos sectores sociais reconheceram em geral a situação crítica do uso excessivo de sacos de plástico, e concordaram que deve ser implementada uma medida reguladora do fornecimento de sacos de plástico nos actos de venda a retalho – “cobrança pelos sacos de plástico” –, com vista a contribuir, em grande medida, para a redução do fornecimento destes sacos.”*⁴

13. Com base numa consideração integral e nas opiniões da sociedade, o Governo da RAEM elaborou a proposta de lei intitulada «Restrições ao fornecimento de sacos de plástico», para ser aplicada aos actos de venda a retalho praticados na RAEM, contribuindo para um maior reforço nas tarefas de protecção ambiental.

14. Com vista a uma melhor compreensão por parte da Assembleia Legislativa sobre as opiniões recolhidas pelo Governo durante a elaboração da proposta de lei, as

⁴ Página 2 da Nota Justificativa da proposta de lei intitulada «Restrições ao fornecimento de sacos de plástico».



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

análises efectuadas e os fundamentos das suas escolhas, o Governo facultou-lhe ainda o texto de consulta sobre a *"Promoção do regime de limitação do uso de sacos de plástico para compras"* e o respectivo relatório final, o que contribuiu para o eficaz desencadeamento dos trabalhos de apreciação da proposta de lei.

(III) Conteúdo principal da proposta de lei

15. No que respeita às restrições ao fornecimento de sacos de plástico, *"[n]os termos do disposto na presente proposta de lei, nos actos de venda a retalho são fornecidos obrigatoriamente a título oneroso sacos de plástico a outrem, devendo o preço a cobrar por cada saco de plástico (pretende-se cobrar uma pataca) ser fixado por despacho do Chefe do Executivo a publicar no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau".*⁵

16. Em situações excepcionais, *"[a] presente proposta de lei estabelece... que... por razões de higiene e segurança, podem ser fornecidos, a título gratuito, sacos de plástico para acondicionamento dos seguintes produtos:*

- 1) Produtos alimentares ou medicamentos não previamente embalados;*
- 2) Produtos alimentares ou medicamentos não hermeticamente embalados;*
- 3) Produtos alimentares ou medicamentos que devam ser mantidos em estado frio ou quente;*

⁵ Página 3 da Nota Justificativa da proposta de lei intitulada *«Restrições ao fornecimento de sacos de plástico»*.



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

4) *Produtos adquiridos nos estabelecimentos de comércio a retalho, localizados no interior de áreas de embarque ou de desembarque de passageiros do aeroporto, ou nos respectivos corredores de acesso, e que estejam sujeitos a restrições relativas à segurança no transporte de bagagem de mão*".⁶

17. Em termos do reforço da divulgação e sensibilização, *"a presente proposta de lei prevê também que nos estabelecimentos de comércio a retalho devem ser afixados, em lugar bem visível, os materiais de divulgação sobre o fornecimento de sacos de plástico, conforme modelo aprovado por despacho do director da Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental (DSPA)"*.⁷

18. No tocante à fiscalização e às sanções, *"propõe-se na presente proposta de lei competir à DSPA a fiscalização do cumprimento da mesma lei. Tendo em conta que o uso excessivo de sacos de plástico pode afectar, de forma grave, a qualidade ambiental, e para reforçar a fiscalização e a aplicação desta lei, propõe-se na presente proposta de lei a aplicação das seguintes multas:*

1) *No valor de 1 000 patacas, em caso de violação das disposições relativas às restrições ao fornecimento de sacos de plástico, salvo nas situações excepcionais previstas na presente proposta de lei;*

2) *No valor de 600 patacas, em caso de violação das disposições relativas ao dever de afixação de materiais de divulgação;*

⁶ Página 3 da Nota Justificativa da proposta de lei intitulada «Restrições ao fornecimento de sacos de plástico».

⁷ Página 3 da Nota Justificativa da proposta de lei intitulada «Restrições ao fornecimento de sacos de plástico».



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

3) No valor de 10 000 patacas, em caso de violação das disposições relativas ao dever de colaboração”.⁸

19. Quanto à data de entrada em vigor, nos termos da presente proposta de lei, a mesma passa a vigorar 90 dias após a data da sua publicação.

III

Apreciação na generalidade

20. Em relação ao conteúdo da proposta de lei, a Comissão, durante a apreciação, procedeu à discussão e troca de opiniões ao nível da generalidade com o Governo sobre, principalmente, as seguintes matérias:

A. “Redução de resíduos a partir da fonte” e alargamento do âmbito de redução de plástico

21. Na opinião da Comissão, os trabalhos para a redução de plástico são prementes e constituem uma grande responsabilidade de longo prazo, não se podendo limitar apenas a esta medida, isto é, a produção de uma lei para restrições ao fornecimento de sacos de plástico, portanto, desejou aquela ficar a conhecer mais

⁸ Página 4 da Nota Justificativa da proposta de lei intitulada «Restrições ao fornecimento de sacos de plástico».



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

sobre a posição e as políticas do Governo quanto ao controlo da importação de sacos de plástico e de outros produtos de plástico, por exemplo, palhinhas e talheres, por forma a melhor promover e implementar a política de “redução de resíduos a partir da fonte”.

22. Além disso, alguns deputados solicitaram ao Governo esclarecimentos sobre a calendarização de produção legislativa sobre as restrições aos outros produtos de plástico, e salientaram que o dia 3 de Julho de 2019 foi o Dia Internacional Sem Sacos de Plástico, com a finalidade de chamar a atenção das pessoas sobre os efeitos nocivos da produção e do uso excessivos desses sacos, apelando a todos para proteger o meio ambiente e para reduzir a dependência dos mesmos.

23. Segundo os representantes do Governo, os produtos de plástico têm uma relação estreita com a vida dos residentes e, tomando como referência a experiência das regiões vizinhas, de um modo geral, não se adoptou uma política de proibição total desses produtos, mas, sim, recorreu-se à medida de cobrança de preço pelos sacos de plástico como ponto de entrada, a qual já registou certos resultados, portanto, Macau espera recorrer à cobrança de preço pelos sacos de plástico como primeiro passo da “redução de resíduos a partir da fonte”, incentivando a população a cultivar o hábito de trazer consigo o próprio saco para compras, reduzindo a dependência excessiva dos sacos de plástico e, por conseguinte, criando uma atmosfera social de fazer compras de forma ecológica. Em relação aos trabalhos legislativos no âmbito de restrições de outros produtos de plástico, o Governo



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

referiu que, por enquanto, não dispunha da respectiva calendarização. No futuro, o Governo vai, tendo em conta os resultados da medida e a situação da sociedade, ponderar se implementa um controlo à importação de sacos de plástico. Além disso, segundo a apresentação dos representantes do Governo, aquando da definição da medida de cobrança de preço pelos sacos de plástico, a DSPA tem continuado a consolidar a consciência ecológica de todos os sectores sociais relativa à “redução”, “valorização” e “reutilização” desses sacos, através de diversos meios, por exemplo, o lançamento da actividade “Reduzir o uso de sacos de plástico poderá dar prémios”, a introdução de acções de divulgação sobre a redução de plástico nas grandes feiras de livros, a realização de palestras nas escolas e o lançamento de livros de histórias, para que as crianças conheçam, desde pequeninas, o impacto dos sacos de plástico para o ambiente e a importância de pôr em prática a redução do plástico. Mais, a DSPA elaborou ainda as “Dicas para usar menos plástico” e as “Dicas para usar menos plástico nos estabelecimentos”, para servirem de referência aos cidadãos e aos lojistas, de modo a desenvolver trabalhos de divulgação e sensibilização mais diversificados, tendo em conta os diferentes grupos de pessoas. Os representantes do Governo apontaram ainda o seguinte: a DSPA tem impulsionado, através de diferentes vias, a prática de diversos actos de redução de plástico em toda a sociedade, incluindo promover o hábito de “self-service” de reenchimento de água potável; realizar a actividade “A vida sem plástico é muito fácil”; exigir a utilização, por cinco anos consecutivos, de talheres ecológicos nas tendinhas no Festival de Gastronomia; lançar as “Orientações para redução da



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

produção de resíduos em actividades de grande escala”; cooperar com as plataformas de *takeaway* para promover a utilização de recipientes amigos do ambiente para *takeaway* por parte dos estabelecimentos de comida; e fornecer, em colaboração com o Corpo de Polícia de Segurança Pública, garrafas de água duráveis aos agentes policiais da linha da frente. Este ano, vai ser lançado o programa “Supermercado amigo do ambiente” e, em articulação com o “Programa de pontos verdes”, vão ser instaladas, faseadamente, máquinas de recolha de garrafas de plástico em Macau. Por fim, os representantes do Governo salientaram que a protecção do ambiente é uma responsabilidade de todos, e apelaram a que todos, a partir de si próprios, mudem gradualmente os hábitos pessoais de vida e o conceito de consumo, e formem a consciência de protecção ambiental, para atingir as metas de redução de resíduos a partir de fonte e de criação conjunta de um Macau verde.

B. Razões do atraso e da lentidão da produção legislativa

24. Os sacos de plástico, enquanto produto de desgaste rápido no nosso dia-a-dia, proporcionam conveniência aos consumidores, mas o seu uso excessivo resulta em grande desperdício e poluição ambiental grave. Actualmente, há cada vez mais países e regiões a restringirem os sacos de plástico, por exemplo, o Interior da China, a Região Administrativa Especial de Hong Kong (RAEHK) e a região de Taiwan já começaram a implementar o regime de cobrança de preço pelos sacos de



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

[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

plástico em 2008, 2009 e 2002, respectivamente, no sentido de orientar e incentivar os cidadãos a utilizar esses sacos de forma razoável, protegendo assim o ambiente ecológico. Em comparação com aqueles, a política de restrições aos sacos de plástico do Governo da RAEM já estava em preparação há muito tempo, mas a sua implementação arrastou-se, portanto, na apreciação na especialidade, a Comissão solicitou ao Governo, em primeiro lugar, a explicação sobre o atraso e a lentidão da produção da presente proposta de lei.

[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

25. Segundo os representantes do Governo, a fim de definir uma proposta de restrições aos sacos de plástico adequada a Macau, em 2012, o Governo efectuou uma investigação científica, bem como análises e estudos sobre a matéria em causa, abrangendo todos os seus aspectos, recolheu os dados estatísticos relativos ao uso de sacos de plástico, e tomou como referência a experiência do exterior e os respectivos resultados, e, no final de 2015, foi realizada uma consulta pública. Durante a elaboração da proposta de lei, atendendo ao seu conteúdo, a forma e o processo legislativos foram alterados, passando a matéria em causa a ser regulamentada sob forma de lei, daí os atrasos e a lentidão da respectiva produção legislativa.

[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

26. A Comissão manifestou a sua compreensão e considerou que a cobrança de preço pelos sacos de plástico já tinha sido promovida e implementada há muito tempo noutros países e regiões, tratando-se de uma tendência derivada do desenvolvimento sustentável do mundo, pelo que o facto de o Governo ter



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

apresentado a presente proposta de lei sobre as «*Restrições ao fornecimento de sacos de plástico*» merecia reconhecimento e apoio. Esperou que, através desta iniciativa, se conseguisse suprir, quanto antes, o vazio regimental em matéria de restrições aos sacos de plástico, se aumentasse a consciência da população sobre a protecção ambiental, se reduzisse a poluição branca e se protegesse o ambiente ecológico, criando-se assim condições para uma nova imagem de Macau enquanto cidade ecológica habitável e propícia para o turismo.

C. Âmbito de restrições ao fornecimento de sacos de plástico

27. Na opinião da Comissão, a designação da presente proposta de lei é “Restrições ao fornecimento de sacos de plástico”, mas, nos termos do seu artigo 1.º, a proposta de lei visa restringir o fornecimento de sacos de plástico em actos de venda a retalho. Na definição de “estabelecimento de comércio a retalho” constante da alínea 2) do artigo 2.º da proposta de lei, na sua versão inicial, estavam enumeradas algumas categorias desses estabelecimentos, incluindo “*farmácias de medicina ocidental, lojas de venda de produtos de recordação alimentar, padarias, pastelarias, lojas de produtos de maquilhagem, lojas de produtos de beleza, lojas de produtos de higiene, supermercados, lojas de conveniência e grandes superfícies comerciais*”, no entanto, a Comissão, após uma análise ao nível técnico-legislativo, entendeu que se tratava, aqui, de uma enumeração exemplificativa e não taxativa, daí a conclusão de que o âmbito de aplicação da medida de restrições



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

abrange todos os estabelecimentos de comércio a retalho. Assim, entendeu que não era o que se tinha afirmado no texto de consulta, isto é, *“propomos que a medida de ‘Cobrança de taxas pela utilização de sacos de plástico’ seja aplicada, prioritariamente, às seguintes sete categorias: supermercados, lojas de conveniência, farmácias, armazéns de venda ao público, lojas de prendas de produtos alimentares, padarias e pastelarias e lojas de produtos de maquilhagem, beleza e higiene”*.⁹ Deste modo, a Comissão solicitou ao Governo a respectiva explicação.

28. Segundo os esclarecimentos dos representantes do Governo, em princípio, os sacos de plástico, mesmo aqueles que foram usados anteriormente e recolhidos para reutilização, têm de ser fornecidos a título oneroso em todos os actos de venda a retalho. Sugeriram que o valor do preço a cobrar fosse fixado por despacho do Chefe do Executivo, para que aquele, tendo em conta a situação da aplicação da medida e os respectivos resultados, possa ser revisto adequadamente e ajustado com flexibilidade. Na opinião dos representantes do Governo, normalmente, a designação da proposta de lei apenas reflecte sucintamente o seu objecto, portanto, não se pode ajuizar o âmbito de aplicação só com base na sua designação. Mais, se se tentar encontrar uma precisão rigorosa, é inevitável que a designação seja complexa e difícil de pronunciar, o que não é benéfico para a divulgação e a futura revisão da lei. Segundo os mesmos, a medida de cobrança de preço pelos sacos de

⁹ Página 16 do texto de consulta sobre a *“Promoção do regime de limitação do uso de sacos de plástico para compras”*.



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

plástico já foi implementada nas regiões vizinhas há muito tempo, logo, já não é uma novidade para os consumidores e, como Macau começou tarde nesta matéria, convém agora acelerar o ritmo para implementar de forma integral a medida em causa ao nível da venda a retalho, em vez de se adoptar uma forma gradual e faseada de implementação em apenas algumas categorias de estabelecimentos. Assim, tal como interpretou a Comissão sobre a alínea relativa à definição de “estabelecimento de comércio a retalho”, as categorias de estabelecimentos ali enumeradas são apenas exemplos, e não se limitam a esses estabelecimentos de comércio a retalho. Na realidade, todos os estabelecimentos de comércio a retalho, incluindo os mercados, estão abrangidos no âmbito da regulamentação. Entretanto, segundo a explicação dos representantes do Governo, estas categorias de estabelecimentos foram enumeradas na definição de “estabelecimento de comércio a retalho”, porque na altura se considerou que eram esses os estabelecimentos com que os residentes e turistas tinham mais contacto e que gastavam mais sacos de plástico para compras, logo, também ia ser maior a margem para a redução do seu uso. Disseram ainda à Comissão que o Governo, tendo em conta a situação actual, ia rever as categorias de estabelecimentos enumeradas no artigo em causa, sendo, portanto, possível reajustá-las.

D. Situações de isenção de cobrança de preço pelos sacos de plástico

29. No artigo 4.º da versão inicial da proposta de lei, era proposto que pudessem ser



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

fornecidos gratuitamente sacos de plástico para os produtos alimentares ou medicamentos não previamente ou não hermeticamente embalados, ou que devessem ser mantidos em estado frio ou quente, assim como para os produtos adquiridos nos estabelecimentos de comércio a retalho, localizados no interior de áreas de embarque ou de desembarque de passageiros do aeroporto, ou nos respectivos corredores de acesso, e que estivessem sujeitos a restrições relativas à segurança no transporte de bagagem de mão.

30. A Comissão entendeu que era necessário que o Governo esclarecesse a intenção legislativa relativa a essas situações excepcionais, e explicasse as expressões de “produtos alimentares”, “não hermeticamente embalados” e “sujeitos a restrições relativas à segurança no transporte de bagagem de mão”, entre outras, por forma a evitar que as pessoas caíssem, por interpretação errada, nas malhas da lei após a sua vigência.

31. Segundo os representantes do Governo, as isenções para os produtos alimentares e medicamentos foram definidas tomando como referência a experiência das regiões vizinhas, nomeadamente, da RAEHK, e por razões de higiene e segurança alimentar. Quanto à definição de “produtos alimentares”, pode-se consultar o disposto na alínea 1) do artigo 3.º da Lei n.º 5/2013, *Lei de segurança alimentar*, ou seja, qualquer substância, tratada ou não, destinada à alimentação humana, incluindo as bebidas e os produtos do tipo das pastilhas elásticas, bem como todos os ingredientes utilizados na produção, preparação e tratamento de géneros



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

alimentícios. A expressão “*não hermeticamente embalados*” significa, simplesmente, não terem sido embalados de forma selada. Quanto à isenção de cobrança de preço pelos sacos de plástico fornecidos nos estabelecimentos de comércio a retalho localizados nas áreas restritas do aeroporto, segundo as normas respectivas, os líquidos, *sprays* e geles adquiridos por passageiros de partida ou em trânsito nas lojas *duty free* do aeroporto têm de ser embalados num saco de plástico devidamente selado que permita a fácil verificação de eventual violação e acompanhados da prova válida de compra, portanto, depois de auscultar as opiniões da Autoridade de Aviação Civil, propõe-se na proposta de lei a devida isenção para essa situação.

— 32. Em seguida, a Comissão citou o exemplo das padarias e entendeu que, a fim de garantir a higiene alimentar, era ainda razoável fornecer gratuitamente sacos de plástico para os pães não previamente embalados, mas quando, no fim, todos os pães eram postos num saco de plástico grande, este também podia ser fornecido gratuitamente nos termos da norma de isenção destinada aos produtos alimentares não hermeticamente embalados, então, esta opção legislativa parecia ser discutível.

33. Ouvida a opinião da Comissão, o Governo procedeu ao estudo sobre a viabilidade de estreitar o âmbito de isenção de cobrança de preço pelos sacos de plástico. Tendo em conta que a RAEHK já tendeu a ajustar o âmbito de isenção da medida de cobrança pelos sacos de plástico, e tomando como referência a situação de isenção da região de Taiwan – isto é, apenas os sacos de plástico que tenham



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

contacto directo com os produtos frescos e crus ou produtos alimentares estão isentos –, o Governo decidiu excluir os produtos alimentares ou medicamentos não hermeticamente embalados e os que devam ser mantidos em estado frio ou quente das situações excepcionais, ou seja, estas duas situações deixaram de estar isentas de cobrança, por forma a reduzir ainda mais o uso de sacos de plástico, destacando-se a intenção legislativa de redução de resíduos a partir da fonte.

34. Além disso, houve quem da Comissão receasse que, se não se controlasse o número de sacos de plástico fornecidos gratuitamente para os produtos alimentares ou medicamentos não previamente embalados, isto pudesse resultar no seu abuso. Assim sendo, a Comissão discutiu com o Governo sobre a necessidade de limitar o número de sacos de plástico isentos de cobrança de preço.

35. Segundo a resposta dos representantes do Governo, a presente iniciativa legislativa visa definir normas sobre as restrições ao fornecimento de sacos de plástico em actos de venda a retalho, reduzindo assim o impacto negativo daqueles no meio ambiente, portanto, os lojistas devem, de acordo com esta finalidade legislativa, fornecer os sacos de plástico de forma proporcionada. Mais, nos actos de venda a retalho, podem acontecer situações em que é necessário mais do que um saco de plástico para melhor acondicionamento dos produtos alimentares ou medicamentos (por exemplo, é necessário dividir os produtos alimentares em dois ou mais pacotes, por serem de grande quantidade ou demasiado pesados). Assim sendo, não convém definir limitações quanto ao número de sacos de plástico a



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

fornecer gratuitamente.

E. Dever de afixação de materiais de divulgação

36. Na versão inicial da proposta de lei, propunha-se que nos estabelecimentos de comércio a retalho devessem ser afixados, em lugar bem visível, os materiais de divulgação sobre o fornecimento de sacos de plástico, sob pena de aplicação de multa de 600 patacas.
37. Na opinião de alguns membros da Comissão, os materiais de divulgação em si já não são amigos do ambiente, e a sua afixação em todos os lados também não é estética, pelo que não devia ser necessário obrigar a esta afixação. Contudo, segundo a opinião de outros, a afixação de materiais de divulgação pode surtir os efeitos promocionais, de sensibilização e de divulgação da lei, evitando assim conflitos entre os retalhistas e os clientes devido à falta de conhecimento por parte destes sobre a medida de cobrança de preço pelos sacos de plástico, portanto, apoiaram a consagração desta afixação como um dever legal.
38. Após uma ponderação integral das respectivas opiniões, os representantes do Governo decidiram manter, na proposta de lei, o dever de afixação de materiais de divulgação, o qual, porém, passou a ser uma norma transitória cujo cumprimento se limita aos dois primeiros anos de vigência da lei, de modo a articular-se com as acções de divulgação a efectuar na fase inicial da sua execução e, ao mesmo tempo, foram canceladas as respectivas sanções administrativas inicialmente



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

propostas.

F. Regime de sanção administrativa

39. Com vista a assegurar a implementação eficaz da medida de restrições ao fornecimento de sacos de plástico, sugere-se, na proposta de lei, que a sanção administrativa para as infracções se faça mediante uma multa de valor fixo.
40. Em primeiro lugar, sugere-se, na proposta de lei, que se aplique a multa de 1000 patacas a quem viole a norma relativa ao fornecimento oneroso de sacos de plástico. Quanto a isto, as dúvidas da Comissão residem no seguinte: na prática, aquando da execução da proposta de lei, o valor da multa é calculado tendo em conta o acto de venda a retalho ou o número de sacos de plástico fornecidos naquele acto?
41. Segundo as explicações dos representantes do Governo, a sua intenção é a de aplicar sanção por cada saco de plástico fornecido em violação da lei, para surtir suficientemente os efeitos dissuasores, assegurando-se assim a implementação eficaz da medida obrigatória de cobrança de preço pelos sacos de plástico.
42. Em segundo lugar, sugere-se, na proposta de lei, que se aplique a multa de 10 000 patacas a quem viole o dever de colaboração. Na opinião da Comissão, como o pessoal da DSPA, no exercício das funções de fiscalização, goza de poderes de autoridade pública, a violação da sua ordem pode constituir, ao nível penal, crime de desobediência e, assim sendo, a referida norma da proposta de lei pode dar



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

lugar ao entendimento de que a uma mesma infracção se podem aplicar, simultaneamente, sanções de ordem administrativa e penal. Todavia, de acordo com o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M, *Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento*, no caso de concurso de infracções, isto é, quando o mesmo facto constitua simultaneamente crime e infracção administrativa, o infractor é punido unicamente a título de crime. Entretanto, a Comissão solicitou ainda ao Governo que esclarecesse em que consistia em concreto o dever de colaboração.

43. Os representantes do Governo salientaram que não tinham a intenção de alterar o mencionado princípio jurídico relativo ao concurso de infracções, e afirmaram que iam tomar como referência as anteriores experiências legislativas para aperfeiçoar a redacção em questão, no sentido de fazer dissipar as preocupações e dúvidas de uma mesma infracção poder estar sujeita a dupla-sanção – administrativa e penal. Além disso, segundo a explicação dos mesmos, o dever de colaboração aqui previsto refere-se ao dever de colaborar com os trabalhos de fiscalização da DSPA, ou seja, colaborar no livre acesso do pessoal de inspecção da DSPA aos estabelecimentos de comércio a retalho, e prestar toda a assistência necessária sempre que esta Direcção a solicite.

44. Por fim, sugere-se, na proposta de lei, que compita ao director da DSPA a aplicação das respectivas multas, e a Comissão solicitou ao Governo que esclarecesse se a parte interessada pode intentar directamente um recurso



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

contencioso para o Tribunal Administrativo contra a decisão sancionatória do director da DSPA, sem necessidade de apresentar um recurso hierárquico necessário.

45. A resposta dos representantes do Governo foi afirmativa, ou seja, a parte interessada pode intentar diretamente um recurso contencioso para o Tribunal Administrativo contra a decisão sancionatória.

IV

Apreciação na especialidade

46. Para além da discussão de questões ao nível da generalidade, da qual já foi dado conhecimento acima, a Comissão procedeu também à apreciação, artigo a artigo e ao nível técnico-legislativo, da proposta de lei, no que toca à perfeição da sua redacção e às suas repercussões sobre o actual ordenamento jurídico, tendo procurado as soluções legislativas mais adequadas à boa execução da proposta de lei.
47. Segue-se a análise, em concreto, da versão alternativa da proposta de lei apresentada formalmente pelo Governo em 30 de Julho de 2019.



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

Designação da proposta de lei

48. Durante a apreciação na especialidade, alguns membros da Comissão entenderam que a designação da proposta de lei, "*Restrições ao fornecimento de sacos de plástico*", era demasiado simples e que dificilmente conseguia reflectir, de forma integral, o objecto da proposta de lei, tendo então sugerido ao Governo que a mesma fosse mais detalhada.

49. Os representantes do Governo entenderam que a designação da proposta de lei visava reflectir sucintamente o seu objecto e, a fim de facilitar as acções de divulgação e os futuros ajustamentos, acabaram por decidir manter a designação da presente proposta de lei.

Artigo 1.º (Objecto)

50. O proponente entendeu que não havia a necessidade de dar ênfase, no artigo sobre o objecto, à localização geográfica onde se praticam os actos de venda a retalho, portanto, eliminou, por si próprio, a expressão "*praticados na Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM*".

Artigo 2.º (Definições)

51. O proponente procedeu à reformulação da definição de "*acto de venda a retalho*", constante da alínea 1) deste artigo, tendo-a alterado para "*a alienação de um*"



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

produto para consumo do adquirente, mediante o pagamento de um preço".

52. Na alínea 2) deste artigo, na versão em chinês a designação “零售場所” foi alterada para “零售業場所”, com vista a uma correspondência total entre as versões em chinês e em português. Além disso, o proponente ajustou ainda a definição de “estabelecimento de comércio a retalho”, assim como os exemplos nela incluídos, tendo eliminado “lojas de venda de produtos de recordação alimentar”, “pastelarias”, “lojas de produtos de maquilhagem, lojas de produtos de beleza, lojas de produtos de higiene” e “grandes superfícies comerciais” previstos na versão inicial, aditando “os estabelecimentos de restauração, de comidas e de bebidas” e “as bancas de venda de tabaco”, e alterando, conforme a opinião da Comissão, o termo “farmácias de medicina ocidental” para “farmácias”.

53. Em relação à definição de “saco de plástico” constante da alínea 3) deste artigo, chegou a sugerir-se ao proponente, ao nível técnico, que eliminasse a descrição sobre a finalidade dos sacos de plástico na versão inicial da proposta de lei, e que definisse “saco de plástico” como “saco feito total ou parcialmente de plástico”, para destacar o seu ponto essencial, evitando a situação de contornar a lei. Contudo, o proponente entendeu que essas preocupações eram desnecessárias e alterou a definição para “invólucro com uma abertura, total ou parcialmente de plástico, que se destina ao acondicionamento de um ou mais produtos no seu interior.”



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

Artigo 3.º (Fornecimento oneroso de sacos de plástico)

54. Para assegurar a concisão, coerência e fluidez ao nível da redacção entre as versões em chinês e em português, evitando a repetição de termos com o mesmo significado, eliminou-se a expressão constante da versão inicial, isto é, "*são fornecidos obrigatoriamente a título oneroso sacos de plástico a outrem*", e aperfeiçoou-se, correspondentemente, a redacção em chinês e em português.

Artigo 4.º (Situações excepcionais)

55. Ouvida a opinião da Comissão, e tomando como referência a opção legislativa e a experiência da RAEHK e da região de Taiwan, o proponente eliminou as alíneas 2) e 3) deste artigo, na versão inicial da proposta de lei, que previam, respectivamente, os "*produtos alimentares ou medicamentos não hermeticamente embalados*" e os "*produtos alimentares ou medicamentos que devam ser mantidos em estado frio ou quente*".

56. Atendendo à referida alteração, a alínea 4) deste artigo, na versão inicial da proposta de lei, passou a ser a alínea 2), e a sua redacção foi ligeiramente ajustada.

Artigo 5.º (Fiscalização)

57. Foi alterada a numeração deste artigo, numerado como artigo 6.º da versão inicial



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

da proposta de lei.

58. A redacção em chinês e em português do n.º 1 deste artigo foi aperfeiçoada.

59. Quanto à expressão “registos de dados relativos à cobrança dos sacos de plástico fornecidos a outrem”, constante no n.º 4 deste artigo, o proponente explicou que, se existissem esses registos, tinham de ser prestados ao pessoal responsável pela verificação, portanto, foi aditada, na redacção, a expressão “se existirem”, para destacar a respectiva intenção legislativa, e foi também aperfeiçoada a redacção em chinês do número em causa.

Artigo 6.º (Infracções administrativas)

60. Foi alterada a numeração deste artigo, numerado como artigo 7.º da versão inicial da proposta de lei.

61. Foi aditada a expressão “se sanção mais grave não for aplicável” no proémio deste artigo, que passou a ser “se sanção mais grave não for aplicável, a violação do disposto na presente lei constitui infracção administrativa sancionada com multa de”, por forma a evitar o surgimento do entendimento de que a uma mesma infracção se podem aplicar, simultaneamente, a sanção administrativa e a sanção penal.

62. Na alínea 1) deste artigo, foi aditada a expressão “por cada saco de plástico” logo a seguir à expressão “1 000 patacas”, para assim reflectir claramente a posição do



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

proponente.

63. O Governo decidiu deixar de aplicar uma sanção administrativa a quem violasse o dever de expor materiais de divulgação e, por conseguinte, eliminou a alínea 2) deste artigo, na versão inicial da proposta de lei.

64. A alínea 3) deste artigo, na versão inicial da proposta de lei, passou a ser a alínea 2), e a forma de remissão para o artigo que prevê o dever de colaboração foi alterada.

Artigo 7.º (Competência sancionatória)

— 65. Foi alterada a numeração deste artigo, numerado como artigo 8.º da versão inicial da proposta de lei.

66. A redacção em chinês deste artigo foi aperfeiçoada.

Artigo 8.º (Responsabilidade das pessoas colectivas)

67. Foi alterada a numeração deste artigo, numerado como artigo 9.º da versão inicial da proposta de lei.

68. A redacção em chinês do n.º 2 deste artigo foi ajustada, por forma a assegurar a uniformização da linguagem jurídica.

69. O proponente afirmou que, ao nível técnico, se o infractor fosse pessoa colectiva,



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

deixaria então de considerar o respectivo agente como sujeito da infracção administrativa, portanto, eliminou o n.º 3 deste artigo.

Artigo 9.º (Responsabilidade pelo pagamento das multas)

70. Foi alterada a numeração deste artigo, numerado como artigo 10.º da versão inicial da proposta de lei.

71. A redacção do n.º 1 deste artigo foi aperfeiçoada.

Artigo 10.º (Pagamento da multa e cobrança coerciva)

72. Foi alterada a numeração deste artigo, numerado como artigo 11.º da versão inicial da proposta de lei.

Artigo 11.º (Destino das multas)

73. Foi alterada a numeração deste artigo, numerado como artigo 12.º na versão inicial da proposta de lei.

Título do Capítulo IV

74. Uma vez que o proponente transpôs o artigo referente ao dever de expor materiais de divulgação para este capítulo, como norma transitória, o título deste capítulo foi



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

alterado para "*Disposições transitórias e finais*".

Artigo 12.º (Dever de exposição de materiais de divulgação)

75. Este artigo é o artigo 5.º da versão inicial da proposta de lei.

76. Tal como foi referido acima, depois de ouvir a opinião da Comissão, o Governo entendeu que era necessário manter o dever de afixação de materiais de divulgação previsto na proposta de lei, no entanto, o mesmo foi consagrado como uma medida transitória de natureza provisória, isto é, deve ser cumprido este dever durante os dois primeiros anos de vigência desta lei.

— 77. Em termos de redacção, o proponente acolheu a sugestão da Comissão e alterou os termos "afixação" e "afixados" para "exposição" e "expostos", e a expressão "os materiais de divulgação sobre o fornecimento de sacos de plástico" para "materiais de divulgação sobre o fornecimento a título oneroso de sacos de plástico", para que a redacção fosse mais clara e a sua aplicação, mais flexível.

Artigo 13.º (Direito subsidiário)

78. A redacção em chinês deste artigo foi aperfeiçoada, mantendo-se assim a uniformização das expressões utilizadas.



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

V

Conclusões

A Comissão, apreciada e analisada a proposta de lei intitulada «*Restrições ao fornecimento de sacos de plástico*», conclui o seguinte:

- a) É de parecer que a proposta de lei reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário da Assembleia Legislativa;
- 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, 1 de Agosto de 2019

A Comissão,

Vong Hin Fai

(Presidente)



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

Chui Sai Peng Jose

(Secretário)

Cheung Lup Kwan Vitor

José Maria Pereira Coutinho

Leong On Kei

Zheng Anting



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

Si Ka Lon

Pang Chuan

Lao Chi Ngai

Lei Chan U

Sou Ka Hou