



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

2.^a Comissão Permanente

Parecer n.º 4/VI/2021

Assunto: Proposta de Lei intitulada "Regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios e recintos".

I. Introdução

1. No dia 10 de Novembro de 2020, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou à Assembleia Legislativa (AL) a proposta de Lei intitulada "Regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios e recintos", a qual foi admitida pelo Presidente da Assembleia Legislativa, nos termos da alínea c) do artigo 9.º do Regimento da Assembleia Legislativa.
2. A citada proposta de lei foi apresentada, discutida e aprovada na generalidade em reunião Plenária, no dia 19 de Novembro de 2020. O Presidente da AL distribuiu, através do Despacho n.º 1426/VI/2020, a proposta de lei a esta Comissão, para efeitos de exame na especialidade e emissão de parecer.
3. A Comissão reuniu-se nos dias 26 e 27 de Novembro, 4, 14 e 15 de Dezembro de 2020, e ainda em 25 e 26 de Janeiro, 3 e 8 de Fevereiro e 5, 9 e 12 de Julho de 2021, para a análise da proposta de lei. De entre as reuniões referidas, 8

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by several smaller ones, and the initials 'C.A.' and 'J.S.' near the bottom.



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

contaram com a presença do Secretário para a Segurança, Wong Sio Chak, da Chefe do Gabinete do Secretário para a Segurança, Cheong Ioc Ieng, do Comandante do Corpo de Bombeiros, Leong Iok Sam e de outros membros do Governo, que prestaram esclarecimentos à Comissão e responderam às questões apresentadas.

4. As Assessorias de ambas as partes, Assembleia Legislativa e Governo, também trocaram opiniões através de telefone e documentos escritos, e realizaram várias reuniões técnicas para análise da proposta de lei. Devido às estreitas relações entre a proposta de lei em epígrafe e a proposta de lei do Regime jurídico da construção urbana, os elementos dos grupos de trabalho da Assessoria da AL responsáveis pela apreciação das referidas propostas de lei e a Assessoria do Governo realizaram reuniões técnicas conjuntas, com vista à harmonização do teor das duas propostas de lei.

5. Durante a apreciação na especialidade, algumas associações apresentaram à Comissão opiniões e sugestões por escrito sobre a proposta de lei, e a Comissão procedeu à sua análise.

6. Através da cooperação estreita entre a Comissão e os representantes do Governo, o Governo apresentou no dia 26 de Julho de 2021 uma nova versão da proposta de lei que reflecte as opiniões de alteração apresentadas pela Comissão e pela Assessoria.



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

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

2. Introdução

8. Segundo a Nota Justificativa que acompanha a proposta de lei, “[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.”;

9. “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.”;

10. “Ao longo dos mais de vinte anos de vigência do referido regime jurídico, o número de edifícios altos tem vindo a aumentar de forma significativa. No domínio da engenharia civil, a densidade das zonas urbanas e a altura dos edifícios registaram um desenvolvimento significativo”.

[Handwritten signatures and initials on the right margin]



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

11. *“Com efeito, tendo em conta a experiência da aplicação do Decreto-Lei n.º 24/95/M e do Regulamento de Segurança contra Incêndios, aprovado pelo mesmo decreto-lei, verifica-se que o actual regime jurídico já não consegue acompanhar o ritmo acelerado do desenvolvimento da sociedade de Macau, pelo que se torna indispensável proceder à revisão adequada do actual regime jurídico da segurança contra incêndios, por forma a corresponder às exigências postas pelo desenvolvimento de sociedade e melhor salvaguardar a segurança da vida e dos bens da população.” (discurso de apresentação dos representantes do Governo sobre a proposta de lei intitulada Regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios e recintos).*

12. 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 de 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; e definir um regime sancionatório que contemple uma descrição pormenorizada de infracções administrativas, a par da consagração, como meio dissuasor, de sanções acessórias.

13. Segundo a apresentação do representante do Governo na reunião plenária, a proposta de lei apresenta oito aspectos novos, que são os seguintes:

Handwritten signatures and initials on the right margin of the page.



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

- (1) Alargamento do âmbito de aplicação. Além de edifícios comuns, a proposta de lei também se aplica a determinados recintos;
- (2) Redefinição de competências. Na proposta de lei, sugere-se a atribuição de competências de fiscalização e sancionatória ao Corpo de Bombeiros;
- (3) Introdução de “deveres de autoprotecção”, nomeadamente, à manutenção das condições de segurança contra incêndios e à assunção da correspondente responsabilidade;
- (4) Integração de lacunas no âmbito das normas técnicas de segurança contra incêndios e disposições especiais sobre métodos baseados no desempenho (*performance-based design*);
- (5) Processo de aprovação dos projectos de especialidade;
- (6) Estabelecimento do regime de qualificação de segurança contra incêndios;
- (7) Reforço da fiscalização e medidas cautelares e de tutela da legalidade; e
- (8) Aperfeiçoamento do regime sancionatório.

14. Aquando da apresentação da proposta de lei, os representantes do Governo afirmaram que, no decurso da elaboração da proposta de lei e respectivos diplomas complementares (em especial o Regulamento Técnico de Segurança contra Incêndios), tinham sido 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



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

e a Associação de Arquitectos de Macau, e tinham sido tomados como referência os regimes jurídicos correspondentes da China e de outros países.

III. Apreciação na generalidade

15. Produção legislativa em matéria de segurança contra incêndios, e a relação entre legislar em matéria de segurança contra incêndios e a proposta de lei intitulada “Regime jurídico da construção urbana”

15.1 Os trabalhos de segurança contra incêndios têm a ver com interesses como a vida e os bens patrimoniais de dezenas de milhares de pessoas; por isso, tanto o Governo como os diversos sectores da sociedade prestam muita atenção a este assunto, que é alvo de muitas discussões. Tendo em conta as insuficiências existentes nas leis vigentes e anteriores e com base no balanço da experiência, a proposta de lei introduz vários novos regimes e medidas, de acordo com as necessidades de aplicação prática. O Plenário apreciou, votou e aprovou, na generalidade, a proposta de lei em causa, o que demonstra que o espírito e os princípios desta iniciativa legislativa e a adequabilidade, em termos sociais e económicos, foram reconhecidos e mereceram amplo apoio.

15.2 A Comissão reconhece e apoia o espírito e os princípios legislativos subjacentes à proposta de lei, e com base nisto, procedeu a uma ampla e profunda discussão sobre o teor do regime e a técnica legislativa da proposta de lei.

Handwritten signatures and initials on the right margin of the page.



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

Dado que esta se destina a regular a segurança contra incêndios em edifícios e em recintos, tem uma relação muito estreita com o regime jurídico da construção urbana. Na realidade, muitas matérias constantes da proposta de lei, incluindo a definição de conceitos, a inscrição e qualificação para a execução do plano de obras de segurança contra incêndios, as disposições sobre as competências de fiscalização, os respectivos procedimentos legais e responsabilidades, etc., aplicam-se, através de remissão, as regras do regime jurídico da construção urbana. Por isso, no decurso de apreciação da proposta de lei, a Comissão prestou muita atenção à coordenação da harmonização e articulação entre os dois regimes jurídicos, com vista a assegurar a harmonia do sistema jurídico e a favorecer a execução das futuras leis. Ao mesmo tempo, tendo em conta a estreita relação entre as duas propostas de lei, também chegou a sugerir a entrada em vigor ao mesmo tempo das duas leis.

16. Posto de segurança (Artigo 14.º)

16.1 A versão inicial da proposta de lei consagrava a obrigatoriedade da existência de postos de segurança em alguns edifícios, incluindo os edifícios da classe MA; os edifícios licenciados para fins comerciais, industriais, de equipamento social ou de reunião de público; e os edifícios da classe A, mas quando licenciados para fins habitacionais, hoteleiros ou de serviços (n.º 1). Mais, estipulava que (n.º 2) era obrigatório criar posto de segurança nos edifícios,



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

independente da altura, quando o mesmo ou sua parte seja afecto à permanência de pessoas acamadas ou limitadas na mobilidade ou nas capacidades de percepção e reacção a um alarme; à recepção de crianças com idade não superior a seis anos; e ao funcionamento de estabelecimentos de jogos de fortuna ou azar.

16.2 Na opinião da Comissão, os postos de segurança são muito importantes, no entanto, os edifícios de Macau são diferentes, consoante o ano de construção, e mais ainda, a estrutura interna e as instalações são também muito diferentes, por isso, a Comissão pretendeu saber, presentemente, quantos edifícios vão ter de criar postos de segurança, e se os edifícios em relação aos quais se exige posto de segurança têm ou não condições para os criar. Mais, em alguns estabelecimentos, tais como os centros de explicações situados no rés-do-chão, as pessoas podem fugir directamente para a rua em caso de incêndio, portanto, é preciso ver se é ou não necessário definir na proposta de lei, de um modo geral, a obrigatoriedade de criação de postos de segurança.

16.3 Segundo as explicações do proponente, até ao momento, ainda não existem informações detalhadas; no entanto, muitos edifícios especialmente altos e novos, em fase de concepção, já dispõem de posto de segurança ou então já lhes foi exigido a criação do referido posto. Quanto aos edifícios que não reúnem condições para a instalação de postos de segurança, o Governo referiu que ia ponderar sobre a definição de um período transitório,



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

a fim de permitir que os proprietários e as empresas de administração pre-
dial tenham tempo suficiente para proceder à sua criação.

Ouvidas as opiniões da Comissão, o proponente reajustou na proposta de lei a área dos edifícios em relação aos quais se exige a criação de postos de segurança. Para os edifícios que não são da classe MA, foi adoptada uma solução mais flexível e mais próxima da realidade da RAEM, ou seja, a obrigatoriedade é afastada exclusivamente em relação ao piso térreo ou, respeitando a outros pisos, se estes dispuserem de saída independente e directa para o exterior (n.º 2). Mais, estipula-se que o CB pode obrigar ou isentar da existência de posto de segurança consoante se verificar, respectivamente, maior ou menor risco de incêndio, na situação concreta (n.º 3). Desta forma, passam a ser mais rigorosos os requisitos para a criação do posto de segurança e as respectivas disposições de isenção. Por outro lado, tendo em conta a generalidade e abstracção da terminologia utilizada no n.º 1 da proposta de lei (por exemplo, equipamento colectivo ou reunião pública), foi também eliminado o n.º 2 da versão inicial da proposta de lei, que elencava, em concreto, as finalidades dos edifícios (por exemplo, afecto à permanência de pessoas acamadas ou limitadas na mobilidade ou nas capacidades de percepção e reacção a um alarme; ao funcionamento de estabelecimentos de jogos de fortuna ou azar, etc.).

[Handwritten signatures and initials in the right margin]



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

16.4 A proposta de lei prevê ainda uma situação em que o posto de segurança pode servir diversos edifícios. No entanto, as condições previstas no n.º 4 da versão inicial eram demasiado flexíveis, pois não se estipulavam os tipos de edifícios nem o limite máximo da quantidade de edifícios, o que, em particular, podia fazer com que deixasse de existir posto de segurança nos edifícios muito altos. Nos termos da lei vigente, este tipo de posto de segurança é obrigatório, e não se admitem excepções.

Após discussão sobre as situações em que o posto de segurança pode servir diversos edifícios, a proposta de lei passou a restringir as condições, impondo limitações à finalidade dos edifícios (apenas os edifícios indicados nas alíneas 2) e 3) do n.º 1) e a quantidade a servir (no máximo três). Mais, aditou-se o procedimento de avaliação do CB (depois de avaliados os factores de risco da situação concreta, autorize essa solução, cfr. n.º 5 da proposta de lei). Perante isto, a Comissão manifestou a sua concordância.

17. Encarregado de segurança contra incêndios (Artigos 13.º e 16.º)

17.1 O n.º 2 do artigo 13.º da proposta de lei consagra que deve assegurar-se a contratação e manutenção ao serviço, em permanência, de um encarregado de segurança contra incêndios no caso de edifícios da subclasse de maior altura enquadráveis na classe A, independentemente da respectiva finalidade de utilização, ou em qualquer edifício relativamente ao qual seja exigível a existência de posto de segurança; e os deveres de contratar, com as

10



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

adaptações necessárias, são igualmente aplicáveis aos recintos, quando o respectivo efectivo previsível seja superior a 500 pessoas (n.º 4 do artigo 13.º).

O artigo 16.º da proposta de lei define, detalhadamente, os deveres do referido encarregado (n.º 1 do artigo 16.º). O encarregado de segurança contra incêndios só pode exercer essa função em relação a um único edifício ou recinto, mas pode acumulá-la com a de porteiro do mesmo (artigo 16.º, n.º 2).

17.2 A proposta de lei prevê que o encarregado de segurança contra incêndios deve substituir-se, diligentemente, aos responsáveis referidos no artigo 11.º, assegurando o cumprimento dos deveres previstos no n.º 1 e na alínea 1) do n.º 2 e no n.º 3 do artigo 12.º. A Comissão prestou mais atenção à relação entre o encarregado de segurança contra incêndios e os sujeitos responsáveis referidos no artigo 11.º, bem como à assunção de responsabilidades em caso de violação da lei e ao valor das multas.

Segundo o proponente, a proposta de lei prevê que quando o responsável pela segurança contra incêndios cumpre os deveres legais em substituição de outros sujeitos, estes sujeitos ficam isentos de responsabilidade. Por outras palavras, se os deveres não forem assumidos, deve ser o encarregado de segurança contra incêndios a assumir a responsabilidade pela violação dos seus deveres. Esta opção também se verifica no n.º 1 do artigo 48.º da



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

proposta de lei. No entanto, tendo em conta que a maioria dos responsáveis pela segurança contra incêndios são porteiros, a versão alternativa passou a consagrar uma redução do respectivo valor da multa (artigo 49.º), tendo em conta o nível salarial desta profissão.

18. Segurança contra incêndios nos edifícios em construção e nos estaleiros de obras (Artigo 18.º)

O artigo em epígrafe regula a responsabilidade de segurança contra incêndios dos edifícios em construção e dos estaleiros de obras. A Comissão mostrou preocupação com a fiscalização da segurança contra incêndios por parte do CB nos estaleiros de obras, e com a possibilidade de haver sobreposição de competências com a Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais (DSAL) na fiscalização da segurança e saúde ocupacional dos trabalhadores nos estaleiros de obras. Segundo a explicação dos representantes do Governo, embora haja uma ligação entre ambas as partes, os trabalhos dizem respeito a áreas diferentes, e os dois organismos públicos vão desenvolver os respectivos trabalhos de fiscalização de acordo com as atribuições conferidas por lei, e ao mesmo tempo, vão reforçar a comunicação para melhorar os trabalhos.

T
u
L
J
h
V
C
T
es



Handwritten notes on the right margin, including a large checkmark and several lines of cursive text.

19. Regime de incompatibilidades (Artigo 30.º)

19.1 Segundo o n.º 1 do artigo 30.º da versão inicial da proposta de lei, o técnico, o empresário comercial, pessoa singular, ou a sociedade comercial responsável pela elaboração de projectos de especialidade de segurança contra incêndios e pela correspondente obra ou respectiva fiscalização está impedido, após a autorização de utilização do edifício ou recinto em causa, de exercer funções de verificação desses sistemas. Por outras palavras, depois de emitida a licença de utilização do edifício, é necessário escolher um empresário ou técnico terceiro para executar as funções de inspecção e reparação. O objectivo desta disposição é o de evitar que “a instalação e a verificação seja feita pela mesma pessoa”, afastando-se eventuais conflitos de interesses ou situações irregulares.

19.2. No entanto, a Comissão referiu que, na prática, após a conclusão das obras, os trabalhos de inspecção e manutenção são normalmente assegurados pelo empreiteiro inicial durante determinado tempo. Se se definir que, após a conclusão das obras, a verificação e reparação deve ser efectuada por uma nova empresa, altera-se a prática de serem os executores das obras a responsabilizar-se pelas inspecções e manutenção posteriores e, também, pode dar-se origem a conflitos entre o empreiteiro e a nova empresa sobre o sistema de prevenção contra incêndios, impedindo o acompanhamento e tratamento atempados dos riscos de incêndio. Assim, a Comissão solicitou ao proponente a clarificação da intenção legislativa sobre o âmbito



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

das incompatibilidades. Ouvidas as opiniões da Comissão e tendo em conta as dificuldades práticas de aplicação desta norma, o proponente eliminou este número.

19.3 O n.º 2 da versão inicial previa que “[n]ão é permitido aos técnicos da Administração Pública, em efectividade de funções públicas, o exercício de actividades privadas em qualquer das funções previstas no artigo 21.º”. Ao mesmo tempo, o n.º 1 do artigo 48.º da versão inicial da proposta de lei previa que “[s]em prejuízo de outra responsabilidade que ao caso couber, constituem infracções administrativas leves as violações dos deveres previstos na presente lei não expressamente qualificadas como infracções muito graves ou graves.”

De acordo com as disposições da versão inicial, a violação das disposições acima referidas constituía infracção administrativa leve e era aplicada a correspondente multa. No entanto, já existem disposições gerais sobre a acumulação de funções dos trabalhadores dos serviços públicos no artigo 17.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, e ao infractor é aplicável a correspondente sanção disciplinar, nos termos do procedimento disciplinar comum. Assim, se não houver coordenação da harmonização das disposições, as duas disposições referidas poderão resultar em dupla punição.



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

Ouvidas as opiniões da Comissão, o proponente aditou ao novo n.º 1 a expressão “*sob pena de responsabilidade disciplinar*”. Com as alterações introduzidas ao artigo 48.º, estas situações de acumulação de funções ficam excluídas do âmbito das infracções administrativas leves, o que pode funcionar como um alerta e evitar a dupla punição.

20. Poderes de autoridade (Artigo 32.º)

20.1 Este artigo prevê que o pessoal da DSSOPT e do CB goza de poderes de autoridade pública no exercício das suas funções. A versão inicial da proposta de lei previa que, em regra, sem necessidade de mandado judicial ou notificação prévia, o agente responsável pela execução da lei pode aceder a qualquer edifício ou suas partes ou recintos (alínea 1) do n.º 1 da versão inicial); no entanto, caso o prédio, suas partes ou fracção autónoma “*disponham de licença de utilização para fins habitacionais*” ou “*sejam utilizados como escritório de advogado ou consultório médico*” é necessário obter a anuência do proprietário, possuidor ou detentor, ou mandado judicial (n.º 2 da versão inicial).

20.2 A Comissão prestou especial atenção ao acesso aos edifícios ou às partes dos edifícios onde residem pessoas, e discutiu ainda sobre se a disposição “*disponham de licença de utilização para fins habitacionais*” deve ser usada ou não como critério da necessidade de obtenção do consentimento ou do mandado judicial para a referida entrada. Por um lado, há na sociedade



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

o que constitui uma exceção² à exigência de obtenção prévia de mandado judicial para a entrada na habitação sem o respectivo consentimento. Assim sendo, a Comissão está preocupada com a articulação entre esta proposta de lei e outras leis ou propostas de lei.

20.3 Segundo os esclarecimentos do proponente, de acordo com a Lei n.º 6/99/M (Disciplina da utilização de prédios urbanos), na falta de licença de utilização para fins habitacionais, o aproveitamento de uma habitação para fins habitacionais constitui uma ilegalidade, e as situações ilegais não merecem protecção legal. Mais ainda, a proposta de lei visa proteger o interesse público, sobretudo prever e evitar que a segurança da vida e dos bens seja ameaçada por incêndio. Se não forem impostas limitações ao âmbito dos edifícios

² A versão alterada do artigo 37.º (Poderes de autoridade) da proposta de lei intitulada Regime jurídico da construção urbana consagra:

“1. O pessoal da DSSOPT quando devidamente identificado e no exercício de funções de fiscalização ou de execução coerciva goza de poderes de autoridade pública, podendo aceder, sem necessidade de mandado judicial nem de notificação prévia, a:

- 1) Edifícios, partes de edifícios ou fracções autónomas;
- 2) Recintos e estabelecimentos acessíveis ao público, ainda que a sua entrada não seja gratuita;
- 3) Terrenos que estejam ocupados sem título.

2. O disposto no número anterior não dispensa a obtenção de prévio mandado judicial sempre que se pretenda entrar no domicílio de qualquer pessoa sem o seu consentimento, salvo quando ocorrer uma das seguintes circunstâncias:

- 1) A habitação ilegal está construída em parte comum do edifício;
- 2) Existir risco iminente de desmoronamento;
- 3) Se estiver perante grave perigo para a saúde pública ou para a segurança das pessoas (...).”



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

ou fracções alvo de protecção especial, por exemplo, se para entrar em edifícios industriais habitados para fins de inspecção for necessário obter um mandado judicial, em nada se favorece o cumprimento das funções por parte do pessoal dos Bombeiros e a salvaguarda do interesse público. Por isso, aquando da execução da lei, para aceder ao edifício ou sua parte para a realização de inspecção, é adequado o critério de “dispor ou não de licença de utilização com finalidade habitacional”, para se julgar se é necessário adquirir o mandado judicial.

20.4 Ouvido o parecer da Comissão, o proponente procedeu a ajustamentos ao conteúdo deste artigo, ou seja, em situações normais, o pessoal de fiscalização que acede a qualquer edifício e sua parte ou recinto deve comunicar previamente, ainda que de forma sumária. Porém, no caso do acesso aos edifícios ou suas partes ou respectivas fracções autónomas que “disponham de licença de utilização para fins habitacionais” ou sejam utilizados como escritório de advogado ou consultório médico, é necessário obter a anuência do proprietário, possuidor ou detentor ou mandado judicial. Mais, nos casos em que houver razão para crer que a demora pode representar grave perigo de incêndio, será dispensada a obtenção de mandado judicial. Quando é utilizado este poder especial, o CB e a DSSOPT devem comunicar imediatamente ao Tribunal Administrativo a respectiva diligência, para efeitos de validação pelo Tribunal.



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

Após o ajustamento no que diz respeito à inspecção no domicílio, a nova disposição é basicamente igual à adoptada no Código de Processo Penal para as buscas domiciliárias (*vide* artigos 159.º a 162.º desse Código). Apenas no domínio da tutela judicial se procedeu à alteração do termo “juiz de instrução” (âmbito criminal) para juiz do Tribunal Administrativo.

20.5 No decurso da apreciação, a Comissão discutiu ainda sobre a possibilidade de se tomar como referência o disposto no n.º 3 do artigo 37.º³ da proposta de lei sobre o Regime jurídico da construção urbana, no sentido de estabelecer os princípios e as exigências que devem ser observadas aquando da entrada e permanência no domicílio, a fim de se regulamentar melhor os actos de execução da lei. Segundo o proponente, o Código do Procedimento Administrativo já contém disposições gerais sobre os princípios que devem ser observados na actividade da Administração, pelo que, do ponto de vista da economia legislativa, não há necessidade de voltar a consagrar disposições com idêntico conteúdo.

³ Segundo o artigo 37.º do Regime jurídico da construção urbana, “(...)3. A entrada e a permanência no domicílio devem: 1) Respeitar o princípio da proporcionalidade; 2) Ocorrer pelo tempo estritamente necessário à acção de vistoria, inspecção ou execução coerciva; 3) Incidir apenas sobre o local objecto de vistoria ou sobre o local onde se realizam ou realizaram obras; 4) Limitar-se a recolher a prova sujeita à actividade de vistoria ou inspecção.



21. Disposições sobre a notificação (Artigo 36.º e artigos correspondentes)

21.1 Os artigos 36.º e 37.º da proposta de lei regulam a matéria da notificação, e as notificações dividem-se em urgentes e não urgentes. A versão inicial do artigo 45.º previa ainda a responsabilidade criminal (crime de desobediência) em caso de incumprimento da notificação urgente por terceiros.

A Comissão prestou atenção às situações em relação às quais deve ser efectuada notificação urgente e não urgente, e à distinção entre uma modalidade e outra. Ao mesmo tempo, prestou também atenção às disposições relativas à notificação urgente e respectivas questões jurídicas, especialmente na versão inicial, em que se o notificando (por exemplo, o proprietário) ou um terceiro se recusasse a receber a notificação, a proposta de lei não previa directamente as respectivas responsabilidades jurídicas. Pelo contrário, se um terceiro, após ter recebido a notificação, sem motivo justificado, não desse conhecimento ao notificando da existência de tal notificação e da possibilidade de levantar o duplicado, era punido pelo crime de desobediência (n.º 2 do artigo 45.º da versão inicial). Na opinião da Comissão, definir a disposição desta maneira é irrazoável, equivale a incentivar indirectamente o notificando ou terceiro a recusar-se a receber a notificação. Por outro lado, a Comissão questionou a adequabilidade da efectivação de responsabilidade penal a terceiros e sugeriu que fosse reconsiderada a norma sancionatória em causa.



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

21.2 Segundo a explicação dos representantes do Governo, “urgência” e “não urgência” já demonstra, na letra, os pressupostos de aplicação dos referidos dois preceitos. O Governo espera que se mantenha uma certa flexibilidade, permitindo aos serviços de execução da lei determinar, com base na situação real, quais as situações que são urgentes e quais as que não o são, a fim de se poder dar uma resposta eficaz. Por exemplo, as situações previstas no artigo 38.º (Obras e sistemas de segurança) e no artigo 39.º (Situações de risco nos caminhos de evacuação) da proposta de lei são basicamente situações em que a notificação deve ser feita de forma urgente, quanto aos restantes casos, a maioria inclui-se na situação de “notificação não urgente”.

21.3 O proponente concordou com as opiniões da Comissão sobre a notificação urgente e as suas consequências jurídicas. Após reconsideração, foi ajustada a disposição sobre a notificação urgente, procedendo-se a uma distinção especial e clara das duas situações: *“No caso de o notificando ou o terceiro se recusar a receber a notificação, ou a devolver o duplicado assinado e datado”* (n.º 5 do artigo 36.º) e *“Quando a situação objecto da notificação urgente seja susceptível de gerar perigo iminente para a vida ou integridade física das pessoas, os agentes de fiscalização presentes no local da obra, estaleiro, edifício ou recinto fazem constar esse alerta”* (n.º 6 do artigo 36.º). Esta distinção estabelece também as bases para a responsabilização jurídica prevista nos artigos 45.º, 46.º e 48.º.



Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'w' and several other illegible marks.

22. Responsabilidade criminal (Artigo 45.º)

22.1 O artigo 45.º da versão inicial da proposta de lei previa que incorre no crime de desobediência simples quem se opuser ao exercício das funções de fiscalização, ao abrigo da presente lei, pelo pessoal da DSSOPT e do CB, ou o terceiro a quem o pessoal da fiscalização tenha entregado a notificação em substituição do notificando, quando sem motivo legítimo não avise o notificando da existência e disponibilidade do duplicado.

22.2 A Comissão prestou especial atenção à aplicação de sanções a terceiros, considerando, sobretudo, que é irrazoável o preceito de notificação urgente em que se pune o terceiro e não se pune o notificando, e é sancionado o terceiro pela não devolução do duplicado da notificação, mas não pela recusa da recepção da notificação. Por outro lado, do ponto de vista do princípio da necessidade de intervenção penal, a punição de terceiros pelo crime de desobediência mostra-se desajustada, pelo que a Comissão sugeriu que se repensasse tal criminalização.

22.3 Ouvida a opinião da Comissão, o proponente, para além de ajustar as disposições sobre a notificação urgente (n.ºs 4 a 6 do artigo 36.º), também ajustou o teor do regime sancionatório, nomeadamente limitando o crime de desobediência à notificação urgente nas situações que possam causar perigo iminente para a vida ou integridade física da pessoa e ao próprio notificando. Quanto às restantes situações de notificação urgente, podem constituir, correspondentemente, infracções graves e infracções administrativas leves. Assim sendo, a responsabilidade legal em caso de violação da norma de notificação urgente divide-se em três níveis:

(1) Crime de desobediência: *“Incorre igualmente no crime de desobediência*



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

simples, salvo motivo legítimo, o notificando que, embora expressamente alertado pelos agentes de fiscalização de estar em causa situação susceptível de gerar perigo iminente para a vida ou integridade física das pessoas, recuse receber a correspondente notificação urgente ou devolver o duplicado assinado e datado.” (n.º 2 do artigo 45.º). O visado é o notificando, e só há crime se o pessoal de fiscalização tiver alertado que estava em causa situação susceptível de gerar perigo iminente para a vida ou integridade física das pessoas.

(2) Infracções administrativas muito graves: *“Os actos de recusa de recepção ou de devolução do duplicado, assinado e datado, da notificação urgente, por parte do respectivo notificando”* [alínea 5) do n.º 1 do artigo 46.º]. O visado é o notificando e a situação da notificação é aquela que não é susceptível de gerar perigo iminente para a vida ou integridade física das pessoas. Segundo os esclarecimentos do proponente, o artigo 8.⁰⁴ do Decreto-Lei n.º 52/99/M (Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento) é suficiente para distinguir se o agente da conduta é responsável pelo crime de desobediência ou pela infracção administrativa muito grave, não se gerando qualquer situação de dupla punição.

(3) Infracção administrativa leve: *“os actos de recusa de recepção ou de devolução do duplicado, assinado e datado, da notificação urgente, bem como a não comunicação ao notificando da existência e disponibilidade do duplicado dessa notificação, por parte do terceiro referido nos n.ºs 3 a 5 do artigo 36.º, salvo motivo legítimo.”* [alínea 3) do n.º 1 do artigo 48.º]. A violação por terceiro das disposições sobre a notificação urgente constitui apenas

⁴ O artigo 8.º (Concurso de infracções) do Decreto-lei n.º 52/99/M consagra: “Quando o mesmo facto constitua simultaneamente crime ou contravenção e infracção administrativa, o infractor é punido unicamente a título daqueles, sem prejuízo da aplicabilidade das sanções acessórias previstas para a infracção administrativa.”



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

infracção administrativa leve, não constituindo crime de desobediência.

23. Obras ilegais que violam as normas de segurança contra incêndios e respectivas sanções (Artigo 46.º)

23.1 Na versão inicial, a alínea 5) do n.º 1 do artigo em epígrafe dizia respeito à execução de quaisquer obras em desconformidade com o projecto de segurança contra incêndios aprovado, e a alínea 2) do n.º 2 previa a execução de obras, nos terraços, pisos ou zonas de refúgio. Ambas as situações constituem obras ilegais que violam as normas de segurança contra incêndios e são qualificadas como infracções administrativas extremamente graves. O artigo 49.º da proposta de lei prevê o valor da multa correspondente (10 000 patacas a 200 000 patacas quando a responsabilidade seja imputável a pessoa singular; se for pessoa colectiva ou entidade equiparada, o limite máximo da multa é elevado para 800 000 patacas).

23.2 Todavia, o artigo 45.º da proposta de lei intitulada "Regime jurídico da construção urbana" determina elevados montantes da multa para as obras ilegais (o limite máximo da multa aplicável para as pessoas singulares pode ir até 1 milhão de patacas; no caso de pessoa colectiva, o limite máximo da multa é de 2 milhões de patacas). Verifica-se que, em relação às obras ilegais, o valor das multas inicialmente previstas na proposta de lei do Regime da segurança contra incêndios era muito inferior ao previsto na proposta de lei do

J
w
h
g
h
I
C
T
e



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

Regime jurídico da construção urbana. De acordo com o artigo 57.º (Acumulação de infracções administrativas) da proposta de lei, “[q]uando a conduta constitua simultaneamente infracção administrativa prevista na presente lei e noutra legislação, o infractor é punido de acordo com a legislação que estabeleça multa de limite máximo mais elevado.” Nestes termos, relativamente às obras ilegais que violem os requisitos de segurança contra incêndios, as sanções a aplicar serão sempre as previstas na proposta de lei do Regime jurídico da construção urbana, pelo que, não é válida a lógica de autonomizar as sanções previstas na alínea 5) do n.º 1 e na alínea 2) do n.º 2 do artigo 46.º

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'F' and several illegible signatures.

23.3 Tendo em conta a estreita ligação entre as duas propostas de lei, nomeadamente a natureza das obras ilegais, a Comissão e o proponente entenderam que se deveria aplicar a multa mais elevada. Como o n.º 1 do artigo 45.º da proposta de lei intitulada “Regime jurídico da construção urbana” já prevê sanções para as obras ilegais, o proponente sugeriu eliminar directamente as duas alíneas relativas às obras ilegais constantes da versão inicial.

24. Infracções administrativas leves (Artigo 48.º)

24.1 A presente proposta de lei estabelece três categorias de infracções administrativas, ou seja, infracções administrativas muito graves, graves e leves. O n.º 1 da versão inicial deste artigo adoptou uma forma genérica para delimitar



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

o âmbito das infracções administrativas leves, isto é, "*(...) constituem infracções administrativas leves as violações dos deveres previstos na presente lei não expressamente qualificadas como infracções muito graves ou graves.*"

24.2 Como a proposta de lei contém muitas matérias, nomeadamente, matérias que têm a ver com sanções administrativas, a fim de evitar ambiguidades e conflitos, a Comissão propôs a tipificação, de modo claro e preciso, de infracções administrativas leves, facilitando a partir daí o cumprimento e a execução da lei. Após discussão, a proposta de lei passou a listar, em concreto, os actos que constituem infracções administrativas leves.

25. Montantes das multas (Artigo 49.º)

25.1. Este artigo estabelece o montante das multas aplicáveis a cada tipo de infracção. Tendo em conta que, de um modo geral, o cargo de encarregado de segurança contra incêndios é remunerado e é exercido cumulativamente pelos porteiros dos prédios com nível salarial baixo, se a sanção for excessivamente pesada, pode afectar a sua vontade de exercer a actividade. Assim sendo, o proponente sugeriu estabelecer, autonomamente, o valor da multa em caso de violação dos deveres pelo encarregado de segurança contra incêndios, reduzindo-o os limites mínimo e máximo, respectivamente, para 500 a 2 000 patacas (n.º 2). A Comissão manifestou a sua concordância com esta alteração.

Handwritten signatures and initials on the right margin of the page.



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

25.2 O n.º 3 do artigo 30.º estipula que os técnicos inscritos que pretendam ingressar na Administração Pública devem, previamente, requerer ao CB a suspensão ou o cancelamento da sua inscrição. Nos termos dos artigos 48.º e 49.º da versão inicial, a violação desses deveres podia constituir infracção administrativa leve, punível com multa de 2000 a 20 000 patacas. No entanto, estabelecendo-se uma comparação com as sanções previstas (multa de 2000 a 3000 patacas) na Lei n.º 1/2015 (Regime de qualificações nos domínios da construção urbana e do urbanismo), a proposta de lei estabelece uma multa de valor muito mais elevado para a mesma situação. Após discussão, passou a ser aplicável, por remissão, a este tipo de infracção, a sanção prevista na alínea 6) do artigo 58.º da Lei n.º 1/2015 (n.º 3).

25.3 Mais, a Comissão verificou que, em relação ao valor das multas aplicáveis às pessoas colectivas ou entidades equiparadas, o limite mínimo é basicamente igual ao das pessoas singulares, ao passo que o limite máximo da multa vai sofrer aumento (n.º 4). Assim, verifica-se uma margem de diferença grande entre os limites mínimo e máximo das multas aplicáveis às pessoas colectivas e entidades equiparadas, aumentos que podem ascender a dezenas ou centenas de vezes. Pelo exposto, a Comissão prestou atenção ao montante das multas e ao âmbito da discricionariedade dos serviços responsáveis pela execução da lei.

Handwritten signatures and initials on the right margin of the page.



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

Segundo a explicação do proponente, como algumas das pessoas colectivas ou entidades equiparadas são de pequena dimensão e têm fraca capacidade económica, e tendo em conta a diversidade das circunstâncias da prática da infracção, a proposta de lei prevê uma margem de multa relativamente grande, com vista a atender, por um lado, à realidade das entidades e, por outro, a conceder mais flexibilidade aos serviços de execução da lei no tratamento das diferentes situações de infracção.

26. Sanções acessórias (Artigo 50.º)

26.1 O presente artigo prevê que, conjuntamente com a aplicação das multas, podem ser aplicadas, isolada ou cumulativamente, sanções acessórias⁵. A Comissão verificou que as consequências e influências das sanções acessórias previstas na proposta de lei podem ser mais graves do que as da multa, enquanto sanção principal, pelo que, foi discutida a necessidade de estabelecer determinados pressupostos para a aplicação das sanções acessórias, no sentido de limitar o seu âmbito de aplicação, por exemplo, a sanção acessória só é aplicável a certas condutas ilícitas muito graves e graves.

⁵ As sanções acessórias previstas na proposta de lei são as seguintes: 1) Suspensão da inscrição prevista no capítulo IV; 2) Interdição do uso do edifício, parte de edifício ou fracções autónomas, por obras ou alteração de finalidade não aprovadas, ou por não funcionamento dos sistemas de segurança contra incêndios; 3) Suspensão da licença administrativa no âmbito da qual tenha sido praticada a infracção; 4) Privação do direito de participar em ajustes directos, consultas restritas e concursos públicos que tenham por objecto a empreitada ou a concessão de obras públicas, o fornecimento de bens ou serviços e a concessão de serviços públicos.



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

26.2 Segundo os esclarecimentos do proponente, as sanções acessórias servem de complemento às sanções principais, e são uma das consequências que o infractor tem de assumir. Devida à diversidade das infracções administrativas, torna-se difícil listar quais as sanções acessórias que devem ser aplicadas a determinadas infracções. Por outro lado, não listar as infracções em concreto facilita também a aplicação, em função da situação concreta, de sanções acessórias pelos serviços competentes, pelo que, o Governo não sugere avançar com a listagem detalhada das infracções em concreto que são objecto de sanções acessórias.

26.3 As sanções acessórias compreendem a suspensão da inscrição dos empresários, e os empresários cuja inscrição tenha cessado ficam inibidos de exercer funções de inspecção, manutenção e reparação do sistema de segurança contra incêndios [n.º 3 da versão inicial que passou a ser a alínea 1) do n.º 2 da versão alternativa]. A Comissão mostrou-se preocupada com o facto de a suspensão da inscrição e do exercício de funções por parte do empresário poder levar ao surgimento de situações de não realização das tarefas de prevenção contra incêndios nos edifícios em que tenha sido celebrado o contrato de prestação de serviços de segurança contra incêndios, de reparação e manutenção e de inspecção de sistemas contra incêndios. Por outras palavras, em caso de suspensão da inscrição e suspensão do exercício de funções do empresário, nem sempre o proprietário ou o órgão da administração do edifício tem conhecimento da situação e não lhe é dado o tempo necessário para procurar um novo empresário qualificado e celebrar



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

o contrato respectivo, o que irá sempre afectar a continuidade dos trabalhos de segurança contra incêndios.

26.4 Com vista a evitar os referidos vazios nos trabalhos de segurança contra incêndios, ouvidas as opiniões da Comissão, o proponente aditou à proposta de lei a publicação e o adiamento da validação da sanção acessória, ou seja, *a sanção acessória, após se tornar inimpugnável, deve ser publicada em dois jornais diários da RAEM, um de língua chinesa e outro de língua portuguesa, durante cinco dias seguidos, a expensas do infractor, bem como na página da Internet do CB, durante o prazo da respectiva execução.* Mais, a duração da sanção acessória conta-se a partir dos 60 dias após a data da referida primeira publicação [alínea 2) do n.º 2 e n.º 3].

IV – Apreciação na especialidade

A Comissão procedeu, com base na apreciação na generalidade e nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, à análise do teor da proposta de lei, para aferir se este estava ou não em consonância com os princípios que lhe são subjacentes, e se as disposições legais são ou não as apropriadas em termos técnicos, incluindo ajustamentos em vários preceitos e a melhoria na redacção da proposta de lei. A análise incidiu sobre os seguintes artigos:

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'L' and other illegible marks.



27. Artigo 3.º - Definições

Este artigo opera a remissão de determinados conceitos e termos para as respectivas definições constantes do Regime jurídico da construção urbana e dos respectivos diplomas complementares. Atendendo ao disposto na alínea 9) do artigo 2.º da proposta de lei intitulada “Regime jurídico da construção urbana”, no n.º 2 deste artigo, a expressão “projecto de sistemas de segurança contra incêndios” foi substituída por “*projecto de especialidade de sistemas de segurança contra incêndios*”.

28. CAPÍTULO II - Normas técnicas e métodos baseados no desempenho

28.1 Na versão inicial da proposta de lei, o título deste capítulo era “*normas técnicas de segurança contra incêndios*”. Na realidade, além das normas técnicas de segurança contra incêndios, o capítulo regula também os “*métodos baseados no desempenho*” (artigo 9.º) e os “serviços de consultoria e intervenção de entidades terceiras qualificadas” (artigo 10.º), envolvendo, estes últimos, o exercício das competência do CB e a apresentação de requerimento por parte do interessado. Isto quer dizer que, não obstante a sua importância, como título, as normas técnicas de segurança contra incêndios não abrangem todo o conteúdo do capítulo.

28.2 Reconhecendo que os métodos baseados no desempenho previstos no artigo 9.º não devem ser confundidos com as normas técnicas, pois são soluções alternativas às preconizadas nas normas técnicas, o proponente



alterou o título do presente capítulo para *“normas técnicas e métodos baseados no desempenho”*.

29. Artigo 10.º - Serviços de consultoria e intervenção de entidades terceiras qualificadas

29.1 O n.º 1 deste artigo prevê que, no exercício das competências, o CB pode adjudicar serviços de consultoria a entidades especializadas, para apreciação e emissão de pareceres sobre projectos. Aditou-se o n.º 2 neste artigo, prevendo que *“[d]os contratos de adjudicação [...] devem constar o âmbito das obrigações a assumir pelas entidades, o respectivo regime de responsabilidade e as garantias a prestar”*, no sentido de manter a harmonia com a disposição do n.º 4 do artigo 4.º da proposta de lei intitulada “Regime jurídico da construção urbana”⁶.

29.2 Tendo em consideração que a aplicação das recomendações e regras padrão internacionais ou nacionalmente adoptadas, bem como dos métodos baseados no desempenho, apresenta um maior nível de profissionalização, a proposta de lei estipula que seja exigido ao interessado um relatório de avaliação emitido por entidades terceiras

⁶ O n.º 3 do artigo 4.º da proposta de lei intitulada “Regime jurídico da construção urbana” dispõe que no âmbito do procedimento de licenciamento, a DSSOPT pode adjudicar a entidades qualificadas a apreciação e emissão de pareceres sobre os projectos de obra recebidos; e o n.º 4 prevê: *“[d]os contratos de adjudicação referidos no número anterior deve constar o âmbito das obrigações a assumir pelas entidades, o respectivo regime de responsabilidade e as garantias a prestar”*.



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

qualificadas, a fim de garantir a segurança do projecto e melhor se adequar às necessidades reais, com base em acordo alcançado pela DSSOPT, pelo CB e pelo sector profissional.

29.3 Ao mesmo tempo, aditou-se na proposta de lei que essa entidade terceira qualificada deve ser inscrita no CB, de modo a conseguir uma fiscalização efectiva. A expressão “entidades terceiras qualificadas” é adoptada para melhor se distinguir estas entidades quer em relação às “entidades especializadas” referidas no n.º 1 deste artigo, que prestam apenas serviços de consultoria ao CB, quer em relação aos empresários comerciais qualificados, regulados nos artigos 21.º e seguintes.

29.4 Neste artigo, aditou-se ainda o seguinte conteúdo novo: “[d]eclaração de compromisso, irrevogável, emitida pela entidade terceira qualificada, de que, no caso de a construção ser licenciada, efectuará testes de verificação e confirmação, em obra, das medidas preconizadas no projecto de especialidade de segurança contra incêndios” [alínea 2) do n.º 3]. Assim, obtém-se uma maior garantia de que a contribuição das entidades terceiras qualificadas é efectiva, útil e responsabilizadora.

30. Artigo 11.º - Responsabilidade pela manutenção das condições de segurança

30.1 A proposta de lei distinguia, na sua versão inicial, grosso modo, pela emissão da licença de utilização, os responsáveis pela manutenção das condições de

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by several smaller ones, and the word 'Cla' written vertically.



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

segurança: em caso dos edifícios em obra e respectivos estaleiros, a responsabilidade recai sobre o empresário de construção civil que executa a obra (n.º 1 do artigo 18.º); e para os edifícios e recintos edifícios cuja licença de utilização foi já emitida, a responsabilidade pela manutenção das condições de segurança contra incêndios recai sobre os proprietários e as demais pessoas previstas pela lei (n.º 1 do artigo 11.º da versão inicial).

30.2 Tendo em consideração que a licença pode ser emitida e não ser imediatamente conhecida dos proprietários (pequenos proprietários), e que há necessidade de grande certeza jurídica quanto a este aspecto, o proponente propôs a alteração da norma original, isto é, a responsabilidade é transferida do empresário de construção civil aos proprietários (pequenos proprietários) só *“depois de notificados da emissão da licença de utilização”*.

30.3 O n.º 2 do artigo prevê os sujeitos responsáveis, em lugar dos proprietários, pela manutenção das condições de segurança contra incêndios relativamente a recintos e a edifícios ou suas partes. Quanto à responsabilidade em relação às partes comuns de edifícios ou partes de edifícios sujeitos ao regime de propriedade horizontal, a alínea 3) prevê uma norma residual. Uma vez que a separação de responsabilidades relativamente à administração do condomínio ou ao empresário de administração do condomínio pode suscitar dúvidas, o proponente propôs a alteração para: *“administração do condomínio ou o empresário de administração do condomínio, quando contratado pela assembleia geral de*



condomínio para esse efeito por não haver membros da administração em funções”.

31. Artigo 12.º - Deveres gerais de manutenção das condições de segurança

31.1 Na versão inicial do n.º 1 do artigo, constava do proémio a expressão “edifícios concluídos”. Em termos da separação de responsabilidades legais, a expressão “concluídos” carece de rigor, podendo mesmo levar a erros de entendimento. Assim, eliminou-se esta expressão no proémio, para garantir a coerência com a solução do artigo 11.º, isto é, o momento que distingue os responsáveis é o da emissão da licença de utilização notificada ao proprietário.

31.2 O proponente propôs o aditamento da alínea 1) neste número, sobre o dever de manutenção das condições de segurança: “[g]arantir que as zonas adjacentes às fachadas acessíveis para intervenção dos bombeiros, situadas no respectivo domínio privado, se mantêm permanentemente desobstruídos, livres de bancos, árvores, canteiros, candeeiros, socos ou outros obstáculos fixos que impeçam o acesso dos veículos para combate a incêndios, à exceção das instalações de controlo de entrada e saída devidamente aprovadas”. Trata-se da reprodução do respectivo dever constante do actual Regulamento de segurança contra incêndios, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/95/M. Com a transposição desta previsão para a proposta de lei, as irregularidades podem ser punidas nos termos das regras previstas na lei.



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

31.3 Na alínea 8) do n.º 1, a disposição de promover a regularização das situações de *infracção* “dentro dos prazos fixados nos respectivos relatórios” foi alterada para promover a regularização das situações de *infracção* “dentro dos prazos fixados pela autoridade competente”, no sentido de clarificar o âmbito dos deveres e responsabilidades.

31.4 No n.º 2 do artigo, a expressão “*empresa qualificada*” foi substituída por “*empresário comercial qualificado*”. Isto porque, nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Código Comercial, a “*empresa*”, enquanto conjunto de factores como pessoas, bens e coisas, não tem capacidade para exercer uma actividade económica, só o *empresário comercial* é que tem esta capacidade legalmente definida. Com a alteração, a terminologia coincide com as disposições do Código Comercial.

31.5 A alteração no n.º 3 deste artigo resultou da renumeração em consequência do aditamento da alínea 1) no n.º 1.

32. Artigo 13.º - Deveres especiais de contratar

Este artigo procedeu à rectificação da expressão “*empresas qualificadas*” para “*empresários comerciais qualificados*”, indo ao encontro do conceito previsto no Código Comercial.

33. Artigo 14.º - Posto de segurança

33.1. De acordo com a discussão no seio da Comissão, o presente artigo redefine



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

os requisitos para a criação de um posto de segurança. O n.º 1 prevê as situações em que o posto de segurança é obrigatório; o n.º 2 prevê as situações de isenção de posto de segurança; e o n.º 3, em complemento ao disposto nos dois números anteriores prevê que o CB possa obrigar ou isentar da existência de posto de segurança consoante se verifique, respectivamente, maior ou menor risco de incêndio, na situação concreta, tornando-se, desse modo, a aplicação da lei mais flexível e adequada à realidade do caso.

33.2. Uma vez que os conceitos adoptados no n.º 1 são abstractos, por exemplo, equipamento colectivo, reunião de público, entre outros, podem já abranger os fins de *“permanência de pessoas acamadas ou limitadas na mobilidade ou nas capacidades de percepção e reacção a um alarme”*; *“receber crianças com idade não superior a seis anos”* e *“funcionamento de estabelecimentos de jogos de fortuna ou azar”*, que constavam do n.º 2 da versão inicial. Assim, foi então eliminado este n.º 2.

33.3. O n.º 1 estipula que os edifícios que preencham os requisitos têm de ter o seu posto de segurança. No entanto, tendo em conta que, em alguns casos, é permitido que um posto de segurança sirva vários edifícios, o disposto no n.º 5 constitui uma excepção. Com base no conteúdo do n.º 4 da versão inicial, a proposta de lei restringiu as condições de prestação de serviço por um posto de segurança a vários edifícios, com o seguinte conteúdo:

“5. O posto de segurança pode servir até 3 edifícios enquadráveis nas alíneas



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

2) e 3) do n.º 1, desde que, cumulativamente:

- 1) Esses edifícios estejam afectos às mesmas finalidades e sejam geridos pela mesma entidade;
- 2) O CB, depois de avaliados os factores de risco da situação concreta, autorize essa solução.”

34. Artigo 15.º - Deveres dos empresários comerciais qualificados

Este artigo alterou a expressão “empresas qualificadas” para “empresários comerciais qualificados”, e alterou ainda o conteúdo das alíneas 2) e 3), no sentido de clarificar o âmbito das obrigações do empresário comercial qualificado, nomeadamente com a inclusão no livro de registo do teor da menção expressa dos “trabalhos feitos e a data de início e conclusão”, de modo a articular-se melhor com o disposto no artigo 29.º (Responsabilidade por deficiências técnicas).

35. Artigo 16.º - Deveres do encarregado de segurança contra incêndios

35.1. Ao n.º 1 deste artigo aditou-se, essencialmente, a alínea 7) sobre a obrigação de “em caso de ocorrência de incêndios, alertar o CB e prestar apoio, na medida do necessário e consoante as suas capacidades, à intervenção dos bombeiros”. Esta obrigação corresponde, principalmente, à do disposto na alínea e) do n.º 2 do artigo 86.º do Regulamento de Segurança contra Incêndios, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/95/M. Através da regulamentação desta matéria por lei, criam-se condições para punir, nos termos da presente lei, os actos de incumprimento de tais obrigações.



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

35.2. O proponente propôs a eliminação da alínea 2) do n.º 2 da versão inicial, isto é, “*deve possuir formação em segurança contra incêndios, certificada pelo CB*”, uma vez que a alínea 3) do n.º 2 do artigo 12.º já prevê as respectivas disposições.

36. Artigo 17.º - Planos de emergência

Para além da alteração da redacção do n.º 1 deste artigo, o n.º 3 deste artigo foi, também, alterado em consequência da modificação feita na alínea 3) do n.º 2 do artigo 11.º, isto é, procedeu-se a um ajustamento dos sujeitos que elaboram os planos de emergência.

37. Artigo 18.º - Edifícios em obra e respectivos estaleiros

Este artigo alterou o termo “*construtor civil ou empresa*” para “*empresário de construção civil*”, a fim da respectiva uniformização com a terminologia do artigo 1.º do Código Comercial, prevendo expressamente que, após a instalação do sistema provisório de segurança contra incêndios, “*os empresários comerciais de construção civil devem cumprir*” os deveres especificados no artigo 15.º “*por si ou por intermédio de empresário comercial qualificado, mediante contrato que inclua obrigatoriamente as cláusulas referidas no n.º 3 do artigo 13.º*”, o que permite uma melhor articulação com o disposto no artigo 21.º (Funções de verificação, manutenção e reparação).

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by several smaller ones, and the initials 'Cla' and 'Tr' near the bottom.



Z
u
f
a
h
f
Chen
f
s

38. Artigo 20.º - Funções de execução de projectos de obra

Este artigo sofreu um pequeno ajustamento de redacção na remissão para a norma da proposta de lei intitulada “Regime jurídico da construção urbana”, passando a fazer-se menção ao artigo 61.º em vez do artigo 64.º.

39. Artigo 21.º - Funções de verificação, manutenção e reparação

39.1. O presente artigo tem como objectivo regulamentar a qualificação ou os requisitos para o exercício de funções de verificação, manutenção e reparação de sistema de segurança contra incêndios em edifícios dotados de licença de utilização. Tais funções só podem ser efectuadas por empresários comerciais, pessoas singulares, e sociedades comerciais qualificados com inscrição no CB, nos termos da Secção II do Capítulo IV da presente proposta de lei.

39.2. Na versão inicial da proposta de lei constava a expressão “*seja em obra seja em edifício concluído*”, mas para se distinguir da do artigo 20.º, relativo às funções de execução de projectos de obra e, em simultâneo, articular-se com o disposto no n.º 1 do artigo 11.º e no n.º 2 do artigo 18.º da proposta de lei, a referida expressão foi alterada para “em edifícios dotados de licença de utilização”.

39.3. O proponente propôs ainda o ajustamento do âmbito do exercício de funções regulamentado, ou seja, foi alargado de “em edifícios dotados de licença de



utilização” para “em edifícios dotados de licença de utilização ou recintos”.

40. Artigo 27.º - Responsabilidade civil

Este artigo regula a responsabilidade pela indemnização por danos causados a terceiros por técnicos e empresários comerciais. A versão inicial reproduzia a lógica e o raciocínio consagrados no artigo 27.º da Lei n.º 1/2015, isto é, de separação das situações quando o técnico exerce individualmente as suas funções e quando este é contratado por um empresário comercial, pessoa singular, ou uma sociedade comercial, para a mesma finalidade⁷. Mas, na realidade, a proposta de lei só prevê esta última situação, uma vez que o artigo 21.º afasta expressamente a possibilidade de os técnicos poderem exercer funções de verificação, manutenção ou reparação a título de profissões liberais; estes só podem ser contratados por um empresário comercial, pessoa singular, ou uma sociedade comercial, para exercer funções. Por outras palavras, as situações previstas pela presente proposta de lei são diferentes das previstas na Lei n.º 1/2015, pelo que não se pode recorrer simplesmente à lógica consagrada no artigo 27.º da Lei n.º 1/2015. Para o efeito, o proponente aperfeiçoou a redacção do n.º 2.

⁷ O artigo 27.º da Lei n.º 1/2015 prevê duas situações: 1. Os técnicos responsáveis pela elaboração de projectos, direcção ou fiscalização de obras respondem pelos danos causados a terceiros decorrentes da violação culposa, por acção ou omissão, de deveres no exercício da respectiva função; 2. No caso de elaboração de projectos, direcção ou fiscalização de obras por conta de empresário comercial, pessoa singular, ou de sociedade comercial, existe responsabilidade solidária entre os empresários ou sociedades e os técnicos que elaboraram os projectos, dirigiram ou fiscalizaram as obras, sem prejuízo do direito de regresso.



Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'u' and several other illegible marks.

41. Artigo 29.º - Responsabilidade por deficiências técnicas

Como o n.º 2 deste artigo da versão inicial não era suficientemente preciso e claro em relação à contagem do prazo referente à assunção da responsabilidade por deficiências técnicas, o proponente procedeu aos seguintes ajustamentos: no caso de a deficiência resultar dos actos de reparação ou manutenção, o prazo conta-se do dia em que estes estiverem concluídos; no caso de a deficiência técnica resultar de omissão de dever, o prazo conta-se do termo do ano civil a que se reporta o contrato de manutenção.

42. Artigo 30.º - Incompatibilidades

42.1 O n.º 1 da versão inicial foi eliminado, uma vez que haverá dificuldades na respectiva aplicação devido ao facto de as incompatibilidades nele previstas não corresponderem à prática, segundo a qual os contratos de execução de obras estipulam, por regra, um prazo de manutenção.

42.2 Relativamente às incompatibilidades dos técnicos da Administração Pública em efectividade de funções públicas, tendo em conta que essa matéria (inclusive as responsabilidades disciplinares decorrentes da respectiva violação) já se encontra regulamentada no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, o presente artigo assume-se, portanto, como uma orientação e alerta, prevendo que a violação implica a assunção de responsabilidade disciplinar. A par disso, o artigo 48.º desta lei elenca expressamente os actos de infracções administrativas leves e afasta a



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

possibilidade de a violação do presente artigo resultar em novas multas, evitando assim uma dupla punição.

43. Artigo 32.º - Poderes de autoridade

43.1 Considerando que as disposições relativas à busca foram alvo de atenção e discussões, este artigo sofreu grandes ajustamentos e aperfeiçoamento. Por um lado, para efeitos de acesso a qualquer edifício ou suas partes ou recintos, prevê-se a necessidade de efectuar uma comunicação prévia, ainda que feita no momento e de forma sumária. Por outro, é necessário obter a anuência do proprietário, possuidor ou detentor ou mandado judicial, nos casos de edifícios ou suas partes ou respectivas fracções autónomas que disponham de licença de utilização para fins habitacionais ou sejam utilizados como escritório de advogado ou consultório médico (n.º 2).

43.2 Com base nos referidos preceitos, foi aditado um novo número a este artigo, nos termos do qual pode ser dispensado o mandado judicial nos casos em que houver razão para crer que a demora poderia representar grave perigo de incêndio. No uso deste poder, as respectivas diligências devem ser comunicadas, pelo CB ou pela DSSOPT e de forma imediata, ao Tribunal Administrativo, e a sua validade é declarada por via decisão judicial (*vide* n.ºs 3 e 4).

Handwritten signatures and initials on the right margin.



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

43.3 Após o ajustamento, a solução é praticamente idêntica ao Código de Processo Penal no que diz respeito às disposições relativas à revista e busca (*vide* artigos 159.º a 162.º deste Código), com uma única diferença, isto é, o controlo jurisdicional não é feito pelo “juiz de instrução” (penal) mas pelo juiz do Tribunal Administrativo.

44. Artigo 36.º - Notificação urgente

44.1 As alterações principais deste artigo consistem em acrescentar, no n.º 4, o disposto de que o terceiro notificado “*deve, no prazo mais curto que for razoável exigir-lhe, nas circunstâncias do caso, avisar o notificando*”, aumentando assim o rigor deste dever e fazendo com que as sanções previstas na alínea 3) do n.º 1 do artigo 48.º incidam sobre situações mais específicas.

44.2 O n.º 6 da proposta de lei é um aditamento e visa principalmente salientar e destacar as situações objecto da notificação urgente em virtude dos perigos iminentes para a vida e a integridade física das pessoas. Relativamente aos actos que violem as disposições respeitantes a este tipo de notificação urgente, o artigo 45.º da proposta de lei prevê graves responsabilidades penais.

44.3 O n.º 7 da proposta de lei é um aditamento, nos termos do qual “*as diligências que devam ser promovidas de imediato, por razões de estado de necessidade referido no n.º 2 do artigo 3.º do Código do Procedimento*



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

Administrativo, são independentes dos trâmites da notificação e subsequentes procedimentos”, assumindo, principalmente, um papel clarificador e orientador.

45. Artigo 38.º - Obras e sistemas de segurança ilegais

Nos termos do n.º 1 deste artigo, o director da DSSOPT é competente em relação às obras ilegais e em desconformidade com o disposto nas normas técnicas de segurança contra incêndios; no entanto, a versão inicial não era completa no tocante ao elenco das competências. Considerando que a proposta de lei intitulada “Regime jurídico da construção urbana” estipula, de forma integral, as competências do director da DSSOPT em matéria das obras ilegais, foi introduzido o devido ajustamento no presente número, com vista à uniformização com a proposta de lei intitulada “Regime jurídico da construção urbana” ao nível da terminologia e da redacção.

46. Artigo 39.º - Situações de risco nos caminhos de evacuação

As alterações deste artigo versam sobre o aperfeiçoamento do n.º 1, tendo por objectivo clarificar a distribuição das competências entre o CB e a DSSOPT para as situações de risco nos caminhos de evacuação.

47. Artigo 45.º - Desobediência

Neste artigo foi alterado principalmente o disposto, na versão inicial, sobre o crime de desobediência imputado ao terceiro. Após a alteração, a criminalização



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

cinge-se às situações que constituam perigos iminentes para a vida e a integridade física das pessoas, e o sujeito visado é apenas o notificando que recuse receber ou devolver o duplicado assinado e datado. Relativamente às demais responsabilidades do notificando e do terceiro devido à violação da presente lei, esta matéria é desenvolvida nos artigos seguintes.

48. Artigo 46.º - Infrações administrativas muito graves

48.1 As alterações deste artigo consistem, principalmente, em aditar uma infracção administrativa muito grave ao n.º 1, a saber: *“os actos de recusa de recepção ou de devolução do duplicado, assinado e datado, da notificação urgente, por parte do respectivo notificando”* [alínea 5) do n.º 1].

48.2 A alínea 5) do n.º 1 e a alínea 2) do n.º 2, ambas da versão inicial, incidiam sobre as obras ilegais violadoras das normas de segurança contra incêndios, matéria essa que se encontra plenamente regulamentada no n.º 1 do artigo 45.º da proposta de lei intitulada “Regime jurídico da construção urbana”, com sanções ainda mais graves. Assim sendo, o proponente sugeriu a eliminação das referidas duas alíneas e a remissão para as disposições consagradas na proposta de lei intitulada “Regime jurídico da construção urbana”.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'L' and other illegible marks.



49. Artigo 50.º - Sanções acessórias

Para evitar incertezas e dificuldades de ordem prática relativa à realização dos trabalhos no âmbito da segurança contra incêndios, devido ao facto de o infractor, depois de lhe ter sido aplicada a sanção acessória de suspensão da inscrição, deixar de poder exercer a sua actividade, aditou-se, no novo n.º 2 da proposta de lei, uma norma segundo a qual o infractor deve publicar, a suas expensas, a referida sanção em jornais de língua chinesa e de língua portuguesa e na página da *Internet* do CB. Entretanto, o novo n.º 3 prevê que a duração das sanções acessórias começa a contar 60 dias após a data da primeira publicação, por forma a dar à administração ou à empresa de administração tempo necessário para contratar um novo empresário ou empresa qualificados.

50. Artigo 54.º - Reincidência

Neste artigo, foi aperfeiçoada a redacção da norma relativa à reincidência, e foi alterado o conceito de reincidência específica para o conceito de reincidência geral, com vista a uma correspondência, ao nível da redacção, com a proposta de lei intitulada "Regime jurídico da construção urbana".

51. Artigo 55.º - Punibilidade da negligência (versão inicial)

Na versão inicial, o artigo 55.º dispunha sobre a punibilidade da negligência, assim como a redução a metade, no caso de negligência, dos limites mínimos e máximos da respectiva multa. Em geral, na identificação das infracções administrativas, não se faz propositadamente a distinção entre dolo e negligência, e a



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

consideração sobre o grau da culpa já está contemplada na “*graduação das sanções*” prevista no artigo 53.º da proposta de lei. Além disso, ao nível operacional, não é nada fácil ajuizar a negligência. Tendo em conta tudo isto, e após discussão, este artigo foi eliminado.

52. Artigo 61.º - Impugnação da decisão sancionatória

Este artigo regulamenta a matéria relativa ao recurso contencioso contra a decisão sancionatória. Na versão inicial, previa-se que o respectivo recurso contencioso não tinha efeito suspensivo, no entanto, tendo em conta a regra geral sobre os efeitos do recurso, consagrada no artigo 22.º do Código de Processo Administrativo Contencioso⁸, e para evitar dúvidas sobre se este artigo é plenamente aplicável ao Regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios e recintos, foi eliminada a referência ao efeito do recurso constante da versão inicial.

53. Artigo 64.º - Deveres especiais de contratar e postos de segurança relativos a edifícios existentes

Este artigo é relevante no âmbito das disposições transitórias. A nova redac-

⁸ Nos termos do artigo 22.º (Efeitos do recurso) do Código de Processo Administrativo Contencioso, “o recurso contencioso não tem efeito suspensivo da eficácia do acto recorrido, excepto quando, cumulativamente, esteja apenas em causa o pagamento de quantia certa, sem natureza de sanção disciplinar, e tenha sido prestada caução por qualquer das formas previstas na lei de processo tributário ou, na sua falta, pela forma prevista na lei de processo civil para prestação de caução no procedimento cautelar comum.”



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

ção introduzida significa que os edifícios existentes que estavam isentos do cumprimento dos deveres previstos nos artigos 13.º e 14.º vão ter dois anos para a adaptação respectiva, ou seja, um ano de *vacatio legis* (artigo 73.º) mais um ano após a entrada em vigor da lei previsto neste artigo.

54. Artigo 66.º - Aplicação no tempo das normas técnicas

O n.º 4 deste artigo implica os tipos de obras cuja designação e cujo conteúdo precisam de se articular com as correspondentes normas da proposta de lei intitulada “Regime jurídico da construção urbana”, portanto, procedeu-se ao ajustamento correspondente do número em causa de acordo com os conceitos e as definições previstos na referida proposta de lei.

55. Artigo 68.º - Remissão para o regime geral da construção urbana

Com vista à sua coerência com a redacção do Regime jurídico da construção urbana, alterou-se correspondentemente o conteúdo do n.º 2.

56. Artigo 70.º - Regulamentação complementar

Atendendo à nova redacção do artigo 10.º, procedeu-se à alteração do conteúdo da alínea 2) e à simplificação da sua redacção.

57. Artigo 72.º - Entrada em vigor e produção de efeitos

Neste artigo, clarificou-se que a proposta de lei “*entra em vigor um ano após a data da sua publicação*”, além disso, atendendo à nova redacção da alínea 2)

[Handwritten signatures and initials on the right margin]



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

do artigo 70.º, alterou-se o âmbito dos diplomas complementares previstos.

IV - Conclusão:

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

1) é de parecer que a versão final da presente proposta de lei reúne os requisitos necessários para a sua apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;

2) mais sugere que, na reunião plenária destinada à apreciação e votação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, aos 29 de Julho de 2021.

A Comissão,

Chan Chak Mo

(Presidente)

Wong Kit Cheng

(Secretária)



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

Ng Kuok Cheong

Mak Soi Kun

Chan Iek Lap

Chan Hong

Wu Chou Kit

Lam Iok Fong

Chan Wa Keong

Leong Sun Iok