



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

2.ª COMISSÃO PERMANENTE

Parecer N.º 1/IV/2013

Assunto: Proposta de lei intitulada “Lei de segurança alimentar”

I - Introdução

1. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou, em 19 de Abril de 2012, a proposta de lei intitulada “Lei de segurança alimentar”, a qual foi admitida pelo Senhor Presidente em 20 de Abril, de acordo com os termos regimentais.

2. A proposta de lei foi apresentada, discutida e aprovada, na generalidade, nas reuniões plenárias da Assembleia Legislativa da RAEM realizadas nos dias 9 e 10 de Maio de 2012, e, neste último dia, foi distribuída, através do Despacho n.º 423/IV/2012 à 2.ª Comissão Permanente pelo Senhor Presidente, para efeitos de apreciação na especialidade e de emissão de parecer, tendo sido destacados para prestar apoio à Comissão, através da Comunicação n.º 5/IV/2012, os membros da Equipa de Trabalho “F”¹ da Assessoria.

3. Para o efeito, a 2.ª Comissão Permanente reuniu 9 vezes, respectivamente, nos dias

¹ Membros da Equipa de Trabalho “F” da Assessoria: Li Han Lin, Inês Marinho, Lo Man Si (Ester), Gabriela do Espírito Santo.



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

22 de Maio, 7 e 20 de Junho, 22 de Novembro de 2012, 16 e 21 de Janeiro, 5 e 26 de Fevereiro de 2013.

As reuniões dos dias 7 de Junho e 22 de Novembro de 2012 contaram com a presença da Secretária para a Administração e Justiça, Florinda Chan, do Director dos Serviços de Assuntos de Justiça, Cheong Weng Chon, do Presidente do Conselho de Administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM), Tam Vai Man, do Vice-Presidente do Conselho de Administração do IACM, Lei Wai Nong, do Chefe do Departamento de Inspeção e Contencioso, Lam Chi Long, do Chefe dos Serviços de Inspeção e Sanidade do IACM, Ung Sau Hong, do Chefe da Divisão de Apoio Técnico da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça, Iao Hin Chit, da Chefe do Gabinete Jurídico e Notariado (Divisão) do IACM, To Sok I, da Técnica-superior do IACM, Leung Veng Han e dos demais representantes do Governo.

4. No período entre 29 de Junho de 2012 e 18 de Janeiro de 2013, a Equipa de Trabalho “F” da Assessoria da Assembleia Legislativa realizou 7 reuniões técnicas, que contaram com a presença de dirigentes e especialistas da área Jurídica da Direcção dos Serviços dos Assuntos de Justiça e do IACM.

5. No dia 20 de Novembro de 2012, realizou-se uma reunião de coordenação especial, convocada pela Presidência da Assembleia Legislativa, que contou com a presença do seu Presidente, Lau Cheok Va, do seu Vice-Presidente, Ho Iat Seng, do Presidente da sua 2.^a Comissão Permanente, Chan Chak Mo, dos membros da Equipa de Trabalho



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

“F” da sua Assessoria, do Director dos Serviços de Assuntos de Justiça, Cheong Weng Chon, do Vice-Presidente do Conselho de Administração do IACM, Lei Wai Nong, e do pessoal técnico da área jurídica do Governo.

6. Para além disso, no decorrer da apreciação na especialidade da proposta de lei, a Comissão recebeu um parecer do Dr. Zhao Guoqiang, professor da Faculdade de Direito da Universidade de Macau.

7. Após as *supra* mencionadas reuniões, a Comissão procedeu à discussão e à análise séria e aprofundada da proposta de lei. Tanto ao nível político, como técnico-legislativo, houve lugar a um diálogo pleno e frutuoso, bem como à troca de opiniões entre os envolvidos, ou seja, entre os membros da Comissão, o proponente e o pessoal técnico da área jurídica de ambas as partes, tendo sido, com base em tudo isto, elaborada a versão final da presente proposta de lei.

8. Tendo em conta a complexidade técnica da proposta de lei, a presente Comissão solicitou por três vezes ao Presidente da Assembleia Legislativa autorização para a prorrogação do prazo de apreciação na especialidade da proposta de lei, o que mereceu acolhimento.

9. Em 25 de Fevereiro de 2013, o Governo apresentou à Assembleia Legislativa a versão final da proposta de lei em apreciação, na qual foram reflectidas as opiniões da



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

Comissão e as sugestões decorrentes da análise técnico-jurídica levada a cabo pela Assessoria da Assembleia Legislativa.

10. Ao longo do presente Parecer, as referências aos artigos serão feitas com base na versão final da proposta de lei, salvo menções em especial.

11. Discutido o articulado da proposta de lei e consideradas as opções e soluções propostas, cumpre à Comissão pronunciar-se, emitindo o seu parecer, nos termos e para efeitos do artigo 117.º do Regimento.

II

Apresentação

12. Na Nota Justificativa que acompanha a presente proposta de lei, o Governo aponta, primeiramente e de forma genérica, as razões que levaram à apresentação da mesma e as matérias que pretende regulamentar:

“Existem actualmente em Macau uma legislação e um sistema de fiscalização administrativa eficazes para salvaguardar a segurança alimentar. Neste contexto e com o apoio e colaboração dos serviços competentes do País, a qualidade dos trabalhos levados a cabo em Macau, no âmbito da segurança alimentar, é relativamente boa entre os territórios da Ásia. Todavia, à medida que a segurança alimentar vem merecendo maior atenção por parte dos diversos sectores da



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

sociedade, também têm surgido preocupações relativas à dispersão dos diplomas legais e das competências nessa matéria, bem como à sobreposição ou lacunas em relação às atribuições de fiscalização. Assim, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau realizou, em finais do ano transacto, uma consulta pública, visando auscultar as opiniões e sugestões dos diversos sectores da sociedade relativamente ao aperfeiçoamento da legislação e da fiscalização no âmbito da segurança alimentar.

Tendo como referência as directrizes da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura e da Organização Mundial de Saúde, as experiências legislativas de outros ordenamentos jurídicos no âmbito de segurança alimentar, nomeadamente do Interior da China, Hong Kong, Taiwan, Singapura, e tendo por base as opiniões e sugestões recolhidas durante a consulta pública, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau elaborou a proposta de lei denominada “Lei de segurança alimentar”, com o intuito de estabelecer normas reguladoras em matéria de supervisão e gestão, medidas de prevenção, controlo e tratamento de riscos e mecanismos de tratamento de incidentes no âmbito da segurança alimentar, com vista a garantir a segurança dos alimentos e a saúde da população de Macau.”.

13. De seguida, a Nota Justificativa elenca, de forma pormenorizada, as medidas legislativas concretas a adoptar, revelando o âmbito vasto das implicações desta proposta de lei:

“(1) Propõe-se que a nova lei se aplique à produção e comercialização de géneros alimentícios, bem como à utilização de aditivos alimentares e produtos relacionados



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

com os géneros alimentícios durante a sua produção ou comercialização, com excepção dos medicamentos, incluindo os medicamentos tradicionais chineses, e dos ingredientes medicinais chineses de venda exclusiva nas farmácias chinesas, que estão sujeitos a disposições especiais. Deste modo, todos os géneros alimentícios e demais produtos que possam afectar directamente a segurança alimentar passam a estar abrangidos pela aplicação da nova lei.

(2) Segundo a mesma proposta de lei, compete ao Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM) coordenar as acções de supervisão e gestão da segurança alimentar, fiscalizar os locais ou estabelecimentos onde são produzidos ou comercializados géneros alimentícios, proceder à investigação e tratamento dos incidentes de segurança alimentar, aplicar medidas de prevenção e controlo, propor ao Chefe do Executivo a aplicação dessas medidas a determinado sector de actividade ou determinado tipo de estabelecimento ou género alimentício, bem como aplicar sanções pela prática de infracções administrativas. Desta forma, as competências em matéria de segurança alimentar passam a concentrar-se no IACM, corrigindo-se a situação actual, em que a acção de fiscalização está distribuída por vários serviços.

(3) Prevê-se a criação de um Centro de Segurança Alimentar que vai funcionar no âmbito do IACM, ao qual são atribuídas competências de supervisão e gestão da segurança alimentar. Assim, são da competência do referido centro a divulgação de informações relativas aos riscos de segurança alimentar em função do grau e dimensão dos riscos, a divulgação tempestiva, junto do público, do ponto de situação sobre o tratamento dado aos incidentes de segurança alimentar e o esclarecimento



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

sobre os riscos de segurança alimentar que possam resultar da ocorrência desses incidentes, a manutenção de contactos e cooperação no âmbito da segurança alimentar com as autoridades competentes do País, a nível nacional e local, bem como com as organizações internacionais relacionadas e os serviços competentes de outros países ou regiões, nomeadamente quanto à troca de informações, e, ainda, a promoção de acções de formação, sensibilização e educação no âmbito da segurança alimentar.

(4) *Propõe-se a concentração no IACM das competências em matéria de segurança alimentar, sem prejuízo das competências legalmente cometidas a outras entidades públicas. Assim, a Direcção dos Serviços de Turismo e a Direcção dos Serviços de Economia continuam a estar encarregadas da fiscalização, nos termos da lei, dos restaurantes e dos estabelecimentos de produção de géneros alimentícios, cujo licenciamento está a seu cargo. Sempre que, no exercício das suas funções de fiscalização, essas entidades públicas detectarem qualquer acto que viole as normas sobre segurança alimentar, devem tomar, de imediato e nos termos da lei, as providências necessárias, bem como comunicar, imediatamente, o facto ao IACM, para que este proceda em conformidade ao que lhe compete. Por outro lado, as entidades públicas devem comunicar ao IACM quaisquer indícios de existência de riscos de segurança alimentar detectados no exercício das suas funções, enquanto que o IACM deve transmitir às entidades públicas competentes as informações relativas a riscos de segurança alimentar de que tome conhecimento.*

(5) *No exercício das suas competências de supervisão e gestão da segurança alimentar, cabe ao IACM definir os critérios de segurança alimentar e efectuar a*



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

monitorização e avaliação de riscos de segurança alimentar. Caso verifique a existência de riscos de segurança alimentar, o IACM deve, por um lado, alertar o público e, por outro lado, aplicar as medidas de prevenção e controlo, nomeadamente a remoção da circulação dos géneros alimentícios em questão, o encerramento dos estabelecimentos, a apreensão e a destruição dos bens com problemas. A aplicação das referidas medidas deve sempre observar os princípios da necessidade, proporcionalidade e adequação aos objectivos propostos. Logo que se comprove que deixem de existir os riscos de segurança alimentar, as medidas aplicadas devem ser levantadas.

(6) Em caso de ocorrência de qualquer grande incidente de segurança alimentar que possa causar graves e amplos impactos na saúde humana, nas actividades económicas e na ordem social, o Chefe do Executivo pode exercer as competências que lhe sejam conferidas por outros diplomas legais para fazer face a incidentes de ameaça colectiva imprevistos, e, ainda, aplicar medidas especiais de prevenção e controlo a determinado sector de actividade ou determinado tipo de estabelecimento, género alimentício, aditivo alimentar ou produto relacionado com os géneros alimentícios, bem como proibir, restringir ou condicionar, nos termos da Lei n.º 7/2003 (Lei do Comércio Externo), a importação, exportação e trânsito de determinados géneros alimentícios ou aditivos alimentares.

(7) Nos termos da legislação vigente em Macau, os crimes relacionados com actos que ponham em perigo a segurança alimentar estão previstos no Código Penal e na Lei n.º 6/96/M (Regime jurídico das infracções contra a saúde pública e contra a economia). Depois de um estudo e análise da referida lei, concluiu-se pela



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

necessidade de efectuar determinados ajustamentos, transpondo as respectivas normas sobre os crimes relacionados com os géneros alimentícios para a proposta de lei, de modo a adequá-las às novas exigências de segurança alimentar. Neste contexto, atendendo às características dos actuais crimes de perigo para a segurança alimentar, a proposta de lei consagra o "crime de produção e comercialização de géneros alimentícios nocivos". Assim, quem produzir e comercializar géneros alimentícios que ponham em perigo a integridade física de outrem, é punido com pena de prisão até 5 anos ou pena de multa até 600 dias. Se dessa produção e comercialização resultar ofensa à integridade física de outrem, a pena aplicável ao agente é agravada de um terço nos seus limites mínimo e máximo. À produção e comercialização de géneros alimentícios que crie perigo para a vida ou perigo grave para a integridade física de outrem continua a ser aplicável o disposto no artigo 269.º do Código Penal, que prevê uma pena de prisão até 8 anos.

(8) No intuito de assegurar o exercício eficaz das funções das entidades competentes para a supervisão e gestão da segurança alimentar, está tipificado na proposta de lei o crime de desobediência simples, aplicável a quem se opuser às acções de fiscalização a efectuar pelo pessoal competente no exercício das suas funções, constituindo desobediência qualificada o incumprimento das medidas de prevenção e controlo. Em relação aos crimes cometidos por pessoas colectivas, estão previstas na proposta de lei penas principais e acessórias, as quais são, também, aplicáveis ao crime previsto no artigo 269.º do Código Penal, colmatando uma lacuna existente no Código Penal em vigor quanto às penas aplicáveis a pessoas colectivas.



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

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the letters 'T', 'S', 'E', and several illegible signatures.

(9) *Tendo em conta a importância das acções de prevenção no âmbito da segurança alimentar, a proposta de lei estipula que a produção e comercialização de géneros alimentícios que sejam falsificados, insalubres, corruptos ou deteriorados ou que não satisfaçam os critérios de segurança alimentar, ainda que não constituam perigo para a integridade física de outrem, constituem infracção administrativa punível com multa de 50 000 a 600 000 patacas. Aos produtores e entidades que comercializem géneros alimentícios utilizando produtos relacionados com os mesmos que não satisfaçam os requisitos de higiene, é aplicável uma multa de 20 000 a 250 000 patacas.*

(10) *Propõe-se, igualmente, a aplicação de sanções acessórias pelas infracções administrativas previstas na proposta de lei, nomeadamente, a interdição do exercício da respectiva actividade e o encerramento de estabelecimento, por um período de 6 meses a 2 anos. No caso de aplicação das sanções acessórias, as entidades públicas competentes para o licenciamento dos estabelecimentos de produção e comercialização de géneros alimentícios podem declarar a caducidade da licença de exploração da actividade ou estabelecimento em questão, nos termos de outros diplomas legais aplicáveis.*

(11) *A proposta de lei dispõe ainda que não é punido com penas ou sanções administrativas aquele que, antes da intervenção da autoridade ou denúncia e antes de causar ofensa à integridade física de outrem, retirar, voluntariamente, os géneros alimentícios ou produtos com estes relacionados e declarar às autoridades policiais ou fiscalizadoras a situação concreta, ou indicar expressamente que tais géneros alimentícios ou produtos apresentam problemas.”.*



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

III

Apreciação na Generalidade

A. Legislação vigente²

14. Em Macau, do ponto de vista legislativo, a atenção dada à questão da segurança alimentar não começou com a presente proposta de lei. Já no início da década de 90 do século XX e nos anos seguintes, o Governo e a Assembleia Legislativa de Macau tinham encetado, de forma intensa e sucessiva, actividade legislativa sobre a matéria, tendo sido aprovados, nomeadamente, o Decreto-lei n.º 50/92/M, de 17 de Agosto, que estabelece as condições a que deve obedecer a rotulagem dos géneros alimentícios prontos a serem fornecidos ao consumidor final, o Código Penal, aprovado pelo Decreto-lei n.º 58/95/M, de 13 de Novembro, o Decreto-lei n.º 16/96/M, de 1 de Abril, que estabelece o regime da actividade hoteleira e similar, a Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho, que estabelece o regime jurídico das infracções contra a saúde pública e contra a economia, o Decreto-lei n.º 46/96/M, de 19 de Agosto, que aprova o regulamento de águas e de drenagem de águas residuais de Macau, o Decreto-lei n.º 2/99/M, de 25 de Janeiro, que define o circuito de transporte e

² Atendendo à natureza da presente proposta de lei, a legislação mencionada no presente parecer restringe-se ao âmbito do direito público, isto é, refere-se, aqui, apenas a legislação que enquadra a acção do poder público, levada a cabo na concretização do objectivo da salvaguarda da segurança alimentar. No entanto, isto não significa que a legislação relevante, em Macau, no contexto da regulação da matéria da segurança alimentar esteja limitada àquele âmbito. Na realidade, pode encontrar-se um conjunto de legislação relativa à regulamentação no âmbito do direito privado que rege a salvaguarda dos direitos e interesses dos consumidores relativamente a géneros alimentícios, como seja, entre outros, o Título VIII do Código Comercial de Macau, relativo à responsabilidade civil do empresário comercial. No entanto, como referido, o presente parecer limita-se ao escopo das implicações do regime estabelecido na proposta de lei, não se discutindo, portanto, a regulamentação fora do âmbito do direito público.



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

inspecção de produtos, entre outros. Estes diplomas legais regulamentam a matéria de salvaguarda da salubridade dos géneros alimentícios e, na sua maioria, ainda se encontram vigor.

15. Após o retorno à Pátria, com a entrada em vigor da Lei n.º 7/2003, que regulamenta as actividades do comércio externo, o Governo da RAEM reforçou os trabalhos de controlo sanitário e fitossanitário dos géneros alimentícios e demais mercadorias fornecidos pelo mercado local. Mais, com base no artigo 18.º do Regulamento Administrativo n.º 28/2003 – Regulamento das Operações de Comércio Externo-, foram emitidos o Despacho do Chefe do Executivo n.º 225/2003, o Despacho do Chefe do Executivo n.º 368/2006, o Despacho do Chefe do Executivo n.º 452/2011, bem como foi adoptado o Regulamento Administrativo n.º 40/2004, relativo ao controlo sanitário e fitossanitário das mercadorias a realizar pelo IACM.

16. Assim sendo, pode afirmar-se que, ao longo de 10 anos – antes e após o retorno à Pátria -, foi adoptado um conjunto de diplomas que constitui um quadro jurídico detalhado no contexto da salvaguarda da segurança dos géneros alimentícios para consumo público em Macau. Numa perspectiva ampla, estas normas abrangem os géneros alimentícios para consumo público nas suas diversas etapas e áreas. No que diz respeito ao seu âmbito de aplicação, pode o mesmo dividir-se no seguinte:

(1) Etapas de importação e entrada dos géneros alimentícios no mercado: etapas controladas sobretudo através da fiscalização sanitária e fitossanitária e cuja



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

regulamentação³ principal se encontra no artigo 18.º do Regulamento Administrativo n.º 28/2003 – Regulamento das Operações de Comércio Externo -, no Regulamento Administrativo n.º 40/2004 e no Despacho do Chefe do Executivo n.º 452/2011, acima referidos;

(2) Salvaguarda, em geral, da salubridade dos géneros alimentícios para consumo público, sem restrições quanto ao âmbito ou ao tipo de estabelecimentos e cuja regulamentação principal se encontra no artigo 269.⁴ do Código Penal e nos artigos 20.⁵, 21.⁶ e 22.⁷ da Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho, acima referido;

³ A regulamentação aqui listada é apenas aquela que está directamente relacionada com a matéria da segurança dos géneros alimentícios ou aquela que, neste contexto, é mais importante, não se excluindo a possibilidade de existência de outra regulamentação aplicável. A razão de ser do âmbito da referida listagem aplica-se à regulamentação que, de seguida, será mencionada, pelo que não se reiterará esta explicação.

⁴ “Artigo 269.º

(Corrupção de substâncias alimentares ou medicinais)

1. Quem

a) no aproveitamento, produção, confecção, fabrico, embalagem, transporte, tratamento ou outra actividade que sobre elas incida, de substâncias destinadas a consumo alheio, para serem comidas, mastigadas, bebidas, para fins medicinais ou cirúrgicos, as corromper, falsificar, alterar, reduzir o seu valor nutritivo ou terapêutico ou lhes juntar ingredientes, ou

b) importar, dissimular, vender, expuser à venda, tiver em depósito para venda ou, por qualquer forma, entregar ao consumo alheio substâncias que forem objecto de actividades referidas na alínea anterior ou que forem utilizadas depois do prazo da sua validade ou estiverem avariadas, corruptas ou alteradas por acção do tempo ou dos agentes a cuja acção estão expostas, e criar deste modo perigo para a vida ou perigo grave para a integridade física de outrem, é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.

2. Se o perigo referido no número anterior for criado por negligência, o agente é punido com pena de prisão até 5 anos.

3. Se a conduta referida no n.º 1 for praticada por negligência, o agente é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa.”

⁵ “Artigo 20.º

(Géneros alimentícios ou aditivos alimentares anormais)

1. Quem produzir, preparar, confeccionar, fabricar, transportar, armazenar, detiver em depósito, vender, tiver em existência ou exposição para venda, importar, exportar ou transaccionar por qualquer forma, para consumo público, géneros alimentícios ou aditivos alimentares anormais não susceptíveis de criar perigo para a vida ou grave perigo para a integridade física de outrem é punido:

a) Tratando-se de géneros alimentícios ou aditivos alimentares falsificados, com pena de prisão de 3 meses a 3 anos ou com pena de multa não inferior a 120 dias;

b) Tratando-se de géneros alimentícios ou aditivos alimentares corruptos, com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa não inferior a 120 dias;

c) Tratando-se de géneros alimentícios ou aditivos alimentares avariados, com pena de prisão até 18 meses ou com pena de multa, não inferior a 60 dias.

2. Havendo negligência, as penas previstas no número anterior são, respectivamente, as seguintes:

a) Prisão até 1 ano ou multa não inferior a 60 dias;

b) Prisão até 6 meses ou multa não inferior a 60 dias;

c) Prisão até 6 meses ou multa não inferior a 30 dias.”



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

(3) Estabelecimentos de restauração, de comidas e bares e cuja regulamentação principal aplicável se encontra no artigo 269.º do Código Penal, nos artigos 20.º, 21.º e 22.º da Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho, e no artigo 80.º⁸ do Decreto-lei n.º 16/96/M, de 1 de Abril, acima referidos;

6

"Artigo 21.º

(Outras infracções contra a genuinidade, qualidade ou composição de géneros alimentícios ou aditivos alimentares)

É punido, com pena de multa até 60 dias quem produzir, preparar, confeccionar, fabricar, transportar, armazenar, detiver em depósito, vender, tiver em existência ou exposição para venda, importar ou transaccionar por qualquer forma, para consumo público, géneros alimentícios ou aditivos alimentares:

- a) Que, não sendo anormais, revelem uma natureza, composição, qualidade ou proveniência que não correspondam à designação ou atributos com que são comercializados;*
- b) Cujo processo de obtenção, preparação, confecção, fabrico, acondicionamento, conservação, transporte ou armazenagem não tenha obedecido às respectivas imposições legais; ou*
- c) Em relação aos quais não tenham sido cumpridas as regras fixadas na lei ou em regulamentos especiais, nomeadamente para salvaguarda do asseio e higiene."*

7

"Artigo 22.º

(Detenção de substâncias ou utensílios que possam ser utilizados na falsificação de géneros alimentícios ou aditivos alimentares)

Quem, sem justificação, tiver em seu poder substâncias, produtos, artigos, objectos, utensílios ou qualquer maquinaria que possam ser empregados na falsificação de géneros alimentícios ou aditivos alimentares, bem como possuir ou tiver em laboração produtos que não obedeçam às prescrições legais e que possam servir para aquele fim, é punido com pena de multa até 60 dias."

8

"Artigo 80.º

(Infracções em matéria de sanidade, higiene e limpeza)

1. Consideram-se, designadamente, infracções em matéria de sanidade, higiene alimentar e limpeza, as seguintes:

- a) Alimentos não devidamente protegidos ou conservados ou excedendo os respectivos prazos de validade;*
- b) Fumar, comer, cuspir ou tossir na zona de manipulação e preparação de alimentos;*
- c) Manipulação ou preparação de alimentos sem indumentária adequada ou em contacto com os pavimentos;*
- d) Utilização de água fora da rede pública de abastecimento;*
- e) Supressão dos sifões dos lavatórios, lava-louças e retores;*
- f) Acumulação de detritos e lixos;*
- g) Inexistência de recipientes para recolha de lixo ou existência de recipientes sem tampa;*
- h) Armazenamento de louças e utensílios em locais que não ofereçam condições de higiene;*
- i) Objectos de uso pessoal em contacto com as zonas de preparação ou armazenamento de alimentos;*
- j) Mau estado de conservação e limpeza das instalações, equipamentos e utensílios;*
- l) Existência de utensílios susceptíveis de oxidação;*
- m) Existência de louças ou vidros partidos ou rachados;*
- n) Deficiente arejamento, ventilação e iluminação;*
- o) Deficiente funcionamento do sistema de recolha e exaustão de fumos e cheiros;*
- p) Infestação por roedores ou insectos;*
- q) Inexistência de toalhas descartáveis ou secadores de mão, bem como dos indispensáveis artigos de higiene individual nas instalações sanitárias;*
- r) Não funcionamento de autoclismos.*

2. As infracções em matéria de sanidade, higiene alimentar e limpeza são punidas com multa de 15 000,00 a 35 000,00 patacas."



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

- (4) Rotulagem dos géneros alimentícios e cuja regulamentação principal aplicável se encontra plasmada no Decreto-lei n.º 50/92/M, de 17 de Agosto;
- (5) Qualidade da água, cuja regulamentação principal aplicável se encontra no Decreto-lei n.º 46/96/M, de 19 de Agosto, que aprova o regulamento de águas e de drenagem de águas residuais de Macau.
- (6) Aditivos alimentares, cuja regulamentação principal aplicável se encontra no n.º 3 do artigo 5.º do Decreto-lei n.º 50/92/M, de 17 de Agosto, e no Despacho do Chefe do Executivo n.º 556/2009, no qual se lista, de forma específica, os aditivos alimentares genéricos e as classes e subclasses funcionais.

17. Tendo como critério a natureza da regulação, pode dividir-se a *supra* mencionada regulamentação em: regulamentação do âmbito do Direito Penal e regulamentação do âmbito do Direito Administrativo.

A regulamentação no âmbito do Direito Penal abrange, nomeadamente, o artigo 269.º do Código Penal, relativo ao crime de corrupção de substâncias alimentares ou medicinais, os artigos 20.º, 21.º e 22.º da Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho, relativos, respectivamente, aos géneros alimentícios ou aditivos alimentares anormais, às (outras) infracções contra a genuinidade, qualidade ou composição de géneros alimentícios ou aditivos alimentares, e à detenção de substâncias ou utensílios que possam ser utilizados na falsificação de géneros alimentícios ou aditivos alimentares.

A regulamentação no âmbito do Direito Administrativo abrange, entre outros, o artigo 19.º do Decreto-lei n.º 50/92/M, de 17 de Agosto, relativo às sanções⁹ por condutas

⁹

“Artigo 19.º

(Sanções)

1. Quem vender ou tiver em existência ou exposição para venda géneros alimentícios, destinados ao consumo



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

em sede da regulação da rotulagem dos géneros alimentícios, o artigo 80.º do Decreto-lei n.º 16/96/M, relativo às infracções em matéria de sanidade, higiene e limpeza).

18. O proponente entende que o conjunto de normas jurídicas com vista à salvaguarda da segurança alimentar e o regime de fiscalização e controlo administrativo em vigor em Macau é exequível e eficaz. No entanto, ao mesmo tempo, reconhece que, à medida que a segurança alimentar vem merecendo maior atenção por parte dos diversos sectores da sociedade, têm também surgido preocupações relativas à dispersão dos diplomas legais e das competências nesta matéria, bem como quanto à atribuição de competências em matéria de fiscalização¹⁰ e possível sobreposição das mesmas.

Na apreciação na especialidade, desenvolvida no seio da Comissão, o proponente apontou, em concreto, as principais questões relativas à segurança alimentar com que se depara actualmente:

público, cujas indicações de rotulagem determinadas pelo presente diploma sejam omissas, inexactas ou deficientes, tenham sido alteradas ou suprimidas ou não sejam condizentes com o seu teor real, será punido com multa de valor igual ao dos produtos encontrados nessas condições, não podendo a multa ser inferior a \$ 1 000,00 (mil patacas) nem superior a \$ 50 000,00 (cinquenta mil patacas).

2. Quem vender ou tiver em existência ou exposição para venda géneros alimentícios cuja data de durabilidade mínima indicada na rotulagem se encontre ultrapassada, será punido com multa de valor compreendido entre \$ 1 000,00 (mil patacas) e \$ 10 000,00 (dez mil patacas).

3. Quem tiver em exposição para venda géneros alimentícios destinados ao consumo público cuja indicação da data de durabilidade mínima se apresente dissimulada ou encoberta pela sobreposição de outra etiqueta ou por outro meio que dificulte ou impeça a sua leitura pelo consumidor, será punido com uma multa de \$ 1 000,00 (mil patacas) a \$ 10 000,00 (dez mil patacas).

4. Os produtos referidos nos números anteriores serão apreendidos e declarados perdidos a favor da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM).

5. Em caso de reincidência, o limite mínimo da multa aplicável é elevado de um quarto e o limite máximo permanece inalterado.

6. Considera-se reincidência a prática de infracção idêntica no prazo de um ano, contado a partir da data de notificação do despacho punitivo."

¹⁰ Vide Nota Justificativa que acompanha a proposta de lei.



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

- (1) Âmbito limitado do regime de fiscalização: não existe ainda um regime de licenciamento para os estabelecimentos de *takeaway*, que vendem ou proporcionam comida pronta para ser consumida em casa ou noutro lugar;
- (2) Inexistência de um mecanismo de identificação da origem: não existe uma exigência obrigatória dos géneros alimentícios passarem por um registo relativo à sua origem, tornando-se assim difícil efectuar a gestão dessa matéria, em prol da segurança alimentar;
- (3) Inexistência de critérios de segurança alimentar sistematizados;
- (4) Fraco efeito dissuasor das penas, sendo necessário efectuar os devidos ajustamentos à actual moldura penal, por forma a agravar as sanções a aplicar aos actos criminais relevantes;
- (5) Falta de coerência dos trabalhos de divulgação e educação sobre segurança alimentar, sendo que a razão principal para esta realidade se prende com o facto dos trabalhos nesta matéria serem efectuados por diversos serviços, segundo o âmbito das suas competências.

19. A Comissão entende que a avaliação efectuada ao actual regime jurídico sobre a matéria, apresentada nos pontos anteriores, foi objectiva e rigorosa.

Numa perspectiva ampla, o regime composto por uma regulamentação do âmbito do Direito Penal e do âmbito Direito Administrativo consegue dar respostas às necessidades de gestão nos mais diversos níveis em matéria de segurança alimentar, assim sendo, o regime não regista grandes problemas de natureza estrutural.



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

Dito isto, no contexto da regulamentação do âmbito do Direito Administrativo, a razoabilidade das normas relativas às formas de supervisão e gestão, bem como a sobreposição de competências entre os diversos serviços chamados a intervir foram as questões que despertaram particular atenção da Comissão. Esta última questão será desenvolvida, posteriormente, no presente parecer, de forma mais detalhada.

No que se refere à regulamentação do âmbito do Direito Penal, a regulamentação do direito penal clássico e a regulamentação do direito penal económico, abrangendo, respectivamente, o artigo 269.º do Código Penal e os artigos 20.º, 21.º e 22.º da Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho, foram largamente discutidas no seio da Comissão.

20. A Comissão e o proponente estão cientes que, em termos práticos, a aplicação da regulamentação de natureza penal é menos comum. No entanto, como é evidente, tendo em conta a sua natureza e função preventiva, a mesma é aplicada e, pese embora a menor frequência, consegue fazer surtir eficazmente os seus efeitos.

21. No entanto, enquanto legisladores, a Comissão e o proponente ponderaram sobre a possível existência de questões de racionalidade legislativa, nomeadamente relativas a falta de operacionalidade das leis, facto que contribui para a reduzida aplicação da regulamentação vigente.

22. A Comissão verificou que a Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho, foi criada tendo por referência o Decreto-lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro, de Portugal, bem como com base no Código Penal de Macau e segundo as directrizes de política legislativa enraizadas



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

nos circunstancialismos políticos, sociais, culturais e económicos de Macau naquela altura¹¹.

23. Não há dúvida de que Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho conseguiu produzir efeitos, na altura e nos anos seguintes, ou seja, durante um determinado período de tempo, salvaguardando a ordem económica e a saúde pública local.

24. No entanto, com o passar do tempo, a sociedade da RAEM foi sofrendo enormes transformações nas mais diversas vertentes.

25. As actividades de comércio externo aumentaram, registando-se, nomeadamente, um incremento significativo das quotas de importação de bens de consumo conexos com os produtos alimentares. A este respeito, de acordo com dados estatísticos, de Janeiro a Dezembro de 1997, o valor total de importações de bens de consumo, entre os quais se incluem os géneros alimentícios, ascendeu a 4 300 milhões de patacas; entre Janeiro e Outubro de 2012, o valor das importações referentes exclusivamente aos alimentos e às bebidas atingia já os 7 000 milhões de patacas¹².

26. Ademais, a dimensão das actividades de restauração em Macau cresceu significativamente. De acordo com os dados estatísticos, em 1997, existiam, em Macau, 1 051 estabelecimentos de restauração (incluindo todos os tipos de

¹¹ Vide Ponto 2.1.1.1 da versão portuguesa do Parecer n.º 3/V/96 da Comissão de Economia e Finanças Públicas da Assembleia Legislativa de Macau.

¹² Fonte desta informação: <http://www.dsec.gov.mo>



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

estabelecimentos), cujo valor total de negócio atingiu os 1 500 milhões de patacas; em 2011, o número de estabelecimentos de comidas e bebidas e de tendinhas de comes e bebes nos mercados era de 1 714, com o valor total de negócio a atingir os 6 000 milhões de patacas, sendo de notar que, entre estes, não se incluem os estabelecimentos e instalações de restauração sob exploração directa dos casinos, nem as tendinhas de comes e bebes de rua¹³.

27. Além disso, o ponto de situação da segurança alimentar, em Macau, não atingiu ainda um nível que se possa considerar inteiramente satisfatório. A solicitação da Comissão, o Governo facultou dados estatísticos sobre as situações emergentes de risco para a saúde pública registadas entre 2000 e 2012, contando-se, entre estes, 110 casos de doenças intoxicação alimentar colectiva, resultantes de ingestão de alimentos¹⁴.

28. A realidade acima descrita constitui um desafio para o sistema jurídico que a regula, incluindo este a Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho, assim sendo, o legislador tem de agir adequadamente através das necessárias estratégias.

29. Neste contexto, especialistas apontam as seguintes insuficiências ao nível dos diplomas legais¹⁵:

¹³ Fonte desta informação: <http://www.dsec.gov.mo>

¹⁴ Vide Anexo do presente Parecer.

¹⁵ Tong Ka Io, Sio Hao Leng, "Experiências de emergência e recomendações sobre segurança alimentar em Macau", in Revista Administração, n.º 88, Vol. XXII, 2010, pág. 455 e ss.



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

"[1] Regulamentos dispersos e falta de um sistema global; não abrangem a cadeia alimentar completa, muitos lugares, mercadorias, pessoas, eventos de produção e de negócios não foram regulamentados, o poder regulamentar não foi distribuído correctamente, por isso favorecem-se conflitos de força negativa e positiva entre os departamentos; a responsabilidade primária da indústria de alimentos para a segurança dos alimentos ainda não foi estabelecida, os mecanismos de cooperação tripartida entre o governo, a indústria alimentar, o consumidor não têm sido promovidos;

[2] São orientados para a resposta ao invés de orientados para a prevenção; concentram-se apenas sobre os alimentos não correntes; o conceito de pontos críticos de controlo do sistema HACCP não foi introduzido; o conceito de análise do risco não foi introduzido; a avaliação do risco e gestão do risco não foram tidos em atenção;

[3] Um sistema de normas de higiene alimentar não foi criado; por isso era difícil definir a situação das infracções;

[4] Uma variedade de intervenções eficazes, não foi fornecida; por isso foi difícil controlar a situação ilegal; a questão d[o] rastreio dos alimentos e um sistema de recolha de alimentos não foi regulamentado; o sistema de resposta da segurança alimentar de emergência não foi regulamentado."

30. A Comissão e o proponente entendem que a Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho, apresenta os seguintes problemas:

(1) Falta de clareza no que se refere aos elementos que constituem a infracção penal e utilização de termos ambíguos;

(2) Reduzida aplicabilidade da regulamentação de natureza penal, adveniente do descrito no ponto anterior;

(3) No contexto geral das infracções, não são consagradas infracções administrativas, sendo que a lei, na realidade, regula apenas os actos conexos com o perigo para a vida ou para a integridade física da pessoa, sendo que as restantes situações não são reguladas.



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner.]

31. Note-se que a Organização Mundial de Saúde e a Organização para a Alimentação e Agricultura das Nações Unidas emitiram orientações relativas à criação de um sistema normativo eficaz referente à segurança alimentar, apontando que os diplomas legais nesta matéria devem reunir os seguintes requisitos¹⁶:

- “- Oferecer um alto nível de protecção sanitária;*
- Incluir definições claras, por forma a aumentar a coerência e a segurança jurídica;*
- Basear-se em propostas científicas de alta qualidade, transparentes e independentes, oriundas dos processos de avaliação, gestão e comunicação de riscos;*
- Incluir disposições que indiquem os meios preventivos e as medidas provisórias que se devem necessariamente adoptar, quando se verifique nível inaceitável de risco para a saúde e quando não se consegue realizar uma avaliação total dos riscos;*
- Incluir disposições relativas ao direito de acesso a informações precisas e suficientes dos consumidores;*
- Conter disposições claras que indiquem as responsabilidades principais no que respeita à segurança e qualidade dos géneros alimentícios, a assumir pelos produtores e fabricantes;*
- Consagrar a obrigação dos géneros alimentícios colocados no mercado serem absolutamente seguros e com identificação precisa;*

¹⁶ Cf. Guia para o Reforço dos Sistemas Nacionais de Controlo Alimentar, adoptado por estas entidades em 2003 e disponível em http://www.who.int/foodsafety/publications/capacity/en/Chinese_Guidelines_Food_control.pdf.



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

- Atender às obrigações internacionais a que um país está adstrito, em especial as obrigações relacionadas com o comércio;
- Garantir a transparência no processo de elaboração de legislação na área da segurança alimentar e o acesso às informações a ele respeitante”.

32. Após uma análise global da proposta de lei, a Comissão entende que as opções e soluções nela consagradas conseguem, em termos básicos, dar resposta às questões acima identificadas, assim como foram ponderados os diversos factores que deviam ser considerados e foram envidados todos os esforços de modo a regulamentar a matéria da segurança alimentar através numa única lei.

B. Questão dos conceitos

33. Quando se fala de “*food safety (qualidade alimentar)*” não se pode deixar de associar esta noção a uma outra, a de “*food security (segurança alimentar)*”, pois, na linguagem oficial da Organização para a Alimentação e Agricultura das Nações Unidas, são dois termos normalmente utilizados indiscriminadamente, não obstante dizerem respeito a noções distintas.

34. O termo “*food security*” pende no sentido da garantia da segurança do fornecimento, tendo em atenção que: “(...) a *produção alimentar aumentou substancialmente, mas verificam-se dificuldades no acesso aos alimentos, insuficiência de rendimentos a nível familiar e nacional para a compra de alimentos,*



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

[Handwritten signatures and initials]

instabilidade na oferta e procura, assim como catástrofes naturais ou causadas pelo homem, que têm impedido a satisfação das necessidades alimentares básicas.”¹⁷. Há académicos para quem esta se trata da “segurança alimentar quantitativa”, enquadrando-a ao nível macro da segurança alimentar, ou seja, no contexto do “direito de todos a terem acesso a alimentos seguros e nutritivos, em consonância com o direito a uma alimentação adequada e com o direito fundamental de todos a não sofrer fome.”¹⁸.

35. Em contraposição a esta noção, configura-se a de “segurança alimentar qualitativa”, enquadrada ao nível micro da segurança alimentar. Se bem que, em termos académicos, não exista formalmente uma definição de “segurança alimentar qualitativa”, comumente aceite por todos, a verdade é que a consideração simultânea da segurança alimentar, da qualidade dos géneros alimentícios e da higiene dos mesmos não suscita dúvidas. Na verdade, existe, de facto, uma íntima relação entre estas três realidades o que, por vezes, causa alguma confusão¹⁹.

36. Seja como for, todas estas noções saíram reforçadas com o disposto no já citado “Guia para o Reforço dos Sistemas Nacionais de Controlo Alimentar”, no qual se afirma que “(...) a qualidade alimentar inclui todas e quaisquer características, negativas ou positivas, que possam afectar o valor do produto a consumir,

¹⁷ Cf. “Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Acção da Cimeira Mundial da Alimentação”, de 1996.

¹⁸ Cf. Li Rong, ESTUDOS SOBRE SEGURANÇA ALIMENTAR, Editora Zhongguo Linye, 1.ª Edição, Dezembro de 2009, pág. 4.

¹⁹ Cf. obra acima citada de Li Rong, pág. 5.



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

nomeadamente a deterioração, contaminação, descoloração e odores desagradáveis, como também os atributos positivos relativos à origem, cor, aroma, textura e métodos de produção.”. E que, em termos de segurança alimentar, estão precisamente em jogo “factores que possam pôr em risco (a longo prazo ou imediatamente) a saúde de quem consome produtos alimentícios, factores esses que têm de ser eliminados, sem margem para qualquer negociação”.

37. A este respeito, alguns académicos afirmam que *“a segurança alimentar, no pressuposto da satisfação das necessidades alimentares, não é mais do que a segurança nutricional individual, ou seja, a sociedade a assegurar que cada indivíduo tem acesso a produtos seguros e nutritivos, ou melhor, a produtos que não lhe causem danos.”*²⁰.

38. Mas, o alcançar deste objectivo depende da intervenção eficiente dos governos no que diz respeito à salvaguarda da segurança alimentar, sendo de notar que, no já referido *“Guia para o Reforço dos Sistemas Nacionais de Controlo Alimentar”*, se definiu *“controlo alimentar”* enquanto *“actividade regulamentar imperativa que incumbe as autoridades competentes nacionais ou locais de garantir a protecção dos consumidores e que os produtos alimentares, ao longo do respectivo processo de produção, confecção, acondicionamento, transformação e distribuição, são sempre seguros, higiénicos e adequados para o consumo humano, bem como satisfaçam os critérios de segurança e qualidade e cumpram, de forma precisa e objectiva, as*

²⁰ Cf. Obra acima citada de Li Rong, pág. 4.



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

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large '3' and several illegible signatures.

regras relativas à rotulagem.”.

39. Dito isto, não há, então, margem de dúvida que o objecto que a presente proposta de lei pretende regulamentar é a “*segurança alimentar*”, no sentido da respectiva qualidade, sendo este o sentido que a Comissão retira da norma da proposta de lei que indica que a mesma “*visa regular a supervisão e gestão, as medidas de prevenção, controlo e tratamento de riscos e os mecanismos de tratamento de incidentes no âmbito da segurança alimentar, tendo em vista garantir a saúde e a segurança da vida das pessoas.*” (artigo 1.º).

Handwritten mark resembling a stylized 'm' or 'y'.

40. A par disto, a proposta de lei define ainda que se entende por “*segurança alimentar*” a “*situação em que os géneros alimentícios não são tóxicos nem nocivos, cujos valores nutritivos estão de acordo com os exigíveis e dos quais não advém qualquer dano agudo, sub-agudo ou crónico para a saúde humana.*” [alínea 5) do artigo 3.º].

41. A Comissão considera que o objecto da proposta de lei e a definição de “*segurança alimentar*” nela consagrada correspondem à noção amplamente reconhecida no seio internacional e pelos académicos, devendo assim, e nestes termos, o Governo assumir a responsabilidade pelo controlo da qualidade dos géneros alimentícios.

42. Segundo a definição constante da alínea 1) do artigo 3.º, “*género alimentício*” é “*qualquer substância, tratada ou não, destinada à alimentação humana, incluindo as*



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

Handwritten notes and signatures in the top right corner.

bebidas e os produtos do tipo das pastilhas elásticas, bem como todos os ingredientes utilizados na produção, preparação e tratamento dos géneros alimentícios.”.

43. O n.º 2 do artigo 2.º da proposta de lei, por seu lado, exclui do respectivo âmbito de aplicação os medicamentos; no entender da Comissão, nenhuma questão se levanta neste contexto quanto aos medicamentos ditos puros, incluindo as substâncias de venda exclusiva nas farmácias chinesas referidas no n.º 5 do artigo 13.º do Decreto-lei n.º 53/94/M, de 14 de Novembro.

44. Porém, no que se refere às substâncias (especialmente as chinesas) que são consideradas, tradicionalmente, simultaneamente como produtos alimentares e medicamentos, bem como quanto aos diversos suplementos à venda no mercado, a Comissão e o proponente entendem ser necessário clarificar se a proposta de lei se aplica, ou não, aos mesmos.

45. Importa aqui referir que, segundo o n.º 5 do artigo 13.º do Decreto-lei n.º 53/94/M, de 14 de Novembro, compete ao Director dos Serviços de Saúde aprovar a lista das substâncias de venda exclusiva nas farmácias chinesas; esta lista foi aprovada pelo Despacho n.º 7/SS/2004, que indica, no seu artigo 2.º, que os ingredientes medicinais chineses constantes da Lista I (ingredientes medicinais chineses tóxicos) e da Lista II (ingredientes medicinais chineses de terapêutica comum) são considerados como substâncias de venda exclusiva nas farmácias chinesas, o que quer dizer que a presente proposta de lei não se aplica a esses dois tipos de ingredientes medicinais



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

[Handwritten signatures and initials in the top right margin]

chineses.

46. Contudo, quanto aos ingredientes medicinais chineses constantes da Lista III (ingredientes medicinais chineses utilizados também como alimentos), por não serem de venda exclusiva das farmácias chinesas, prevê o *supra* referido Despacho, no seu artigo 3.º, que “os ingredientes medicinais chineses utilizados também como alimentos quando incluídos na composição de produtos que reclamem indicações terapêuticas ou prevenção de doenças nas suas embalagens ou literaturas internas, são considerados como medicamentos da medicina tradicional chinesa sujeitos aos normativos contidos no Decreto-lei n.º 53/94/M, de 14 de Novembro.”. Daqui se retira que a presente proposta de lei também não se aplica aos ingredientes medicinais chineses utilizados também como alimentos e aos suplementos.

47. No que se refere à noção de “géneros alimentícios”, definido na alínea 1) do artigo 3.º da proposta de lei, tanto a Comissão como o proponente entendem, com base nas regras de interpretação legislativa, que a expressão “*todos os ingredientes*”, constante do segmento “(…) *bem como todos os ingredientes utilizados na produção, preparação e tratamento dos géneros alimentícios*”, não abrange os aditivos alimentares, caso contrário, não se poderia distinguir as duas noções em causa.

48. Ainda neste contexto, estando as “*bebidas*” expressamente integradas na definição de “*género alimentício*”, a Comissão e o proponente entendem, na senda desta adequada opção legislativa, que a água para consumo público (incluindo a água da torneira e as águas minerais engarrafadas, destiladas ou puras) se encontra abrangida



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

[Handwritten signatures and initials]

pelo âmbito de aplicação da presente proposta de lei.

49. A alínea 4) do artigo 3.º indica que se entende por “*produção e comercialização*” “*as actividades de produção, transformação, preparação, embalagem, transporte, importação, exportação, trânsito, armazenagem, venda, fornecimento, detenção ou exposição para venda, ou transacção por qualquer forma, de bens, tendo por fim o consumo público.*”.

[Handwritten mark]

50. Estão, portanto, aqui em causa, três elementos essenciais: 1) a finalidade; 2) os actos abrangidos; e 3) o elemento temporal.

51. Em termos de finalidade da “*produção e comercialização*”, a proposta de lei limita-se a regular os produtos que tenham por fim o consumo público, o que significa que se excluem os géneros alimentícios produzidos e comercializados para o uso ou consumo próprio ou familiar, mesmo que neste último caso se possam verificar também incidentes de segurança alimentar. É óbvio que, em termos éticos e de responsabilidade, os produtores ou as entidades que comercializam géneros alimentícios, ou aquele que participa na produção e comercialização de produtos alimentares, não podem constituir-se vítimas dos seus próprios actos²¹.

52. No que se refere aos actos abrangidos pela proposta de lei, pretende-se regular as actividades de produção, transformação, preparação, embalagem, transporte,

²¹ Cf. Jorge Figueiredo Dias, Comentário Conimbrese do Código Penal, Tomo II, Coimbra Editora, 1999, pág. 1000.



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

importação, exportação, trânsito, armazenagem, venda, fornecimento, detenção ou exposição para venda, ou transacção por qualquer forma, de bens.

53. Embora a noção de comercialização possa indicar que se trata de actividade lucrativa, certo é que, na descrição dos actos abrangidos, parece que não ser relevante que a actividade em concreto seja, ou não, lucrativa. Assim, tanto pode estar em causa uma actividade lucrativa, tal como a venda ou transacção de produtos alimentícios, como uma actividade não lucrativa, tal como o fornecimento gratuito de produtos alimentícios. Ademais, note-se que mesmo a actividade de transacção pode ser realizada “por qualquer forma”, ou seja, por qualquer meio que não aqueles acima mencionados.

54. No que diz respeito ao elemento temporal, o proponente, tendo analisado e conhecendo a realidade em matéria de segurança alimentar, tomou a opção de abranger toda a cadeia alimentar, sendo que a este respeito, o já referido “*Guia para o Reforço dos Sistemas Nacionais de Controlo Alimentar*” determina que “[o]s consumidores esperam ser protegidos dos perigos que surjam ao longo de toda a cadeia alimentar, desde o produtor primário até ao consumidor final (vulgarmente designado por processo ‘de campo à mesa’). Esta protecção só será possível se todos os sectores da cadeia actuarem de forma integrada e o sistema de controlo dos alimentos tenha em conta todas as fases da referida cadeia.”. Note-se assim que só se pode satisfazer, de forma mais perfeita, as exigências em matéria de segurança alimentar através de uma protecção com esta amplitude.



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

55. Em suma, a proposta de lei estabelece, por via da noção de “*produção e comercialização de géneros alimentícios*”, quais os actos por si regulados, sendo deste modo possível identificarem-se as acções concretas abrangidas, bem como reparti-las, basicamente, em três fases (que, embora distintas, se relacionam entre si) – a fase inicial, a fase intermédia e a fase final.

56. As actividades de produção, transformação, preparação e embalagem, por se incluírem no processo de transformação das matérias-primas em produtos, são tidas como inerentes à fase inicial.

57. As actividades de transporte, importação, exportação, trânsito e armazenagem são inerentes à fase intermédia. *Grosso modo*, os géneros alimentícios que se encontram nesta fase já passaram pelo fase inicial, sendo que, no entanto, há ainda uma distância a percorrer até chegarem às mãos do consumidor final.

58. As actividades de venda, fornecimento, detenção ou exposição para venda, ou transacção por qualquer forma, de géneros alimentícios são inerentes à fase final. Esta designação deriva do facto de, nesse momento, os géneros alimentícios estarem mais próximos do consumidor final, ou seja, estarem prontos para serem servidos à mesa. Logo, entram no momento do consumo.

59. Portanto, em termos de âmbito, esta proposta de lei pretende controlar os riscos de



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

segurança alimentar que possam emergir antes dos géneros alimentícios chegarem ao momento do consumo; ou seja, garantir, dentro do possível, que os alimentos a consumir pelo público são salubres, nutritivos e não nocivos. Dito de outro modo, em matéria da salvaguarda da segurança alimentar, esta proposta de lei adopta, como princípio principal, o princípio de prevenção.

60. Devido à sua área geográfica, são poucos os produtos agro-pecuários produzidos em Macau, razão pela qual se depende em larga escala da importação, quer de matérias-primas, quer de produtos semi-acabados ou acabados. Por isso, um determinado produto ou género alimentício pode não ter passado, em Macau, por cada uma das três fases atrás identificadas (mas apenas pela fase intermédia ou pela fase final), ou pode ter passado por estas fases de forma não sequencial, como seja, por exemplo, passar primeiramente pela fase de importação de matérias-primas para, posteriormente, entrar na fase de produção ou transformação.

61. Seja como for, a Comissão e o proponente entendem que a consagração destas três fases nucleares – produção, importação, fornecimento - garante a protecção máxima da cadeia de fornecimento de produtos alimentares de Macau, sendo que estas permitem estabelecer a ligação entre todo e qualquer momento do trajecto do percorrido pelo género alimentício desde “o campo à mesa”.

62. Em termos de política legislativa, tendo a Comissão e o Governo entendido que, para além de incidentes de segurança alimentar, há a possibilidade da ocorrência de



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

grandes incidentes de segurança alimentar, definiu-se, na alínea 6) do artigo 3.º, a noção de “*incidente de segurança alimentar*”, a qual traduz “*qualquer incidente de origem alimentar que constitua ou seja susceptível de constituir um perigo para a saúde humana, nomeadamente intoxicação alimentar, doenças de origem alimentar e contaminação dos géneros alimentícios, incluindo os incidentes de segurança alimentar em geral e os grandes incidentes de segurança alimentar*”, e, na alínea 7) desse mesmo artigo, a noção de “*grande incidente de segurança alimentar*”, que significa “*qualquer incidente de segurança alimentar que cause ou seja susceptível de causar graves e amplos impactos na saúde humana, nas actividades económicas e na ordem social.*”.

63. Neste contexto, de acordo com o disposto na presente proposta de lei, o Governo adoptará formas de intervenção que variarão consoante o grau do incidente de segurança alimentar.

64. Assim, caso ocorra um mero incidente de segurança alimentar, o IACM pode adoptar as medidas de prevenção e controlo previstas no artigo 9.º da proposta de lei, nomeadamente pode proceder à recolha de amostras para efeitos de exame e análise, e, em caso de infracção administrativa, aplicar as devidas sanções.

65. Quando se verifique um grande incidente de segurança alimentar, a proposta de lei consagra uma intervenção administrativa ao mais alto nível, atribuindo ao Chefe do Executivo, no seu artigo 10.º, competências para adoptar medidas de prevenção e de



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

controlo. Assim, em caso de ocorrência ou de eventual ocorrência, devidamente fundamentada, de grande incidente de segurança alimentar, o Chefe do Executivo pode aplicar as medidas de prevenção e controlo previstas no artigo 9.º relativamente a um determinado ramo de actividade, estabelecimento, produto alimentar, aditivo ou produto relacionado com géneros alimentícios.

66. Não existe, porém, uma relação de incompatibilidade entre estes os dois mecanismos: por um lado, nos casos de grande incidente alimentar, o Chefe do Executivo pode optar por não adoptar quaisquer das medidas já referidas e o IACM, nos termos do artigo 9.º da proposta de lei, poderá continuar a intervir; de igual modo, nos casos em que o Chefe do Executivo opte por intervir, o IACM mantém as suas obrigações à luz do referido artigo 9.º.

67. Importa ainda, neste contexto, ter em atenção que existem já outros mecanismos instituídos para lidar com incidentes públicos, incluindo os que têm origem segurança alimentar, nomeadamente através da acção do Grupo Interdepartamental de Coordenação da Segurança Alimentar, criado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 265/2008, da activação dos procedimentos do Sistema de Alerta e Aviso para Situações de Ameaça de Risco Colectivo na RAEM, criado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 78/2009, e da acção do Conselho para o Tratamento de Incidentes Imprevistos, criado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 297/2012.

68. Assim, em caso de ocorrência ou eventual ocorrência de grande incidente de



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

3 2 1.55
m

segurança alimentar, o Chefe do Executivo, para além da possibilidade de adopção das medidas previstas na presente proposta de lei, pode ainda socorrer-se dos mecanismos *supra* referidos.

69. Ademais, nos termos do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 7/2003 (Lei do Comércio Externo), pode ainda o Chefe do Executivo, por razões de interesse público, proibir, restringir ou condicionar, através de despacho a publicar no Boletim Oficial da RAEM, a importação, exportação e trânsito de determinadas mercadorias, nomeadamente, por imperativos de segurança pública, ou com vista à protecção da vida, saúde ou da segurança das pessoas. Tratam-se, portanto, de medidas a que o Chefe do Executivo pode também lançar mão, em caso de ocorrência de grande incidente de segurança alimentar.

C. Responsabilidades do Governo e deveres das entidades que produzem e comercializam géneros alimentícios

70. A Comissão está bem ciente de que, em Macau, não existe praticamente produção de géneros alimentícios e que se depende, em grande medida, da respectiva importação. Por conseguinte, uma boa fiscalização dos alimentos importados é um factor fundamental para a salvaguarda da segurança alimentar do público. Pelo exposto, esta Comissão chamou à atenção do Governo para que este aproveitasse, de forma plena, o regime vigente de inspecção dos géneros alimentícios, a fim de se prevenir e controlar atempadamente os riscos para a segurança alimentar.



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner, including 'Z', 'S', 'V', 'M', 'AO', and 'M']

71. Neste contexto, e no que se refere à salvaguarda da segurança alimentar, tanto a Comissão como o proponente concordam que o Governo deve dar prioridade à prevenção, isto é, deve esforçar-se por evitar, tanto quanto possível, os riscos, e, caso estes se verifiquem, aplicar as medidas necessárias e as sanções devidas.

72. A este respeito, e nesta senda, consagram-se, na proposta da lei, mecanismos de monitorização e avaliação dos riscos, bem como se define que cabe ao Governo proceder à respectiva aplicação. O resultado do funcionamento destes mecanismos dita o tipo de medidas de fiscalização a adoptar posteriormente pelo Governo, daí que estes mecanismos sejam essenciais para uma aplicação eficaz da proposta da lei.

73. Ademais, o trabalho diário de inspecção desenvolvido pelo IACM é fulcral para a garantia da segurança alimentar, daí que a Comissão tenha exortado o Governo a investir mais recursos neste âmbito e a reforçar a formação do pessoal de fiscalização, de modo a garantir que este execute o seu trabalho com eficácia e nos termos da lei.

74. Para garantir o direito à informação do público, a proposta de lei estabelece que é da competência do Governo a divulgação das informações e do ponto de situação do tratamento dispensado aos incidentes de segurança alimentar.

75. Neste contexto, e na sequência da análise conjunta levada a cabo pela Comissão e pelo proponente, foi aditado à proposta de lei o dever de, quando tal se mostre



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

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number '3' and various scribbles.

necessário, e depois de efectuada a monitorização e avaliação dos riscos relativos aos microrganismos patogénicos e elementos contaminantes, bem como às substâncias e factores tóxicos e nocivos, se proceder à divulgação pública dos respectivos resultados.

76. Pretende-se desta forma assegurar a transparência da monitorização e avaliação dos riscos, bem como garantir de forma mais plena o direito do público à informação, assim sendo, foi introduzida a referida alteração no n.º 1 do artigo 8.º da proposta de lei.

77. A Comissão suscitou ainda uma questão relativa à responsabilidade pelo perigo. Supondo que os géneros alimentícios importados passaram no exame e inspecção do Governo, mas que, entretanto – já depois de estarem nas mãos dos produtores e das entidades que comercializam géneros alimentícios -, é detectada uma situação de perigo para a segurança alimentar, é então possível que aqueles produtores e entidades que comercializam géneros alimentícios se deparem com a eventual aplicação de medidas de prevenção e controlo aos seus produtos ou que venham a ser sancionados nos termos da proposta de lei. Neste contexto, suscitou-se a questão de saber se esta situação era justa para os referidos produtores e entidades que comercializam géneros alimentícios.

78. Em resposta a esta preocupação da Comissão, o Governo esclareceu que a produção e comercialização de géneros alimentícios é uma actividade comercial e que



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

quem a exerce, ou nela toma parte, assume vários riscos, incluindo os relativos à segurança alimentar. Assim sendo, quando se detecta a existência de um perigo, a aplicação das medidas de prevenção e controlo devidas pode, com efeito, resultar em prejuízos patrimoniais ou encargos; contudo, como se tratam de riscos inerentes à actividade comercial, terão os produtores e entidades que comercializam géneros alimentícios de suportar aqueles prejuízos ou encargos.

79. O Governo indicou, aliás, que esta concepção está já subjacente à legislação vigente, prevendo-se, nomeadamente, no n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento Administrativo n.º40/2004, que, “[n]o caso de incumprimento das exigências de higiene, de salubridade e de segurança alimentar, ou das mercadorias não terem sido aprovadas no controlo sanitário ou fitossanitário, sem prejuízo das sanções administrativas ou criminais que ao caso còuberem, podem ser aplicadas designadamente, as seguintes medidas”: a destruição, a imposição de período de quarentena, o tratamento específico das mercadorias, de modo a satisfazer as exigências de salubridade e segurança alimentar. Ademais, de acordo com artigo 8.º deste Regulamento, os titulares das mercadorias ou do estabelecimento inspeccionados suportam as despesas e os prejuízos resultantes da aplicação das medidas referidas. A possível responsabilidade em virtude do perigo criado pelas irregularidades acima indicadas é semelhante à possível situação de responsabilidade em caso de perigo para a segurança alimentar, regulamentadas na presente proposta de lei.



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

80. Compreendida a opção de política legislativa aqui subjacente, a Comissão entende que a proposta de lei deveria conter uma indicação explícita quanto à necessidade de, nos casos acima identificados, serem os produtores e entidades que comercializam géneros alimentícios a suportar os prejuízos ou encargos.

81. Note-se que o artigo 12.º da proposta de lei define, de forma clara, os sujeitos dos encargos decorrentes da recolha de amostras para efeitos de análise, estabelecendo que:

“1. A recolha de amostras para efeitos de análise, junto de entidades privadas, por força da aplicação da presente lei, obriga ao pagamento do respectivo preço de mercado, ou de uma compensação razoável, quando seja desconhecido tal preço, salvo nos casos em que, nos termos legais, não haja lugar a compensação.

2. Não há lugar ao pagamento das amostras recolhidas para efeitos de análise caso o estabelecimento ou local onde são produzidos ou comercializados os géneros alimentícios esteja relacionado com um incidente de segurança alimentar.”

82. A experiência diz-nos que, de um modo geral, os encargos resultantes da recolha de amostras para efeitos de análise são, em princípio, mais baixos do que os encargos decorrentes da aplicação de medidas de prevenção e controlo. Ora, é, pois, incompreensível que se opte, na proposta de lei, por evitar o importante para discorrer sobre o insignificante.



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

83. Quanto a esta preocupação da Comissão, o Governo afirmou que, por razões de natureza operacional, pretendeu não regulamentar a matéria acima referida, de forma expressa, na proposta de lei.

84. A respeito dos encargos advenientes da aplicação das medidas de prevenção e controlo, o Governo indicou que a solução preconizada na proposta de lei lhe proporciona alguma flexibilidade em termos da sua aplicação. Assim, em princípio, o Governo não vai suportar os encargos acima referidos, mas, sobretudo quando forem aplicadas medidas de prevenção e controlo com maior impacto, não se afasta a possibilidade de o Governo, nos termos do artigo 10.º do Decreto-lei n.º 28/91/M, indemnizar, consoante o caso, os produtores ou as entidades que comercializam géneros alimentícios afectados.

85. No que se refere à punição das infracções, o Governo esclareceu ainda que o regime sancionatório plasmado na proposta de lei é centrado no princípio da acção culposa, dolosa ou negligente.

86. Note-se ainda que a presente proposta de lei não introduziu o sistema mais comumente referido na esfera internacional, relativo à gestão da qualidade dos géneros alimentícios - o Sistema de Análise de Perigos e Controlo de Pontos Críticos. A Comissão prestou elevada atenção a este aspecto e entendia que devia ser assumida uma visão mais alargada, regulamentando-se, na proposta de lei, a promoção da



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

[Handwritten signatures and initials]

adopção do referido sistema de gestão.

87. Em resposta a esta preocupação da Comissão, o Governo referiu que, no respeitante ao nível de desenvolvimento do sector alimentar, se regista uma situação muito desequilibrada em Macau: muitos restaurantes de classificação mais elevada implementaram já, de forma voluntária, o referido sistema, mas em outros restaurantes e estabelecimentos de comidas, de classificação inferior, a sua exploração não é ainda suficientemente sistematizada, estando a mesma ainda muito aquém de alcançar os critérios inerentes àquele sistema de gestão de qualidade.

[Handwritten mark]

88. Considerando esta realidade complexa, bem como o desenvolvimento global do sector da restauração, o Governo indicou ter adoptado uma atitude pragmática, não definindo critérios de gestão uniformes nem excessivamente elevados. Dito isto, e entretanto, irá o Executivo emitir, especificamente e nos termos da lei, orientações relativas à segurança alimentar destinadas aos produtores e às entidades que comercializam géneros alimentícios de géneros alimentícios. Com base na definição de critérios de segurança alimentar, podem então ser estabelecidas exigências mais concretas no âmbito da higiene e da qualidade durante a produção e comercialização dos géneros alimentícios. Deseja-se, deste modo, garantir de forma mais estável a segurança alimentar do público.

89. Além de tudo quanto foi até ao momento explanado, tendo em conta que a verificação, ou não, de perigos para a segurança alimentar e que a prática, ou não, de



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

[Handwritten signatures and marks]

infracções neste âmbito depende dos procedimentos ao nível dos exames e inspecções, a Comissão prestou especial atenção ao laboratório estabelecido pelo Governo e à estrutura de pessoal daquele, tendo alertado o Executivo para a necessidade de reforçar a capacidade daquele laboratório para a realização daqueles exames e inspecções, com vista a garantir a credibilidade dos resultados do seu trabalho.

90. A fim de se inteirar da respectiva forma de funcionamento, a Comissão, no dia 16 de Janeiro deste ano, visitou o laboratório tutelado pelo IACM²².

91. No que respeita à credibilidade dos resultados dos exames e análises do laboratório, o proponente indicou que ao definir-se, na proposta de lei, que cabe ao IACM proceder à recolha de amostras e ao exame e análise da segurança dos géneros alimentícios, se assegura, à partida, a respectiva credibilidade. Acresce que o referido laboratório conseguiu já a sua certificação internacional (ISO017025), sendo, portanto, reconhecido internacionalmente, o que significa que está salvaguardada a sua credibilidade.

92. De qualquer modo, por forma a atender às questões suscitadas pela Comissão, o proponente aditou o n.º 4 ao artigo 4.º da proposta de lei, onde se lê que “[p]ara efeitos de exame e análise de segurança dos géneros alimentícios, o IACM pode

²² Nessa visita, a Comissão tomou nota do espaço exíguo e dos equipamentos desactualizados do referido laboratório. Apesar do Governo ter afirmado que o espaço será maior após sua mudança para a sede do mercado abastecedor, que está em fase de construção, a Comissão sublinhou que esse plano de mudança poderá colocar o laboratório num ambiente susceptível de infecção e que esta escolha de sede merecia ponderação. A Comissão indicou ter também dúvidas quanto à fiabilidade dos procedimentos relativos à desinfecção e controlo dos objectos e equipamentos do laboratório, apelando ao Governo para prestar a devida atenção a esta situação.



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

solicitar a instituições locais ou do exterior, que reúnam as necessárias condições profissionais, para proceder ao exame e análise.”

93. Esta solução permite, assim, que outras instituições laboratoriais, para além daquelas subordinadas ao Governo, tomem parte nos referidos processos de recolha de amostras, de exame e de análise. No entanto, atendendo às condições estabelecidas na proposta de lei, cabe apenas ao IACM apresentar o necessário requerimento, competência esta que não é estendida a quaisquer outras entidades, públicas ou privadas, ou aos particulares. É também responsabilidade do IACM averiguar se as referidas instituições reúnem as necessárias condições profissionais.

94. A Comissão entende que tal medida contribui para suprir as insuficiências operacionais do Governo nesta matéria.

95. Alguns Deputados estão, ainda neste contexto, particularmente atentos à questão da qualificação e credenciação profissional do pessoal do serviço público responsável pelo exame e inspeção dos géneros alimentícios, daí terem alertado o Governo no sentido deste promover a formação e garantir uma melhor qualificação destes trabalhadores, de modo a aumentar o nível de aceitabilidade da respectiva credenciação.

96. Depois do trabalho levado a cabo pela Comissão e pelo proponente, os “*deveres especiais de colaboração*”, que se exigem aos produtores e às entidades que



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

comercializam géneros alimentícios, regulamentados no n.º 3 do artigo 5.º da versão inicial da proposta de lei, passaram a ser referenciados como “deveres”, isto porque o Governo indicou considerar que o conteúdo deste número traduz uma obrigação de acção por parte daqueles e não uma mera exigência de colaboração.

97. Ademais, tendo sido introduzidos aperfeiçoamentos²³ na redacção dos diversos deveres em concreto, constantes daquele número da versão inicial da proposta de lei, ficou consagrado que os produtores e as entidades que comercializam géneros alimentícios estão sujeitos aos seguintes deveres:

- 1) Cumprir os critérios de segurança alimentar durante a produção e comercialização de géneros alimentícios;
- 2) Implementar um sistema interno eficaz de gestão da segurança alimentar;
- 3) Conservar os registos de recepção e entrega de mercadorias ou das respectivas facturas durante o período indicado;
- 4) Comunicar ao IACM a ocorrência ou a potencialidade de ocorrência de riscos de segurança alimentar;
- 5) Retirar da circulação, atempadamente, os géneros alimentícios que ponham em risco a segurança alimentar.

98. Considerando a consagração dos deveres acima referidos, são estabelecidos alguns regimes específicos em matéria de salvaguarda da segurança alimentar, nomeadamente quanto aos critérios de segurança alimentar, quanto à identificação do

²³ Vide parte da apreciação na especialidade do presente parecer.



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

local de origem dos géneros alimentícios, bem como quanto à retirada dos géneros alimentícios com problemas.

99. Todavia, a Comissão sublinhou que, embora estivessem consagrados aqueles deveres, se estava longe de satisfazer todos os critérios que permitem a construção de um sistema perfeito. De facto, com excepção da alínea 1) do número 3) do artigo 5.º, nas restantes alíneas, foram estabelecidas obrigações cujas consequências jurídicas pelo seu desrespeito não se encontram reguladas. Tais deveres não são, em bom rigor, verdadeiros deveres jurídicos, pois a sua mera referência limita-se a materializar uma intenção política do legislador. Naturalmente, os serviços responsáveis pela execução da lei podem recorrer à emissão de orientações destinadas aos sectores envolvidos, de modo a concretizar esta intenção, mas essas orientações são facultativas, não tendo portanto efeitos coercivos.

100. Em relação a esta matéria, foram encetadas discussões intensas entre a Comissão e o proponente.

101. O Governo esclareceu que a implementação, neste momento e neste contexto, de medidas concretas e precisas ao nível da salvaguarda da segurança alimentar, bem como uma regulamentação uniforme e coerciva pode implicar algum desfasamento da realidade, atendendo à já referida situação complexa e assimétrica do nível de desenvolvimento do sector da restauração em Macau. Por estas razões, o Governo optou por recorrer, na fase inicial, a uma forma de gestão mais simplificada e flexível,



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

esperando conseguir, com o tempo e de forma gradual, aperfeiçoar os respectivos meios controlo.

102. A Comissão manifestou a sua compreensão quanto a esta posição, mas, espera que o Governo acelere o diálogo e a comunicação com o sector da restauração, de modo a alcançar uma forma mais racional de regulamentação e, em momento oportuno, aperfeiçoar o disposto na proposta de lei.

D. Sobreposição de poderes de fiscalização e respectivas soluções

103. Atendendo à dispersão dos poderes de fiscalização em matéria de segurança alimentar pelos diversos serviços públicos, bem como ao facto da sobreposição e as lacunas identificadas nesta matéria poder traduzir conflitos de poderes, negativos ou positivos, entre os mesmos, vem o proponente, através da presente iniciativa legislativa, propor a unificação da competência em causa. Em concreto, esta proposta de lei concentra a referida competência de fiscalização num único serviço: o IACM.

104. Para o efeito, a proposta prevê, no n.º 1 do seu artigo 4.º, que cabe ao IACM a fiscalização do cumprimento da presente lei, conferindo-lhe as seguintes treze atribuições:

- 1) Coordenar as acções de supervisão e gestão da segurança alimentar;
- 2) Apresentar propostas para a definição de políticas relativas à segurança



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

alimentar;

- 3) Fiscalizar os locais ou estabelecimentos onde se efectua a produção e comercialização de géneros alimentícios;
- 4) Proceder à recolha de amostras e ao exame e análise de segurança dos géneros alimentícios;
- 5) Monitorizar e avaliar os riscos de segurança alimentar;
- 6) Elaborar os planos de emergência relativos a incidentes de segurança alimentar;
- 7) Proceder à investigação e tratamento dos incidentes de segurança alimentar;
- 8) Aplicar medidas de prevenção e controlo;
- 9) Emitir instruções de segurança alimentar destinadas àqueles que produzem e comercializam géneros alimentícios;
- 10) Divulgar as informações relativas aos riscos de segurança alimentar, em função do respectivo grau e dimensão, nomeadamente o local de origem dos géneros alimentícios, os seus produtores e as entidades que efectuam a sua comercialização ou a designação dos respectivos estabelecimentos;
- 11) Proceder, atempadamente, à divulgação pública do ponto de situação relativamente ao tratamento dado aos incidentes de segurança alimentar, bem como ao esclarecimento sobre os riscos de segurança alimentar que possam resultar da ocorrência desses incidentes;
- 12) Manter contactos e cooperação no âmbito da segurança alimentar com as autoridades competentes do País, a nível nacional ou local, bem como com as organizações internacionais relacionadas e os serviços competentes de outros



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

países ou regiões, nomeadamente quanto à comunicação e obtenção de informações sobre segurança alimentar;

13) Promover acções de formação, sensibilização e educação, no âmbito da segurança alimentar.

105. Analisado o artigo 4.º, a Comissão e o proponente acordaram em introduzir alterações à versão inicial da proposta de lei, tendo sido eliminada a frase “[s]em prejuízo das competências legalmente cometidas a outras entidades públicas”, constante do n.º 1 do artigo 4.º, bem como suprimido o n.º 2 do artigo 4.º, que previa que “[a]s entidades públicas que, no cumprimento das suas funções de fiscalização, tenham detectado qualquer acto em violação da presente lei, devem tomar, de imediato e nos termos da lei, as providências necessárias, bem como comunicar, imediatamente, o facto ao IACM, para que este proceda em conformidade ao que lhe compete nos termos da presente lei”. Ademais, concomitantemente, foi alterado o n.º 1 do artigo 6.º, absorvendo uma parte do conteúdo original do n.º 2 do artigo 4.º, passando a ter a seguinte redacção: “[a]s entidades públicas devem comunicar, imediatamente, ao IACM quaisquer indícios de existência de riscos de segurança alimentar ou de violação da presente lei detectados no exercício das suas funções.”.

106. As alterações ora identificadas visam eliminar o eventual conflito de competências em matéria de fiscalização entre o IACM e outras entidades públicas. Fica, assim, estipulado que o IACM é a única entidade com competência de fiscalização em matéria de segurança alimentar. Por outras palavras, as competências



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

eventualmente exercidas por outras entidades públicas não se consubstanciam numa competência de fiscalização em matéria de segurança alimentar, mas sim outras competências legalmente conferidas, ao abrigo de outros diplomas: quando, no exercício das suas competências legalmente atribuídas, estas entidades detectarem indícios de violação da presente lei, estas não podem intervir directamente, devendo antes comunicar, imediatamente, ao IACM, para que este intervenha atempadamente no processo.

107. Neste contexto, a Comissão esteve particularmente atenta à questão relativa à sobreposição dos poderes de fiscalização em matéria de segurança alimentar, entendendo que tal situação prejudica a aplicação lei e perturba a ordem da governação.

108. Na abordagem desta questão, a Comissão teve por base uma situação hipotética relativa ao funcionamento do sector da restauração - pense-se, por exemplo, no caso de um pedaço de carne que cai no chão de uma cozinha e fica sujo, sendo que, no entanto, este mesmo pedaço de carne é utilizado sem ser limpo; nestes casos, indaga-se qual será o serviço competente pela fiscalização da situação.

109. No caso deste exemplo hipotético, é chamado à colação o Decreto-lei n.º 16/96/M, de 1 de Abril, que regula a actividade hoteleira e similar, relevando nomeadamente os seus artigos 2.º (n.º 1), 5.º e 6.º (n.º 1). Segundo estas normas, compete à Direcção dos Serviços de Turismo (DST) fiscalizar os restaurantes, as salas



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

de dança (com fornecimento de bebidas, ou, eventualmente, serviço de refeições) e os bares. No que respeita às infracções, nos termos dos artigos 79.º e 80.º do citado Decreto-lei, a DST dispõe de poder sancionatório em relação às infracções contra a higiene alimentar.

110. Assim, caso se verifique a aludida situação hipotética, cabe à DST punir, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 80.º do citado Decreto-lei, a infracção, relativa a *“alimentos não devidamente protegidos ou conservados.”*²⁴.

111. Contudo, importa determinar como se fará a harmonização do regime jurídico acima descrito com o disposto no artigo 19.º da presente proposta de lei, relativo às infracções administrativas, sobretudo tendo em consideração a opção de política legislativa subjacente à presente iniciativa, no sentido de concentrar no IACM a competência de fiscalização no âmbito da segurança alimentar.

112. Neste contexto, na perspectiva do proponente, o referido Decreto-lei e a presente proposta lei têm âmbitos de aplicação diferentes: o primeiro incide apenas sobre o processo de conservação dos alimentos - ou seja, no exemplo hipotético dado, preocupa-se meramente com a protecção ou conservação da carne, mas não com o uso superveniente da carne suja -; o segundo, distintamente, incide apenas sobre a qualidade dos alimentos produzidos e comercializados - isto é, no exemplo hipotético dado, preocupa-se apenas se a carne produzida e comercializada, por exemplo, se

²⁴ Vide nota de rodapé n.º 8.



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

encontra fora do prazo de validade, se contém microrganismos patogénicos, resíduos de pesticida, resíduos de medicamento veterinário, metais pesados, substâncias radioactivas ou outras substâncias prejudiciais à saúde humana, se foi corrompida ou deteriorada, não se preocupando com o processo de conservação da carne.

113. A Comissão considera que, sob determinadas condições, a posição do proponente pode ser aceite.

114. Dito isto, a prática revela-nos que a contaminação dos géneros alimentícios, como seja de carnes fresca, é, inevitavelmente, resultado de uma protecção ou conservação indevida, com excepção de situações fora do controlo humano.

115. Assim, é muito provável que uma conduta ilícita relativa à produção e comercialização de géneros alimentícios envolva casos de ilegalidades relativas à protecção e conservação dos alimentos, ou seja, uma mesma conduta pode subsumir-se a dois tipos de infracção.

116. Assim, se no processo de produção e comercialização os alimentos não forem protegidos ou conservados devidamente, é possível que fiquem corrompidos, deteriorados ou que ultrapassem os teores máximos admitidos de microorganismos patogénicos, de resíduos de pesticidas, de resíduos de medicamentos veterinários, de metais pesados, de substâncias radioactivas e de outras substâncias prejudiciais à saúde humana.



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

[Handwritten signatures]

117. Tratam-se como acima referido, de casos em que se pode verificar a coexistência de dois tipos de infracção: uma relativa à protecção e conservação indevidas de alimentos, outra relativa à produção e comercialização de determinados alimentos com problemas, esta última prevista na presente proposta de lei.

[Handwritten signatures]

118. Ora, nestas situações, e caso se mantenha como critério de distinção das competências dos diferentes serviços públicos o facto do ilícito dizer respeito ao processo de conservação de géneros alimentícios ou se referir à produção e comercialização dos mesmos, a delimitação de poderes será, na prática, difícil de delinear. No caso em apreço, as competências conferidas à DST, ao abrigo do Decreto-lei n.º 16/96/M, de 1 de Abril, e as atribuídas ao IACM, nos termos da presente proposta de lei, poderão sobrepor-se, não sendo fácil estabelecer uma fronteira clara para as respectivas intervenções.

119. Ainda no que diz respeito aos possíveis conflitos de competências entre o IACM e outros serviços públicos, pode dar-se um outro exemplo: o já mencionado Decreto-lei n.º 50/92/M, de 17 de Agosto, no seu artigo 18.º, determina que a fiscalização do cumprimento das exigências em matéria de rotulagem dos géneros alimentícios é da competência da Direcção dos Serviços de Economia (DSE) e o seu artigo 19.º prevê que “[q]uem vender ou tiver em existência ou exposição para venda géneros alimentícios cuja data de durabilidade mínima indicada na rotulagem se encontre ultrapassada, será punido com multa de valor compreendido entre \$1 000,00 (mil patacas) e \$10 000,00 (dez mil patacas).”.



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

120. Ora, o problema reside no facto dos alimentos, cuja data de durabilidade se encontra expirada, poderem recair no âmbito do artigo 13.º da presente lei, por conterem microrganismos patogénicos ou por estarem corrompidos ou deteriorados. Ora, nesta situação importa, novamente, esclarecer qual será, então, a entidade competente.

121. Pode ainda, neste contexto, chamar-se colação, também a título de exemplo, a Lei n.º 2/2004, relativa à prevenção, controlo e tratamento de doenças transmissíveis, que inclui, no âmbito das competências de supervisão conferidas aos Serviços de Saúde, o fornecimento de alimentos e bebidas ou a prestação de serviços de abastecimento de água potável²⁵.

122. Ademais, a Lei n.º 8/2010, relativa ao regime da carreira de inspector sanitário, define expressamente, no n.º 1 do seu artigo 4.º, que aos inspectores sanitários de 2.ª classe são atribuídas funções para executar acções de fiscalização sanitária em estabelecimentos hoteleiros e similares²⁶.

25

"Artigo 5.º

Saúde Pública

1. Os Serviços de Saúde e outras entidades competentes devem tomar as medidas necessárias para assegurar boas condições de salubridade na RAEM, evitando a ocorrência ou propagação de doenças transmissíveis.
2. Cabe aos Serviços de Saúde e outras entidades competentes realizar iniciativas abertas ao público, divulgar informações através dos meios de comunicação social, e emanar orientações, com vista a promover acções pedagógicas e de formação no âmbito da prevenção de doenças transmissíveis.
3. As entidades públicas ou privadas que forneçam alimentos e bebidas ou prestem serviços de abastecimento de água potável, serviços médicos, de saúde ou de limpeza ao público devem tomar as medidas necessárias com vista a assegurar que os bens fornecidos ou os serviços prestados não sejam susceptíveis de provocar a ocorrência de doenças transmissíveis ou a sua propagação."

26

"Artigo 4.º

Conteúdo funcional

1. Ao inspector sanitário de 2.ª classe são atribuídas, nomeadamente, as seguintes funções:
1) Executar acções de fiscalização sanitária em estabelecimentos hoteleiros e similares, industriais, de ensino,



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

[Handwritten signatures and marks]

123. Não restam dúvidas de que as referidas disposições são necessárias para a prevenção e controlo das doenças, em especial das doenças transmissíveis.

124. A questão reside em que, da análise conjugada dos referidos diplomas e da presente proposta de lei, surgem problemas, como por exemplo: os inspectores sanitários procedendo à inspecção dos géneros alimentícios com o objectivo de prevenir o aparecimento de doenças transmissíveis, verificam que aqueles contêm microrganismos patogénicos, estando em causa o artigo 13.º da presente proposta de lei, a questão que se coloca é se devem os Serviços de Saúde continuar com os respectivos procedimentos, ou devem comunicar de imediato a situação ao IACM, de modo a que este a acompanhe.

125. No que se refere a este problema, o proponente indicou que os serviços do Governo têm já soluções apropriadas para a devida coordenação e que já existe um consenso quanto ao âmbito das competências dos Serviços de Saúde e do IACM.

126. Ao nível da presente proposta de lei, e de modo a evitar problemas como que acima se descreveram, a Comissão e o proponente analisaram as possíveis soluções e,

sociais, de prestação de cuidados de saúde, outros estabelecimentos e locais sujeitos à vigilância sanitária nos termos da lei susceptíveis de causar risco para a saúde pública;

2) Participar em acções conjuntas de inspecção sanitária;

3) Recolher e proceder ao tratamento de queixas no âmbito da saúde pública;

4) Recolher amostras para análises laboratoriais;

5) Participar nas acções de vigilância sanitária nos postos fronteiriços terrestres, portos e aeroportos;

6) Participar nas acções de instrução nos processos por crimes ou por infracções administrativas no âmbito da saúde pública;

7) Executar acções de fiscalização de controlo e prevenção do tabagismo;

8) Efectuar quais diligências necessárias à prossecução das atribuições dos Serviços de Saúde."



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

nesta senda, foi aditado o n.º 3 ao artigo 19.º da proposta de lei, com a seguinte redacção: “[c]aso um facto constitua simultaneamente uma infracção administrativa prevista no presente artigo e uma outra prevista noutro diploma legal, apenas é sancionada a infracção administrativa cuja sanção seja mais grave.”.

127. Através desta disposição reconhece-se, em primeiro lugar, a possibilidade de uma conduta se subsumir, simultaneamente, a infracções distintas que se encontram previstas em diferentes diplomas legais; nesta senda, em segundo lugar estipula-se, que, em tais casos, será aplicada apenas uma das legislações chamadas à colação; nestes termos, em terceiro lugar, consagra-se que o critério para determinar qual a legislação a aplicar é o da gravidade da sanção. Note-se, a respeito deste último ponto, que a aplicação deste critério pressupõe uma análise comparativa dos diferentes diplomas que podem estar em causa.

128. Na opinião da Comissão, através desta solução será possível evitar que uma mesma conduta seja punida por diferentes diplomas legais, podendo, de igual modo, evitar-se conflitos de competências entre diferentes autoridades.

129. A questão remanescente está em que o critério adoptado é o da aplicação da sanção mais grave, portanto, pode não ser o IACM a entidade responsável pela aplicação da sanção.



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

130. Seja como for, neste momento, feita uma análise comparativa da legislação vigente, verifica-se que as sanções contempladas nesta proposta de lei são mais graves do que as previstas noutros diplomas legais, pelo que, por ora, na realidade, a entidade que, neste contexto, vai aplicar sanções será o IACM; sendo certo que não se pode descartar a possibilidade de, no futuro, noutros diplomas legais, serem contempladas sanções mais graves do que as previstas nesta proposta de lei.

E – Critérios de Segurança alimentar

131. A proposta de lei centra o regime jurídico da segurança alimentar nos “*critérios de segurança alimentar*”, sendo que a produção e comercialização de géneros alimentícios, bem como a utilização de aditivos e o uso de produtos relacionados com géneros alimentícios deve obediência àqueles (*vide* n.º 1 do artigo 7.º).

132. Se bem que a noção de “*critérios de segurança alimentar*” não é, em si mesma, definida na proposta de lei, a verdade é que esta se encontra balizada em termos materiais pelo n.º 2 do artigo 7.º da proposta, onde são identificados *expressa e taxativamente* os seus campos de abrangência.

133. Assim, os “*critérios de segurança alimentar*” dizem respeito às “*normas relativas aos teores máximos de microrganismos patogénicos, resíduos de pesticidas, resíduos de medicamentos veterinários, metais pesados, substâncias radioactivas e outras substâncias prejudiciais à saúde humana contidos nos géneros alimentícios*”, aos



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

[Handwritten signatures and initials]

“[t]ipos de aditivos alimentares, o âmbito e os limites da respectiva utilização”, aos
“requisitos relativos aos ingredientes nutritivos dos géneros alimentícios destinados
exclusivamente a bebés e crianças ou a outros grupos específicos de pessoas”, aos
“requisitos de higiene na produção e comercialização de géneros alimentícios” e aos
“requisitos de qualidade relacionados com a segurança alimentar”.

134. O âmbito de aplicação do princípio geral acima identificado é pois amplo e tanto
mais reforçado quanto se estabelece uma relação *directa e expressa* entre o respeito
pelos “*critérios de segurança alimentar*” e as disposições sancionatórias, como se
retira da leitura conjugada dos artigos 7.º, 13.º e 19.º da proposta²⁷, sem prejuízo da
explanação mais detalhada feita *infra* do regime sancionatório.

135. Por outras palavras, o desrespeito pelos critérios de segurança alimentar pode
consubstanciar-se na prática de uma infracção administrativa, sancionada com uma
multa entre as 50 000 e as 600 000 patacas, ou, em última análise, de um crime de
produção e comercialização de géneros alimentícios nocivos²⁸, sendo que os referidos
critérios fazem parte integrante dos respectivos tipos legais.

136. Neste contexto, deve sublinhar-se que a questão relativa à forma do acto através
do qual se estabelecem os “*critérios de segurança alimentar*” constituiu um dos

²⁷ Referentes, respectivamente, aos critérios de segurança, ao crime de produção e comercialização de género alimentício nocivo e às infracções administrativas.

²⁸ Relevam aqui, em particular, as alíneas 1) e 2) do n.º 1 do artigo 13.º e o artigo 19.º, que não só remete para o artigo 13.º, como também estabelece, enquanto cláusula residual, que constitui uma infracção administrativa a produção e comercialização de géneros alimentícios que, pese embora não coloquem em perigo a integridade física de uma pessoa, “*não satisfaçam os critérios de segurança alimentar*” (v. alínea 3) do n.º 1 do artigo 19.º da proposta de lei).



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

[Handwritten signatures and initials]

principais pontos que a Comissão debateu prolongada e reiteradamente com o Governo.

137. Tendo precisamente em atenção o papel concedido pela proposta de lei a estes critérios em sede das normas tipificadoras acima referidas, a solução inicialmente vertida no n.º 3 do artigo 7.º da mesma, no qual se remetia - ainda que depois de identificados os campos de abrangência - a regulação dos critérios da segurança alimentar para despacho do Chefe do Executivo a publicar no Boletim Oficial, com o argumento de ser esta a solução que garantia a operacionalidade do regime jurídico que se visava construir, preocupou esta Comissão.

[Handwritten mark]

138. Passando a concretizar, a Comissão, em sede de análise desta solução avançada pelo Governo, teve de responder a duas questões. Em primeiro lugar, se a regulação desta matéria poderia ser remetida para um acto infra legal a adoptar pelo governo sem violação da reserva de lei plasmada na Lei Básica e na Lei n.º 13/2009 e sem desrespeitar os princípios gerais que regem o direito penal e o direito administrativo sancionatório; e, em segundo lugar, caso a resposta à primeira questão fosse positiva, qual seria o acto inferior à lei que poderia ser adoptado no respeito pela ordem jurídica da RAEM; por outras palavras, se, podendo haver uma regulação a um nível inferior ao da lei, a mesma poderia ser objecto de mero despacho do Chefe do Executivo?

139. No que se refere ao quadro constitucional e jurídico-penal da ordem jurídica da RAEM, são sobejamente conhecidas as limitações destes decorrentes.



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

[Handwritten signatures and initials]

140. Assim, estabelece a Lei Básica, no seu artigo 29.º, que “nenhum residente de Macau pode ser punido criminalmente senão em virtude de lei em vigor que, no momento da correspondente conduta, declare expressamente criminosa e punível a sua acção”, traduzindo a consagração na ordem jurídica constitucional da RAEM do princípio da legalidade em matéria penal²⁹.

141. A este normativo de natureza constitucional acresce um outro, de natureza para-constitucional, materializado na Lei n.º 13/2009³⁰, cujo respeito deve ser igualmente garantido.

— 142. Neste particular, estabelece a Lei n.º 13/2009 que a norma jurídica relativa à “definição de crimes, (...) e respectivos pressupostos” [v. alínea 5) do artigo 6.º] e ao “regime geral de infracções administrativas, seu procedimento e estatuição das

²⁹ Sobre esta matéria, consulte-se Leong Wan Chong, ANOTAÇÕES À LEI BÁSICA, Associação de Divulgação da Lei Básica de Macau, Macau, 2005, pág. 81, e coteje-se, entre outros, Américo Taipa de Carvalho, DIREITO PENAL, PARTE GERAL, QUESTÕES FUNDAMENTAIS E TEORIA GERAL DO CRIME, Coimbra Editora, 2ª Edição (Reimp.), Coimbra, 2008, pág. 152 e ss, e Jorge Figueiredo Dias, DIREITO PENAL, PARTE GERAL, TOMO I, QUESTÕES FUNDAMENTAIS, A DOCTRINA GERAL DO CRIME, Coimbra Editora, 2ª Edição, Coimbra, 2007, pág. 177 e ss. Ademais, considere-se o disposto na Decisão do Tribunal de Última Instância da RAEM (doravante TUI) relativa ao Processo n.º 28/2006, de 18 de Julho de 2007 publicada no BORAEM n.º 37, de 12 de Setembro de 2007, pág. 7921.

³⁰ Como afirma inequivocamente o Parecer n.º 3/III/2009, da 1.ª Comissão Permanente, relativo à proposta de lei intitulada “Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas”, ao ditar que a Lei n.º 13/2009 se impõe “(...) como lei de referência nas matéria que regula, isto é, de qualquer modo, ela é uma lei que serve de parâmetro aos actos normativos posteriores (...)” e «que serve de parâmetro aos actos normativos posteriores devendo, como tal, ser respeitada por estes, sob pena de não desempenhar então qualquer função de utilidade», Colectânea de Legislação sobre o Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas, Assembleia Legislativa, Macau, 2009, pág. 294 (também disponível em <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2009/13-2009/parecer.pdf>). Este entendimento tem vindo a ser confirmado pelas diferentes Comissões desta Assembleia [v. Parecer n.º 4/IV/2012 da 3ª Comissão Permanente, relativo à proposta de lei intitulada “Contas individuais de previdência” (disponível em <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2012/2012-14/parecer.pdf>); Parecer n.º 3/IV/2012 da 1ª Comissão Permanente, relativo à proposta de lei intitulada “Lei da Actividade de Mediação Imobiliária” (disponível em <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2012/2012-16/parecer.pdf>)];



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

respectivas sanções (...)” [v. alínea 6) do seu artigo 6.º] tem de ser feita por lei³¹. Por outras palavras, a tipificação de crimes e de infracções administrativas está sujeita a uma reserva formal de lei, devendo esta tipificação, como bem se compreende, respeitar os princípios gerais que regulam o direito sancionatório, mormente o princípio da determinabilidade³². Assim, não basta o respeito pelo princípio da legalidade formal, importa também garantir que as normas tipificadoras descrevam as condutas relevantes da forma mais precisa possível, isto é, *“importa que a descrição da matéria proibida seja levada até a um ponto que se tornem objectivamente determináveis os comportamentos proibidos e sancionados (...).”*³³.

143. Em suma, as normas incriminadoras, bem assim como as normas que estatuem infracções administrativas (sem prejuízo da excepção já assinalada), estão sujeitas à reserva formal de lei e ao princípio da tipicidade que rege o direito sancionatório.

144. Ora, decorre daqui que, tendo sido estabelecida na proposta de lei, como já indicado, uma relação *directa e expressa* entre os “*critérios de segurança alimentar*” e as normas sancionatórias, consubstanciada nos “*critérios da segurança alimentar*” constituírem parte integrante das normas tipificadoras de condutas criminalizadas ou consideradas infracções administrativas punidas com uma multa até 600 000 patacas, os mesmos imperativos de legalidade e tipicidade - e nos mesmos exactos termos --

³¹ Sem prejuízo, como é sabido, da possibilidade legalmente estabelecida de, através de regulamento administrativo independente, se regular as “infracções administrativas e respectivas multas que não excedam 500 000 patacas” [alínea 6) do n.º 1 do artigo 7.º lida conjuntamente com a alínea 6) do artigo 6.º da Lei n.º 13/2009]].

³² Também conhecido por princípio da tipicidade e que traduz, na realidade, um corolário - na vertente material - do princípio da legalidade. Para mais desenvolvimentos sobre esta matéria, consulte-se Américo Taipa de Carvalho, *op.cit.*, pág. 162 e ss., bem como Jorge Figueiredo Dias, DIREITO PENAL, PARTE GERAL (...), *op.cit.*, pág. 185 e ss.

³³ Jorge Figueiredo Dias, DIREITO PENAL, PARTE GERAL (...), *op.cit.*, pág. 186.



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

aplicam-se à regulação destes critérios. Assim, também os “*critérios de segurança alimentar*” deveriam ser regulados em lei e da forma mais precisa possível.

145. Posto isto, a proposta de lei não é, como já indicado, silenciosa quanto aos “*critérios de segurança alimentar*”; pelo contrário, delineia o respectivo perímetro de acção, estabelece o princípio geral de respeito pelos mesmos e determina as consequências do não cumprimento deste princípio.

146. Ora, nesta senda, estando preenchido o requisito formal estipulado na Lei Básica e na Lei n.º 13/2009, subsistia a questão de saber se a regulação feita na proposta de lei respeitava, materialmente, o princípio da suficiência ou da integralidade da lei constante do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 13/2009. Só assim estaria aberta a porta para uma possível acção infra legal por parte do Governo.

147. Recorde-se, por ora, o que estabelece o n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 13/2009; indica este normativo que “[a] lei deve ter um conteúdo determinado, preciso e suficiente que inclua uma prescrição clara dos comandos que se destinem a criar normas jurídicas de conduta para os particulares, regras de acção para a administração e padrões de controlo para a decisão judiciária de litígios”.

148. Assim, quando um regime jurídico é regulado sob a forma de lei - no presente caso, por imposição constitucional da Lei Básica densificada na Lei n.º 13/2009 - importa garantir que “(...) a regulação normativa de uma matéria (...) esteja contida



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

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large 'Z' and several other marks.

*na sua integralidade num só instrumento de natureza legislativa. A lei deve, portanto, ser suficiente para que o aplicador do direito tenha à sua disposição o regime jurídico em causa na íntegra*³⁴. Mais, fazendo uso de palavras pronunciadas por uma outra Comissão desta Assembleia, do princípio da integralidade tal como vertido na Lei n.º 13/2009, “(...) resultam duas consequências relevantes: por um lado, ao adoptar-se a lei como o tipo de acto normativo adequado para um determinado regime jurídico faz-se uma ‘cristalização’ da forma que tal regime tem necessariamente de adoptar no futuro. Ou seja, a partir desse momento todo o regime em causa tem de constar de acto normativo de natureza legislativa; por outro lado, o regime jurídico em causa não pode estar dividido por mais do que um diploma normativo, quer se trate de leis sucessivas ou de diplomas regulamentares. Daqui resulta que, a partir da consagração legal do princípio da integralidade, exige-se que a lei – acto normativo por excelência – «detenha de per se a virtualidade de determinar de forma precisa e suficiente os comandos normativos, não devendo, pois, por exemplo, limitar-se a estabelecer meramente o sentido, o objecto e as dimensões fundamentais dum regime complementar a definir por regulamento complementar»³⁵. Isto, bem entendido, sem prejuízo da função regulamentar atribuída pela Lei n.º 13/2009 aos regulamentos administrativos complementares e que é a de estabelecer «as concretizações necessárias à execução das leis»³⁶ (...). A plena vigência do princípio da integralidade da lei – constante de uma lei que está em vigor na ordem

³⁴ Parecer n.º 6/IV/2012, da 3ª Comissão, *op.cit.*, pág. 15 e 16.

³⁵ Parecer da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa n.º 3/III/2009, relativo à proposta de lei intitulada «Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas», *Colecção de Legislação sobre o Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas*, Assembleia Legislativa, Macau, 2009, p. 294 (também disponível em <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2009/13-2009/parecer.pdf>).

³⁶ Artigo 4.º, n.º 4, da Lei n.º 13/2009.



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

[Handwritten signatures and initials]

jurídica de Macau e que, como tal, tem de ser cumprida – condiciona a elaboração de qualquer acto normativo, seja uma lei ou um regulamento administrativo”³⁷.

149. Ora bem, como já assinalado, campos de acção dos critérios de segurança alimentar estão balizados na proposta de lei, no já citado n.º 2 do artigo 7.º da proposta de lei. O aplicador e o sujeito da lei, perscrutando a mesma, conseguem delinear o perímetro legislativo no que se refere aos critérios de segurança alimentar, determinadas que estão as respectivas abrangências de forma expressa e taxativa.

150. Concretizando: o aplicador e o sujeito da lei sabem, por via da lei, que o conteúdo dos critérios de segurança alimentar só pode ser o que se prende com “normas relativas aos teores máximos de microrganismos patogénicos, resíduos de pesticidas, resíduos de medicamentos veterinários, metais pesados, substâncias radioactivas e outras substâncias prejudiciais à saúde humana contidos nos géneros alimentícios”, aos “[t]ipos de aditivos alimentares, o âmbito e os limites da respectiva utilização”, aos “requisitos relativos aos ingredientes nutritivos dos géneros alimentícios destinados exclusivamente a bebés e crianças ou a outros grupos específicos de pessoas”, aos “requisitos de higiene na produção e comercialização de géneros alimentícios” e aos “requisitos de qualidade relacionados com a segurança alimentar”³⁸, como estão também ciente das consequências do desrespeito por estes

³⁷ Parecer n.º 4/IV/2012, da 3ª Comissão, *op. cit.*, pág. 16.

³⁸ Para efeitos da interpretação destas alíneas relevam ainda, em particular, as várias noções definidas na proposta de lei, em particular o de “género alimentício”, “aditivo alimentar”, “produto relacionado com géneros alimentícios”, “produção e comercialização” e de “segurança alimentar” [v. alíneas 1) a 5) do artigo 3.º da proposta de lei].



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

critérios e da medida da pena e da sanção administrativa que, consequentemente, pode ser aplicada.

151. Concluindo, a Comissão entendeu que a proposta de lei estabelece balizas de regulação claras, expressas e taxativas, no que se refere aos “*critérios de segurança alimentar*”, podendo a haver uma intervenção infra legal por parte do Governo nesta matéria³⁹, ao que deve ainda aditar-se a indicação por parte do Executivo, quer na Nota Justificativa que acompanhou a proposta, quer ao longo das reuniões tidas com a Comissão e entre as assessorias, de que a referência em sede da regulação deste aspecto serão nomeadamente as práticas e os padrões internacionalmente determinados⁴⁰.

152. Estando analisada a primeira questão equacionada pela Comissão – quanto ao respeito pelos princípios da reserva e da suficiência da lei consagrados na Lei Básica e desenvolvida na Lei n.º 13/2009 -, restava analisar a segunda questão, ou seja, se a figura do despacho do Chefe do Executivo era de qualquer modo apropriada à luz do quadro jurídico da RAEM, ou se, ao invés, a remissão plasmada no n.º 3 do artigo 7.º

³⁹ Importa salientar que, além desta possibilidade de acção infra legal por parte do Governo – avançada na proposta de lei, a Comissão ponderou ainda uma outra solução neste contexto. Assim, foi também equacionada a possibilidade de se regular os aspectos mencionados no n.º 2 do artigo 7.º da proposta em anexo à mesma (fazendo dela parte integrante), tal como acontecera em sede da Lei n.º 17/2009, relativa à proibição da produção, do tráfico e do consumo ilícitos de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas (publicada no BOAREM n.º 32, de 10 de Agosto de 2009). Esta solução foi, neste caso concreto, afastada na medida em que a Comissão considerou, como se viu, que o princípio da reserva de lei e da suficiência da lei estavam preenchidos e que, como tal, era possível uma intervenção infra legal.

⁴⁰ Na Nota Justificativa que acompanhou a proposta de lei, o proponente indicou ter por “*referência as directrizes da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura e da Organização Mundial de Saúde*” (pág. 1 da versão portuguesa da referida Nota). Dos variados padrões internacionais, destacam-se os que são estabelecidos pela Comissão do *Codex Alimentarius*, criada pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação e pela Organização Mundial da Saúde (consulte-se a este respeito <http://www.codexalimentarius.org/standards/en>).



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

deveria ser para o regulamento administrativo, enquanto acto normativo por excelência do Executivo [quer por via da alínea 5) do artigo 50.º da Lei Básica, quer por via da alínea 5) do artigo 64.º da mesma].

153. A argumentação do Governo para a consagração dos elementos remanescentes do regime dos “*critérios de segurança alimentar*” em despacho do Chefe do Executivo fundou-se no desejo de garantir que o regime jurídico em causa era operacional, capaz de dar resposta às exigências que na prática se colocam no contexto da segurança alimentar e que em causa estavam aspectos de natureza sobretudo técnica, como seja a determinação dos valores mínimos e máximos permitidos na utilização de aditivos alimentares na produção e comercialização de géneros alimentícios.

154. A Comissão sublinha, neste contexto, que qualquer regime jurídico almeja ser operacional, mas que a operacionalidade deve ser consagrada no estrito respeito pelo quadro jurídico da RAEM ao nível das fontes de Direito e garantindo a necessária certeza jurídica.

155. Acresce que se é verdade que parte da regulação remanescente desta matéria é de natureza técnica, é verdade também que não se pode olvidar que, como repetidas vezes se mencionou, se estão tratar de aspectos que tocam em normas tipificadoras de condutas criminalizadas e de infracções administrativas⁴¹, pelo que, à luz do quadro

⁴¹ Esta Comissão viu-se perante igual indagação no contexto da análise da (então) proposta de lei intitulada “Alteração ao Regulamento do Imposto sobre Veículos Motorizados”, no entanto, naquele caso, a matéria que a ser objecto de despacho do Chefe do Executivo era não parcialmente - como o presente caso em análise -, mas eminentemente técnica (v. Parecer n.º 1/IV/2012, disponível em <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2012/2012-01/parecer.pdf>, pág. 11).



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

jurídico da RAEM, tal regulação - mesmo que enquadrada pela proposta de lei -, só pode ser objecto de acto normativo.

156. Reunidos todos estes elementos, a Comissão considerou que a solução preconizada pelo Governo era de duvidosa legalidade e que a remissão no n.º 3 do artigo 7.º deveria ser para regulamento administrativo.

157. Na segunda versão da proposta de lei, o n.º 3 do artigo 7.º da proposta de lei foi, na senda do posicionamento apresentado pela Comissão, alterado, passando a estabelecer que os *“critérios de segurança alimentar são definidos por regulamento administrativo complementar”*. Contudo, o normativo estabelece algo mais, indicando que *“(…) em caso de urgência, [os critérios de segurança alimentar] podem ser alterados por despacho do Chefe do Executivo, a publicar no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau”*.

158. Ora, considerando tudo quanto foi explanado no que se refere ao entendimento desta Comissão sobre a questão em análise, foram reiteradas junto do Governo as suas preocupações quanto à parte final desta norma, no que diz respeito à manutenção do recurso, mesmo que apenas em situações urgentes, ao despacho do Chefe do Executivo.



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

159. Ademais, a Comissão via com apreensão o facto de, agora, se estabelecer que um acto, em regra, hierarquicamente inferior⁴² ao regulamento administrativo o altere, já que uma alteração dos critérios de segurança por despacho do Chefe do Executivo traduz, naturalmente, uma alteração do conteúdo do regulamento administrativo complementar que os estabelece; e, neste plano, relembra-se que, em matéria de fontes, o regulamento administrativo, enquanto acto normativo, está no topo dos actos adoptados pelo Governo⁴³.

160. O Governo voltou a fundamentar esta solução singular com a necessidade de garantir que regime jurídico relativo aos “*critérios de segurança alimentar*” é capaz de dar resposta aos problemas que se colocam na prática, por vezes a um ritmo que não se compadece com o tempo que é exigido pelo processo de adopção de um acto normativo, mesmo que esse acto normativo seja um regulamento administrativo adoptado por um mesmo órgão⁴⁴; além disso, aduziu o Governo que, na sua perspectiva, não há uma real hierarquia entre os dois actos, já que ambos são adoptados pelo Chefe do Executivo, isto apesar das potenciais diferenças processuais na adopção de um e do outro⁴⁵.

⁴² Sobre esta matéria, consulte-se António Katchi, *AS FONTES DO DIREITO DE MACAU*, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, 2006, pág. 538 e ss.

⁴³ “(...) [a] Lei n.º 3/1999 estabelece implicitamente uma hierarquia entre estes (...) tipo de actos (...), instalando no vértice os regulamentos administrativos, no meio as ordens executivas, e na base, os despachos.”, António Katchi, *op.cit.*, pág. 533.

⁴⁴ Note-se que, por exemplo, mesmo o processo legislativo relativo a uma lei, por natureza, *mais complexo* do que o da adopção de um regulamento administrativo e que *envolve dois órgãos distintos* – a Assembleia Legislativa e o Governo, pode correr os respectivos termos de forma relativamente célere, através do processo urgente, previsto nos artigos 155.º do Regimento da Assembleia Legislativa (aprovado pela Resolução n.º 1/1999 e alterado pelas Resoluções n.º 1/2004 e 2/2009).

⁴⁵ Saliente-se que os regulamentos administrativos passam pelo Conselho Executivo, o que não acontece necessariamente no caso dos despachos, como se retira da leitura do artigo 58.º da Lei Básica, que estabelece que “[o] Chefe do Executivo deve consultar o Conselho Executivo antes (...) de apresentar propostas de lei à Assembleia Legislativa, de definir regulamentos administrativos (...)” e do artigo 3.º [v. alíneas 4) e 5) a contrario]



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

[Handwritten signatures and initials]

161. Esta Comissão tomou a devida nota da posição do Executivo e considera que será de acolher o normativo tal como proposto pelo Governo.

[Handwritten signatures and initials]

162. A este respeito, sempre se pode dizer que este despacho, tendo necessariamente um conteúdo normativo, se consubstancia num despacho de natureza regulamentar⁴⁶, mitigando parte das dúvidas remanescentes no seio da Comissão. Por outras palavras, porque materialmente corresponde a um acto normativo exarado pelo Governo - ou a “normas jurídicas dimanadas de órgãos da Administração no exercício da função administrativa”⁴⁷ -, que além disso é publicado no BORAEM⁴⁸, o despacho mencionado na parte final do n.º 3 do artigo 7.º deverá subsumir-se à figura de despacho regulamentar externo exarado pelo Chefe do Executivo [*cf.* alínea 4] do artigo 3.º da Lei n.º 3/1999], com as consequências procedimentais daí advenientes⁴⁹.

163. Ademais, salientem-se ainda dois aspectos. Em primeiro lugar, uma vez que as alterações a efectuar por despacho do Chefe do Executivo são fundadas em

sensu] da Lei n.º 3/1999, relativa à publicação e formulário dos diplomas (publicada no BORAEM n.º 1, de 20 de Dezembro de 1999).

⁴⁶ Note-se que “(...) a espécie de diploma designado por «Regulamento Administrativo», criado pelo artigo 3.º, alínea 2) da Lei n.º 3/1999, é apenas uma espécie do género regulamentos administrativos, previsto na Lei Básica, como se retira dos arts. 3.º, alíneas 4) e 5), 13.º, n.º 1, 15.º) e 16.º, n.º 2 da mesma lei n.º 3/1999, que cria, ao lado dos «Regulamentos Administrativos», os «despachos regulamentares externos» exarados pelo Chefe do Executivo (...) com base no artigo 50.º da Lei Básica (...), que são igualmente regulamentos administrativos previstos na Lei Básica.”, Decisão do TUI, *op.cit.*, pág. 7920 da respectiva publicação no BORAEM.

⁴⁷ Fazendo uso das palavras do TUI, na Decisão acima identificada, na pág. 7920 da respectiva publicação do BORAEM.

⁴⁸ Como se determina expressamente na parte final do n.º 3 do artigo 7.º da proposta.

⁴⁹ Saliente-se que, precisamente nestes casos, alguma doutrina defende que, tal como os regulamentos administrativos *stricto sensu*, também os despachos regulamentares externos exarados pelo Chefe do Executivo devem obedecer ao mesmo procedimento de adopção, incluindo a auscultação do Conselho Executivo, já materialmente tem uma natureza regulamentar e normativa (*vide* António Katchi, *op.cit.*, pág. 539).



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

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large 'Z' and various initials.

circunstâncias urgentes - e nessa medida, crê-se, limitadas no tempo -, o respectivo despacho deve acompanhar-las temporalmente.

164. Além disso, em situações de riscos para a segurança alimentar ou em situações urgentes, deve ter-se em consideração os artigos 9.º e 10.º, que permitem uma acção pronta e célere por parte do Governo - incluindo a remoção de circulação dos géneros alimentícios ou de aditivos alimentares, a interdição da respectiva produção ou a sua destruição, a determinação da interdição ou a restrição temporária da produção e comercialização dos mesmos, bem como a respectiva selagem ou mesmo destruição⁵⁰, mormente através de despacho do Chefe do Executivo.

165. Consequentemente, na prática, o universo de situações que justificarão despoletar o mecanismo constante da parte final do n.º 3 do artigo 7.º é reduzido e, além disso, de duração limitada à situação urgente em causa.

F – medidas de prevenção e controlo

166. Garantir a segurança alimentar passa por estabelecer mecanismos de acção preventiva constante, consubstanciada não só na implementação de políticas relativas a esta matéria, na formação permanente do pessoal que trabalha no e com o sector

⁵⁰ Sem prejuízo da análise desenvolvida que será feita, em local próprio destas disposições, sublinhe-se que por via destes dispositivos legais, o IACM, e conforme o grau e dimensão do risco para a segurança alimentar, e o Chefe do Executivo, nos casos de grande incidente de segurança alimentar, podem adoptar estas medidas de prevenção e controlo (v. n.º 1 e n.º 2 do artigo 9.º lido conjugadamente com o n.º 1 do artigo 10.º da proposta).



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

[Handwritten signatures and initials]

alimentar e do público em geral, como também na criação de mecanismos legais que possibilitam a adopção de medidas específicas e adequadas para fazer face a situações concretas.

167. É neste contexto que se inserem as “*medidas de prevenção e controlo*” referidas no n.º 2 do artigo 8.º, no artigo 9.º e, por remissão, no artigo 10.º da proposta de lei.

168. Como se retira do regime jurídico estabelecido nestes artigos - e a própria nomenclatura indica -, estas medidas têm em vista a prevenção de situações de riscos para a segurança alimentar e, nos casos em que estes se verificam, o respectivo controlo.

169. Retira-se ainda destes artigos que é dada competência ao IACM para adoptar estas medidas tendo por base “*os resultados da monitorização e avaliação dos riscos*” para a segurança alimentar e o “*grau e dimensão*” dos mesmos (leitura conjugada do n.º 2 do artigo 8.º e do n.º 1 do artigo 9.º da proposta), no respeito pelos “*princípios da necessidade, proporcionalidade e adequação*” (v. n.º 2 do artigo 9.º). Deste modo, a acção do IACM encontra-se balizada pelos factos que lhe dão origem - dependendo do seu grau e dimensão - e pela respectiva avaliação, feita com base na avaliação científica do risco⁵¹, bem como por critérios jurídicos e pelo conjunto de medidas especificado na proposta de lei (cuja análise se desenvolve em baixo).

⁵¹ Note-se que a avaliação científica em matéria de segurança alimentar é um dos princípios estruturantes do respectivo regime jurídico. Sobre esta matéria, veja-se Miguel Ángel Recuerda Girela, “*Introducción al Derecho Alimentario*”, em TRATADO DE DERECHO ALIMENTARIO (Dir. Miguel Ángel Recuerda Girela), Aranzadi, Pamplona, 2011, pág. 89 e ss.



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

Handwritten marks and signatures in the top right corner, including a large 'Z' and several illegible signatures.

170. A este regime geral acresce, conforme o disposto no artigo 10.º da proposta de lei, a possibilidade do Chefe do Executivo, nos casos de “*ocorrência ou possibilidade de ocorrência de grande incidente de segurança alimentar, devidamente fundada*”⁵², adoptar as “*medidas de prevenção e controlo*” listadas no artigo 9.º relativamente a um “*(...) determinado sector de actividade ou determinado tipo de estabelecimento, género alimentício, aditivo alimentar ou produto relacionado com os géneros alimentícios*” [v. n.º 1 do artigo 10.º da proposta]⁵³. Também o Chefe do Executivo tem a sua conduta a este nível balizada, já que, além dos normais limites à acção administrativa, só poderá agir, ao abrigo do artigo 10.º, nos casos de graves incidentes de segurança alimentar (ou possibilidade destes se verificarem, a qual deve ser devidamente fundamentada) e atendendo igualmente à listagem de medidas plasmada no artigo 9.º. Note-se ainda que a acção do Chefe do Executivo a este respeito é objecto de despacho que deve ser publicado no BORAEM.

171. Como já se indicou, a proposta de lei concretiza ainda quais as “*medidas de prevenção e controlo*” que, na sua base, podem ser adoptadas, a saber: a “[*l*]impeza, desinfectção e melhoramento das condições do local, estabelecimento, instalações, equipamentos ou utensílios”, a “[*r*]emoção da circulação do género alimentício ou

⁵² Isto é, nos casos em se verifica, ou é possível que se verifique, facto que “*(...) cause ou seja susceptível de causar graves e amplos impactos à saúde humana, nas actividades económicas e na ordem social*” [v. alínea 7) do artigo 3.º da proposta].

⁵³ Nestes casos, e estando preenchidos os pressupostos da legislação onde se encontram as normas de competência, outras medidas podem ser adoptadas pelo Chefe do Executivo (v. primeira parte do n.º 1 do artigo 10.º da proposta de lei). É aqui chamada à colação nomeadamente a Lei n.º 7/2003, relativa ao comércio externo (publicada no BORAEM n.º 25, de 23 de Junho de 2003), como se pode confirmar na Nota Justificativa que acompanhou a proposta de lei em análise (na pág. 3 da respectiva versão portuguesa).



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

[Handwritten notes and signatures in the top right margin]

aditivo alimentar”, a “[i]nterdição ou restrição temporária da produção, comercialização e utilização”, a “[s]uspensão do funcionamento do estabelecimento”, a “[s]elagem”, a “[a]preensão cautelar”; a “[d]estruição” (“quando não seja possível eliminar os riscos de segurança alimentar com a aplicação de outras medidas”) [cf. respectivamente alíneas 1) a 7) do n.º 1 do artigo 9.º)]; medidas estas que podem ser aplicadas ou isolada ou cumulativamente.

172. O desrespeito pelas medidas adoptadas, ao abrigo do artigo 9.º e 10.º da proposta de lei, pelo IACM ou pelo Chefe do Executivo, subsume-se ao crime de desobediência qualificada, nos termos do n.º 2 do artigo 14.º da mesma⁵⁴.

173. Feita a apresentação do regime geral relativo às “medidas de prevenção e controlo” estabelecido na proposta de lei, importa sublinhar que o mesmo suscitou algumas reservas por parte desta Comissão.

174. Em primeiro lugar, e desde logo⁵⁵, esta Comissão tinha dúvidas quanto à compatibilidade, com o ordenamento jurídico da RAEM, da atribuição da competência ao IACM - entidade administrativa cujos trabalhadores estão investidos de poderes de mera autoridade pública (*cf.* n.º 2 do artigo 4.º da proposta) - para

⁵⁴ Esta disposição deve ser lida conjugadamente com o disposto no artigo 312.º do Código Penal, sendo que é aplicável aos casos de desobediência qualificada uma pena de prisão até 2 anos ou uma multa até 240 dias (n.º 2 do artigo 312.º do Código Penal).

⁵⁵ Note-se, aliás, que esta foi uma das questões que foi colocada por escrito ao Executivo no início da análise da proposta de lei e às quais o Governo deu resposta na primeira reunião tida com a Comissão, em 7 de Junho de 2012.



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

aplicação das “*medidas de prevenção e controlo*” catalogadas no artigo 9.º da proposta.

175. Assim, na óptica da Comissão, importava considerar que *algumas* das medidas previstas no n.º 1 do artigo 9.º – mormente a figura da *apreensão de bens* – são adoptadas, por órgãos de investigação criminal e no contexto de um processo penal, atendendo o disposto no Código de Processo Penal (CPP)⁵⁶. Acontece que, na aplicação do artigo 9.º da proposta de lei, e como se retira da sua própria letra, não está em causa um processo penal⁵⁷, tratando-se antes de uma medida de cariz cautelar adoptada no contexto de um procedimento de natureza administrativa.

176. Mais, importava observar que, ainda que tratando-se de uma acção de uma entidade administrativa no contexto de um procedimento com a mesma natureza, as medidas plasmadas no artigo 9.º eram distintas das medidas provisórias que o IACM poderia adoptar ao abrigo do artigo 83.º do Código de Procedimento Administrativo (doravante CPA)⁵⁸, desde logo porque muitas delas – caso paradigmático da destruição de géneros alimentícios, de aditivos alimentares ou de produtos

⁵⁶ Cf. artigos 231.º e ss do CPP, lidos conjugadamente com as alíneas b) a d) do n.º 1 do artigo 1.º do mesmo. Note-se que estas medidas só podem ser adoptadas por órgão de investigação criminal, sendo que o estatuto de órgão e autoridade de polícia criminal têm de ser expressamente contemplado em lei. Sobre esta matéria, consulte-se o Parecer da 1ª Comissão Permanente, relativo à proposta de lei intitulada “Revogação das disposições legais relacionadas com a qualidade de autoridade de polícia criminal e de órgão de polícia criminal no âmbito da Direcção dos Serviços da Economia”, disponível em <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2008/04-2008/parecer.pdf>, pág. 3 e 4.

⁵⁷ Note-se que se estiver em causa a investigação relativa a um crime de produção e comercialização de produto nocivo serão, de qualquer modo, os órgãos e as autoridades de polícia criminal, à luz dos preceitos do CPP, a agir.

⁵⁸ Coteje-se o n.º 2 deste artigo 83.º do CPA (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro de 1999) que determina que “[e]m qualquer fase do procedimento pode o órgão competente para a decisão final, por sua iniciativa (...) ordenar a as medidas provisórias que se mostrem necessárias, se houver justo receio de, sem tais medidas, se produzir lesão grave ou de difícil reparação dos interesses públicos em causa”.



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

[Handwritten notes and signatures in the top right corner]

relacionados com géneros alimentícios [v. alínea 7) do n.º 1 do artigo 9.º] - têm (ou podem ter) efeitos definitivos⁵⁹, não compatíveis com a natureza das medidas provisórias - temporárias e reversíveis - plasmadas no artigo referido do CPA.

177. Finalmente, neste contexto, cumpria destrinçar o regime jurídico plasmado no artigo 9.º da proposta de lei daquele constante do n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento Administrativo n.º 40/2004⁶⁰: se este último se funda numa situação de incumprimento de obrigações por parte dos visados das medidas, o mecanismo do artigo 9.º em análise não tem tal pressuposto, como se retira dos respectivos fins preventivos.

178. Em segundo lugar, no contexto das medidas catalogadas na proposta de lei, as alíneas 7) e 8) do n.º 1 do artigo 9.º mereceram especial atenção por parte da Comissão.

179. No que se refere à alínea 7) do n.º 1 do artigo 9.º, uma vez que a destruição de bens tem efeitos definitivos e, nessa medida, um impacto significativo no âmbito do

⁵⁹ Neste contexto, saliente-se que as medidas previstas no n.º 1 do artigo 9.º têm, muitas vezes, por objecto bens perecíveis, pelo que os respectivos efeitos podem ser definitivos, ao contrário do que à primeira vista poderia parecer. É o caso, por exemplo, da selagem ou da interdição de comercialização de fruta que já tenha sido adquirida por supermercados, que inviabiliza o seu consumo em tempo útil, tendo por isso um impacto que não é, na prática, provisório.

⁶⁰ À luz do qual o IACM pode, entre outros, determinar destruição de bens no caso de “*incumprimento das exigências de higiene, salubridade e segurança alimentar (...), sem prejuízo das sanções administrativas ou criminais que ao caso couberem*”. Seja como for, note-se que, nestes casos, o IACM pode “[r]equisitar às autoridades policiais (...) e solicitar às autoridades judiciais a colaboração que se mostre necessária ao exercício das suas funções, nomeadamente nos casos de oposição ou resistência a esse exercício” [v. alínea 5) do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento Administrativo n.º 40/2004, publicado no BORAEM n.º 51, de 22 de Dezembro de 2004].



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

direito de propriedade dos detentores dos mesmos, a Comissão⁶¹ considerava que a medida estava prevista em moldes excessivamente vagos, não permitindo determinar se esta era, ou não, uma medida a adoptar em última instância.

180. No caso da alínea 8) do n.º 1 do artigo 9.º, a Comissão temia que o princípio da tipicidade exigido pelo direito penal não estivesse inteiramente preenchido, isto porque da redacção desta alínea se retirava que o IACM podia adoptar (outras) medidas que não estavam nela elencadas, ao indicar que podiam ser determinadas “*[o]utras intervenções específicas destinadas a eliminar ou minimizar os riscos para a segurança alimentar*”. De facto, como acima descrito, o desrespeito por uma medida adoptada ao abrigo do artigo 9.º (e 10.º) da proposta de lei pode consubstanciar um crime de desobediência qualificada. Sendo assim, a alínea 8) do n.º 1 do artigo 9.º (como todas as outras alíneas) integra, na realidade, a uma norma tipificadora de conduta criminalizada⁶². Consequentemente, todas as exigências mencionadas no ponto F deste parecer, decorrentes do princípio da tipicidade em direito penal, devem ser igualmente garantidas em sede do artigo 9.º da proposta.

181. Em terceiro lugar, atendendo ao já referido impacto das “*medidas de prevenção e controlo*” ao nível dos direitos fundamentais dos detentores dos géneros alimentícios, dos aditivos alimentares ou dos produtos relacionados com os géneros alimentícios, a Comissão notava com apreensão que não se contemplavam na proposta de lei, de

⁶¹ A Comissão preocupava-se em particular com a aplicação desta medida nos casos em que o risco para a segurança alimentar era apenas uma possibilidade.

⁶² Por outras palavras, o tipo criminal do n.º 2 do artigo 14.º só se encontra completo quando lido conjugadamente com o disposto nas alíneas do n.º 1 do artigo 9.º (e no artigo 10.º).



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

forma expressa, quaisquer normas procedimentais, incluindo no que se refere a mecanismos relativos à impugnação das medidas adoptadas pelo IACM.

182. Estas preocupações e respectivos fundamentos foram transmitidos ao Governo, quer no âmbito das reuniões tidas com a Comissão, quer nas reuniões tidas entre as respectivas assessorias.

183. Na segunda versão da proposta de lei, o Governo avançou com algumas alterações de redacção que procuram dar resposta às preocupações veiculadas pela Comissão.

184. Desde logo, com a inserção da indicação, no proémio do n.º 1 do artigo 9.º, que as “*medidas de prevenção e controlo*” podem ser aplicadas “*isolada ou cumulativamente*”, torna-se mais evidente que a intervenção do IACM se deve adaptar e conformar com as exigências do caso em concreto.

185. Além disso, no que se refere às figuras da apreensão e da destruição de bens, são introduzidas precisões no texto de cada uma das respectivas alíneas: passa agora, na alínea 6) do n.º 1 artigo 9.º, a fazer-se referência à “*apreensão cautelar*”⁶³ e, na alínea 7) do n.º 1 do mesmo artigo, foi incluída a indicação de que a determinação da destruição de bens só será pronunciada “*(...) quando não seja possível eliminar ou minimizar os riscos de segurança alimentar com as aplicação de outras medidas*”.

⁶³ Solução que, aliás, não é inédita na ordem jurídica da RAEM, como se retira da leitura das alíneas 3) a 6) do n.º 2 do artigo 28.º da Lei n.º 5/2011, que estabelece o regime de prevenção e controlo do tabagismo (publicada no BORAEM n.º 18, de 3 de Maio de 2011).



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

Assim, evidencia-se a natureza específica da apreensão para efeitos da proposta de lei (por oposição à figura da apreensão característica do processo penal) e clarifica-se que o recurso à destruição de bens deverá ser feito em última instância, quando nenhuma das outras medidas consegue prevenir ou controlar o risco para a segurança alimentar.

186. Todas estas alterações e precisões devem ser ainda lidas conjugadamente com a modificação feita em sede do n.º 2 do artigo 4.º (no qual foi enxertada a indicação de que podem “[o]s trabalhadores do IACM (...) solicitar à autoridades policiais, nos termos da lei, a prestação do apoio necessário, nomeadamente para feitos de investigação ou quando se encontrem situações de oposição ou resistência no exercício das suas funções”⁶⁴), tornando (ainda) mais clara a natureza (administrativa) da intervenção do IACM e os respectivos limites⁶⁵, mitigando as questões levantadas quanto à compatibilidade da solução plasmada no artigo 9.º com a ordem jurídica da RAEM.

187. Nos demais aspectos que suscitaram questões por parte desta Comissão, os artigos 9.º e 10.º permaneceram inalterados, tendo sido sublinhado pelo Executivo que a seriedade dos efeitos, ou possíveis efeitos, dos riscos para a segurança alimentar ao nível da saúde e vida das pessoas e a especial natureza dos géneros alimentares, dos aditivos alimentares e dos produtos relacionados com géneros alimentares fundavam a solução preconizada nestes artigos da proposta de lei, os quais

⁶⁴ Solução semelhante pode ser encontrada no n.º 1 do artigo 28.º da Lei n.º 5/2011, acima referida, bem como no artigo 27.º da Lei n.º 16/2012, relativa à actividade da mediação imobiliária (publicada no BORAEM n.º 46, de 12 de Novembro de 2012).

⁶⁵ Sobre esta matéria, veja o Parecer n.º 3/IV/2012 da 1ª Comissão Permanente, *op.cit.*, pág. 59 e 60.



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

[Handwritten signatures and initials]

permitiriam uma resposta adequada e célere, balizada pela grau de gravidade de cada caso em concreto.

188. Além disso, no que diz respeito à ausência de normas procedimentais, mormente quanto aos mecanismos de impugnação das decisões do IACM e do Chefe do Executivo, o Governo aduziu que estas subsumem-se a actos administrativos e, deste modo, aplicar-se-ão subsidiariamente o CPA⁶⁶, o Código de Processo Administrativo Contencioso⁶⁷ e o regime geral da responsabilidade civil extracontratual da administração do território, pessoas colectivas públicas, seus titulares e agentes por actos de gestão pública.⁶⁸

[Handwritten mark]

189. Finalmente, no que se refere à redacção da alínea 8) do n.º 1 do artigo 9.º, o Governo indicou considerar que não há qualquer violação dos princípios gerais de direito penal, uma vez que, a partir do momento em que a pessoa notificada da medida específica a ser aplicada, estarão reunidos todos os elementos necessários para que permitam a conformação da respectiva conduta.

190. A Comissão tomou a devida nota das posições do Executivo.

⁶⁶ Para a matéria em apreço relevam em particular os artigos 145.º e seguintes do CPA, relativos ao regime da reclamação e dos recursos administrativos.

⁶⁷ Publicado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro de 1999.

⁶⁸ Plasmado no Decreto-Lei n.º 28/91/M, de 22 de Abril.



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

G. Regulação das infracções criminais e administrativas

191. Em termos resumidos, a regulação das infracções criminais e administrativas, constante da presente proposta de lei baseia-se nas disposições da Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho, ainda em vigor. Ademais, estão, a este nível, subjacentes duas importantes opções de política legislativa: em primeiro lugar, a divisão dos ilícitos em duas categorias - crime e infracção administrativa-, e, em segundo, o agravamento adequado das respectivas sanções.

192. O crime de produção e comercialização de géneros alimentícios nocivos e as infracções administrativas encontram-se, respectivamente, contemplados nos artigos 13.º e 19.º da proposta de lei, sendo que a construção deste regime jurídico assentou em duas traves mestras: o grau do perigo da conduta e a caracterização específica do ilícito.

193. A este respeito, note-se que, no regime vigente, são relevantes duas normas em particular, que estipulam diferentes graus de perigo: o artigo 269.⁶⁹ do Código Penal, que refere o perigo para a vida ou perigo grave para a integridade física de uma pessoa; e o artigo 20.⁷⁰ da Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho, que estipula uma punição penal para os casos em que da conduta relevante não resulta perigo para a vida ou grave perigo para a integridade física de uma pessoa.

⁶⁹ Vide nota rodapé n.º 4 deste parecer.

⁷⁰ Vide nota rodapé n.º 5 deste parecer.



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

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large '3' and several illegible signatures.

194. Dito de outra forma, para efeitos da regulação da matéria em apreço, relevam, no regime jurídico vigente, duas normas que estipulam graus de perigo distintos, sendo que ambas têm natureza penal.

195. No que diz respeito à definição da medida da pena plasmada nas normas acima identificadas, há uma diferença adequada entre as mesmas, revelando estarem em causa crimes de diferente gravidade. O legislador pretendeu adoptar, na tipificação dos actos punidos pela Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho, uma concepção distinta daquela subjacente ao artigo 269.º do Código Penal, contudo, na prática, estão causa normas e efeitos jurídicos com a mesma natureza

196. A questão está pois em que, na Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho, o legislador não optou por recorrer, de modo a controlar os problemas em matéria de segurança alimentar, às infracções administrativas. Ora, assim, de acordo com o regime jurídico em vigor, ou uma conduta se subsume às infracções penais legalmente definidas, - podendo, enquanto tal, ser sancionada -, ou não se pode punir a mesma.

197. Atendendo a tudo quanto precede, a presente proposta de lei consagra, além de tipos criminais, infracções administrativas, que materializam um outro meio para a salvaguarda da segurança alimentar. Neste contexto, note-se que alguns dos actos punidos enquanto crimes na Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho, são, agora, na proposta de lei, considerados meras infracções administrativas.



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

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large 'N' and several initials.

198. Concretizando, a presente proposta de lei trata as condutas que, na Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho, eram consideradas como crimes, de forma distinta e com soluções de natureza diferente; assim, na proposta de lei, separam-se os casos em que da conduta não resulta um perigo para a integridade física de uma pessoa, dos casos em que da conduta resulta um (mero) perigo para a integridade física de uma pessoa (não se chegando, contudo, a criar um perigo grave para a integridade física de uma pessoa ou para a sua vida).

199. Do ponto de vista da política legislativa, foi adoptada uma nova concepção na proposta de lei: os casos em que, da conduta relevante, não resulta perigo para a integridade física de uma pessoa, são agora punidos enquanto infracção administrativa, já os casos em que, daquela, resulta um (mero) perigo para a integridade física de uma pessoa são punidos como crime de produção e comercialização de géneros alimentícios nocivos.

200. Ademais, como o preenchimento do tipo criminal previsto no artigo 269.º do Código Penal - o crime de corrupção de substâncias alimentares -, exige também que se verifique um grau de perigo específico (sendo necessário que da conduta relevante resulte um perigo para a vida ou perigo grave para a integridade física de outrem), impôs-se a necessidade de adoptar outras soluções legislativas.

Passando a concretizar: através do regime jurídico estabelecido na proposta de lei, é agora possível, primeiro, distinguirem-se os crimes das infracções administrativas - atendendo ao critério de verificação, ou não, de perigo para a integridade física de



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

uma pessoa -, bem como, em segundo lugar, distinguir-se o crime de corrupção de substâncias alimentares do crime de produção e comercialização de géneros alimentícios nocivos - atendendo ao critério da verificação, ou não, de perigo para a vida ou perigo grave para a integridade física de uma pessoa. Concluindo, estabelece-se, através da proposta de lei, o seguinte sistema: em primeiro lugar, uma conduta será considerada crime ou infracção administrativa, conforme da mesma resulte, ou não, perigo para a integridade física de uma pessoa; em segundo lugar, uma conduta subsumir-se-á ao crime de produção e comercialização de géneros alimentícios nocivos se da mesma resultar um (mero) perigo para a integridade física para uma pessoa, ou subsumir-se-á ao crime de corrupção de substâncias alimentares, previsto no artigo 269.º do Código penal, se da conduta resultar um perigo para a vida ou perigo grave para a integridade física de uma pessoa.

201. Na senda de tudo quanto precede, com vista a um combate mais eficaz dos problemas em matéria de segurança alimentar, foi, portanto, aditado um novo tipo criminal ao sistema jurídico de Macau - o crime de produção e comercialização de géneros alimentícios nocivos -, bem como foram consagradas infracções administrativas, as quais têm por referência a regulação penal; concomitantemente, é revogado o crime de géneros alimentícios ou aditivos alimentares anormais, consagrado na lei vigente já referida.

202. Na opinião da Comissão e do proponente, as soluções acima referidas traduzem a intenção legislativa de, em matéria de salvaguarda da segurança alimentar, se recorrer,



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

em primeiro lugar, aos mecanismos administrativos e, só em última *ratio*, à intervenção do direito penal, sendo claro que se reconhece que os bens jurídicos em causa merecem tutela penal neste âmbito^{71e72}. Esta opção legislativa contribui para aumentar a eficiência administrativa e judicial; além disso, o tratamento legislativo diferenciado das condutas corresponde à situação real do sector da restauração de Macau e vai ao encontro das tendências ao nível internacional nesta matéria.

203. Note-se que, relativamente à regulação do ilícito criminal, plasmado na presente proposta de lei, se considerou e manteve a perspectiva do legislador da Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho, no sentido de ser necessário encontrar uma harmonização entre a legislação penal especial e o Código Penal, sendo que “[e]ste desiderato deve, contudo, ser mitigado pela dialéctica que caracteriza o relacionamento entre o Direito Penal Geral e o Especial, podendo (melhor, devendo) as normas gerais ceder perante as especiais somente quando os bens jurídicos por estes tutelados mereçam um tratamento diferenciado. No caso vertente, os bens jurídicos do diploma em apreço são, fundamentalmente, três: (a) a saúde pública, (b) a regularidade das relações de mercado (e a correlacionada confiança dos consumidores nessa regularidade) e, (c) a actividade económica como meio de satisfação das necessidades colectivas essenciais. Estes bens jurídicos são, sem margem para

⁷¹ Vide Jorge de Figueiredo Dias, DIREITO PENAL, PARTE GERAL (...), *op.cit.*, pág.120 e ss.

⁷² Tal como indica Jorge de Figueiredo Dias “que encontrará no domínio do direito penal secundário um campo de eleição (...), Trata-se tão-só de, por esta via, desconexionar a ordem jurídico-administrativa e a ordem jurídico-penal, purificando esta de todas as infracções que não atentem contra bens jurídicos ou cujo sancionamento não exiba o carácter de necessidade que é a condição justificativa da aplicação de uma pena criminal.”, Jorge de Figueiredo Dias, “Para uma dogmática do direito penal secundário”, in Direito e Justiça, Vol. IV, 1989/90, pág.16.



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

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large 'Z' and several other marks.

dúvidas, merecedoras de tratamento diferenciado, no sentido da sua maior exigência normativa, facto que explica a sua exclusão da codificação penal geral.”⁷³.

204. Relembre-se também o que refere o Professor Doutor Jorge de Figueiredo Dias: *“a especificidade do direito penal secundário parece acentuar-se quando se atenta na necessidade político-criminal de criação de medidas individualizadas no seu campo, tanto a nível legislativo estrito com a nível organizatório.”⁷⁴.*

205. Os artigos 13.º e 19.º da proposta de lei foram concebidos com vista a estabelecer a já referida relação lógica entre o crime e a infracção administrativa. Para além disso, é possível identificar semelhanças ao nível dos elementos constitutivos dos ilícitos, alguns dos quais são comuns a ambos os artigos, quer ao nível formal, quer ao nível material, sendo que a regulação dos ilícitos administrativos depende da regulação dos ilícitos criminais – note-se que, na alínea 1) do n.º 1 do artigo 19.º, citam-se as alíneas 1), 3), 5), 6) e 7) do n.º 1 do artigo 13.º, e, na alínea 2) do n.º 1 do artigo 19.º, citam-se as alíneas 2), 4), e 8) do n.º 1 do artigo 13.º.

206. A Comissão é da opinião que esta forma de definição dos ilícitos, baseada na relação entre os artigos 13.º e 19.º, é discutível, tendo nesta sua análise tido em consideração as exigências de determinabilidade das normas, o princípio da intervenção em última *ratio* do Direito Penal e as necessidades de aplicação da

⁷³ Vide o ponto 2.1.1.2 da versão portuguesa do Parecer n.º 3/V/96 da Comissão de Economia e Finanças Públicas, da Assembleia Legislativa de Macau.

⁷⁴ Vide Jorge de Figueiredo Dias, “Para uma dogmática (...)”, *op.cit.*, pág.17.



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

proposta de lei. Neste contexto, a Comissão ponderou a possibilidade de se adoptar uma outra solução, materializada no tratamento desta matéria segundo uma diferente ordem sistemática – tratando-se, em primeiro lugar, o regime das infracções administrativas e, em segundo lugar, o regime relativo ao tipo criminal –, sendo ainda estes dois regimes anteceditos de uma norma referente às condutas proibidas pela proposta de lei. Quanto a esta outra solução, o Governo indicou ser da opinião que, estando em causa meras diferenças de forma, a redacção destas disposições não devia ser alterada. Na senda de tudo quanto ora se explanou, a relação entre os artigos 13.º e 19.º manteve-se inalterada.

207. No que se refere aos elementos constitutivos do crime, a Comissão prestou especial atenção ao facto do crime de produção e comercialização de géneros alimentícios nocivos, previsto no artigo 13.º, ser dependente dos critérios de segurança alimentar previstos no n.º 2 do artigo 7.º.

Assim, por exemplo: o preenchimento das alíneas 1) e 2) do n.º 1 do artigo 13.º, relativas aos casos em que os géneros alimentícios contém substâncias químicas que não sejam aditivos alimentares, ou são objecto de uso indevido de aditivos alimentares, depende do disposto na alínea 2) do n.º 2 do artigo 7.º; o preenchimento da alínea 3) do n.º 1 do artigo 13.º, relativa a um género alimentício que contém matéria prima de género alimentício rejeitado ou que se encontra fora do prazo de validade, depende do disposto nas alíneas 4) e 5) do n.º 2 do artigo 7.º; o preenchimento da alínea 8) do n.º 1 do artigo 13.º, relativa a um género alimentício ao qual foi subtraído um ingrediente ou elemento, diminuindo o respectivo valor nutritivo, depende do consagrado nas



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

alíneas 3) e 5) do n.º 2 do artigo 7.º; o preenchimento da alínea 4) do n.º 1 do artigo 13.º, relativa aos géneros alimentícios que contêm microrganismos patogénicos, resíduos de pesticida, resíduos de medicamento veterinário, metais pesados, substâncias radioactivas ou outras substâncias prejudiciais à saúde humana, depende do plasmado da alínea 1) do n.º 2 do artigo 7.º.

208. Por outras palavras, nas situações acima referidas, a aferição que permite concluir se uma conduta constitui, ou não, o crime previsto no artigo 13.º da proposta de lei, é feita com base nos critérios de segurança alimentar previstos no artigo 7.º.

209. De igual modo, considerando a relação de conexão lógica entre o artigo 13.º e 19.º nos termos já descritos, bem como as referência, directas ou indirectas, aos critérios de segurança alimentar, plasmadas na alínea 3) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 19.º, também a aferição se uma conduta se subsume, ou não, a uma infracção administrativa ao abrigo deste artigo depende dos referidos critérios plasmados no disposto no artigo 7.º.

210. Em suma, pode concluir-se que os critérios de segurança alimentar previstos no artigo 7.º contêm os elementos constitutivos do crime previsto no artigo 13.º e da infracção administrativa plasmado no artigo 19.º.

211. O n.º 2 do artigo 7.º da presente proposta de lei determina que os critérios de segurança alimentar devem abranger os seguintes aspectos:



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

- "1) Normas relativas aos teores máximos de microrganismos patogénicos, resíduos de pesticidas, resíduos de medicamentos veterinários, metais pesados, substâncias radioactivas e outras substâncias prejudiciais à saúde humana contidos nos géneros alimentícios;*
- 2) Tipos de aditivos alimentares, o âmbito e os limites da respectiva utilização;*
- 3) Requisitos relativos aos ingredientes nutritivos dos géneros alimentícios destinados exclusivamente a bebés e crianças ou a outros grupos de pessoas específicos;*
- 4) Requisitos de higiene na produção e comercialização de géneros alimentícios;*
- 5) Requisitos de qualidade relacionados com a segurança alimentar."*

212. Ou seja, reiterando, nesta proposta de lei, a tipificação dos ilícitos penais e administrativos e as respectivas consequências jurídicas retiram-se da interpretação dos artigos 7.º, 13.º e 19.º, sendo que o elemento nuclear consiste em verificar se há, ou não, uma violação dos critérios segurança alimentar.

213. No que diz respeito à redacção das normas relativas aos critérios de segurança alimentar, e como já adiantado, exige-se que as mesmas sejam completas e precisas.

214. A este respeito, a Comissão tomou nota de que os critérios de segurança alimentar não se encontram previstos com detalhe na proposta de lei. Note-se, além disso, e como já mencionado, que o n.º 3 do artigo 7.º da versão inicial da proposta de



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

lei previa que a aprovação destes critérios fosse feita por mero despacho do Chefe do Executivo, mediante proposta do IACM.

215. Como já em cima explanado, a Comissão levantou dúvidas quanto a esta solução, considerando que os critérios de segurança deveriam constar expressamente da presente lei, sob pena da eventual violação dos princípios da reserva e da integralidade da lei.

216. Como se sabe, o Governo indicou que esta opção se fundava em questões de operacionalidade prática, tendo em conta as rápidas alterações que se verificam no que respeita aos critérios de segurança alimentar e ao grau de tecnicidade subjacente à sua regulação.

217. Na sequência dos trabalhos levados a cabo pela Comissão e pelo proponente, o n.º 3 do artigo 7.º passou, como já visto, a determinar que a definição dos critérios de segurança alimentar é feita por regulamento administrativo complementar, podendo os mesmos, em caso de urgência, ser alterados por despacho do Chefe do Executivo.

218. Refira-se que, como já se explanou neste parecer, esta alteração não mudou, no essencial, o carácter vago das normas.

219. Teoricamente, a nível do direito penal secundário, “(...) visando sancionar a violação da ordem jurídico-administrativa estadual, (estas exigência) reenviam em



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

regra para esta no que toca à determinação – eminentemente mutável – do seu conteúdo, constituindo por isso com frequência, normas penais em branco.”⁷⁵

220. Como já mencionado, em termos legislativos, considerando o princípio da determinabilidade dos tipos em Direito Penal, em termos teóricos o recurso a estas normas em branco não é desejável, contudo, não sendo possível a sua eliminação por completo, propugna-se que o recurso às mesmas seja reduzido ao mínimo possível⁷⁶, Isto é, não se afastando, em absoluto, o recurso a este tipo de normas, este deve limitar-se aos casos em que não existe outra solução viável.

221. Ademais, neste contexto, sempre importa ponderar as necessidades práticas que eventualmente possam verificar-se no futuro, nomeadamente relacionadas com o elevado grau de tecnicidade e especificidade subjacente à regulação dos critérios de segurança alimentar e com a rapidez com que se verificam mudanças neste âmbito.

222. Atendendo a tudo quanto precede, e como já visto, a Comissão não rejeita por completo o recurso a normas com um grau significativo da indeterminação, no contexto do n.º 3 do artigo 7.º tal como alterado na versão final da proposta de lei.

223. Também a redacção do artigo 13.º da proposta de lei foi objecto de uma ampla discussão de cariz técnico-jurídico entre a Assessoria da Assembleia Legislativa e a do proponente.

⁷⁵ Jorge de Figueiredo Dias, Para uma dogmática (...), *op.cit.*, pág. 19.

⁷⁶ Jorge de Figueiredo Dias, Para uma dogmática (...), *op.cit.*, pág. 57.



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

Do ponto de vista da Assessoria da Assembleia, era prioritário procurar soluções que permitissem evitar o recurso a normas indeterminadas; para o efeito, propôs a Assessoria desta Assembleia que se procedesse à desconexão da tipificação do crime previsto no artigo 13.º dos critérios de segurança alimentar plasmados no artigo 7.º; e que, além disso, em termos de tipificação do tipo criminal em concreto, fosse adoptada uma redacção na linha da letra do artigo 269.º do Código Penal. Sem prejuízo de tudo quanto se explanou, a redacção do artigo 13.º permaneceu, em termos de conteúdo, inalterada.

224. Em termos de política criminal, as penas de prisão até 5 anos ou de multa até 600 dias, previstas no n.º 1 do artigo 13.º da presente proposta lei, são mais gravosas do que as penas de prisão até 3 anos ou de multa não inferior a 120 dias, previstas no n.º 1 do artigo 20.º da Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho. Note-se que, além deste agravamento da moldura penal em abstracto, a proposta de lei consagra, *ex novo* face ao regime plasmado Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho, a possibilidade de, ao abrigo do n.º 3 do artigo 13.º, se agravar a pena concretamente aplicada, isto é, se dos factos referidos nos números 1 e 2 do artigo 13.º “*resultar, quer por dolo quer por negligência, ofensa à integridade física de outrem, o agente é punido com a pena que ao caso couber, agravada de um terço nos seus limites mínimo e máximo*”.

225. A Comissão está ciente da intenção do proponente, no sentido de, através da proposta de lei, se agravar a moldura penal e, por esta via, se fortalecer os efeitos preventivos da legislação relativa à segurança alimentar.



J 92 M / 8

226. É possível prever que, após a entrada em vigor da presente proposta lei, as infracções administrativas, consagradas no seu artigo 19.º, serão a ferramenta mais utilizada na fiscalização e controlo da segurança alimentar, pois estas infracções e as correspondentes sanções principais (multa de 50 000 a 600 000 patacas), bem como as suas sanções acessórias consagradas no artigo 20.º, vêm colmatar o vazio legal existente até ao momento, reflectindo também a estratégia do legislador, no sentido de fortalecer o controlo regular da segurança alimentar.

11
H2
7

227. É óbvio que esta forma de controlo antecipa o momento de intervenção dos poderes públicos, que assim agirão num momento anterior à conduta constituir um perigo para a integridade física de uma pessoa, em que o perigo não foi ainda materializado ou é apenas uma possibilidade. Novamente, sublinha-se através desta solução a importância da prevenção em matéria de salvaguarda da segurança alimentar.

III

Apreciação na especialidade

228. Para além da apreciação na generalidade acima apresentada, a análise na especialidade da Comissão, ao abrigo do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, teve também o propósito de adequar as soluções concretas aos princípios subjacentes à proposta de lei e garantir a respectiva perfeição ao nível



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

[Handwritten signatures and marks]

técnico-legislativo.

De seguida, dá-se conta desta análise e destacam-se os aspectos e as alterações materiais e formais mais significativas introduzidas na versão final apresentada pelo proponente em 25 de Janeiro de 2013.

229. Artigo 1.º - Objecto

Por razões de técnica legislativa, o título do artigo foi alterado de “*Objectivo*”, na versão inicial, para “*Objecto*”, na versão final. Na redacção final foi também eliminado o termo “*visa*”. Para além disso, foram introduzidas meras alterações gramaticais na versão chinesa e portuguesa.

230. Artigo 2.º - Âmbito de aplicação

(1) No que se refere à noção “*produção e comercialização*”, constante do n.º 1 do presente artigo, alguns Deputados da Comissão referiram a sua preocupação quanto ao alargamento do âmbito da fiscalização assumida pelo Governo, que na sua opinião ultrapassa os limites das suas capacidades operacionais; no entanto, o Executivo manteve a sua posição quanto esta questão, sendo que Comissão acolheu a solução em causa por entender que o âmbito de aplicação desta noção reflecte a real situação do sector. A Comissão deixou, no entanto, um alerta ao Governo no que se refere à necessidade deste elevar a sua capacidade de fiscalização;

(2) A Comissão discutiu também com o proponente a redacção desta noção, na versão chinesa da proposta de lei, no sentido de averiguar se era possível alterar a referência a “*produção e comercialização*” para “*produção*” e “*comercialização*”, com vista à



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

[Handwritten signatures and initials in the top right margin]

clarificação do seu sentido. Contudo, o proponente revelou preocupação quanto a esta solução, uma vez que, na sua opinião, a mesma poderia levar à interpretação incorrecta de que a proposta de lei visa exclusivamente a regulação do acto de produção e do acto de comercialização, sem abranger as restantes acções. Por outras palavras, importa que seja claro que a intenção legislativa subjacente a esta proposta de lei é a de regular toda e qualquer acção incluídas no trajecto que vai desde a produção à comercialização;

(3) Ainda quanto a esta noção de *“produção e comercialização dos produtos alimentares”*, a Comissão entende que esta se encontra definida, em termos claros, na alínea 4) do artigo 3.º da proposta de lei, quer na versão em língua portuguesa, quer na versão em língua chinesa. Neste contexto, no entanto, na versão em língua portuguesa, utiliza-se a conjunção “e” entre *“produção”* e *“comercialização”*, sendo que, na versão em língua chinesa, o recurso à conjunção “及” é indiferente, já que o seu aditamento, ou não, entre os verbos *“produzir”* e *“comercializar”*, não tem qualquer implicação ao nível da interpretação da norma: estes dois verbos continuam a ter a mesma relação. Dito isto, a verdade é que a inserção, na versão em língua chinesa da proposta de lei, da conjunção “及” contribuiria para uma maior coerência entre as duas versões da mesma;

(4) Seja como for, optou-se por se manter a redacção do n.º 1 do artigo 2.º inalterada, na versão final da proposta em língua chinesa;

(5) No que se refere ao n.º 2 deste artigo 2.º, a Comissão, nos termos já descritos na apreciação na generalidade, discutiu a questão relativa às substâncias que podem ser consideradas, simultaneamente, como produtos alimentares e medicamentos, bem



[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

como no que refere aos suplementos alimentares, sendo que a Comissão entende que estas substâncias – quando, atendendo ao seu efeito em sede da prevenção ou do tratamento de doenças, são identificadas como medicamentos tradicionais chineses –, não são reguladas por esta proposta de lei⁷⁷.

231. Artigo 3.º - Definições

(1) A alínea 1) do presente artigo determina, de forma expressa, as bebidas como um dos tipos de géneros alimentícios. Com base nesta ideia, e por uma questão de adequada opção legislativa, a Comissão e o proponente entendem que a água para consumo público (incluindo água da torneira e as águas minerais engarrafadas, destiladas ou puras) se inclui no âmbito de aplicação da presente proposta de lei. A Comissão indagou, a este propósito, se o recurso à noção de “bebidas” indicaria, de forma clara, que está também em causa a “água”. O recurso ao termo “bebidas” manteve-se inalterado;

(2) Ainda quanto à alínea 1) do presente artigo, e ao respectivo segmento “*bem como todos os ingredientes utilizados na produção, preparação e tratamento dos géneros alimentícios*”, a Comissão e o proponente entendem que, em termos de interpretação legislativa, a expressão “*todos os ingredientes*” não inclui os aditivos alimentares, caso contrário não seria possível estabelecer a distinção entre esta alínea e a alínea 2) deste mesmo artigo;

(3) A alteração da definição de “aditivo alimentar”, constante da alínea 2) deste artigo, substituindo-se o segmento “*obtenção, tratamento, embalagem, transporte ou*

⁷⁷ Consultar os pontos 44 a 46 do presente parecer.



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

[Handwritten signatures]

armazenagem de um género alimentício” por *“produção e comercialização”*, funda-se na pretensão de se garantir uma uniformização da redacção, considerando o conteúdo material da definição da noção de *“produção e comercialização”*;

[Handwritten signature]

(4) O segmento *“(…) com excepção das substâncias adicionadas com a finalidade de melhorar as propriedades nutritivas dos géneros alimentícios”*, da alínea 2) acima citada, refere-se, por exemplo, aos casos das vitaminas;

[Handwritten mark]

(5) Em relação à noção de *“produto relacionado com os géneros alimentícios”*, constante da alínea 3) deste artigo, a Comissão indicou ter reservas quanto ao seu conteúdo, tendo ainda sublinhado que continua por regulamentar, em termos concretos, a fiscalização deste tipo de produtos - de facto, a utilização dos produtos relacionados com os géneros alimentícios deve estar em conformidade não só com os critérios de segurança alimentar, mas também com os seus requisitos específicos; contudo, para efeitos de aplicação da presente proposta de lei, só se pode ter em consideração os critérios de segurança alimentar plasmados no artigo 7.º;

(6) À definição constante da alínea 4) do presente artigo foi aditada a expressão *“géneros alimentícios”* com vista a tornar mais clara a redacção desta disposição, clarificando nomeadamente qual o objecto da *“produção e comercialização”*;

(7) No que se refere à definição de *“incidente de segurança alimentar”*, por razões de natureza técnico-legislativa, foi eliminado o segmento *“incluindo os incidentes de segurança alimentar em geral e os grandes incidentes de segurança alimentar”* da alínea 6) do presente artigo da versão inicial da proposta de lei.



[Handwritten signatures and initials]

232. Artigo 4.º - Competências

(1) Com o intuito de prevenir conflitos de competências entre as várias entidades públicas, foi eliminado, do n.º 1 da versão inicial da proposta de lei, o segmento “[s]em prejuízo das competências legalmente cometidas a outras entidades públicas”.

Na presente proposta de lei, nos termos acima explanados, esta competência pertence exclusivamente ao IACM;

(2) Com o intuito de clarificar o respectivo conteúdo, a alínea 4) do n.º 1 do presente artigo da versão inicial foi alterada, substituindo-se o segmento “[p]roceder à recolha e análise de amostras” por “[p]roceder à recolha de amostras e ao exame e análise de segurança dos géneros alimentícios”;

(3) Foi eliminado, da alínea 8) do n.º 1 do presente artigo na versão inicial da proposta de lei, o segmento “ou propor a aplicação de medidas especiais”, na medida em que, atendendo ao disposto no artigo 10.º da proposta de lei, o Chefe do Executivo adopta as medidas em causa, independentemente de uma proposta do IACM.

(4) Foram introduzidas, na alínea 11) do n.º 1 do presente artigo, meras alterações gramaticais na versão da proposta de lei em língua portuguesa;

(5) Com vista a garantir uma maior clareza, a alínea 12) do n.º 1 do presente artigo da versão inicial foi alterada, tendo sido o segmento “(...) nomeadamente quanto à troca de informações sobre segurança alimentar (...)” substituído por “(...) nomeadamente quanto à comunicação e obtenção de informações sobre segurança alimentar (...)”;

Para além disso, a expressão “as autoridades competentes do País, a nível nacional ou local”, constante desta alínea, serve para clarificar que as autoridades competentes são as da República Popular da China.



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

[Handwritten signatures and initials]

Esta alínea sofreu ainda, na versão em língua chinesa da proposta de lei, alterações de natureza gramatical.

(6) Foi eliminado o n.º 2 do presente artigo da versão inicial da proposta de lei, o qual estabelecia que “*[a]s entidades públicas que, no cumprimento das suas funções de fiscalização, tenham detectado qualquer acto em violação da presente lei, devem tomar, de imediato e nos termos da lei, as providências necessárias, bem como comunicar, imediatamente, o facto ao IACM, para que este proceda em conformidade ao que lhe compete nos termos da presente lei*”, passando parte deste conteúdo a estar plasmado no n.º 1 do artigo 6.º da proposta de lei. Assim, esta última disposição determina agora que “*[a]s entidades públicas devem comunicar, imediatamente, ao IACM quaisquer (...) violação da presente lei (...)*”, detectada no exercício das suas funções.

O objectivo destas alterações é o de prevenir conflitos de competências entre entidades públicas, reforçando-se a ideia de que, ao abrigo da presente proposta lei, a competência em matéria de fiscalização da segurança alimentar pertence exclusivamente ao IACM. Assim, caso as outras entidades detectem qualquer acto de violação da presente lei, não têm competências próprias para tomar providências de forma directa, sendo necessário que comuniquem imediatamente a situação ao IACM.

(7) Devido à eliminação do n.º 2 do presente artigo, o n.º 3 da versão inicial da proposta de lei passa a n.º 2.

Ademais, redacção da versão inicial deste número foi alterada, sendo que, onde se lia “*[o]s trabalhadores do IACM gozam de poderes de autoridade pública no exercício das suas funções de fiscalização*” passa a ler-se “*[o] pessoal de fiscalização do IACM*”



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

[Handwritten signatures and initials in the top right margin]

goza de poderes de autoridade pública no exercício das suas funções”. Esta alteração pretende reforçar a qualidade específica do pessoal de fiscalização do IACM aquando do exercício das suas funções, não existindo, contudo, aqui, qualquer relação com o sistema formal de carreiras deste Instituto.

Aditou-se, ainda, a este número a frase “(...) podendo solicitar às autoridades policiais, nos termos da lei, a prestação do apoio necessário, nomeadamente para efeitos de investigação ou quando se encontre em situações de oposição ou resistência no exercício das suas funções”, com vista a precisar e facilitar o exercício de poderes por parte do pessoal de fiscalização do IACM.

(8) Devido às alterações acima identificadas, o n.º 4 deste artigo na versão inicial da proposta de lei passou a n.º 3.

Na sequência, também, das alterações introduzidas ao número anterior, foi modificada a redacção do número em análise, substituindo-se o segmento “(...) os trabalhadores referidos no número anterior” por “(...) o pessoal de fiscalização referido no número anterior.”.

Na versão inicial da proposta de lei em língua portuguesa, foi alterada a expressão “têm o direito” para “pode”, mantendo-se na versão chinesa a expressão “有權”. Esta alteração prende-se com as exigências do uso da língua portuguesa e teve a intenção reflectir com maior precisão a natureza das acções em causa. Note-se que a palavra “有權”, utilizada na versão chinesa da proposta de lei, traduz um poder público e não um direito. Assim, após esta alteração, a versão em língua portuguesa da proposta de lei expressa o mesmo sentido plasmado na versão em língua chinesa.

(9) O Governo propôs, também, que se acrescentasse um n.º 4 a este artigo 4.º, com a



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

Handwritten notes and signatures in the top right margin.

seguinte redacção: “[p]ara efeitos de exame e análise de segurança dos géneros alimentícios, o IACM pode solicitar a instituições locais ou do exterior, que reúnam as necessárias condições profissionais, para proceder ao exame e análise.”.

Esta norma tem por objectivo permitir a realização de exames e análises por instituições que não pertencem ao Governo, admitindo assim que estas intervenham neste processo, contudo é condição desta participação que tenha sido feito um pedido pelo IACM. Como já referido, apenas este Instituto tem este poder, não estando dada tal possibilidade a outras entidades públicas ou privadas ou a particulares. É também da responsabilidade do IACM confirmar entidades encarregues da execução do trabalho em causa reúnem os requisitos profissionais necessários.

A Comissão entende que esta medida serve para complementar as capacidades operacionais do Governo.

233. Artigo 5.º - Deveres

(1) Com vista a garantir uma coerência com o respectivo conteúdo, o título deste artigo passou de “Dever de colaboração” para “Deveres”.

(2) Também com o propósito de clarificar o conteúdo deste artigo, foram efectuadas, n.º 2 deste artigo, duas alterações de natureza técnica. A primeira alteração consistiu em eliminar o segmento “[p]ara efeitos da aplicação da presente lei”, a segunda na inserção da sigla “IACM”.

(3) A redacção do n.º 3 deste artigo, que estipula os “deveres especiais de colaboração” dos produtores e as entidades que comercializam géneros alimentícios, foi alterada, passando agora a referir-se a “deveres”. A redacção desta disposição



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

passou pois a ser a seguinte: “[o]s produtores e as entidades que comercializam géneros alimentícios estão sujeitos, nomeadamente, aos seguintes deveres: (...)”. Esta alteração funda-se na consideração de que o conteúdo desta norma não diz respeito a uma mera colaboração estipulada pelo Executivo, mas antes a uma obrigação de acção pelos produtores e pelas entidades que comercializam géneros alimentícios, decorrente do disposto na proposta de lei. Trata-se, portanto, de uma verdadeira obrigação estipulada na proposta de lei.

(4) Com vista a uma maior precisão da redacção, foi eliminada a expressão “*com rigor*” da alínea 1) do n.º 3 deste artigo.

(5) Atendendo ao seu conteúdo, foi também eliminada a alínea 2) do n.º 3 deste artigo, que estabelecia a obrigação de “[a]ssegurar que os géneros alimentícios produzidos ou comercializados não constituam risco para a saúde humana.”: na realidade, esta alínea refere-se ao objecto da proposta de lei e às obrigações decorrentes da sua aplicação, não sendo necessário proceder à explicitação constante da alínea 2) do n.º 3 deste artigo 5.º

(6) Devido à eliminação da alínea 2) do n.º 3 deste artigo, a alínea 3) passou a alínea 2) do n.º 3 deste artigo.

Ainda neste contexto, note-se que a expressão “*um sistema eficaz de gestão*” foi alterada para “*um sistema interno eficaz de gestão*”. Esta alteração funda-se no facto de ser o Governo o responsável por estabelecer um sistema eficaz geral de gestão em matéria de segurança alimentar, enquanto a responsabilidade dos produtores e das entidades que comercializam os géneros alimentícios nesta matéria se limita à gestão interna, isto é, no desenvolvimento da sua actividade de “produção e



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

Handwritten marks and signatures at the top right of the page.

comercialização”.

(7) Devido às alterações introduzidas já assinaladas em cima, alínea 4) passou a alínea 3) do n.º 3 deste artigo.

Nesta alínea, o segmento “*durante determinado período de tempo*”, constante da versão inicial da proposta, foi substituído por “*durante o período indicado*”. Com esta alteração procurou dar-se resposta às preocupações da Comissão nesta sede, sendo que esta considerava que a referência a “*durante um determinado período de tempo*” era vaga, não sendo possível determinar em concreto o período de tempo em causa, sendo que poderiam surgir problemas de aplicação prática da proposta de lei.

Assim, como já referido, o Governo propôs a seguinte redacção para esta disposição: “[c]onservar os registos de recepção e entrega de mercadorias ou das respectivas facturas durante o período indicado.”. De acordo com esta norma, e sendo o Governo o responsável pela gestão da segurança alimentar, deve o mesmo emitir directrizes para definir qual é período específico para a conservação dos registos de recepção ou recibos por parte do produtores e entidades que comercializam géneros alimentícios, que as devem respeitar.

(8) Devido às alterações formais já assinaladas, a alínea 5) do n.º 3 deste artigo passou a alínea 4).

(9) De igual modo, a alínea 6) do n.º 3 deste artigo passou a alínea 5).

Nesta alínea alterou-se ainda a expressão “*por iniciativa própria*” para “*atempadamente*”. Esta alteração funda-se na necessidade de clarificar que o acto de retirar de circulação os géneros alimentícios que ponham em risco a segurança alimentar deve acontecer rapidamente e em tempo útil, prevenindo-se, assim, o



[Handwritten signatures and initials]

aumento do perigo.

234. Artigo 6.º - Troca de informações entre as entidades públicas

(1) Como foi referido no ponto 232 (6) deste parecer, foram introduzidas alterações ao n.º 1 do artigo 6.º, tendo-se incluído nesta disposição parte do conteúdo do n.º 2 do artigo 4.º da versão inicial da proposta de lei. Assim, as alterações introduzidas neste n.º 1 do artigo 6.º levaram à seguinte redacção do mesmo: “[a]s entidades públicas devem comunicar, imediatamente, ao IACM quaisquer indícios de existência de riscos de segurança alimentar ou de violação da presente lei detectados no exercício das suas funções.”.

Esta alteração teve como propósito essencial a eliminação de eventuais conflitos de competências entre o IACM e as outras entidades públicas no que se refere à aplicação da presente proposta de lei; por esta via, esclarece-se então que as competências em matéria de fiscalização da segurança alimentar estão adstritas exclusivamente ao IACM. Dito de outro modo, as outras entidades públicas não têm competências nesta matéria, sendo que quando, no exercício das suas competências legais, detectem indícios de violação à presente proposta de lei, não podem agir directamente, tendo antes de comunicar imediatamente a situação ao IACM, a fim de este tomar, atempadamente, as devidas diligências. Para as outras entidades, este é um requisito obrigatório da lei, sendo que, ao mesmo tempo que não podem ultrapassar o âmbito das suas competências, não podem desconsiderar as violações à proposta de lei, pelo que têm o dever de informar o IACM sobre as situações em causa.

(2) Foi aditada, ao n.º 2 deste artigo 6.º, a exigência do IACM, sempre que tome



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

Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

conhecimento de uma violação da presente lei, transmitir essa informação às outras entidades públicas. A redacção desta disposição passou, então, a ser a seguinte: “[o] *IACM deve transmitir às entidades públicas competentes as informações relativas a riscos de segurança alimentar e à violação da presente lei de que tome conhecimento.*”.

(3) As referidas alterações contribuem também para uma mais clara distribuição de funções entre o IACM e as outras entidades públicas, assim como contribuem para uma melhor coordenação entre estas entidades no âmbito da salvaguarda da segurança alimentar.

235. Capítulo II – Prevenção e controlo

Com vista a garantir uma maior coerência com o respectivo conteúdo material, o título do presente Capítulo foi alterado, sendo que o título plasmado na versão inicial - “*Supervisão, gestão e medidas de prevenção e controlo*”- foi substituído por “*Prevenção e controlo*”.

236. Artigo 7.º - Critérios de segurança alimentar

(1) No n.º 3 deste artigo na versão inicial da proposta de lei, e como já explanado, pretendia-se que os critérios de segurança alimentar fossem aprovados por despacho do Chefe do Executivo, a publicar no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau. Na versão final, foi esta disposição foi alterada, passando a ter a seguinte redacção: “[o]s *critérios de segurança alimentar são definidos por regulamento administrativo complementar e, em caso de urgência, podem ser*



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

[Handwritten signatures and initials in the top right margin]

alterados por despacho do Chefe do Executivo, a publicar no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau.”.

(2) Na senda do já referido quanto ao entendimento desta Comissão sobre este ponto, foram reiteradas junto do Governo as suas preocupações quanto à parte final desta norma, no que diz respeito à manutenção - na versão final da proposta de lei -do recurso ao despacho do Chefe do Executivo, mesmo que apenas em situações urgentes.

(3) Ademais, como já explanado acima, a Comissão via com apreensão o facto de, na versão final da proposta de lei, se estabelecer que um acto, em regra, hierarquicamente inferior ao regulamento administrativo o altere, já que uma alteração dos critérios de segurança por despacho do Chefe do Executivo traduz, naturalmente, uma alteração do conteúdo do regulamento administrativo complementar que os estabelece; e, neste plano, importa relembrar que, em matéria de fontes, o regulamento administrativo, enquanto acto normativo, está no topo dos actos adoptados pelo Governo.

(4) O Governo, como visto, fundamentou esta solução singular com a necessidade de garantir que regime jurídico relativo aos “*critérios de segurança alimentar*” é capaz de dar resposta aos problemas que se colocam na prática, por vezes a um ritmo que não se compadece com o tempo que é exigido pelo processo de adopção de um acto normativo, mesmo que esse acto normativo seja um regulamento administrativo adoptado por um mesmo órgão; além disso, aduziu o Governo que, na sua perspectiva, não há uma real hierarquia entre os dois actos, já que ambos são adoptados pelo Chefe



[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

do Executivo, isto apesar das potenciais diferenças processuais na adopção de um e do outro.

(5) Esta Comissão tomou a devida nota da posição do Executivo e, termos já explanados neste parecer, considera ser de acolher o normativo tal como proposto pelo Governo.

237. Artigo 8.º - Monitorização e avaliação dos riscos

No n.º 1 deste artigo, foi aditado o segmento “(...) *procedendo à divulgação pública dos respectivos resultados quando tal se mostre necessário*”, no sentido de garantir a publicidade e transparência da monitorização e avaliação dos riscos.

238. Artigo 9.º - Medidas de prevenção e controlo

(1) O n.º 1 deste artigo sofreu duas alterações: em primeiro lugar, foi aditada a expressão “*isolada ou cumulativa*”, com vista a clarificar que as medidas elencadas nas suas alíneas podem ser aplicadas ao mesmo tempo; em segundo lugar, a expressão “*sem prejuízo do disposto no número seguinte*” foi corrigida, lendo-se, na versão final da proposta de lei, para “*sem prejuízo do disposto no artigo seguinte.*”.

(2) Na alínea 6) do n.º 1 deste artigo, o termo “*apreensão*” foi alterado para “*apreensão cautelar*”, no sentido de clarificar a natureza desta medida.

(3) À medida “*destruição*”, prevista na alínea 7) do n.º 1 deste artigo, foi aditado o segmento seguinte: “*(...) quando não seja possível eliminar os riscos de segurança alimentar com a aplicação de outras medidas.*”. Isto implica que é dada prioridade à aplicação das medidas estabelecidas nas alíneas 1) a 6) deste artigo, sendo que o



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

Handwritten signatures and initials in the top right corner.

recurso à “destruição” será em última instância, quando as outras medidas não forem alternativas viáveis.

239. Artigo 10.º - Grande incidente de segurança alimentar

Foram introduzidas alterações ao n.º 1 deste artigo, passando a nova redacção a ser a seguinte: “[e]m caso de ocorrência ou possibilidade de ocorrência de grande incidente de segurança alimentar, devidamente fundada, o Chefe do Executivo pode exercer as competências que lhe sejam conferidas por outros diplomas legais e, ainda, determinar a aplicação das medidas de prevenção e controlo referidas no artigo anterior a determinado sector de actividade ou determinado tipo de estabelecimento, género alimentício, aditivo alimentar ou produto relacionado com os géneros alimentícios.”.

Esta alteração teve por objectivo a clarificação desta disposição.

240. Artigo 11.º - Levantamento das medidas

A redacção deste artigo foi alterada para o seguinte: “[l]ogo que se comprove que deixem de existir os riscos de segurança alimentar, a entidade que determinou a aplicação das medidas nos termos do artigo 9.º e do artigo anterior deve levantar as respectivas medidas.”.

Esta alteração teve por objectivo a clarificação desta disposição.



Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

241. Artigo 12.º - Compensação

No n.º 1 deste artigo registaram-se meras alterações gramaticais na versão chinesa e portuguesa da proposta de lei.

242. Capítulo III – Regime sancionatório

A epígrafe do presente capítulo foi alterada de “*infracções em especial*” para “*regime sancionatório*”.

243. Artigo 13.º - Crime de produção e comercialização de géneros alimentícios nocivos

Na versão chinesa da proposta de lei, foi aditada a expressão “*的食品*” às partes finais das alíneas 1),3),4),5) e 6) do n.º 1 deste artigo. Na alínea 7) do n.º 1 deste artigo, foi eliminado o segmento “*(...) ou insalubres*”. Todas estas alterações tiveram por objectivo a clarificação destas disposições.

244. Artigo 14.º - Crime de desobediência

O n.º 1 do presente artigo foi alterado em consequência das alterações introduzidas ao n.º 3 do artigo 4.º.

O n.º 2 deste artigo foi objecto de alterações de mera natureza gramatical, nas versões em língua portuguesa e chinesa da proposta de lei.



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

245. Artigo 16.º - Penas acessórias

Por questões de natureza técnica, o conteúdo originalmente previsto no n.º 3 deste artigo - “[a]s penas acessórias podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente”- passou constar do seu n.º 1.

246. Artigo 17.º - Prova pericial

Após o diálogo encetado entre a Assessoria desta Assembleia e a do proponente, com vista a esclarecer as dúvidas suscitadas no seio da Comissão, conclui-se que a nulidade processual mencionada no n.º 5 deste artigo prende-se, no que ao n.º 2 do mesmo diz respeito, com a participação do consultor técnico.

Assim, o n.º 2 deste artigo 17.º estabelece um direito à designação do referido consultor, sendo que pode “(...) o arguido, o Ministério Público, o assistente e as partes civis designar um consultor técnico da sua confiança, o qual assiste e coadjuva na realização da perícia”. Podem, pois, estes interessados decidir exercer, ou não, este direito. Verificar-se-á uma nulidade processual, nos termos do n.º 5 deste artigo, nos casos em que, durante o inquérito, não foi dada a possibilidade aos interessados acima identificados de exercerem seu direito legalmente estabelecido, ou, tendo este sido exercido, o consultor técnico em causa sido de algum modo impedido de assistir ou coadjuvar na realização da perícia.



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

[Handwritten notes and signatures in the top right margin]

247. Artigo 18.º - Aplicação

Foram introduzidas alterações a este artigo, passando este a ter a seguinte redacção:

"[o] disposto nos artigos 15.º a 17.º aplica-se ao crime previsto no artigo 269.º do Código Penal no que se refere a géneros alimentícios."

A presente alteração visa fazer com que o regime sancionatório penal relativo aos crimes praticados por pessoas colectivas, contemplado na proposta de lei, seja aplicável ao crime previsto no artigo 269.º do Código Penal apenas no que se refere a géneros alimentícios, estando pois excluindo o crime de corrupção de substâncias medicinais. Com efeito, a presente lei regula a segurança alimentar, sendo que, do seu âmbito de aplicação, tal como previsto no n.º 2 do artigo 2.º, estão expressamente excluídos os medicamentos.

A Comissão está ciente de que a solução plasmada neste artigo pode ter impacto na aplicação harmoniosa do artigo 269.º do Código Penal, podendo, assim, surgir problemas práticos, tendo sublinhado junto do Governo que, caso este pretenda que uma extensão semelhante à consagrada no artigo 18.º da proposta de lei se aplique ao crime de corrupção de substâncias medicinais, deve ser apresentada uma proposta de lei neste sentido.

248. Artigo 19.º - Infracções administrativas

Conforme já explanado, de modo a resolver de forma mais perfeita os possíveis conflitos de competência entre diferentes serviços públicos, e depois da análise levada a cabo pela Comissão e pelo proponente, foi aditado um n.º 3 ao artigo 19.º, com a seguinte redacção: *"[c]aso um facto constitua simultaneamente uma infracção*



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

Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

administrativa prevista no presente artigo e uma outra prevista noutra diploma legal, apenas é sancionada a infracção administrativa cuja sanção seja mais grave.”.

Assim, em primeiro lugar reconhece-se a possibilidade de uma conduta se subsumir, simultaneamente, a infracções distintas que se encontram previstas em diferentes diplomas legais; nesta senda, em segundo lugar estipula-se, que, em tais casos, será aplicada apenas uma das legislações chamadas à colação; nestes termos, em terceiro lugar, estipula-se que o critério para determinar qual a legislação a aplicar é o da gravidade da sanção. Note-se, a respeito deste último ponto, que a aplicação deste critério pressupõe uma análise comparativa dos diferentes diplomas podem estar em causa.

249. Artigo 20.º - Sanções acessórias

A moldura sancionatória de 6 meses a 2 anos, prevista no n.º 1 do presente artigo, foi alterada para a moldura de 1 mês a 1 ano, com o objectivo de garantir uma harmonia com a moldura penal das penas acessórias previstas no artigo 16.º.

250. Artigo 22.º - Reincidência

Por questões de natureza técnica, registaram-se pequenas alterações de redacção no n.º 1 deste artigo na versão em língua chinesa da proposta de lei.

251. Artigo 25.º - Não punibilidade

Foram introduzidas alterações, passando a redacção deste artigo a ser a seguinte:

“[n]ão é punível aquele que, antes da intervenção da autoridade ou da denúncia



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

[Handwritten signatures and initials]

e não tendo causado ofensa à integridade física de outrem, voluntariamente retirar da circulação os géneros alimentícios ou os produtos com estes relacionados a que se referem os artigos 13.º e 19.º, e cumulativamente:

(1) Declarar ao IACM a existência dos referidos géneros alimentícios ou produtos com estes relacionados, respectivas quantidades e local onde se encontram;

(2) Proceder, devidamente, à selagem dos referidos géneros alimentícios ou produtos com estes relacionados, a fim de evitar o seu consumo ou uso por parte do público.”

Estas alterações tiveram por objectivo a clarificação das desta disposição.

252. Artigo 28.º - Relação de trabalho

Registaram-se meros aperfeiçoamentos de natureza técnica.

253. Artigo 29.º - Direito subsidiário

Foi aditada a referência ao Código de Processo Penal.

254. Artigo 30.º - Revogação

(1) Foram introduzidas alterações neste artigo, tendo sido alargado o âmbito da revogação, passando a incluir-se a alínea a) do artigo 21.º e os artigos 42.º a 44.º da Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho, que estabelece o regime jurídico das infracções contra a saúde pública e contra a economia.



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

[Handwritten signatures and initials]

(2) A inclusão, na lista de normas a revogar, da referida alínea a) do artigo 21.º permite a construção de um sistema jurídico mais coerente.

(3) Ademais, uma vez que os artigos 42.º a 44.º da Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho, estabelecem as definições e classificações de géneros alimentícios e estando estas previstas na presente proposta de lei, os referidos artigos deixam de ser necessários.

(4) Note-se que, como decorrência das revogações expressas acima referidas, é revogado, ainda que tacitamente, o artigo 7.º da Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho, bem como as referências aos artigos 20.º e 21.º, no artigo 8.º daquela, e ao artigo 20.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 17.º.

255. Artigo 31.º - Entrada em vigor

A *vacatio legis* inicialmente estabelecida era de 90 dias, no entanto, depois da análise da proposta de lei pela Comissão e pelo proponente, aquela foi alterada para 180 dias, no sentido de se dar mais tempo de preparação tanto ao Governo como aos sectores de actividade pertinentes.

IV

Conclusões

Apreciada e analisada a presente Proposta de Lei, a Comissão:

1. É de parecer que a Proposta de Lei reúne os requisitos necessários para a apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário desta Assembleia Legislativa; e,



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

2. Mais sugere que, na reunião plenária, o Governo seja convidado a fazer-se representar, no sentido de poderem ser prestados os esclarecimentos que se entendam necessários.

Macau, 26 de Fevereiro de 2013.

A Comissão,

Chan Chak Mo
(Presidente)

Lee Chong Cheng
(Secretário)

Fong Chi Keong

Chui Sai Cheong

Ng Kuok Cheong

Vong Hin Fai



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

Chan Meng Kam

Ho Sio Kam

Mak Soi Kun



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

ANEXO

DADOS ESTATÍSTICOS FORNECIDOS PELO GOVERNO



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

Registo sobre as emergências de saúde
pública no período de 2000 a 2012

Classificação/ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Intoxicação alimentar colectiva	2	1	12	7	8	8	16	5	7	4	17	13	10
Infeção respiratória colectiva	--	--	--	--	7	9	12	11	12	453	46	47	101
Infeção colectiva por enterovírus	--	--	--	--	1	6	12	5	21	42	15	27	55
Infeção colectiva por gastroenterite viral	--	--	--	--	0	0	2	5	8	5	5	12	19
Caso de febre de dengue	0	1418	2	28	2	0	2	14	3	4	6	3	24
Caso de síndrome respiratória aguda grave (SARS)	--	--	--	1	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Caso de intoxicação por gás	--	--	--	--	--	1	1	--	--	--	1	2	1
Caso de intoxicação por remédios tradicionais chineses	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1
Outras doenças infecciosas	--	--	--	--	--	1	--	--	--	--	--	5	8

* O mecanismo de informação sobre doenças infecciosas colectivas foi melhorado gradualmente após a SARS de 2003

Handwritten signatures and initials:
Z
L
2
g
m
m



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

Prevenção, controlo e resposta a emergências de saúde pública de Macau e de interesse internacional, 2000 - 2012

Classificação/ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Emergências de saúde pública de Macau													
Febre de dengue	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Síndrome respiratória aguda grave (SARS)			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4º Jogos Asiáticos					✓								
1º Jogos da Lusofonia, Macau						✓							
Jogos Asiáticos em Recinto Coberto de Macau						✓							
Incidente da melamina								✓	✓				
Verificação e controlo da hipotermia								✓	✓	✓	✓	✓	✓
Contaminação da água potável do Edf. Sin Fong Garden							✓						
Epidemia da influenza tipo A (H1N1), em 2009										✓			
Incidentes com origem em cinzas volantes na zona de aterro de Ká										✓	✓	✓	✓
Hó de Macau												✓	
Prevenção e controlo de plastificante													

Handwritten signatures and initials:

- Top right: A large stylized signature.
- Below it: "fe" and "L2" with a checkmark.
- Further down: "21" with a checkmark.
- Bottom right: "3/4" with a checkmark, "m" with a checkmark, and "3" with a checkmark.

[illegible]



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

Registo sobre o número de casos e de pessoas que sofreram intoxicação alimentar entre 2000 e 2012

Classificação/ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Por bactérias	2(67)	--	10(124)	7(84)	4(395)	6(123)	12(139)	4(46)	5(20)	3(84)	14(119)	9(129)	6(143)
Por substâncias químicas	--	--	1(4)	--	--	1(3)	--	--	1(3)	--	1(3)	--	--
Por toxinas biológicas	--	--	1(3)	--	--	1(3)	1(8)	--	--	1(6)	2(19)	--	1(3)
Por vírus	--	--	--	--	1(33)	--	2(9)	--	1(164)	--	--	2(5)	2(13)
Outros	--	1(3)	--	--	3(30)	--	1(4)	1(2)	--	--	--	2(9)	1(2)
Total	2(67)	1(3)	12(131)	7(87)	8(458)	8(129)	16(160)	5(48)	7(187)	4(90)	17(141)	13(143)	10(161)
Percentagem da ocorrência (contada por cada 10 mil indivíduos)	1.6	0.1	3.0	1.9	9.8	2.6	3.1	0.9	3.4	1.7	2.6	2.6	2.8

Observação: Os números fora dos parênteses referem-se ao número de casos e, dentro, ao de indivíduos

Origem dos dados: Centro de Prevenção e Controlo da Doença - Núcleo de Higiene Ambiental e Alimentar e Núcleo de Prevenção de Doenças Infeciosas e Vigilância de Doença