

Proposta de Lei n.º 58/XV

que pretende rever o regime jurídico dos produtos explosivos e substâncias perigosas

Contributos da APQuímica – Associação Portuguesa da Química,
Petroquímica e Refinação

Versão 1 – 14.07.2023

A APQuímica – Associação Portuguesa da Química, Petroquímica e Refinação (www.apquimica.pt) tomou conhecimento da Proposta de Lei n.º 58/XV, que pretende rever o **regime jurídico dos produtos explosivos e substâncias perigosas**, preparada pelo Governo, e que se encontra em discussão na Assembleia da República (AR), tendo sido aprovada em votação na generalidade, em 02.06.2023, e encontrando-se atualmente em discussão na especialidade, na Comissão AR de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias¹.

Entre os seus associados a APQuímica integra, nomeadamente, empresas fabricantes de produtos explosivos, assim como empresas fabricantes de algumas das substâncias referenciadas no Art. 4.º desta Proposta de Lei.

No sentido de melhor avaliar as novas disposições propostas, respetivos impactos e eventuais sugestões de melhoria, a APQuímica, em conjunto com os seus associados, encontra-se a analisar o texto da Proposta de Lei divulgada¹.

Apesar de não ter sido ainda possível analisar completamente esta Proposta de Lei, numa perspetiva de colaboração construtiva, atendendo à fase em que este processo legislativo se encontra atualmente, e sem prejuízo de outras questões que possam vir a ser identificadas em fase posterior, gostaríamos de desde já apresentar as dúvidas, comentários e propostas de melhoria que até à data identificámos, e que sumarmos neste documento, considerando em particular a **aplicação da futura Lei às “substâncias perigosas”**.

Face aos comentários e propostas de melhoria apresentados, gostaríamos de desde já manifestar a nossa total disponibilidade e interesse, da APQuímica em conjunto com os seus associados impactados por este tema, para a

¹ Cf. Proposta de Lei n.º 58/XV, divulgada em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=152387>.

apresentação de esclarecimentos e informações adicionais que possam ser úteis considerando o processo legislativo em curso, junto das várias entidades relevantes, e no formato que possa ser considerado mais adequado (por ex., através de contributos escritos, reuniões, etc.).

Como é sabido, as “substâncias perigosas” referenciadas no Art. 4º desta Proposta de Lei, nomeadamente ao nível do seu fabrico, armazenagem, transporte, manuseamento e colocação no mercado, estão sujeitas a um conjunto vasto de diferente regulamentação, nomeadamente legislação aplicável transversalmente a todos os produtos químicos e às atividades do setor, assim como legislação mais específica, para determinados usos / enquadramentos específicos.

Em concreto, o Regulamento CLP², relativo à classificação, rotulagem e embalagem de produtos químicos, define o universo de substâncias e misturas perigosas, através das disposições do seu Art. 3º.

Especificamente em termos de transporte é relevante considerar, nomeadamente, a regulamentação relativa ao transporte terrestre de mercadorias perigosas (ADR / RPE)³, que define na sua Parte 2 (Classificação) as classes de mercadorias (incl. substâncias e misturas) perigosas, bem como os restantes acordos para as demais modalidades de transporte (marítimo, aéreo, etc.).

Da análise que fazemos, parece-nos que a Proposta de Lei n.º 58/XV que foi preparada, reconhecendo o enquadramento legislativo diverso aplicável aos produtos químicos, pretende regulamentar, para além dos “produtos explosivos” referenciados no Art. 3º, também as “substâncias perigosas” discriminadas no seu Art. 4º, mas exclusivamente para os casos em que as mesmas se destinam ao “fabrico autorizado de produtos explosivos”, estabelecendo os “requisitos de licenciamento e de segurança aplicáveis aos armazéns” respetivos, assim como as “condições do exercício do seu comércio” apenas naquelas situações, conforme referenciado na alínea b) do n.º 1 do Art. 1º da Proposta de Lei.

Assim, e de acordo com a análise que fazemos ao texto desta Proposta de Lei, é nosso entendimento que a futura Lei não tem intenção de regulamentar quaisquer requisitos, incluindo de licenciamento de locais de armazenagem, ou outros requisitos, para as substâncias referenciadas no seu Art. 4º quando as mesmas se destinam a outros usos distintos do fabrico de explosivos, situações essas em que os requisitos a aplicar já estarão devidamente cobertos pela demais legislação aplicável aos produtos químicos e atividades do setor.

Neste enquadramento, e **para maior segurança jurídica e certeza de interpretação e de implementação das disposições desta regulamentação**, para as empresas e demais atores envolvidos, de forma a evitar dúvidas sobre quais os usos / situações associados às substâncias referenciadas no Art. 4º que se encontram abrangidos ou excluídos da aplicação desta Lei, **consideramos importante que o texto da versão final da Lei a publicar adote uma maior clareza ao longo de toda a redação do documento relativamente à referência às “substâncias perigosas”**, aspeto que nos parece poder ser alvo de melhoria considerando a redação atual da Proposta de Lei.

² [Regulamento \(CE\) n.º 1272/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro, na sua atual redação.](#)

³ Versão mais atual a nível nacional à data aprovada pela [Portaria n.º 309-A/2021, de 17 de dezembro.](#)

Assim, e considerando a aplicação da futura Lei às “substâncias perigosas” referenciadas no Art. 4º, **propomos as seguintes melhorias de redação na Proposta de Lei**, no sentido de melhor clarificar quais as substâncias perigosas e respetivos usos / situações em que a futura Lei se aplicará, considerando a interpretação acima apresentada:

- 1. Rearranjo de redação na alínea b) do n.º 1 do Art 1º (objeto e âmbito da Lei);**
- 2. Complemento do n.º 3 do Art. 1º (exclusões do âmbito de aplicação da Lei) de forma a explicitar os usos / situações envolvendo substâncias perigosas que ficam excluídos da aplicação desta Lei;**
- 3. Complemento na redação do Art. 4º para explicitar de forma mais objetiva quais as substâncias perigosas e respetivos usos / situações abrangidos pela aplicação desta Lei;**
- 4. Revisão / reavaliação sistemática da utilização do termo “substâncias perigosas” ao longo do texto da Lei,**
 - **substituindo-o por “substâncias perigosas abrangidas”** sempre que relevante, de forma a efetuar melhor ligação ao Art. 4º (na redação proposta no ponto anterior) e assim explicitar, de uma forma mais objetiva, quais as substâncias e respetivos usos / situações às quais se aplicam as disposições dos artigos em causa,
 - **omitindo-o, nas situações em que as disposições envolvidas não são aplicáveis às “substâncias perigosas” referenciadas no Art. 4º**, mas aplicáveis exclusivamente aos “produtos explosivos”.

Numa perspetiva de colaboração construtiva, procurando ultrapassar as preocupações identificadas e concretizar as propostas acima referidas, apresentamos em detalhe nos pontos seguintes as nossas sugestões de alteração de redação ao texto da Proposta de Lei (sugestões de alteração assinaladas abaixo a **sombreado amarelo**):

1. Rearranjo de redação na alínea b) do n.º 1 do Art 1º (objeto e âmbito da Lei):

Art. 1º – Objeto e âmbito

1 – A presente lei estabelece o regime jurídico aplicável:

(...)

b) Às substâncias perigosas referidas no artigo 4.º **quando destinadas ao fabrico autorizado de produtos explosivos**, no que concerne aos requisitos de licenciamento e de segurança aplicáveis aos armazéns, assim como às condições do exercício do seu comércio ~~quando destinadas ao fabrico autorizado de produtos explosivos~~;

(...)

2. Complemento do n.º 3 do Art. 1º (exclusões do âmbito de aplicação da Lei) de forma a explicitar os usos / situações envolvendo substâncias perigosas que ficam excluídos da aplicação desta Lei:

Art. 1º – Objeto e âmbito

(...)

3 – Ficam excluídas do âmbito de aplicação da presente lei:

(...)

d) As substâncias perigosas referidas no artigo 4.º quando destinadas a outros usos que não o fabrico de produtos explosivos.

(...)

3. Complemento na redação do Art. 4º para explicitar de forma mais objetiva quais as substâncias perigosas e respetivos usos / situações abrangidos pela aplicação desta Lei:

Art. 4º – Substâncias perigosas **abrangidas**

1 – Para efeitos da presente lei consideram-se substâncias perigosas **abrangidas** as **seguintes** substâncias e as suas misturas, **quando destinadas ao fabrico de produtos explosivos**, que, devido às suas propriedades físicas ou químicas, apresentam risco para o homem ou para o ambiente, e relativamente às quais devem ser adotados procedimentos particulares de segurança, **designadamente as** pertencentes às seguintes classes, de acordo com os critérios do RPE:

- a) Classe 3: nitrometano, nitroetano, nitrocelulose em solução inflamável;
- b) Classe 4.1: nitrocelulose, enxofre, fósforo vermelho, alumínio em pó revestido, titânio, zircónio, magnésio, nitronaftaleno;
- c) Classe 4.2: carvão em pó, fósforo branco ou amarelo;
- d) Classe 4.3: metais alcalinos ou alcalino-terrosos, alumínio em pó sem ser revestido, magnésio em pó e zinco em pó;
- e) Classe 5.1: cloratos de metais alcalinos, perclorato de amónio, outros percloratos, cloritos, soluções de nitrato, nitratos de metais alcalinos ou alcalino-terrosos, adubos de nitrato, nitritos, tetranitrometano, peróxido de hidrogénio, peróxidos de metais alcalinos ou alcalino-terrosos, permanganatos;
- f) Classe 5.2: toda a família de peróxidos e hidroperóxidos, perácidos e peresteres;
- g) Classe 6.1: nitrobenzeno, dinitrobenzeno, nitrotolueno, dinitrotolueno.

2 – Para as substâncias perigosas abrangidas, referidas no número anterior, aplicam-se condições específicas no que concerne ao exercício do seu comércio, assim como requisitos de licenciamento e de segurança para os armazéns respetivos, de acordo com o estabelecido na presente lei.

4. Revisão / reavaliação sistemática da utilização do termo “substâncias perigosas” ao longo do texto da Lei:

- **substituindo-o por “substâncias perigosas abrangidas”** sempre que relevante;
[esta melhoria na redação da Lei permitirá efetuar uma melhor ligação ao Art. 4º (na redação proposta no ponto anterior) e assim explicitar, de uma forma mais objetiva, quais as substâncias e respetivos usos / situações às quais efetivamente se aplicam as disposições dos artigos em causa]
- **omitindo-o, nas situações em que as disposições envolvidas não são aplicáveis às “substâncias perigosas” referenciadas no Art. 4º**, mas aplicáveis exclusivamente aos “produtos explosivos”.
[de facto identificámos que a Proposta de Lei, em algumas situações, quando pretende identificar em termos gerais os produtos visados, por exemplo nos títulos dos Capítulos, optou por referenciar o termo global “produtos explosivos e substâncias perigosas”, mesmo em situações / Capítulos onde as disposições específicas constantes dos Artigos em causa se aplicam exclusivamente a “produtos explosivos” e não às “substâncias perigosas” referenciadas no Art. 4º. A título de exemplo, podemos referenciar o Capítulo X da Proposta de Lei, com o título “Importação, exportação, transferência e trânsito de produtos explosivos e substâncias perigosas”, sendo que os Artigos 101º a 106º que o compõem integram disposições exclusivamente destinadas aos “produtos explosivos” e não às “substâncias perigosas” referenciadas no Art. 4º]

Do nosso ponto de vista, esta revisão / reavaliação sistemática da utilização do termo “substâncias perigosas” ao longo do texto da Lei, conforme acima proposto, será de grande importância para uma maior segurança jurídica e certeza de interpretação e de implementação das disposições desta regulamentação, para as empresas e todos os restantes atores envolvidos.

Por fim, gostaríamos ainda de aproveitar a oportunidade para mencionar as seguintes dúvidas / comentários adicionais desde já identificados nesta fase, considerando a Proposta de Lei divulgada:

- a) Relevância de melhor clarificar quais os locais de armazenagem / “armazéns” visados nesta regulamentação. De facto, percebemos que um dos objetivos desta Lei é, entre outros aspetos, regulamentar os “requisitos de licenciamento e de segurança aplicáveis aos armazéns” para as “substâncias perigosas” discriminadas no Art. 4º, nos casos em que as mesmas se destinam ao “fabrico autorizado de produtos explosivos”, tal como discutido anteriormente.

No entanto, considerando o texto atual da Proposta de Lei, não nos parece claro se é objetivo regulamentar esses requisitos apenas para os armazéns dessas substâncias localizados em estabelecimentos de fabrico de explosivos, ou se, pelo contrário, será objetivo regulamentar a armazenagem dessas substâncias em qualquer local (incluindo a armazenagem das substâncias em causa nos estabelecimentos dos fabricantes e distribuidores respetivos, onde não existe fabrico de produtos explosivos).

Para maior segurança jurídica e certeza de interpretação e de implementação das disposições desta regulamentação, para as empresas e demais atores envolvidos, consideramos importante que a versão final do texto da Lei a publicar deixe claro este aspeto.

Salientamos que as duas tipologias de situações acima referidas poderão ser bastante distintas, e em alguns casos, alguns dos requisitos previstos na atual Proposta de Lei poderão não ser exequíveis / operacionalizáveis / relevantes, podendo até ser desproporcionados em algumas situações, quando se considera a armazenagem daquelas substâncias nos estabelecimentos dos fabricantes / distribuidores respetivos, onde não existe fabrico de explosivos (*ver também questões adicionais nos pontos seguintes*).

- b) Em termos de locais de armazenagem, a Proposta de Lei explicita os mesmos como “armazéns”, “paióis” e “paiolins”. É de referir, no entanto, que poderão existir situações em que o armazenamento de algumas das substâncias referenciadas no Art. 4º poderá não ser efetuado neste tipo de locais / estruturas, mas por exemplo em tanques ou depósitos ao ar livre, nomeadamente no caso de substâncias no estado líquido, em função das suas características quantidades envolvidas, etc.
- c) As substâncias referenciadas no Art. 4º da Proposta de Lei, apesar de poderem ser utilizadas, em vários dos casos, no fabrico de produtos explosivos, terão ainda, na maioria das situações, várias outras utilizações distintas. Nessas situações, o armazenamento daquelas substâncias em vários dos estabelecimentos, em particular nas empresas fabricantes e distribuidoras das substâncias em causa (onde não existe fabrico de produtos explosivos), poderá ser efetuado numa mesma estrutura única (tanque, depósito, etc.), por tipo de substância, e de uma forma não segregada em função da sua utilização final (*uso posterior para fabrico de produtos explosivos, ou outros usos distintos*). Se for objetivo desta Lei regulamentar requisitos de armazenagem também para estes locais (e não apenas para os armazéns localizados nos estabelecimentos de fabrico de explosivos – ver dúvida da alínea a) acima), alertamos que alguns dos requisitos previstos na atual Proposta de Lei poderão não ser exequíveis / operacionalizáveis / relevantes, podendo até ser desproporcionados em algumas situações, quando se considera a armazenagem daquelas substâncias nos estabelecimentos dos fabricantes / distribuidores respetivos (onde não existe fabrico de produtos explosivos).
- d) O n.º 4 do Art. 1º da Proposta de Lei (objeto e âmbito) efetua uma ligação entre esta regulamentação e o Regime Geral de Gestão de Resíduos (RGGR), nos seguintes termos:

Os requisitos de licenciamento e de segurança aplicáveis aos armazéns previstos na presente lei, aplicam-se às substâncias perigosas previstas no artigo 4.º abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, na sua atual redação, que aprova o regime geral da gestão de resíduos (RGGR).

Atendendo a que o RGGR é aplicável a resíduos, e as substâncias perigosas previstas no Art. 4.º desta Proposta de Lei são consideradas nos casos em que as mesmas se destinam ao “fabrico autorizado de produtos explosivos”, tal como discutido anteriormente, e atendendo ainda às questões referenciadas nos pontos anteriores, não nos parece claro quais as situações / locais de armazenagem de resíduos que se pretendem abranger através desta disposição.

Assim, para maior segurança jurídica e certeza de interpretação e de implementação das disposições desta regulamentação, para as empresas e demais atores envolvidos, consideramos importante que a versão final do texto da Lei a publicar deixe claro também este aspeto.

e) Relativamente ao **Nitrobenzeno** (CAS n.º 98-95-3)⁴, apesar de mencionado na alínea g) do n.º 1 do Art. 4º da Proposta de Lei, salientamos que não se trata de uma substância utilizada (de forma lícita ou ilícita) no fabrico de produtos explosivos, tanto quanto é do nosso conhecimento.

Trata-se de uma substância que não é inflamável, comburente, explosiva, ou que apresente outras características de perigosidade que nos pareçam relevantes do ponto de vista das matérias objeto desta regulamentação.

Questionamos assim a pertinência de incluir menção a esta substância no referido Art. 4º, parecendo-nos que a mesma poderá ser eliminada do contexto desta legislação.

Sem prejuízo de outros comentários, dúvidas e/ou sugestões de melhoria que possam vir a ser identificados em fase seguinte, reiteramos uma vez mais a nossa total disponibilidade e interesse, da APQuímica em conjunto com os seus associados impactados por este tema, para a apresentação dos esclarecimentos e informações adicionais que possam ser úteis, junto das várias entidades relevantes, e no formato que possa ser considerado mais adequado (por ex., através de contributos escritos, reuniões, etc.), considerando desde logo as preocupações e propostas deste documento, bem como o procedimento legislativo em curso e/ou outras questões relevantes que possam ser identificadas neste âmbito.

APQuímica,

Versão 1, 14 de julho de 2023

⁴ A classificação de perigosidade do Nitrobenzeno (CAS n.º 98-95-3), de acordo com as classes de mercadorias perigosas previstas na Regulamentação ADR / RPE, e de acordo com a classificação harmonizada estabelecida pelo Anexo VI do Regulamento CLP é a seguinte:

Regulamentação ADR / RPE:

N.º ONU 1662

Classe 6.1 – Matérias tóxicas / Código de classificação: T1 – Matérias tóxicas sem perigo subsidiário, orgânicas, líquidas

Anexo VI do Regulamento CLP:

Toxicidade aguda (Acute Tox. 3)

Carcinogenicidade (Carc. 2)

Toxicidade reprodutiva (Repr. 1B)

Toxicidade para órgãos-alvo específicos – exposição repetida (STOT RE 1)

Perigosidade para o ambiente aquático (Aquatic Chronic 3)



A APQuímica é a associação de referência para o Setor da Química, Petroquímica e Refinação em Portugal e a entidade gestora do Cluster de Competitividade da Petroquímica, Química Industrial e Refinação. Integra mais de 60 associados, entre grandes empresas industriais, PME, startups, universidades, centros de I&DT e outras entidades com atividade relevante ao longo da sua cadeia de valor.

www.apquimica.pt