

Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia da
República

Registo

V. Ref.^a

Data

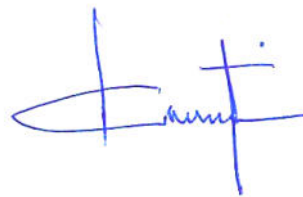
08-03-2023

ASSUNTO: Proposta de Lei n.º 58/XV/1.ª (GOV) - Revê o regime jurídico dos produtos explosivos e das substâncias perigosas

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo à [Proposta de Lei n.º 58/XV/1.ª \(GOV\)](#) - Revê o regime jurídico dos produtos explosivos e das substâncias perigosas, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência dos GPs da IL, do PCP, da DURP do PAN e DURP do L, na reunião de 8 de março de 2023 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROPOSTA DE LEI Nº 58/XV/1ª

Revê o regime jurídico dos produtos explosivos e das substâncias perigosas

PARTE I – CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Governo apresentou à Assembleia da República, em 2 de fevereiro de 2023, a Proposta de lei nº 58/XV/1ª – “Revê o regime jurídico dos produtos explosivos e das substâncias perigosas”.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 167.º, na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e, igualmente, no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República de 7 de fevereiro de 2023, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicitou pareceres ao Conselho Superior da Magistratura (recebido em 22/03/23), à Ordem dos Advogados (recebido em 16/03/23), ao Conselho Superior do Ministério Público, e à ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses (recebido em 22/03/23).

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

O Governo não juntou quaisquer estudos, documentos ou pareceres que tenham fundamentado a apresentação da proposta de lei, pelo que a iniciativa legislativa não cumpre o disposto no n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, respeitante aos requisitos formais dos projetos e propostas de lei, que dispõe o seguinte: *“As propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado, bem como das tomadas de posição das entidades ouvidas pelo Governo no âmbito do procedimento da respetiva aprovação”*.¹

I. b) Objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A presente iniciativa legislativa visa congregar num único diploma o quadro legislativo que regulamenta a produção, importação, exportação, comércio, detenção, armazenagem e emprego de produtos explosivos e das matérias perigosas que se encontra disperso e, do mesmo passo, proceder à sua atualização (*cf. Exposição de motivos*).

A proposta de lei, com exclusão da utilização de produtos explosivos e das matérias perigosas pelas Forças Armadas, vem regulamentar todo o processo de produção e comercialização de substâncias explosivas, *“estabelecendo um processo de licenciamento e de comunicação por via digital com os operadores de mercado, agilizando processos sem descuidar as garantias de segurança que devem ser inerentes a este setor de atividade”*, e mantém a competência da Polícia de Segurança Pública para o licenciamento e fiscalização destas disposições legais.

Em concreto, a iniciativa legislativa é composta por 173 artigos, distribuídos por dezasseis capítulos atinentes às seguintes matérias: Disposições gerais; Produtos explosivos, substâncias perigosas, divisões de risco e grupos de compatibilidade; Classificação dos

¹ Em idêntico sentido, o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe, no n.º 1 do artigo 6.º, que *«os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas»*. Dispõe ainda, no n.º 2, que *«no caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo»*.

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

estabelecimentos, paióis e paiolins; Exercício das atividades de fabrico, comércio e emprego de produtos explosivos; Disposições comuns; Licenciamento de estabelecimentos, paióis, paiolins e armazéns; Regras aplicáveis ao fabrico, armazenagem, eliminação, comércio, emprego e transporte de produtos explosivos e substâncias perigosas; Fabrico, armazenagem e eliminação de produtos explosivos; Regras específicas para o exercício da atividade comercial; Importação, exportação, transferência e trânsito de produtos explosivos e substâncias perigosas; Disponibilização, aquisição e emprego de produtos explosivos; Espetáculos pirotécnicos; Transporte e carregamento em comum; Fiscalização de produtos explosivos e substâncias perigosas; Responsabilidade criminal e contraordenacional; Disposições complementares, transitórias e finais, que inclui a norma revogatória da legislação que a proposta de lei pretende atualizar, bem como a norma que determina a entrada em vigor da iniciativa.

A proposta de lei em apreço procede à revogação dos seguintes diplomas: artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 36 874, de 17 de maio de 1948, na sua redação atual; Decreto-Lei n.º 521/71, de 24 de novembro, na sua redação atual; Decreto-Lei n.º 376/84, de 30 de novembro, na sua redação atual; Decreto-Lei n.º 303/90, de 27 de setembro, na sua redação atual; Decreto-Lei n.º 107/92, de 2 de junho; Decreto-Lei n.º 35/94, de 8 de fevereiro; artigos 6.º a 10.º do Decreto-Lei n.º 265/94, de 25 de outubro, na sua redação atual; Decreto-Lei n.º 139/2002, de 17 de maio, na sua redação atual; Decreto-Lei n.º 139/2003, de 2 de julho; Decreto-Lei n.º 87/2005, de 23 de maio; alíneas l) a n) e af) e ag) do n.º 5 do artigo 2.º e a alínea aa) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro, na sua redação atual; Portaria n.º 1231/2010, de 9 de dezembro, na sua redação atual; Portaria n.º 1307/2010, de 23 de dezembro, na sua redação atual; Portaria n.º 51/2014, de 28 de fevereiro.

A presente lei entra em vigor 120 dias após a data da sua publicação, com exceção da secção I do capítulo XV (Responsabilidade criminal) que entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Até à entrada em vigor da portaria prevista no n.º 2 do artigo 171.º, referente às taxas a cobrar pela prestação dos serviços e demais atos previstos na presente lei, mantêm-se em vigor as taxas previstas nos diplomas referidos na alínea b) do n.º 2 do artigo 173.º.

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

I. c) Enquadramento legal e antecedentes

O atual enquadramento legislativo relativo aos explosivos e artigos pirotécnicos encontra-se disperso por distintos diplomas, aprovados em momentos históricos diversos, alguns com mais de 40 anos de vigência.

O Decreto-Lei n.º 521/71, de 24 de novembro, cujas disposições legais ainda se mantêm em vigor, regulamenta os procedimentos de cadastro e fiscalização da produção, importação, exportação, comércio, detenção, armazenagem e emprego de substâncias explosivas e a prevenção da segurança nos locais utilizados para essas atividades, com exceção dos casos afetos às Forças Armadas.

Em 1984, com a publicação de Decreto-Lei n.º 376/84, de 30 de novembro, e respetivos regulamentos por este aprovado, desapareceu o conceito de substâncias explosivas até aí utilizado, surgindo então a designação de produtos explosivos e de matérias perigosas suscetíveis de reagir ou de se decompor com carácter explosivo, efetuando-se assim a separação física e legal entre estes. Este regime atribuía então competências à Inspeção de Explosivos para o licenciamento e fiscalização das suas disposições legais, bem como à Polícia de Segurança Pública (PSP), ao nível das suas funções policiais, em complemento àquelas que já possuía em função de outras disposições legais.

Em 1992, com a extinção da Inspeção de Explosivos, por força do Decreto-Lei n.º 107/92, de 2 de junho, as suas competências foram atribuídas à PSP, consolidando-se assim na esfera da PSP, a nível nacional, todas as competências legais no âmbito dos produtos explosivos e das matérias perigosas, conforme disposto na atual Lei Orgânica da PSP, aprovada pela Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

Face à evidência da necessária atualização do quadro normativo, o Decreto-Lei 139/2002, de 17 de maio, que aprovou o “Regulamento de Segurança dos Estabelecimentos de Fabrico e de Armazenagem de Produtos Explosivos”, foi concebido como a primeira peça de um processo de reforma do sector, dela muito carecido pela desatualização de normas legais. Esse ponto foi assinalado na exposição de motivos daquele diploma, na qual se sublinhou: *"O actual Regulamento sobre a Segurança nas Instalações de Fabrico e de Armazenagem de*

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Produtos Explosivos data de 1979 e mantém-se praticamente intocado até hoje, apenas com pequenos ajustamentos em 1985”.

Foi face à evolução tecnológica, quer do lado das matérias-primas usadas e dos processos de fabrico quer do lado da prevenção de acidentes, que se sentiu a necessidade de rever o regime de 1979, e mais ainda o de 1950, que se encontrava desajustado à realidade e às exigências da altura.

A reforma encetada em 2002 deparou com obstáculos que levaram a que fosse concedida a prorrogação por mais dois anos do prazo inicialmente previsto de um ano para adaptação da indústria do sector ao novo regime legal. Esta prorrogação foi operada pelo Decreto-Lei 139/2003, de 2 de julho, cessando a moratória no dia 17 de maio de 2005.

No entender do legislador de então, não foram, porém, dados os passos necessários para atingir os objetivos pretendidos, faltando um plano de ação que compatibilizasse as exigências de segurança e as características específicas que rodeavam a maioria das unidades de fabrico e armazenagem portuguesas que se estruturavam em organizações empresariais predominantemente familiares, muitas das vezes transmitidas de pais para filhos há gerações.

Também a evolução e as crescentes preocupações de segurança, nomeadamente atentos os atentados terroristas que o mundo conheceu, e as ameaças constantes à sua proliferação, determinaram que todo o sector fosse repensado, a fim de que fossem criadas condições efetivas para o seu desenvolvimento em moldes modernos.

De igual forma, constituiu séria preocupação o facto de periodicamente ocorrerem acidentes em unidades produtivas do sector, afetando pessoas e bens que, salvaguardadas algumas normas elementares de segurança, poderiam ter sido poupadas.

Nessa sequência foi publicado o Decreto-Lei n.º 87/2005, de 23 de maio, no sentido de levar as empresas de fabrico e de armazenagem a ajustarem-se às novas necessidades de salvaguardar a segurança dos que trabalham nesta atividade e de todas as pessoas e bens que se encontram na sua envolvimento geográfica.

Com este diploma procurou-se ajustar o regime aprovado pelo Decreto-Lei 139/2002, sem nunca afastar os seus requisitos de segurança, e nalguns casos mesmo reforçar as suas

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

preocupações, nomeadamente quanto ao controlo efetivo da guarda e armazenamento de produtos explosivos, detonadores e substâncias perigosas, no sentido de criar um quadro de atividade produtiva mais seguro e ajustado às preocupações de segurança pública.

Como acima já foi afirmado, o atual quadro legislativo relativo à matéria objeto da presente iniciativa legislativa encontra-se plasmado em diversos diplomas, destacando-se os seguintes:

Decreto-Lei nº 376/84, de 30 de novembro – Aprova os seguintes regulamentos:

Regulamento sobre o licenciamento dos estabelecimentos de fabrico e de armazenagem de produtos explosivos;

Regulamento sobre o fabrico, armazenagem, comércio e emprego de produtos explosivos;

Regulamento sobre a fiscalização de produtos explosivos.

Decreto-Lei nº 35/94, de 8 de fevereiro – Altera as taxas dos Fundos de Substâncias Explosivas (FSE) e de Fiscalização de Explosivos e Armamento (FFEA).

Decreto-Lei nº 265/94, de 25 de outubro – Transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva 93/15/CEE, do Conselho de 5 de Abril, relativa à harmonização das legislações dos Estados Membros respeitantes à colocação no mercado e ao controlo dos explosivos para utilização civil.

Decreto-Lei nº 139/2002, de 17 de maio – Aprova o Regulamento de Segurança dos Estabelecimentos de Fabrico e de Armazenagem de Produtos Explosivos e revoga o Decreto-Lei nº 142/79, de 23 de maio, e as Portarias nº 29/74, de 16 de janeiro, 831/82, de 1 de setembro, e 506/85, de 25 de julho.

Decreto-Lei nº 139/2003, de 2 de julho – Prorroga, pelo período de dois anos, o prazo de caducidade dos alvarás e licenças de fabrico ou de armazenagem de produtos explosivos, fixado no artigo 3.º do Decreto-Lei nº 139/2002, de 17 de maio.

Decreto-Lei nº 87/2005, de 23 de maio – Define o regime aplicável por força da caducidade de alvarás e licenças dos estabelecimentos de fabrico e armazenagem de produtos explosivos.

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Quanto a antecedentes parlamentares respeitantes a matérias conexas com as da iniciativa legislativa em apreço, de acordo com o referido na Nota Técnica elaborada pelos serviços, verifica-se que, na legislatura em curso, foi rejeitado o Projeto de Lei n.º 388/XV/1.ª (PAN) - Aprova uma moratória para a utilização de artigos de pirotecnia e conseqüente substituição por artefactos silenciosos, jogos de luzes ou similares, considerando os impactos negativos dos artigos de pirotecnia tradicionais na saúde das pessoas, bem-estar animal e ambiente, com votos contra do PS, do PSD, do CH, do IL, do PCP e do BE, votos a favor do PAN e a abstenção do L.

Esta iniciativa teve origem na Petição n.º 255/XIV - Fogo Preso - Movimento de Apoio à Sobrevivência da Pirotecnia Portuguesa, cuja tramitação se encontra concluída.

PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

Dada a extensão e o grau de complexidade do diploma em apreço lamenta-se que o Governo não tenha remetido à Assembleia da República quaisquer pareceres habilitantes a uma análise fundamentada das alterações vertidas na proposta de lei.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de lei n.º 58/XV/1ª - “Revê o regime jurídico dos produtos explosivos e das substâncias perigosas”.
2. Com a presente iniciativa legislativa visa-se congregar num único diploma o quadro legislativo que regulamenta a produção, importação, exportação, comércio, detenção, armazenagem e emprego de produtos explosivos e das matérias perigosas que se encontra disperso e proceder à sua atualização.
3. A proposta de lei, com exclusão da utilização de produtos explosivos e das matérias perigosas pelas Forças Armadas, procede à regulamentação de todo o processo de produção e comercialização de substâncias explosivas, estabelecendo um processo de licenciamento e

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

de comunicação por via digital com os operadores de mercado, e mantém a competência da Polícia de Segurança Pública para o licenciamento e fiscalização destas disposições legais.

4. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de lei nº 58/XV/1ª – “Revê o regime jurídico dos produtos explosivos e das substâncias perigosas” reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXO

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

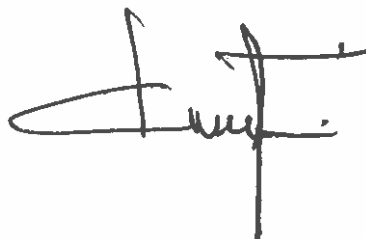
Palácio de S. Bento, 8 de março de 2023

A Deputada Relatora



(Emília Cerqueira)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)