



Região Administrativa Especial de Macau

Lei de Segurança Alimentar

Texto para consulta

Período de consulta: 1 de Novembro a 16 de Dezembro de 2011

**Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça
Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais**

Novembro de 2011

INTRODUÇÃO

Tendo sido registados, ao longo dos últimos anos, em diversos lugares do mundo incidentes de segurança alimentar de maior relevância, a preocupação de segurança alimentar torna-se cada vez mais notória. Neste contexto, o Governo da RAEM criou, em 2008, o “Grupo de Coordenação sobre a segurança dos produtos alimentares” que visa coordenar a fiscalização da segurança dos produtos alimentares e tomar medidas oportunas e adequadas em resposta às eventuais situações de emergência desta natureza. Embora a legislação vigente em Macau e o regime de fiscalização e controlo no âmbito de segurança alimentar sejam bastante eficazes, ao passo que a preocupação de segurança alimentar se torna cada vez mais notória, têm vindo a surgir problemas relativos à dispersão das disposições legais e das competências e à sobreposição e espaços vazios nas atribuições de supervisão. Em cumprimento das instruções do Chefe do Executivo, a Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça, o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais e demais serviços funcionais procedem à produção jurídica de uma lei de bases com vista a uma aplicação englobante sobre a segurança alimentar, de modo a integrar as actuais normas de segurança alimentar num diploma mediante este processo legiferente, bem como aperfeiçoar o sistema regulador nesta matéria, introduzindo nele os três aspectos chave para a garantia de segurança alimentar, i.e., avaliação, gestão e comunicação de riscos, tendo como referência as directrizes da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura e da Organização Mundial de Saúde e as experiências do Interior da China, Hong Kong e Singapura na legislação sobre esta matéria.

Nestes termos, a Direcção de Serviços de Assuntos de Justiça e o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais apresentam o documento de consulta da Lei de Segurança Alimentar, para auscultar as opiniões e sugestões dos diversos sectores da sociedade tendentes a aperfeiçoar o regime jurídico da segurança alimentar, podendo os interessados, através de qualquer dos meios abaixo indicados, aceder ao documento de consulta e apresentar as suas opiniões ou sugestões sobre o presente documento de consulta e outras matérias que cuidem merecerem de ser atendidas na elaboração da lei, sugestões e opiniões essas que poderão ser apresentadas no período compreendido entre 1 de Novembro e 16 de Dezembro de 2011.

Finda a consulta, iremos apresentar e publicar um relatório final com base nas opiniões e sugestões recolhidas. Caso pretenda manter a confidencialidade da sua identificação ou das suas opiniões e sugestões, no todo ou em parte, queira indicá-lo expressamente.

Locais para obtenção do documento:

Centro de Informações ao Público: Rua do Campo, n.º 188 – 198, Vicky Plaza

Centro de Serviços da RAEM: Rua Nova da Areia Preta, n.º 52

Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça: Rua do Campo, n.º 162, Edifício
Administração Pública, 1.º - 3.º andar

Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais: Av. Almeida Ribeiro n.º 163,
Edif. Sede do IACM

Centro Polivalente do IACM: Avenida da Praia Grande, n.º 762-804, Edifício
China Plaza, 2.º andar

Centro de Prestação de Serviços ao Público das Ilhas do IACM: Rua da Ponte
Negra, Bairro Social da Taipa, n.º 75K, Taipa

Posto de Atendimento e Informação Central do IACM: Avenida da Praia
Grande, n.º 762-804, Edifício China Plaza, 2.º andar

Posto de Atendimento e Informação de S. Lourenço do IACM: Rua de João
Lecaros, Complexo Municipal do Mercado de S. Lourenço, 4.º andar

Posto de Atendimento e Informação de T'oi Sán do IACM: Avenida de Artur
Tamagnini Barbosa, Edif. D. Julieta Nobre de Carvalho, Bloco “B”, r/c

Para consulta e *download* do texto para consulta:

Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça: <http://www.dsaj.gov.mo>

Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais: <http://www.iacm.gov.mo/>

Portal Jurídico de Macau: <http://www.macaolaw.gov.mo>

Meios de apresentação de opiniões e sugestões:

Endereço electrónico: info@dsaj.gov.mo

Telefone: 8987 2233

Fax: 2871 0445

Endereço postal: Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça -- Rua do Campo n.º

162, Edifício Administração Pública, 20.º andar, Macau.

Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais: Av. Almeida

Ribeiro n.º 163, Edif. Sede do IACM, Macau

I. Contexto da elaboração da Lei de Segurança Alimentar

No que respeita à fiscalização e controlo da segurança alimentar, em Macau como em muitos países e regiões, adopta-se o método de divisão do trabalho e sinergia entre os diversos serviços públicos, cabendo aos Serviços de Saúde, ao Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM), à Direcção dos Serviços de Turismo (DST), à Direcção dos Serviços de Economia (DSE) etc. assegurar a segurança alimentar e sendo, assim, relativamente dispersas as competências de fiscalização e controlo dos géneros alimentícios. Como por exemplo, compete à DST¹ o licenciamento e a ulterior fiscalização dos restaurantes, cabendo ao IACM a supervisão sobre os estabelecimentos de comidas e bebidas, mercados de vegetais e vendedores ambulantes e à DSE a superintendência dos estabelecimentos industriais de produção e transformação de géneros alimentícios e, ainda, a fiscalização da rotulagem dos géneros alimentícios. Sem necessidade de processo prévio, administrativo ou judicial, os Serviços de Saúde podem tomar as medidas indispensáveis à prevenção ou à eliminação de factores ou situações susceptíveis de pôr em risco ou causar prejuízos à saúde individual ou colectiva.

Dado que a fiscalização e controlo dos géneros alimentícios é efectuada por divisão do trabalho e sinergia entre os serviços públicos, as normas reguladoras desta matéria se encontram dispersas em vários diplomas legais de Macau, tais como O Código Penal (Artigo 269.º), Decreto-Lei n.º 50/92/M, «Lei de Rotulagem dos Géneros Alimentícios»,

¹ O Decreto-Lei n.º 16/96/M estabelece o regime regulador dos estabelecimentos hoteleiros e similares, no qual todos os estabelecimentos de comidas e bebidas são considerados "estabelecimentos similares" e subdivididos em diversos grupos. Nos termos do artigo 6.º do mesmo diploma, o licenciamento e fiscalização dos estabelecimentos dos Grupos 1 a 3 (restaurantes, salas de dança e bares) compete à DST, cabendo ao IACM licenciar e fiscalizar os estabelecimentos dos Grupos 4 e 5 (estabelecimentos de bebidas e estabelecimentos de comidas).

Lei n.º 6/96/M, «Regime Jurídico das Infracções contra a Saúde Pública e contra a Economia», Decreto-Lei n.º 16/96/M, «Regime de Actividade Hoteleira e Similar», Lei n.º 7/2003, «Lei do Comércio Externo», Regulamento Administrativo n.º 40/2004, «Controlo Sanitário e Fitossanitário», o Despacho do Chefe do Executivo n.º 556/2009 que estabelece os nomes específicos dos aditivos alimentares genéricos.

Existe em Macau um conjunto de actos normativos sobre a produção, importação, transporte, circulação e fornecimento dos géneros alimentícios, que servem de base aos serviços competentes para efectuarem as acções de controlo da segurança alimentar conforme as suas respectivas atribuições. Acontece, porém, que, com as exigências cada vez mais elevadas da segurança alimentar por parte da população em geral, vêm surgindo paulatinamente problemas nas diversas áreas não cabalmente supervisionadas pelas leis vigentes. A título exemplificativo, a legislação vigente regulamenta, mediante o regime de licenciamento, os estabelecimentos fornecedores de comidas, tais como restaurantes e casas de pasto, mas, até à data ainda não existem serviços públicos incumbidos de supervisionar os problemas da qualidade das comidas disponibilizadas pelos estabelecimentos de fornecimento de comidas para fora – “tipo take-away”. Além disso, constata-se uma insuficiência no actual regime de regulamentação em certas matérias, tais como a normalização da segurança alimentar, competência de inspecção de géneros alimentícios, medidas específicas caso surjam incidentes de segurança alimentar.

Devido à dispersão das disposições legais vigentes relativas à segurança alimentar e à falta de um conjunto de disposições legais sistematizadas e basilares da segurança alimentar, o Governo da RAEM encetou os trabalhos prévios de elaboração da Lei da segurança alimentar, tendo sido efectuados estudos de direito comparativo sobre as legislações do Interior da China, Hong Kong, Singapura e Macau relativas à segurança alimentar² e consultados instrumentos internacionais, incluindo a «Garantia da Segurança e Qualidade dos Alimentos: Manuais para fortalecimento dos sistemas nacionais de controlo dos alimentos» promulgado, em 2003, pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura e Organização Mundial de Saúde³ (adiante designado por Manuais). Com base disso, foi elaborado o projecto de Lei de Segurança Alimentar, que visa colmatar a insuficiência na regulamentação actual, e eliminando espaços jurídicos vários nas áreas do controlo da segurança alimentar.

Quanto à fiscalização e controlo da segurança alimentar, atendendo ao facto de que as competências estão atribuídas a vários serviços públicos devido, havendo carência de uniformidade no plano de execução da lei, o que contribui para a eventual diminuição da eficácia na fiscalização e controlo da segurança alimentar, a Lei de Segurança Alimentar em projecto definirá novamente o sistema de controlo da segurança alimentar, atribuindo ao Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM) os poderes que não estejam especialmente previstos na lei vigente e que envolvam exames, inspecção, recolha de amostras e análises dos géneros alimentícios e a aplicação de multas para

² O mapa comparativo dos diplomas legais das 4 regiões constitui um anexo ao presente documento de consulta.

³ Os interessados podem efectuar o download do texto integral no seguinte endereço de internet: http://www.who.int/foodsafety/publications/fs_management/guidelines_foodcontrol/en/

casos de infracção, cabendo ao IACM direcção das acções de fiscalização e controlo e aos demais serviços públicos a colaboração na execução da lei em prol da segurança alimentar de Macau.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura e a Organização Mundial de Saúde apresentou, através dos supracitados Manuais, uma série de propostas tendentes à instituição do sistema de garantia da segurança alimentar e à elaboração dos respectivos diplomas legais, diplomas esses que devem conter os três aspectos chave: avaliação, gestão e comunicação de riscos. A avaliação de risco consiste essencialmente em um processo científica de estimação dos efeitos adversos dos géneros alimentícios falsificados ou contaminados à saúde do corpo humano, através de recolha de amostras e análises dos géneros alimentícios disponibilizados no mercado, assim como caracterização dos riscos derivados dos géneros inseguros e constituição de uma base científica destinada à formulação de normas da segurança alimentar e à adopção das medidas de gestão dos riscos. A gestão de riscos constitui um processo em que os serviços competentes adoptam medidas de prevenção e controlo sobre os géneros alimentícios com riscos, tendo em conta os resultados da avaliação de risco, meios de protecção da saúde do consumidor, efeitos sobre as actividades comerciais e outros factores. A comunicação de risco refere-se ao processo de troca ou intercâmbio de informações com os serviços públicos competentes e as organizações internacionais quanto à gestão de segurança alimentar e a atempada divulgação ao público das informações sobre os riscos de segurança alimentar e a prevenção dos incidentes.

Com efeitos, quando o Interior da China, Hong Kong e Singapura procederam à legislação de segurança alimentar, acolheram, em diferentes graus, as propostas dos Manuais, tendo consagrado os três aspectos chave supracitados nos diplomas legais, como por exemplo, a Lei de Segurança Alimentar do Interior da China dispõe claramente que o Estado deve proceder ao estabelecimento do regime de avaliação de riscos na segurança alimentar relativos aos riscos biológicos, químicos e físicos nos alimentos e nos aditivos alimentares, definição das normas de segurança alimentar, instituição do plano de gestão de emergências para a segurança alimentar, etc. A legislação de Hong Kong «Public Health and Municipal Services Ordinance» dispõe expressamente sobre os poderes das autoridades competentes em definir as normas bacteriológica e química dos géneros alimentícios e das substâncias neles introduzidas, assim como regulamentar as matérias tais como rotulagem, marcas ou propaganda dos géneros alimentícios, tendo sido promulgados regulamentos sobre estas matérias, incluindo «*Colouring Matter in Food Regulations*», «*The Sweeteners in Food Regulations*», «*Food Adulteration (Metallic Contamination) Regulations*», etc.

Pelo exposto, durante o decurso da elaboração da Lei de Segurança Alimentar, para além de identificar as matérias que carecem de melhoramento nos actuais diplomas legais relativos à segurança alimentar, é preciso ter como referência os Manuais publicados pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura e a Organização Mundial de Saúde e as experiências avançadas das outras regiões, de modo a que a Lei de Segurança Alimentar não só está adequada à realidade da RAEM, articula-se também com os sistemas de prevenção e controlo dos incidentes de

segurança alimentar a nível internacional e inter-regional, cimentando, deste modo, uma base sólida para colaboração entre a RAEM e as organizações internacionais ou outros países e regiões no âmbito de segurança alimentar.

II. Prevenção e controlo dos incidentes de segurança alimentar

1. Criação do mecanismo de monitorização e avaliação dos riscos da segurança alimentar

Como se sabe, a esmagadora maioria dos géneros alimentícios disponibilizados nos mercados de Macau, designadamente, os géneros alimentares frescos, tais como carnes, aves, mariscos, vegetais, etc. são importados de outras regiões, sendo pouco relevante a percentagem dos géneros alimentícios de origem local no total do comércio. Para garantir a segurança e qualidade dos géneros alimentícios frescos, o IACM tem vindo a monitorizar, através do controlo sanitário e fitossanitário⁴, os géneros alimentícios frescos importados. Apesar disso, ainda existem riscos de contaminação ou deterioração dos géneros alimentícios frescos nos segmentos da cadeia de circulação, como por exemplo, nas fases de distribuição, venda a retalho, etc. Acresce que é indispensável a regular fiscalização sobre os microrganismos, contaminantes, aditivos e afins nos alimentos, susceptíveis de causar riscos ao corpo humano e ainda o cumprimento das normas de segurança alimentar. Neste contexto, é muito importante o estabelecimento do mecanismo de monitorização e avaliação, global e continuada, dos riscos na segurança alimentar

Da análise do directo comparativo constatou-se que nos países ou regiões vizinhos há normas reguladoras sobre a avaliação de riscos. Como por exemplo, nos termos da Lei de Segurança Alimentar do Interior da China, o estado institui o sistema de

⁴ O Regulamento Administrativo n.º 40/2004 estabeleceu as normas específicas do controlo sanitário e fitossanitário, tais como o objecto, competência, procedimento dessas acções ou medidas.

avaliação de risco sobre os géneros alimentícios, criando uma comissão de peritos, composta por especialistas nos domínios de medicina, agricultura, géneros alimentícios nutrição, etc., para avaliação de risco dos géneros alimentícios. Os resultados dessa avaliação servem como fundamento científico para definição e revisão de critérios de segurança alimentar e a implementação de fiscalização e controlo sobre esta matéria. Em Hong Kong, compete ao Centro de Segurança Alimentar dependente do Food and Environmental Hygiene Department efectuar estudos laboratoriais dos riscos alimentares e dos nutrientes, ensaios por amostragem relativos aos géneros alimentícios em três níveis, i.e., importação, distribuição e venda à retalho, ensaios microbiológicos e químicos, aconselhamento sobre critérios de segurança alimentar com base no resultado da avaliação de riscos local e experiências passadas ao nível internacional.

Dado que Macau ainda não dispõe de um mecanismo completo de avaliação de risco dos géneros alimentícios, propõe-se que, tendo em conta que os documentos publicados pelas organizações internacionais e os diplomas legais das regiões vizinhas na área da segurança alimentar, propõe-se que, ao legislar sobre a segurança alimentar, seja expressamente consagrada na Lei de Segurança Alimentar a criação de mecanismo de monitorização e avaliação dos géneros alimentícios na RAEM, o estabelecimento de um mecanismo de monitorização e avaliação dos géneros alimentares, incumbido de realização de ensaios de amostragem de géneros alimentícios de diversa natureza, análise das informações relativas à segurança alimentar tanto locais como do exterior, e ainda avaliação dos níveis de risco dos géneros alimentícios, lançando, deste modo, a

base científica para a fixação de critérios e segurança alimentar e adopção de medidas de gestão de risco.

2. Fixação de normas de segurança alimentar

No decurso da fiscalização e controlo quotidiano ou resposta aos incidentes no âmbito de segurança alimentar, as autoridades competentes actuam em função dos resultados das análises das amostras recolhidas, adoptando as correspondentes medidas de resposta em casos de não satisfação das normas de segurança, medidas essas cujos graus de severidade variam conforme a gravidade do excesso dos limites. Nestes termos, evidencia-se a importância das normas de segurança alimentar no mecanismo de avaliação e controlo de riscos.

Pelo exposto, as legislações das regiões vizinhas têm consagrado as disposições relativas às normas de segurança alimentar, estabelecendo as normas alimentares em actos normativos, como por exemplo, a Lei de Segurança Alimentar do Interior da China dispõe assim: As normas de segurança alimentar têm carácter de execução mandatária. Compete ao Departamento de Administração de Saúde do Conselho de Estado a formulação e promulgação das específicas normas nacionais de segurança alimentar, que comportam, designadamente, as disposições sobre os limites dos microrganismos patogénicos, resíduos de pesticida, resíduos dos medicamentos Veterinários, metais pesados, contaminantes e outras substâncias nocivas à saúde humana nos géneros alimentícios e produtos relacionados com os alimentos; categorias, âmbito de utilização e dosagem dos aditivos alimentares; exigências de rótulas, marcas e

instruções sobre a segurança e nutrição e condições higio-sanitárias na produção e exploração alimentar⁵. A legislação de Hong Kong «Public Health and Municipal Services Ordinance» dispõe que as autoridades competentes podem regulamentar sobre a composição de alimentos, normas bacteriológica e química e utensílios destinados para a preparação e conservação dos géneros alimentícios, assim como a rotulagem, marcas ou publicidade dos géneros alimentícios, como por exemplo, «*Colouring Matter in Food Regulations*», «*The Sweeteners in Food Regulations*», «*Food Adulteration (Metallic Contamination) Regulations*»⁶, etc.

No plano internacional, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura e a Organização Mundial de Saúde instituíram, nos anos 60 do século passado, a Comissão do Codex Alimentários, cujo propósito é a definição de normas alimentares e a publicação do Codex Alimentarius, para servirem ao Mundo como modelo e referências das normas de segurança alimentar, assim como a prestação de aconselhamento aos directores-gerais das duas Organizações supracitadas sobre os planos de execução das normas alimentares. O Codex Alimentarius tem um conteúdo rico e vasto, abrangendo os temas relacionados com as normas de segurança alimentar, tais como o uso de aditivos alimentares, a inspecção de géneros alimentícios importados e exportados, os critérios microbiológicos dos géneros alimentares e normas das substâncias nucleares e radioactivos, etc., bem como as normas de operações sanitários em estabelecidos de produção e exploração de géneros alimentícios, visando

⁵ Vide o disposto nos artigos 18.º a 20.º da «Lei de Segurança Alimentar» do Interior da China.

⁶ Vide o artigo 55 da «*Public health and municipal services ordinance*» de Hong Kong.

proporcionar orientações para produção segura e apropriado consumo de géneros alimentícios⁷.

Nos termos da legislação vigente em Macau, no caso de incumprimento das exigências de higiene, salubridade e segurança alimentar, ou de as mercadorias não terem sido aprovadas no controlo sanitário ou fitossanitário, podem ser aplicadas, designadamente, as seguintes medidas, como por exemplo, a proibição de entrada das mercadorias, devolução das mercadorias ao local de origem e destruição. Ademais, se a autoridade sanitária, no exercício das suas funções de prevenção de doenças, verificar situações susceptíveis de ameaçar ou prejudicar a saúde humana nos estabelecimentos de fornecimento de géneros alimentícios, pode adoptar as medidas adequadas para efeitos de prevenção ou repressão. Não obstante os determinados poderes atribuídos pela lei aos serviços públicos para tomar medidas adequadas à prevenção ou redução dos riscos de deflagração de incidentes ligados à segurança alimentar, actualmente a lei vigente não dispõe de normas microbiológicas, químicas e de outros contaminantes nos géneros alimentícios, o que constitui um obstáculo para as autoridades competentes efectuarem eficazmente a fiscalização e controlo da segurança alimentar.

Considerando que a definição das normas de segurança alimentar representam uma peça vital para todo o sistema de prevenção e controlo de segurança alimentar, e havendo na actual legislação uma insuficiência relativa a esta matéria, propõe-se que a Lei de Segurança Alimentar disponha expressamente sobre a necessidade da fixação de

⁷ Vide o Anexo IV dos "Manuais" em Inglês, págs. 29 e seguintes.

normas de segurança alimentar e que sejam publicas, por meio de actos normativos, as normas de segurança alimentar adequadas à realidade de Macau.

3. Controlo dos géneros alimentícios por rastreabilidade

A alimentação de Macau depende essencialmente da importação, sendo que os grossistas importam os géneros alimentícios a partir dos lugares de origem, vendendo-os aos outros distribuidores que, por sua vez, os encaminham para os consumidores finais. Quando surgirem géneros alimentícios que tiverem problemas de segurança alimentar, com os actuais mecanismos é difícil rastrear e identificar a fonte desses alimentos.

Para assegurar o apuramento da fonte dos géneros alimentícios aquando de surgimento de problemas de géneros alimentícios e facilitar a rastreabilidade das fontes de problemas por parte dos serviços competentes, há numerosos países ou regiões criaram o mecanismo de rastreabilidade dos géneros alimentícios, como por exemplo, a Lei de Segurança Alimentar promulgada no passado mês de Abril em Hong Kong que dispõe sobre o regime de registo dos importadores e distribuidores de géneros alimentícios, de modo a que as autoridades possam identificar e contactar, de uma forma célere, os operadores dos géneros alimentícios, procedendo a controlo e gestão em tempo útil. Nestes termos, propõe-se que, tendo como referência as experiências de Hong Kong e demais regiões, seja consagrado na Lei de Segurança Alimentar em elaboração a criação do mecanismo de rastreabilidade dos géneros alimentícios, o registo dos importadores e distribuidores dos géneros alimentícios, o reforço da fiscalização e controlo quanto às fontes e definição dos sujeitos de responsabilidade,

possibilitando a rastreabilidade e identificação atempada das fontes dos géneros alimentícios.

Para estabelecer mecanismos eficientes de gestão dos géneros alimentícios por rastreabilidade não basta o reforço da supervisão e controlo por parte do Governo nesta área, sendo de importância vital a colaboração e apoio dos sectores de géneros alimentícios, como por exemplo, a conservação das facturas ou registos de importação, garantia de importação por canais legítimos e satisfação das exigências higio-sanitárias dos alimentos, etc. colaboração pró-activa com as autoridades competentes na gestão por rastreabilidade e cumprimento rigoroso do dever de protecção da segurança dos géneros alimentícios.

4. Controlo sanitário e inspecção de géneros alimentícios

4.1 Controlo sanitário

Sendo os géneros alimentícios de Macau essencialmente importados do Interior da China ou do estrangeiro, os géneros alimentícios frescos, nos termos do Regulamento Administrativo n.º 40/4004 «Controlo Sanitário e Fitossanitário», estão sujeitos a verificação por amostragem nos postos fronteiriços ou nos mercados de distribuição, a fim de assegurar o higiene e segurança dos géneros alimentícios frescos destinados para o consumo público. Visto que o controlo desses géneros alimentícios importados já está regulamentado e implementado com eficácia, a futura Lei de Segurança Alimentar não vai introduzir alterações substanciais nesta parte.

4.2 Inspeção de géneros alimentícios

Para além dos géneros alimentícios frescos, há ainda outros géneros alimentícios, pré-embalados ou não, de mais variados tipos e em grande quantidade, que afectam a segurança alimentar de uma forma mais ampla. Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 50/92/M, relativo à Rotulagem dos Géneros Alimentícios e da Lei n.º 6/96/M «Regime jurídico das infracções contra a saúde pública e contra a economia», compete à Direcção dos Serviços de Economia fiscalizar o cumprimento do disposto da lei no tocante à rotulagem dos géneros alimentícios pré-embalados ou não, e o género alimentício anormal destinado para o consumo público, assim como aplicar sanções aos infracções. Contudo, na legislação vigente não está previsto um mecanismo de controlo de natureza permanente sobre os referidos géneros alimentícios. Quando se verificarem problemas com géneros alimentícios, adoptam-se geralmente os meios de sanção após o facto.

Nestes termos, propõe-se que na Lei de Segurança Alimentar seja criado um mecanismo de inspecção e controlo de géneros alimentícios, que funciona permanentemente, de harmonia com os dados resultantes da avaliação e monitorização de risco, e que procede, de uma forma continuada, à recolha de amostra e análise ou a inspecção especial dos géneros alimentícios à venda nos mercados, a fim manter-se constantemente a par das informações dos géneros alimentícios e detectar os riscos da segurança alimentar.

5. Clarificação das competências de supervisão sobre a segurança alimentar

Como foi exposto, o controlo dos géneros alimentícios nas suas diversas fases, tais como produção, transformação, importação, venda, etc. é feito por divisão do trabalho e sinergias entre os vários serviços funcionais, designadamente, o IACM, a DSE, a DST e DSS, sendo a distribuição das respectivas tarefas feita de seguinte maneira:

- (1) Compete à DSE o licenciamento dos estabelecimentos de produção e transformação de géneros alimentícios e de bebidas, fiscalização do cumprimento das disposições de rotulagem dos géneros alimentícios pré-embalados ou não, assim investigação dos actos criminosos, tais como a produção, importação, transporte, venda de géneros alimentícios anormais;
- (2) Cabe ao IACM efectuar o controlo sanitário e fitossanitário aos géneros alimentícios a importar; tomar as correspondentes medidas, no caso de incumprimento das exigências de higiene, salubridade e segurança alimentar, ou de as mercadorias não terem sido aprovadas no controlo sanitário ou fitossanitário; prevenir a entrada e circulação, nos mercados de Macau, dos géneros alimentícios frescos que tiverem problemas; supervisionar as casas de pasto classificados como os estabelecimentos de comidas e bebidas mediante o procedimento de licenciamento, efectuando a fiscalização, in loco, do cumprimento das disposições legais, designadamente o disposto relativo à higiene e limpeza;

- (3) A DST assegura o licenciamento dos estabelecimentos de comidas e bebidas classificados como restaurantes, salas de dança e bares e a fiscalização se estes satisfaçam as exigências da segurança, higiene, etc., assim como aplicação de sanções: advertências, multa e encerramento do estabelecimento e exigência aos responsáveis dos estabelecimentos para efectuar a regularização e a limpeza dentro de um prazo determinado, no caso de não satisfação dos requisitos;
- (4) Como um serviço público que assegura o sistema medicinal local, os Serviços de Saúde têm competência de exercer os poderes de autoridade sanitária, tomando as medidas adequadas para prevenir e eliminar as situações que ameacem ou prejudiquem a saúde da população, para além de prestar assistência aos indivíduos com intoxicação alimentar ou doença de origem alimentar.

Conforme se constata, os serviços públicos de supervisão, no desempenho das suas atribuições e com os mecanismos de sinergia entre os serviços públicos, asseguram a fiscalização dos géneros alimentícios em todas as fases da cadeia alimentar, desde a importação até ao fornecimento ao consumidor final, e a prevenção da ocorrência de incidentes de segurança alimentar. No entanto, verificam-se ainda espaços para melhoramento nos actuais mecanismos, como por exemplo, a falta de indicação clara, na legislação, sobre qual é o serviço competente para efectuar análises dos géneros alimentícios disponibilizados nos mercados, ou qual é o serviço incumbido de

fiscalização dos estabelecimentos que vendem géneros alimentícios sem necessidade da obtenção do licenciamento.

Nestes termos, o projecto da Lei de Segurança Alimentar propõe que, sem prejuízo das competências atribuídas aos outros serviços públicos, o IACM passe a ter competências para efectuar recolha de amostras e análises e aplicar multas e demais sanções acessórias correspondentes às infracções. Ademais, com vista a dar resposta pronta e eficaz aos incidentes de segurança alimentar, o IACM pode, consoante as circunstâncias específicas, adoptar ou fazer adoptar diversas medidas, tais como retirada, proibição de vendas ou destruição dos géneros alimentícios, ou ainda limpeza ou desinfectação obrigatórias das instalações, entre outras.

6. Medidas de controlo da segurança alimentar

A fim de prevenir a ocorrência de incidentes de segurança alimentar e, no caso de ocorrência, controlar a zona de influência, é necessário dotar aos serviços competentes as atribuições para tomada de medidas de controlo, por forma a enfrentar as situações que impliquem ameaça ou risco à segurança alimentar.

6.1 Medidas de controlo dos géneros alimentícios

Nas fases de produção, venda e circulação dos géneros alimentícios, se forem detectados casos de não satisfação dos requisitos higio-sanitários ou incidentes de segurança alimentar, devem ser tomadas medidas para impedir a entrada desses

produtos nos mercados ou a sua continuação de venda, de modo a evitar a ocorrência de incidentes de segurança alimentar ou o alargamento de influências dali resultantes.

Nestes termos, convém conferir aos serviços competentes os poderes adequados para tomar conta das situações de uma forma oportuna e adequada. A título exemplificativo, a determinação de retirada ou recolha de géneros alimentícios é uma medida importante para salvaguarda da segurança alimentar. Além disso, as medidas de controlo, tais como ordenar a proibição de importação de determinados géneros alimentícios por um certo período de tempo; determinar que certos géneros alimentícios sejam apreendidos, isolados ou destruídos e proibir a realização de actividades relativas a determinados géneros alimentícios são muito importantes para a prevenção de incidentes de segurança alimentar. Por isso, propõe-se que sejam consagradas na Lei de Segurança Alimentar as seguintes medidas de controlo sobre géneros alimentícios:

- (1) Retirada de géneros alimentares;
- (2) Limitação ou proibição da venda de géneros alimentares;
- (3) Proibição da importação de géneros alimentares;
- (4) Apreensão ou destruição dos géneros alimentícios, etc.

6.2 Medidas de controlo dos estabelecimentos

A satisfação ou não dos critérios higio-sanitários e de segurança alimentar constitui um dos factores que afectam directamente a saúde pública e a segurança alimentar depende indirectamente do cumprimento ou não das exigências de higiene dos estabelecimentos da sua produção, armazenamento e venda, pelo que é necessário fiscalizar o cumprimento do disposto relativo à sanidade ambiental mediante as vistoria e inspecção.

Como foi referido, os estabelecimentos de produção e exploração de géneros alimentícios existentes em Macau regem-se pelo disposto nos respectivos diplomas legais. Como por exemplo, nos termos do decreto-lei n.º 16/96/M, compete à Direcção dos Serviços de Turismo o licenciamento e a inspecção dos restaurantes, classificados como estabelecimentos similares do Grupo 1, cabendo ao Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais o licenciamento e a inspecção das casas de pasto e lojas de sopa de fitas e canjas e afins, qualificados como estabelecimentos similares do Grupo 5 e sendo de responsabilidade da Direcção dos Serviços de Economia o licenciamento e a inspecção de estabelecimentos de produção e transformação de géneros alimentícios. Os serviços de supervisão procedem a licenciamento desses estabelecimentos, baseando-se no cumprimento do disposto na lei quanto às condições higio-sanitárias. Se os estabelecimentos tiverem problemas ou incidentes de segurança alimentar devido à falta de condições higio-sanitárias, aos serviços de supervisão compete adoptar medidas nos termos da legislação vigente, como por exemplo, encerramento dos estabelecimentos.

Quando o IACM tiver sido dotado de competência específica para lidar com a segurança alimentar, passaria a adoptar medidas necessários, de modo a poder controlar a situação em tempo útil, no exercício das suas atribuições no âmbito de segurança alimentar, i.e., fiscalizar se os géneros alimentícios produzidos ou explorados pelos restaurantes satisfaçam os critérios higio-sanitários e de segurança alimentar. No caso de detectar falta das condições higio-sanitárias ou ameaça à segurança alimentar nesses estabelecimentos, o IACM notificará, por um lado, à entidade pública de licenciamento para dar seguimento no âmbito das suas atribuições e, por outro, procederá, nos termos da Lei de Segurança Alimentar, a adoptar as seguintes medidas de controlo sobre os estabelecimentos:

- (1) Limpeza e desinfectação de obras, instalações ou equipamentos;
- (2) Melhoramento de instalações ou equipamentos;
- (3) Encerramento provisório do estabelecimento, etc.

6.3 Medidas de proibição de géneros alimentícios

Nos termos do Regulamento Administrativo n.º 40/2004 «Controlo sanitário e fitossanitário», no caso de incumprimento das exigências de higiene, salubridade e segurança alimentar, ou as mercadorias não terem sido aprovadas no controlo sanitário ou fitossanitário, podem ser aplicadas, designadamente, as seguintes medidas, i.e., proibição de entrada das mercadorias ou devolução das mercadorias ao local de origem. Ademais, nos termos da Lei n.º 7/2003 «Comércio Externo», o Chefe do Executivo

pode, por razões de protecção da vida, da saúde ou da segurança das pessoas, proibir a importação, exportação de determinadas mercadorias. Embora na actual legislação já atribui às autoridades administrativas o poder de proibir a importação de determinadas mercadorias, com o intuito de melhor definir a responsabilidade de garantir a segurança alimentar, a Lei de Segurança Alimentar deixará bem clara que, a fim de proteger a vida e saúde da população, as autoridades competentes podem ordenar a proibição de importação ou exportação desses géneros alimentícios, , em casos de suspeita fundamentada de quaisquer riscos de segurança.

7. As acções de fiscalização

Para efeitos de prevenção de incidentes e eliminação de riscos no âmbito de segurança alimentar, é indispensável a fiscalização quotidiana. Actualmente, cabe às entidades da concessão de licença de restaurantes ou estabelecimentos industriais de géneros alimentícios a fiscalização do cumprimento das disposições legais relativas às condições ambiental e higiénica, assim como a aplicação de sanções e adopção de medidas, em casos de não satisfação dos requisitos previstos na lei. No futuro, reforçar-se-á a fiscalização e controlo de segurança alimentar, cabendo ao IACM efectuar a fiscalização. Se se verificar o incumprimento das disposições legais ou critérios higio-sanitários, o IACM, para além de aplicar as correspondentes sanções nos termos da Lei de Segurança Alimentar, notificará as entidades de supervisão, de modo a aplicar demais sanções aos estabelecimentos infractores, se for o caso. Por isso, o IACM

passará a efectuar sistematicamente inspecções conjuntas em articulação com demais serviços de supervisão, com vista a um melhor controlo sobre a segurança alimentar.

De resto, aquando da fiscalização efectuada pelas autoridades competentes, os responsáveis dos estabelecimentos devem prestar colaboração, facultando os agentes de fiscalização o apoio necessário para o desempenho das suas funções, sob pena de incidirem no crime de desobediência.

8. Mecanismo de gestão de incidentes da segurança alimentar

Para prevenir eficazmente a ocorrência de incidentes de segurança alimentar, o Governo da RAEM criou, em 2008, o “Grupo de Coordenação sobre a segurança dos produtos alimentares” que visa coordenar a fiscalização da segurança dos produtos alimentares e efectuar uma gestão oportuna e adequada dos incidentes de segurança alimentar. Na legislação vigente não está previsto um mecanismo específico para lidar com situações de emergência desta natureza, não havendo um plano previamente definido, que permita uma coordenação operacional das acções dos serviços públicos para fazer frente a essas ocorrências. No Interior da China, a Lei de Segurança Alimentar tem um capítulo dedicado para lidar com incidentes de segurança alimentar, no qual dispõe que caiba ao Conselho de Estado a formulação do plano de resposta à emergência de segurança alimentar.

Portanto, para possibilitar uma resposta célere aos incidentes de segurança alimentar, e tendo como referência as práticas do Interior da China e de outras regiões, a

Lei de Segurança Alimentar definirá claramente um mecanismo de tratamento dos incidentes de segurança alimentar. Ademais, propõe-se a formulação do plano de respostas às situações de emergência no âmbito de segurança alimentar, o estabelecimento de mecanismo e respectivas medidas em função da natureza e da gravidade dos incidentes, bem como a criação de uma Comissão de Segurança Alimentar, de nível mais elevado, incumbida de tratar dos incidentes de segurança alimentar mais relevantes, habilitado para activar o mecanismo de segurança alimentar de acções conjuntas dos serviços públicos pertencentes a diversas áreas governativas, de modo a efectuar resposta oportuna, célere e eficiente.

9. Divulgação e comunicação sobre a segurança alimentar

A par da avaliação e gestão de riscos, a comunicação de risco também constitui também uma parte chave do sistema estratégico da segurança alimentar. Na verdade, trata-se de um procedimento muito eficaz para reduzir os riscos de segurança alimentar, nos casos em que se efectua uma regular troca ou intercâmbio de informações quanto à gestão de segurança alimentar com outros serviços públicos competentes ou organizações internacionais, assim como a atempada divulgação ao público das informações de segurança alimentar, em relação à quais se incentiva o feedback dos operadores dos sectores relacionados. No âmbito de gestão interna sobre a segurança alimentar, a comunicação entre os serviços funcionais também é muito importante, dado que um intercâmbio de informações relativas aos riscos de segurança alimentar contribui muito positivamente para uma eficiente prevenção de incidentes de segurança

alimentar. De resto, a divulgação, junto da população, do conhecimento sobre a prevenção de intoxicação alimentar ou doenças de origem alimentar e a sensibilização do público para melhor conhecer e enfrentar os incidentes de segurança pública de diversa natureza contribuem para salvaguarda eficaz da saúde pública e prevenção de ocorrência de pânicos desnecessários.

Por isso, no projecto da Lei de Segurança Alimentar recomenda-se que o IACM seja dotado de atribuição para desenvolver acções de informação e educação de segurança alimentar, através das actividades públicas, palestras informativas, emissão de instruções, etc., reforçar a comunicação entre os diferentes sectores e quadrantes da RAEM no domínio de segurança alimentar, mediante a transmissão atempada de mensagens por diversos meios de comunicação social, e ainda efectuar comunicação e intercâmbio de informações relativa à segurança alimentar aos serviços competentes das regiões vizinhas utilizando ao mecanismo de ligação.

III. Regime sancionatório

1. Responsabilidade criminal

Nos termos das leis vigentes em Macau, os actos que põem em risco a segurança alimentar são qualificados como infracções criminais. Como por exemplo, o artigo 269.º do Código Penal dispõe o seguinte: o facto de na produção, fabrico, embalagem, transporte, tratamento ou outra actividade que sobre elas incida, de substâncias destinadas a consumo alheio, para serem comidas, mastigadas, bebidas, as corromper, alterar, falsificar ou reduzir o seu valor nutritivo, e criar deste modo perigo para a vida ou perigo grave para a integridade física de outrem, constitui crime; outrossim, o artigo 20.º da Lei n.º 6/96/M, «Regime jurídico das infracções contra a saúde pública e contra a economia» reza assim: quem produzir, fabricar, transportar, armazenar, vender, ou importar, 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, pratica um crime e é punido criminalmente.

Atendendo ao facto de que a actual legislação já prevê a responsabilidade criminal das pessoas que põem em risco a segurança alimentar, convém, ao elaborar a Lei da Segurança Alimentar, aprofundar os estudos sobre se as disposições vigentes são suficientemente englobantes e efectuar análises sobre se as sanções vigentes relativas à segurança alimentar produzem suficientes efeitos dissuasores.

2. Infracções administrativas

Propõe-se que sejam qualificados como infracções administrativas os actos que representam ameaça à saúde pública sem contudo atingir o grau de tornar-se um crime, como por exemplo, os actos de produção, exploração, transporte, importação ou exportação de géneros alimentícios que não satisfaçam as exigências de segurança alimentar, sem causarem risco à saúde pública. Daí resulta que competiria aos serviços competentes intervir neles e aplicar sanções. Quanto à infracções criminais previstas na Lei da Segurança Alimentar e relacionadas com a segurança alimentar, às quais correspondem sanções ligeiras, como por exemplo, infracções puníveis só com pena de multas, é conveniente ponderar a hipótese de integrá-los na categoria de infracções administrativas, passando a competir aos órgãos administrativos sancioná-las, evitando, deste modo, os trâmites de julgamento no tribunal, reduzindo a demora processual e elevando a eficiência na implementação da lei.