



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/VI/2018

Assunto: Proposta de Lei intitulada “Lei de bases de gestão das áreas marítimas”

I – Introdução

1. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau apresentou, no dia 19 de Dezembro de 2017, a Proposta de Lei intitulada “Lei de bases de gestão das áreas marítimas”, a qual foi admitida através do Despacho n.º 17/VI/2018 do Senhor Presidente da Assembleia Legislativa, nos termos regimentais.
2. A Proposta de Lei foi apresentada, discutida e votada na generalidade em reunião plenária realizada no dia 16 de Janeiro de 2018, tendo sido aprovada por unanimidade com 30 votos a favor.
3. Nesta mesma data esta Proposta de Lei foi distribuída a esta Comissão para efeitos de apreciação na especialidade e emissão de parecer até ao dia 16 de Março de 2018, nos termos do Despacho n.º 77/VI/2018 do Presidente da Assembleia Legislativa.
4. No entanto, devido à grande complexidade dos trabalhos relativos à Proposta de Lei em apreciação, a Comissão necessitou de solicitar a prorrogação do prazo originalmente concedido pelo Senhor Presidente da Assembleia Legislativa até ao dia



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.

15 de Julho de 2018, para a apreciação na especialidade da Proposta de Lei, solicitação que foi gentilmente acolhida.

5. A Comissão procedeu à análise da Proposta de Lei num total de 5 reuniões realizadas nos dias 01 e 07 de Fevereiro, 23 de Abril, 16 de Maio e 28 de Junho de 2018. A Comissão contou com a presença de representantes do Governo na reunião realizada no dia 07 de Fevereiro e no dia 16 de Maio de 2018.

6. A par das reuniões da Comissão, foram realizadas várias reuniões de trabalho entre as Assessorias da Assembleia Legislativa e do Governo, com vista ao aperfeiçoamento técnico da Proposta de Lei.

7. Em 01 de Junho de 2018, o Governo apresentou uma nova versão da Proposta de Lei que, em parte, reflecte as opiniões expressas no seio da Comissão e a análise técnico-jurídica efectuada pela Assessoria da Assembleia Legislativa.

8. Ao longo do presente Parecer, as referências aos artigos serão feitas com base na versão final da Proposta de Lei, excepto quando seja conveniente fazer referência à versão inicial, como tal devidamente identificada.

II – Apresentação

9. A Nota Justificativa informa, com vista à apresentação do contexto desta iniciativa legislativa, que:

“Em 20 de Dezembro de 2015, o Conselho de Estado, através do Decreto n.º 665,



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

publicou o Mapa da Divisão Administrativa da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, o qual determina claramente as áreas terrestres e marítimas sob a jurisdição da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM, e entrou em vigor no mesmo dia. O Governo da RAEM mandou publicar o respectivo decreto do Conselho de Estado através do Aviso do Chefe do Executivo n.º 128/2015 e, desde então, a RAEM passou a administrar, oficialmente e nos termos da lei, uma área marítima que abrange 85 km².

Anteriormente, a RAEM, com base na jurisdição sobre as tradicionais áreas marítimas, formou uma série de regimes e regras relativos à gestão das mesmas. Porém, tendo em conta que no passado não havia áreas marítimas claramente definidas, falta ainda, dentro daqueles regimes e regras em vigor, um conjunto de normas jurídicas mais completas, orientadoras e de princípio, designadamente, no âmbito da política de gestão do uso, exploração e protecção das áreas marítimas.

O regime de gestão do uso, exploração e protecção das áreas marítimas constitui um elo importante no trabalho de aperfeiçoamento das normas jurídicas da RAEM no âmbito das áreas marítimas, estando relacionado com o sentido e o plano de desenvolvimento da sociedade, bem como com a vida de toda a população da RAEM. Depois de analisar e tomar como referência o regime de gestão do uso e protecção das áreas marítimas do Interior da China, o Governo da RAEM efectuou uma consulta pública durante um período de 30 dias, entre 15 de Novembro e 14 de Dezembro de 2016, sobre a Lei de bases de gestão das áreas marítimas.”.

10. No que diz respeito ao enquadramento geral a Nota Justificativa da Proposta de Lei



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

g V |
Cla

refere que:

“No objecto da proposta de lei, determina-se que a Lei de bases de gestão das áreas marítimas tem por objectivo regulamentar os princípios gerais e o enquadramento da gestão das áreas marítimas da RAEM, incluindo as bases do regime jurídico relativo à gestão das áreas marítimas, a relação entre o órgão coordenador e as entidades competentes e o respectivo mecanismo de funcionamento.

es
M
A
L

No sentido de clarificar o conceito das áreas marítimas, na proposta de lei sugere-se que seja considerada como área marítima o espaço marítimo determinado na menção descritiva da delimitação da divisão administrativa da RAEM constante do Decreto do Conselho de Estado da República Popular da China n.º 665, publicado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 128/2015, incluindo a superfície das águas, as águas, o leito e o subsolo.”.

11. A Nota Justificativa esclarece ainda, mais concretamente no que diz à gestão das áreas marítimas atribuídas à RAEM, que:

“Nos termos do artigo 7.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, «Os solos e os recursos naturais na RAEM são propriedade do Estado, salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da RAEM. O Governo da RAEM é responsável pela sua gestão, uso e desenvolvimento, bem como pelo seu arrendamento ou concessão a pessoas singulares ou colectivas para uso ou desenvolvimento. Os rendimentos daí resultantes ficam exclusivamente à disposição do Governo da RAEM». De acordo com o Mapa da Divisão Administrativa da Região Administrativa Especial de Macau da



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

República Popular da China e a respectiva menção descritiva da delimitação da divisão administrativa, constantes do Decreto do Conselho de Estado da República Popular da China n.º 665, publicado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 128/2015, a parte marítima neles referida pertence ao Estado. Por isso, é necessário mostrar inequivocamente na proposta de lei que as áreas marítimas pertencem ao Estado e que o Governo da RAEM exerce, mediante poderes delegados pelo Decreto do Conselho de Estado da República Popular da China n.º 665, publicado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 128/2015, o poder de gestão das áreas marítimas, procedendo à fiscalização de todas as actividades relacionadas com as mesmas.

É de salientar que, conforme os artigos 13.º e 14.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e o Decreto do Conselho de Estado da República Popular da China n.º 665 publicado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 128/2015, os assuntos das relações externas e da defesa relativa às áreas marítimas da RAEM, sujeitos ao poder de administração sobre os assuntos da soberania nacional, devem ser geridos pelo Governo Popular Central nos termos dos artigos 13.º e 14.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau.”

12. A Nota Justificativa informa ainda, sobre as entidades públicas competentes para a gestão das áreas marítimas, que:

“Ademais, na proposta de lei sugere-se também a determinação das competências essenciais do Governo da RAEM na gestão das áreas marítimas. Para efeitos de gestão eficaz das áreas marítimas, na proposta de lei sugere-se a criação, pelo Governo da RAEM, de um órgão coordenador de gestão das mesmas, com vista a



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

elaborar políticas relativas às áreas marítimas, bem como coordenar e promover a execução dos assuntos relativos à sua gestão. Por outro lado, a fim de clarificar as entidades competentes para a execução concreta das competências do Governo da RAEM, na proposta de lei sugere-se que a Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água e a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental sejam as entidades competentes para a gestão integrada das áreas marítimas e para a protecção ambiental das áreas marítimas, respectivamente.”

13. Sendo também clarificado, na Nota Justificativa, sobre a importante matéria do zoneamento marítimo funcional, que:

“Acrece que, de acordo com o sistema de gestão marítima do Interior da China, nas áreas marítimas de todas as regiões do País é aplicado o zoneamento marítimo funcional e, nos termos do Zoneamento marítimo funcional nacional (anos 2011-2020) aprovado pelo Conselho de Estado, o mesmo é fundamento para a elaboração dos zoneamentos marítimos funcionais regionais, para a elaboração de diversas políticas e planos relacionados com o mar, bem como para o desenvolvimento dos trabalhos de gestão marítima no âmbito do uso das áreas marítimas e da protecção do ambiente marítimo.

Uma vez que a RAEM não tinha anteriormente áreas marítimas sob a sua jurisdição claramente definidas, não existia então o regime de zoneamento marítimo funcional correspondente. Todavia, tendo em consideração que o Estado já delimitou para a RAEM uma área marítima sob a sua jurisdição, o Governo da RAEM tem a responsabilidade de elaborar o seu zoneamento marítimo funcional em conformidade



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

com a estratégia nacional destinada ao desenvolvimento geral das áreas marítimas. Por conseguinte, sugerimos que se preveja expressamente na proposta de lei que o Governo da RAEM deva proceder à elaboração do seu zoneamento marítimo funcional no âmbito do zoneamento marítimo funcional nacional. Por outro lado, visto que a área terrestre da RAEM está intimamente ligada às áreas marítimas, a proposta de lei estipula que o zoneamento marítimo funcional e o planeamento urbanístico devem ser mutuamente coordenados.”.

14. No que diz respeito ao futuro regime de uso das áreas marítimas, a Nota Justificativa informa ainda que:

“O uso das áreas marítimas está sujeito à autorização prévia do Governo da RAEM, e as formas concretas de autorização e os respectivos procedimentos serão regulados por diploma próprio.

Paralelamente, a fim de concretizar a gestão sistemática sobre o uso das áreas marítimas, a proposta de lei estipula que o Governo da RAEM fiscaliza e regulamenta o uso das áreas marítimas através das seguintes medidas: 1) Criação de um sistema de monitorização dinâmica para controlar de forma integrada os projectos de uso das áreas marítimas; 2) Regulação dos mecanismos de uso das áreas marítimas; 3) Criação de uma base de dados relativa ao uso das áreas marítimas; 4) Realização de inspecções periódicas aos projectos de uso das áreas marítimas e reforço da fiscalização destas actividades.”.

15. A Nota Justificativa da Proposta de Lei dá também especial relevo à protecção das áreas marítimas na sua dimensão ambiental, sendo reconhecido que tal dependente



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

também da cooperação regional, sendo dito que:

“A segurança do ambiente e o equilíbrio do ecossistema das áreas marítimas relacionam-se com o interesse global e com o desenvolvimento a longo prazo da RAEM e até de todo o País. Assim, com vista a proteger o ambiente das áreas marítimas da RAEM, a proposta de lei estabelece as competências essenciais do Governo da RAEM relativamente à protecção das suas áreas marítimas, nomeadamente: 1) Definir as políticas de protecção do ambiente das áreas marítimas da RAEM em conformidade com o plano geral de protecção ambiental do meio marinho nacional; 2) Definir os critérios de gestão da qualidade do ambiente das áreas marítimas, de acordo com os critérios de qualidade do ambiente marítimo nacional, e em conformidade com o estado natural e condições socioeconómicas e técnicas das áreas marítimas da RAEM; 3) Realizar periodicamente a monitorização e a avaliação ambiental das áreas marítimas e elaborar os respectivos relatórios; 4) Elaborar planos de contingência, prevenção e controlo de acidentes graves de poluição marinha; 5) Estabelecer reservas naturais marinhas e adoptar medidas eficazes para a sua protecção e gestão, segundo as necessidades de protecção do ecossistema das áreas marítimas; 6) Criar uma rede de monitorização do ecossistema das áreas marítimas e estabelecer um mecanismo de comunicação com as regiões vizinhas; 7) Promover a cooperação regional nos domínios da protecção do ambiente das áreas marítimas, da prevenção e controlo de desastres marítimos e do tratamento de incidentes imprevistos.”.

16. Sendo ainda dado particular relevo ao desenvolvimento económico das áreas marítimas, tendo também em vista a necessidade de se promover a cooperação regional, sendo referido na Nota Justificativa da Proposta de Lei que:



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

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

“O desenvolvimento da economia marítima desempenha um papel muito importante na promoção da diversificação adequada e desenvolvimento sustentável da economia da RAEM e constitui um elo imprescindível em articulação com a iniciativa «Uma Faixa, Uma Rota» e na implementação do «Plano Quinquenal de Desenvolvimento da RAEM (2016-2020)». A proposta de lei prevê que o Governo da RAEM se responsabilize por definir políticas e adoptar medidas para fomentar o desenvolvimento da economia marítima da RAEM, competindo-lhe: 1) Clarificar as condições para o desenvolvimento da economia marítima e estudar os projectos de desenvolvimento da economia marítima que devem ter primazia; 2) Promover a cooperação regional no desenvolvimento da economia marítima.”.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a vertical list of characters and a signature.

17. Por último, a Nota Justificativa da Proposta de Lei ressalva expressamente a salvaguarda dos direitos adquiridos e esclarece a necessidade de se ter de aprovar futura legislação e de se adoptarem as providências administrativas que venham a ser necessárias para dar concretização e execução à presente Proposta de Lei, que consiste numa lei de bases para a gestão das áreas marítimas, sendo dito que:

“A parte final da proposta de lei prevê que a entrada em vigor da Lei de bases de gestão das áreas marítimas não prejudique os direitos legitimamente adquiridos e as situações jurídicas legalmente constituídas pelos interessados, sobre as áreas marítimas.

Para efeitos da aplicação efectiva da Lei de bases de gestão das áreas marítimas, a proposta de lei prevê que o Governo da RAEM adopta as providências legislativas e administrativas necessárias ao desenvolvimento, concretização e execução das bases



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

constantes da mesma lei.”.

18. Na Apresentação da Proposta de Lei em apreciação, feita no dia 16 de Janeiro de 2018, ao Plenário da Assembleia Legislativa, foi referido em particular no que diz respeito à necessidade e oportunidade da presente iniciativa legislativa, que:

“Em 20 de Dezembro de 2015, o Conselho de Estado da República Popular da China, através do Decreto n.º 665, delimitou claramente as áreas terrestres e marítimas sob a jurisdição da Região Administrativa Especial de Macau (doravante RAEM). Desde aquela data é permitido à RAEM administrar, oficialmente e nos termos da lei, uma área marítima que abrange 85 km².

Um diploma legal que estabeleça os princípios gerais orientadores e o enquadramento da gestão das áreas marítimas é indispensável para o substrato do regime jurídico de administração das áreas marítimas da RAEM. Visto que este regime influencia a orientação e o planeamento do desenvolvimento da sociedade, bem como o bem-estar de toda a população de Macau, o Governo da RAEM lançou uma consulta pública sobre o projecto em apreço em 2016. Subsequentemente, depois de ter estudado o resultado da consulta pública e as opiniões recolhidas, é elaborado a presente Proposta.”.



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Clar.' and several initials.

III – Análise genérica

Enquadramento

19. A Proposta de Lei em apreciação visa aprovar a “Lei de bases de gestão das áreas marítimas”. Trata-se, portanto, de uma lei de bases¹, que é uma lei que assume uma *natureza ampla de enquadramento normativo* e que visa definir as *linhas gerais* e as *opções de fundo* para o futuro desenvolvimento de uma determinada matéria alvo de regulação legal, neste caso para efeitos da gestão das áreas marítimas, carecendo de posterior aprovação de legislação complementar que a desenvolva.

Definição das Áreas Marítimas

20. A Proposta de Lei em apreciação visa aprovar a “Lei de bases de gestão das áreas marítimas”, mas a Proposta de Lei não fixa directamente a *área marítima* abrangida, cuja gestão está atribuída à RAEM, mas opta antes por remeter para o espaço marítimo que se encontra delimitado pelo Decreto do Conselho de Estado da República Popular da China n.º 665, publicado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 128/2015, de 20 de

¹ As leis de bases aprovadas na RAEM até à presente data são as seguintes:

A Lei n.º 2/1999, *Lei de Bases da Orgânica do Governo*, a Lei n.º 9/1999, *Lei de Bases da Organização Judiciária*, que foi alterada pela Lei n.º 9/2004, *Alterações e aditamentos à Lei de Bases da Organização Judiciária e ao Código de Processo Civil*, e pela Lei n.º 9/2009, *Alterações à Lei de Bases da Organização Judiciária*, a Lei n.º 9/2000, *Lei de Bases das Ciências e da Tecnologia*, a Lei n.º 14/2001, *Lei de Bases das Telecomunicações*, a Lei n.º 9/2002, *Lei de Bases da Segurança Interna da Região Administrativa Especial de Macau*, alterada pela Lei n.º 1/2017, *Alteração à Lei n.º 1/2001 — Serviços de Polícia Unitários da Região Administrativa Especial de Macau* e à Lei n.º 9/2002 — *Lei de Bases da Segurança Interna da Região Administrativa Especial de Macau*, e a Lei n.º 9/2006, *Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior*.



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

Handwritten signature and initials.

Dezembro de 2015 (cf. artigo 2.º, alínea 1) da proposta de lei).

21. O Decreto do Conselho de Estado da República Popular da China n.º 665 inclui o *Mapa da Divisão Administrativa da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China*, com as fronteiras marítimas assinaladas, em torno da península de Macau e das ilhas da Taipa e de Coloane.

Handwritten signature and initials.

22. O Anexo ao Decreto do Conselho de Estado da República Popular da China n.º 665 contém uma *Menção descritiva da delimitação da divisão administrativa da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China*, onde se identifica uma “Parte marítima”, que concretiza por *coordenadas geográficas a delimitação espacial da área marítima*, que é composta por seis segmentos, que são os segmentos do *Porto Interior*, do *Canal da Taipa-Coloane*, das *águas a sul de Macau*, das *águas a leste de Macau*, da *ilha artificial* e das *águas a norte de Macau*.

Handwritten signature and initials.

23. Previamente à publicação do Decreto do Conselho de Estado da República Popular da China n.º 665, nos termos do Decreto do Conselho de Estado da República Popular da China n.º 275, publicado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 7/1999, de 27 de Dezembro de 1999, apenas se previa que a RAEM *mantinha a jurisdição sobre as anteriores áreas marítimas de Macau*², que seriam as *áreas marítimas tradicionais de Macau*, sem se concretizar a exacta delimitação espacial da área marítima abrangida.

² Cf. Decreto do Conselho de Estado da República Popular da China n.º 275 e o respectivo *mapa da divisão administrativa da RAEM*, publicado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 7/1999. O Aviso do Chefe do Executivo n.º 7/1999 foi alvo de uma rectificação, publicada no dia 10 de Janeiro de 2000, por ter sido originalmente omitida a publicação do *mapa da divisão administrativa da RAEM*.



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

g J |
Clau

24. De notar que as “áreas marítimas”, para efeitos da Proposta de Lei, podem abranger espaços de águas, cuja gestão tenha sido atribuída à RAEM, que sejam *rio* e não *mar*³, e pertençam ao *Delta do Rio das Pérolas*, como pode acontecer, por exemplo, com o segmento do *Porto Interior*, que abrange o *Canal dos Patos* e o *Canal do Porto Interior*, e não se limitam apenas a zonas de mar (*Águas Oceânicas*).

v3
g
H

25. Tal resulta da Parte marítima contida no Anexo ao Decreto do Conselho de Estado da República Popular da China n.º 665 abranger também estas zonas do estuário do *Delta do Rio das Pérolas* para efeito da delimitação espacial da parte marítima.

tu
H
H

26. Uma questão que se colocou, em torno da delimitação do âmbito espacial de aplicação da Proposta de Lei em apreciação resulta da dúvida sobre se esta iniciativa legislativa também visaria abranger os rios subterrâneos, lagos interiores ou outros corpos de águas que se situam dentro da orla costeira de Macau. E também se questionou se a Proposta de Lei visaria regular as praias, os portos, as docas, os armazéns e outros equipamentos ou infra-estruturas situados na orla costeira.

27. Sobre este aspecto, o proponente clarificou que a Proposta de Lei apenas visa abranger as *águas marítimas*, que se situam para lá da orla costeira de Macau, não abrangendo por isso as *águas interiores*, não se aplicando aos rios, lagos ou outros corpos de águas⁴, que se encontrem dentro da Parte terrestre atribuída à RAEM, e também não pretende

³ Cf. artigo 9.º da *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*.

⁴ Nos termos do 9.º, n.º 1 da Lei n.º 2/91/M, de 11 de Março, *Lei de Bases do Ambiente*, podem ser identificadas como categorias de águas “as águas interiores, subterrâneas ou de superfície, e as águas confinantes”. Nos termos do artigo 8.º da *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar* “as águas situadas no interior da linha de base do mar territorial fazem parte das águas interiores do Estado”.



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

82
Cla.

disciplinar a ocupação e uso da orla costeira, não regulando os portos, docas, armazéns, estaleiros ou outras estruturas similares que possam existir.

es

o

林

28. De notar que se encontra uma referência na Proposta de Lei à intervenção na orla costeira, sendo esclarecido que compete ao Governo da RAEM “Delimitar, ordenar e recuperar a orla costeira” (artigo 5.º, n.º 3, alínea 5) da proposta de lei), e também restrições legais para os aterros, sendo previsto que não seja possível fazer uso de aterros para projectos de jogo (cf. artigo 5.º, n.º 3, alínea 7) da proposta de lei).

leu
林

29. Existe, por isso, a necessidade de acautelar a necessária articulação e coerência entre o *zoneamento marítimo funcional*, que poderá também incidir sobre zonas marítimas que estão localizadas junto à orla costeira, com previsível impacto sobre a ocupação e uso da orla costeira, ou sobre áreas marítimas que sejam alvo de aterros, e o *planeamento urbanístico* em vigor (cf. artigo 7.º, n.º 3 da proposta de lei).

30. O *planeamento urbanístico* deve obedecer ao previsto na Lei n.º 12/2013, *Lei do planeamento urbanístico*, e no Regulamento Administrativo n.º 5/2014, *Regulamentação da Lei do planeamento urbanístico*, mas também terá que ter em conta o previsto na Lei n.º 10/2013, *Lei de terras*, na Lei n.º 11/2013, *Lei de Salvaguarda do Património Cultural*, e outra legislação relevante relativa ao ordenamento físico do território, mas para futuro também deverá ter em atenção o regime previsto na presente Proposta de Lei, quando incidir sobre áreas terrestre junto à orla costeira, nomeadamente os princípios gerais da *protecção dos canais de escoamento de inundações e marés e do trânsito marítimo* ou da *protecção ambiental das áreas marítimas*, entre outros.



5 2 1
Clen
as
of
H
W
P
S

31. Tendo que o *planeamento urbanístico*, quando vise áreas terrestres da orla costeira, ter em conta as opções legais e discricionárias que sejam formuladas no *zoneamento marítimo funcional*. Mas, também o oposto será verdade, o *zoneamento marítimo funcional*, quando vise áreas marítimas junto à orla costeira, terá que ter em conta as opções que tenham sido previamente tomadas para essas zonas costeiras em sede de *planeamento urbanístico*, respeitando o *plano director* (de âmbito global para o território da RAEM) e o *plano de pormenor* que seja concretamente aplicável.

Matérias Abrangidas

32. A Proposta de Lei visa enquadrar a *gestão das áreas marítimas*, assumindo um âmbito regulatório vasto e abrangente, visando um universo amplo de matérias.

33. O *âmbito material amplo* da iniciativa legislativa pode ser apreendido pela leitura do artigo 3.º da Proposta de Lei em apreciação, onde se referem os objectivos da gestão das áreas marítimas, que incluem: (1) a regulação da *exploração e do aproveitamento das áreas marítimas*; (2) a *diversificação adequada e o desenvolvimento sustentável da economia*; (3) a *protecção do meio ecológico das áreas marítimas*; (4) a *prevenção e redução de desastres marítimos*; (5) a *exploração e o aproveitamento das áreas marítimas*; e (6) o *desenvolvimento da economia marítima*.

34. É de notar que poderá haver tensão entre estes vários objectivos, sendo necessário ponderar prioridades, nomeadamente no que diz respeito ao equilíbrio que se possa procurar, por exemplo, entre a (3) *protecção do meio ecológico das áreas marítimas* e a (5) *exploração e o aproveitamento das áreas marítimas*, e também regular a intervenção das várias entidades públicas com competência nestas áreas, clarificando e concretizando o âmbito das atribuições e competências de *cada entidade pública*.



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Claudia' and several illegible signatures.

Legislação Vigente

35. A Proposta de Lei obriga ao estudo do regime jurídico actualmente aplicável no que diz respeito à *gestão das áreas marítimas*, que é um universo amplo e tecnicamente complexo de legislação avulsa e dispersa, que foi sendo gradualmente aprovada ao longo de várias décadas e que está em grande medida desactualizada.
36. O *Documento de Consulta* da consulta pública realizada sobre esta Proposta de Lei, datado de Novembro de 2016, refere que existem actualmente *cerca de 47 diplomas*, entre leis, decretos-leis, regulamentos administrativos e outros actos normativos aplicáveis, sendo também referido que falta sistematização, que há conteúdos incompletos e que há uma patente desactualização da legislação nesta área.
- 37. Sobre isto, foi dito aquando da Consulta Pública que:

“Capítulo I – Enquadramento Geral

Anteriormente, a RAEM, com base na jurisdição sobre as anteriores áreas marítimas de Macau e através da prática ao longo dos tempos, já formou, de forma gradual, certos regimes e um sistema de regras que conseguiram gerir de forma eficaz as anteriores áreas marítimas de Macau. De acordo com os dados estatísticos, actualmente, existem na RAEM cerca de 47 diplomas, incluindo leis, decretos-leis, regulamentos administrativos e outros actos normativos, relativos a áreas marítimas, cujos conteúdos abrangem a gestão marítima, a circulação das embarcações e a entrada e saída dos portos, a segurança de trânsito marítimo, entre outras. Todavia, comparativamente com as acções legislativas da República Popular da China (doravante designada por RPC) no âmbito marítimo, actualmente as acções legislativas da RAEM no âmbito marítimo encontram questões de dispersão sistemática, de falta de sistematização e de conteúdos incompletos,



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

designadamente, tendo em conta que no passado não havia uma jurisdição marítima clara, existindo a falta de uma lei relativamente mais completa e com princípios e orientações que regulamentassem o uso, gestão, protecção e desenvolvimento das áreas marítimas.” (negritos no original)⁵.

38. O proponente disponibilizou um documento com uma listagem, não taxativa, das *Convenções Internacionais Marítimas aplicáveis à RAEM* (onde se identificam 29 actos internacional relevantes) e *dos Actos Normativos da RAEM relativos aos Assuntos Marítimos* (onde se identificam 50 diplomas legais relevantes) para auxiliar a Comissão a se inteirar da legislação que possa ser relevante.

39. Uma enumeração das matérias no âmbito da Proposta de Lei permite identificar um conjunto amplo de temáticas relacionadas com a *gestão das áreas marítimas*:

39.1. Delimitação e regulação das **vias navegáveis** nas áreas marítimas atribuídas à RAEM, nomeadamente regras de sinalização e balizagem marítima⁶;

39.2. Regulação do **tráfego marítimo**, nomeadamente das regras de navegação de embarcações (com ou sem destino a Macau) e regime aplicável às pessoas a bordo⁷, bem como a segurança marítima (acidentes marítimos, incêndios em navios, etc.) nas águas marítimas atribuídas à RAEM;

⁵ Documento de Consulta da *Lei de Bases de Gestão das Áreas Marítimas*, elaborado pela Direcção de Assuntos de Justiça, datado de Novembro de 2016, pág. 7 (da versão chinesa e da versão portuguesa).

⁶ Veja-se o Decreto-Lei n.º 57/96/M, de 23 de Setembro, *Regula a balizagem marítima*, que segue o sistema de balizagem marítima da *Association Internationale de Signalisation Maritime/International Association of Lighthouse Authorities (AISM/IALA)*.

⁷ Existe actualmente alguma regulação, mas pouco desenvolvida, aprovada pelo Regulamento Administrativo n.º 21/2015, *Regulamentação sobre a navegação de embarcações e o respectivo pessoal a bordo*.



Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'RV', 'Clem', and several other illegible marks.

39.3. Transporte marítimo de passageiros (para portos de Macau)⁸;

39.4. Regime dos Portos de Macau, e outras infra-estruturas portuárias, tendo em vista a regulamentação geral das actividades marítimas, nomeadamente as relativas ao registo marítimo⁹, aos papéis de bordo, e à segurança das embarcações e da navegação nas águas atribuídas à RAEM¹⁰;

39.5. Regime Jurídico do Comércio Marítimo¹¹;

39.6. Regulamentação e licenciamento das operações de dragagem, nomeadamente a gestão de deposição do material dragado no mar¹², a dragagem como acção de limpeza, aprofundamento de bacias de manobra de navegação marítima, as obras nas vias navegáveis, escavação de portos e terminais, bem como as obras no leito do mar e nas margens¹³;

39.7. Regime do domínio público hídrico, nomeadamente a regulamentação dos leitos e margens das águas navegáveis ou fluotáveis confinantes com a RAEM, as

⁸ Que está sujeito ao Regulamento Administrativo n.º 34/2009, *Transporte Marítimo de Passageiros*.

⁹ Sobre o *regime da inscrição marítima* veja-se o Decreto-Lei n.º 12/99/M, de 22 de Março, e sobre o *Centro Internacional do Registo de Navios de Macau*, veja-se o Decreto-Lei n.º 64/88/M, de 18 de Julho.

¹⁰ Que estão reguladas pelo Decreto-Lei n.º 90/99/M, de 29 de Novembro, *Regulamento das Actividades Marítimas*.

¹¹ Cf. Decreto-Lei n.º 109/99/M, de 13 de Dezembro, *Aprova o Regime Jurídico do Comércio Marítimo*.

¹² Recentemente, por via do Despacho do Chefe do Executivo n.º 96/2018, foi determinado o local para deposição provisória do material dragado situado a sul de Ká-Hó, com o prazo de validade de três anos, renovável, e aprovada a respectiva planta com a delimitação dos limites do local para deposição provisória.

¹³ Cf. Regulamento Administrativo n.º 22/2015, *Regime de gestão de deposição do material dragado no mar*.



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

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

praias e os cais, pontes-cais, rampas de alagem e crenagem e planos ou carreiras de construção e reparação¹⁴;

39.8. Regulamentação das operações de comércio externo, que se realizem em docas e cais de embarque localizados na RAEM¹⁵;

39.9. Prevenção da poluição marítima, visando a protecção do meio ambiente marítimo e preservação do meio marinho¹⁶;

39.10. Regulação aplicável à **prestação de trabalho a bordo de embarcações**, nomeadamente as *Convenções da Organização Internacional do Trabalho Relativas a Tripulação*¹⁷;

39.11. Investigação científica, biotecnologia marinha e meteorologia marítima;

¹⁴ Cf. Lei n.º 6/86/M, de 26 de Julho, *Domínio Público Hídrico*.

¹⁵ Veja-se, por exemplo, recentemente o Aviso n.º 1/2018 da Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água, onde são indicados certos locais provisórios para a realização de operações de comércio externo.

¹⁶ Cf. Decreto-Lei n.º 35/97/M, de 25 de Agosto, *Regulamenta a proibição de lançar ou despejar substâncias nocivas nas áreas de jurisdição marítima*.

¹⁷ Que incluem a Convenção n.º 23 da Organização Internacional do Trabalho, *relativa ao Repatriamento dos Marítimos*, cuja vigência para a RAEM, a partir de 20 de Julho de 2005, resulta do Aviso do Chefe do Executivo n.º 16/2006, a Convenção n.º 22 da Organização Internacional do Trabalho, *relativa ao Contrato de Trabalho dos Marítimos*, cuja vigência para a RAEM, a partir de 20 de Julho de 2005, resulta também do Aviso do Chefe do Executivo n.º 16/2006, a Convenção n.º 73 da Organização Internacional do Trabalho, *relativa ao Exame Médico dos Trabalhadores Marítimos*, publicada pelo Decreto n.º 38362, cuja continuação de aplicação foi confirmada pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 52/2001, a Convenção n.º 74 da Organização Internacional do Trabalho, *relativa aos Diplomas de Aptidão de Marinheiro Qualificado*, publicada pelo Decreto n.º 38365, cuja continuação de aplicação foi confirmada pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 53/2001, e a Convenção n.º 108 da Organização Internacional do Trabalho, *sobre os Documentos de Identificação Nacionais dos Marítimos*, publicada pelo Decreto n.º 47712, cuja continuação de aplicação foi confirmada pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 65/2001.



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name 'Clara' and several illegible signatures.

- 39.12. Recursos minerais marinhos e geologia marítima;
- 39.13. Recursos energéticos e energias renováveis;
- 39.14. Património cultural subaquático e arqueologia subaquática;
- 39.15. Recreio, desporto e turismo, nomeadamente a regulação da *Actividade Náutica de Recreio*¹⁸ e de cruzeiros de turismo marítimo;
- 39.16. Regime de licenciamento da pesca profissional (e também regime de apoio à pesca¹⁹), regulação da pesca lúdica ou desportiva e da utilização de águas do litoral e salobras para fins aquícolas;
- 39.17. Regulamentação de outros equipamentos e infra-estruturas marítimas.

40. Em certas das temáticas referidas não existe actualmente nenhuma regulamentação legal aplicável, conforme acontece, por exemplo, com a falta de legislação específica para regular a *investigação científica e biotecnologia marinha*, para a *exploração de recursos minerais marinhos* ou de *recursos energéticos e energias renováveis*, mas também no que diz respeito à *protecção do património cultural subaquático*.

¹⁸ Que se encontra regulado pelo Decreto-Lei n.º 82/99/M, de 15 de Novembro, *Regulamento da Náutica de Recreio*. Veja-se também, entre outros, a Portaria n.º 422/99/M, de 15 de Novembro, *Estabelece as regras aplicáveis à formação dos navegadores de recreio, a exames e seus programas*, o Decreto-Lei n.º 104/99/M, de 13 de Dezembro, *Estabelece o regime legal do seguro obrigatório de responsabilidade civil de embarcações de recreio*, e o Regulamento Administrativo n.º 24/2003, *Condições da Apólice Uniforme do Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil das Embarcações de Recreio*. E veja-se também recentemente o Despacho do Chefe do Executivo n.º 15/2018, *Respeitante à abertura do concurso público para a concessão da gestão e exploração da área de atracação de iates em Coloane*.

¹⁹ Cf. Despacho do Chefe do Executivo n.º 93/2007, *Aprova o Regulamento do Plano de Desenvolvimento e Apoio à Pesca*.



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

41. Tal implica que seja necessário desenvolver um conjunto amplo de futuros trabalhos de revisão e desenvolvimento da legislação em vigor, ou que ainda se aplica provisoriamente, pelo legislador da RAEM, para dar pleno cumprimento às opções de fundo que são formuladas na Proposta de Lei em apreciação.
42. Acresce que para além do universo da legislação interna que actualmente se ocupa de matérias relativas à gestão das áreas marítimas, existe também um conjunto amplo de instrumentos de Direito Marítimo Internacional que vigoram na RAEM e que carecem de ser considerados para efeitos da gestão das áreas marítimas²⁰, nomeadamente a *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*²¹.
43. Entre os instrumentos de Direito Marítimo Internacional que vigoram na RAEM e que assumem uma maior importância incluem-se nomeadamente a *Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar de 1974*, publicada pelo Decreto do Governo n.º 79/83, de 14 de Outubro, pela última vez alterada pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 17/2018, o *Código Marítimo Internacional de Cargas Sólidas a Granel*, publicado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 115/2015, pela última vez alterado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 52/2017, a *Convenção Internacional sobre a Segurança dos Contentores*, publicada pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 22/2010, pela última vez alterada pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 30/2017, a *Convenção Internacional das Linhas de Carga*, publicada pelo Decreto-Lei n.º 49209, e o seu *Protocolo de 1988*, pela última vez alterada pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º

²⁰ A Imprensa Oficial, sob o título de “Direito Marítimo Internacional - Outros” (disponível em <http://www.io.gov.mo/pt/entities/admpub/rec/9151201>) inclui dezenas de actos normativos internacionais vigentes na RAEM, que em muitos casos sofreram várias alterações, emendas e actualizações.

²¹ *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, em 10 de Dezembro de 1982, e do Acordo relativo à Aplicação da Parte XI da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de Dezembro de 1982, adoptado em Nova Iorque, em 28 de Julho de 1994*, ambos publicados pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 19/2007.



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

29/2017, a *Convenção sobre Facilitação do Tráfego Marítimo Internacional*, publicada pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 28/2017, o *Código Internacional dos Sistemas de Segurança contra Incêndios*, publicado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 9/2015, pela última vez alterado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 25/2017, o *Código Internacional de Segurança para as Embarcações de Alta Velocidade*, publicado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 91/2014, pela última vez alterado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 14/2017, o *Código Internacional dos Procedimentos para as Provas de Fogo*, publicado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 85/2014, pela última vez alterado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 77/2016, a *Convenção de Atenas de 1974 relativa ao Transporte de Passageiros e Bagagens por Mar*, publicada pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 126/2015, e o respectivo *Protocolo à Convenção de Atenas de 1974*, publicado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 127/2015, o *Código Internacional dos Meios de Salvação*, publicado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 37/2015, o *Código Internacional para a Protecção dos Navios e das Instalações Portuárias*, publicado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 22/2015, o *Código de Normas Internacionais e Práticas Recomendadas para uma Investigação de Segurança dos Acidentes ou Incidentes Marítimos*, publicado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 4/2015, entre outros.

44. Mas também um conjunto de instrumentos de Direito Internacional no campo do ambiente e da conservação, visando a protecção ambiental, bem como a salvaguarda do meio marinho natural e o combate à poluição no mar, campo onde se tem assistido a um número crescente de intervenções pela comunidade internacional nos últimos anos²², nomeadamente a *Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios de 1973 (MARPOL)*, publicada pelo Decreto do Governo n.º 25/87, de 10 de

²² Para um apanhado desta evolução histórica, veja-se, por exemplo, PHILIPPE SANDS/JACQUILINE PEEL (com contribuições de ANDRIANA FARBA e RUTH MAACKENZIE), *Principles of International Environmental Law*, 3.ª Edição, Cambridge, 2012, págs. 22 e seguintes.



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

Julho, modificada pelo *Protocolo de 1978*, publicado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 2/2016, com as emendas publicadas pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 39/2016, Aviso do Chefe do Executivo n.º 76/2016, Aviso do Chefe do Executivo n.º 42/2017, Aviso do Chefe do Executivo n.º 19/2018 e Aviso do Chefe do Executivo n.º 21/2018, a *Convenção para a Prevenção da Poluição Marinha por Operações de Imersão de Detritos e Outros Produtos*, publicada pelo Decreto n.º 2/78, de 7 de Janeiro, a *Convenção sobre a Diversidade Biológica*, publicada pelo Decreto n.º 21/93, de 21 de Junho, e cuja continuidade de aplicação na RAEM foi confirmada pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 34/2002, o *Protocolo sobre a Prevenção, Actuação e Cooperação no Combate à Poluição por Substâncias Nocivas e Potencialmente Perigosas de 2000*, publicado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 13/2013, a *Convenção Internacional sobre a Responsabilidade Civil por Danos Resultantes da Poluição Causada por Hidrocarbonetos de Bancas, Feita em Londres, em 23 de Março de 2001*, publicada pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 13/2009, o *Código Internacional de Gestão para a Segurança da Exploração dos Navios e para a Prevenção da Poluição, Adoptado em 4 de Novembro de 1993*, publicado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 54/2014, o *Protocolo de 1992 que Emenda a Convenção Internacional sobre a Responsabilidade Civil pelos Prejuízos Devidos à Poluição por Hidrocarbonetos de 1969, concluído em Londres, em 27 de Novembro de 1992*, publicado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 13/2016, entre outros.

Articulação com a Legislação Nacional

45. A Proposta de Lei em apreciação carece, em larga medida, de ser articulada com várias legislação nacional do interior da China e outros elementos de referência não locais, que terão que ser observados na gestão das áreas marítimas pela RAEM, nomeadamente, como não podia deixar de ser, a *Lei da República Popular da China*



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

sobre as *Águas Territoriais e Zonas Adjacentes*²³⁻²⁴.

46. Assim é de registar as seguintes referências legais ao longo do articulado da Proposta de Lei em apreciação: (1) “estratégia marítima nacional” e “plano geral marítimo nacional” (artigo 4.º, alínea 1) da proposta de lei), (2) “zoneamento marítimo funcional nacional” (artigo 7.º, n.º 1 da proposta de lei), (3) “plano geral de protecção ambiental do meio marinho nacional” (artigo 9.º, alínea 1) da proposta de lei), (4) “critérios de qualidade do ambiente marítimo nacional” (artigo 9.º, alínea 2) da proposta de lei), (5) “acordos de cooperação regional” (artigo 4.º, alínea 2) da proposta de lei) e (6) “plano de gestão das áreas marítimas do Delta do Rio das Pérolas” (artigo 7.º, n.º 2, alínea 3) da proposta de lei).
47. O que implica que se tenha que conhecer e dar cumprimento ao regime contido na legislação nacional que seja aplicável à gestão das áreas marítimas pela RAEM, e que se conheçam os outros elementos de referência não locais que carecem de ser tidos em conta e para os quais a Proposta de Lei em apreciação remeta.
48. De notar que tal pode implicar dificuldades adicionais no que diz respeito a aspectos técnicos na articulação da legislação nacional relevante, ou outros elementos de referência não locais, com a legislação e os princípios fundamentais do ordenamento

²³ Adoptada em 25 de Fevereiro de 1992 pela Vigésima Quarta Sessão do Comité Permanente da Sétima Legislatura da Assembleia Popular Nacional, promulgada em 25 de Fevereiro de 1992 pelo Decreto do Presidente da República Popular da China n.º 55 e para vigorar a partir da data da sua promulgação.

A *Lei da República Popular da China sobre as Águas Territoriais e Zonas Adjacentes* é uma das leis nacionais a aplicar na Região Administrativa Especial de Macau, encontrando-se prevista no Anexo III (n.º 8) da Lei Básica. Este diploma legal foi publicado na I Série do Boletim Oficial da RAEM (pág. 339) de 20 de Dezembro de 1999.

²⁴ Também com interesse será a *Lei sobre a Zona Económica Exclusiva e a Plataforma Continental da República Popular da China*, adoptada em 26 de Junho de 1998 pela Terceira Sessão do Comité Permanente da Nona Legislatura da Assembleia Popular Nacional, promulgada em 26 de Junho de 1998 pelo Decreto do Presidente da República Popular da China n.º 6 e para vigorar a partir de 26 de Junho de 1998. Este diploma legal foi publicado na I Série do Boletim Oficial da RAEM (pág. 342) de 20 de Dezembro de 1999.



jurídico da RAEM, tendo em conta as especificidades e a matriz própria do Direito de Macau, que devem ser salvaguardadas, mas também a dimensão muito reduzida da dimensão territorial das áreas marítimas atribuídas à RAEM.

49. A Proposta de Lei em apreciação segue em vários momentos o regime da *Lei da República Popular da China sobre a Gestão do Uso de Áreas Marítimas*²⁵, sendo esta a principal referência em sede de Direito Comparado, havendo também certos pontos onde a Proposta de Lei parece ser menos detalhada e completa.

Zoneamento Marítimo Funcional

50. O *zoneamento marítimo funcional* é entendido pela Proposta de Lei como a delimitação das áreas marítimas por zonas, sendo atribuída a cada zona determinadas finalidades de uso e actividades (as *funções*, que estão subjacentes ao *zoneamento marítimo funcional*), tendo em conta a sua *localização geográfica*, os *recursos naturais*, as *condições ambientais* e as necessidades de *exploração e aproveitamento* em cada zona (cf. artigo 2.º, alínea 3) da proposta de lei).

51. O *zoneamento marítimo funcional* deve ser elaborado de acordo com um conjunto de princípios orientadores, que obrigam a que as funcionalidades das áreas marítimas sejam fixadas tendo em conta as suas *condições ambientais*, as *necessidades de desenvolvimento económico* e os *recursos naturais existentes* em cada zona marítima (cf. artigo 7.º, n.º 2, alínea 1) da proposta de lei).

²⁵ Adoptada em 27 de Outubro de 2001 pela Vigésima Quarta Sessão do Comité Permanente da Nona Legislatura da Assembleia Popular Nacional, promulgada em 27 de Outubro de 2001 pelo Decreto do Presidente da República Popular da China n.º 61 e para vigorar a partir do dia 1 de Janeiro de 2002.



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

g
Chun
vs
P
H
W
A
S

52. Deve ser visado um desenvolvimento sustentável das áreas marítimas, que proteja o meio ecológico marinho (cf. artigo 7.º, n.º 2, alínea 4) da proposta de lei), salvedade a segurança do *trânsito marítimo*, da *infra-estrutura submarina* (por exemplo, cabos de telecomunicações ou de fornecimento de energia eléctrica) e da *segurança da defesa nacional* (cf. artigo 7.º, n.º 2, alíneas 4), 5), 6) e 7) da proposta de lei).

53. A Proposta de Lei prevê a futura elaboração de um *zoneamento marítimo funcional* e de um *plano das áreas marítimas* (cf. artigo 2.º, alíneas 3) e 4) e artigo 4.º, alínea 5) da proposta de lei), sendo que o *zoneamento marítimo funcional* será definido por *despacho do Chefe do Executivo* (cf. artigo 7.º, n.º 4 da proposta de lei) e deve ter em conta o *planeamento urbanístico* (cf. artigo 7.º, n.º 3 da proposta de lei).

— 54. Tal implica que a Proposta de Lei em apreciação vise dar lugar a instrumentos de ordenamento do espaço marítimo que se devem assimilar aos *planos urbanísticos* previstos na Lei n.º 12/2013, *Lei do planeamento urbanístico*.

55. Merece ser referido que o *planeamento urbanístico* faz uso de um *plano director* (de âmbito global para o território da RAEM) e de vários *planos de pormenor* (cada um para uma zona delimitada do território), sendo que o *plano director* condiciona e prevalece sobre os *planos de pormenor* (cf. artigo 5.º da Lei n.º 12/2013).

56. A Proposta de Lei faz antes uso de um *plano das áreas marítimas*, que se dirige a regular a utilização que se pretende fazer de toda a área marítima atribuída à RAEM, e depois do *zoneamento marítimo funcional*, que irá determinar em pormenor a finalidade que se fixou para cada zona da área marítima atribuída à RAEM.

— 57. Neste sentido, a Proposta de Lei tem em vista proceder ao *zoneamento marítimo*



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

ST
Clen
↓
g
H

funcional e à aprovação de um *plano das áreas marítimas*, por via da elaboração e aprovação de um instrumento de ordenamento do espaço marítimo de âmbito global (para todo o espaço marítimo) e de instrumentos de ordenamento do espaço marítimo de pormenor (para regular o uso das várias zonas ou áreas marítimas).

58. Não se prevê expressamente que o *plano das áreas marítimas* deva prevalecer sobre o *zoneamento marítimo funcional*, mas parece ser um pressuposto de coerência lógica que a atribuição em pormenor das finalidades a cada zona da área marítima respeita as opções de fundo que sejam tomadas (desejavelmente previamente) no *plano das áreas marítimas*, sendo que o *plano das áreas marítimas* deve assumir uma função de planeamento global da utilização de todas as áreas marítimas.

um
H
H

— 59. Parece, por isso, que razões de coerência mínima obriguem a que, no *zoneamento marítimo funcional* de cada zona marítima em concreto, se deva respeitar as opções de fundo e o planeamento global que tenham sido (anteriormente) assumidas e formuladas no *plano das áreas marítimas*, não se admitindo desconformidades.

60. O proponente esclareceu, sobre este ponto, que *atendendo ao andamento dos trabalhos preparatórios* pretende, em primeiro lugar, proceder ao *zoneamento marítimo funcional*, aprovando e publicando os vários instrumentos de ordenamento do espaço marítimo das áreas ou zonas marítimas que já estão destinadas a certas finalidades, e depois, em segundo lugar, em função do resultado obtido por este *zoneamento marítimo funcional* inicial, proceder à produção de um *plano das áreas marítimas*, por via da elaboração e aprovação de um instrumento de ordenamento do espaço marítimo de âmbito global, de toda a área marítima da RAEM.



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

61. A Proposta de Lei prevê que o *zoneamento marítimo funcional*, e as suas respectivas *alterações*, sejam alvo de publicação no Boletim Oficial da RAEM (cf. artigo 7.º, n.º 4 da proposta de lei), mas não exige que o mesmo aconteça com o *plano das áreas marítimas*, cuja publicação no Boletim Oficial não se encontra prevista.
62. Tal, de alguma forma, implica que uma menorização, pelo menos em termos formais, do *plano das áreas marítimas*, que surge como um documento oficial cujo conhecimento não pode ser exigido à população, ao contrário do que acontece com o *zoneamento marítimo funcional*, onde a publicação no Boletim Oficial implica que o mesmo seja dado como conhecido, produzindo eficácia na ordem jurídica.
63. O proponente assumiu, no entanto, que pretende divulgar também o *plano das áreas marítimas* junto da população, nomeadamente por via da sua disponibilização ao público pela *internet*, permitindo que os interessados o possam consultar, e que a população possa participar na sua elaboração e apresentar sugestões de alteração.
64. Uma outra questão que se colocou resulta da Proposta de Lei não prever quais sejam as *finalidades de uso e actividades* que podem ser potencialmente atribuídas a cada área marítima no âmbito do *zoneamento marítimo funcional*.
65. Não é feita a identificação das finalidades, dos *usos e actividades* existentes e potenciais, que podem incluir nomeadamente os seguintes: (1) Aquicultura e pesca, em particular quando associada a uma infra-estrutura construída para o efeito; (2) Biotecnologia marinha; (3) Recursos minerais marinhos; (4) Recursos energéticos e energias renováveis; (5) Investigação científica; (6) Recreio, desporto e turismo; (7)



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Cla.' and several illegible signatures.

Património cultural subaquático; (8) Equipamentos e infra-estruturas²⁶.

66. O proponente esclareceu, sobre este ponto, que as finalidades de uso e actividade que seriam admissíveis na área marítima atribuída à RAEM serão futuramente previstas numa outra proposta de lei que se encontra ainda em elaboração, que irá procurar regular o regime jurídico do *zoneamento marítimo funcional*, e que é uma das iniciativas legislativas que será adoptada, após a aprovação da presente Proposta de Lei, tendo em vista o desenvolvimento das bases das áreas marítimas.

67. Tal implica também que esta futura proposta de lei em elaboração tenha que prever quais devem ser os critérios de preferência na determinação do uso ou da actividade prevalente, em caso de conflito entre usos ou actividades, em curso ou a desenvolver, no espaço marítimo, sempre desde que que estejam assegurados o bom estado ambiental do meio marinho e das zonas costeiras atribuído à RAEM²⁷.

Classificação das Zonas Marítimas Funcionais e Regime do Uso do Mar na China Continental

68. Nos termos do n.º 1 do artigo 7.º da Proposta de Lei em apreciação, o *zoneamento marítimo funcional da RAEM* é definido no âmbito do *zoneamento marítimo funcional nacional*, o que significa que a delimitação do zoneamento funcional marítimo pela RAEM deve ter em conta o conjunto de leis e regulamentos, bem como os actos

²⁶ Cf. artigo 10.º da Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de Março, que *Desenvolve a Lei n.º 17/2014, de 10 de Abril, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional* português.

²⁷ Cf. artigo 11.º da Lei n.º 17/2014, de 10 de Abril, *Estabelece as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional* português.



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name 'Clar' and several illegible signatures.

normativos efectuados no âmbito do zoneamento marítimo funcional a nível nacional. De entre esses instrumentos legais à escala nacional, salientam-se a *Lei de Gestão do Uso das Águas Marítimas da República Popular da China*, a *Lei de Protecção do Ambiente das Águas Marítimas da República Popular da China*, os *Requisitos Técnicos para o Zoneamento Marítimo Funcional a Nível Provincial*, e o *Zoneamento Marítimo Nacional (2011-2020)*. Acresce que a referida estipulação torna necessário que o zoneamento marítimo funcional seja consentâneo com as orientações, princípios fundamentais e objectivos principais definidos para a exploração, gestão e protecção das águas marítimas à escala nacional. Além disso, revela-se também imperativo que esse trabalho de delimitação de zonas marítimas funcionais se articule com o zoneamento marítimo funcional da província de Cantão.

69. Refira-se que, nos *Requisitos Técnicos para o Zoneamento Marítimo Funcional a Nível Provincial*, as zonas marítimas funcionais estão classificadas em oito categorias principais de nível I, designadamente: zona agro-piscatória, zona portuária e de navegação marítima, zona industrial e de construção urbana, zona de mineração e energética, zona de turismo e entretenimento, zona de protecção marítima, zona de uso específico e zona de reserva²⁸. Por outro lado, em cada uma dessas zonas o espaço marítimo é ainda desagregado em zonas específicas de categoria II.

²⁸ Com a divulgação em 2010 dos *Requisitos Técnicos para o Zoneamento Marítimo Funcional a Nível Provincial*, procedeu-se ao reajustamento das categorias e subcategorias das zonas marítimas funcionais inicialmente estabelecidas (vd. Anexo do Parecer para mais pormenores). Em resultado, no *Zoneamento Marítimo Nacional (2011-2020)* já foi adoptada a nova classificação.



g J |
Cla-

70. Em Anexo pode ser consultado o *Mapa das Zonas Funcionais das Águas Marítimas dos Requisitos Técnicos para o Zoneamento Marítimo Funcional a Nível Provincial*.

es
g
H

71. Segundo esclareceu o proponente, de momento, o trabalho de classificação das zonas encontra-se ainda em fase de estudo, sendo incerto se as águas marítimas da RAEM serão também classificadas em oito categorias principais, visto que há que considerar também a realidade da RAEM como, por exemplo, o facto de a maior parte dos pescadores de Macau exercer a actividade piscatória nas águas marítimas da China Continental e não possuírem aquacultura.

un
H
H

72. O n.º 4 do artigo 7.º da Proposta de Lei em apreciação determina que a definição do zoneamento marítimo funcional, bem como as respectivas alterações, são feitas por despacho do Chefe do Executivo, a publicar no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, mediante consulta do Governo Central. Face aos princípios de “um país, dois sistemas” e de elevado grau de autonomia, aplicados nas regiões administrativas especiais, nem Macau nem Hong Kong estão incluídas no zoneamento marítimo funcional nacional aprovado pelo Conselho de Estado chinês, cabendo à RAEM a elaboração do seu zoneamento marítimo funcional. Diferentemente do sistema de aprovação hierárquica vigente na China Continental, a elaboração e as alterações do zoneamento marítimo funcional da RAEM não carecem de aprovação pelo Conselho de Estado, sendo feitas por despacho do Chefe do Executivo mediante consulta ao Governo Central. No âmbito do Acordo de Cooperação sobre o Uso do Mar, celebrado entre a Autoridade Nacional dos Oceanos e o Governo da RAEM, foi cometida a esta autoridade nacional a responsabilidade de prestação de apoio técnico



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

Handwritten marks and signature: 8, a checkmark, and the name 'Clan'.

à elaboração, execução e avaliação do zoneamento marítimo funcional das águas marítimas da RAEM²⁹.

Handwritten marks and signature: a checkmark, a signature, and the name 'Liu'.

73. O zoneamento marítimo funcional constitui o fundamento para a exploração, protecção e gestão das águas marítimas, estando todas as actividades relacionadas com o mar sujeitas ao seu cumprimento, designadamente, no uso das águas marítimas. Por conseguinte, aquando da aprovação do uso das águas marítimas pelo Governo da RAEM para determinada actividade ligada ao mar, esta terá de se enquadrar na função definida em consonância com cada zona funcional no contexto geral do zoneamento marítimo funcional. Tanto o Governo da RAEM como aqueles a quem for atribuído o uso do mar estão obrigados ao cumprimento do zoneamento marítimo funcional, sendo-lhes vedada qualquer actividade incompatível com o zoneamento, designadamente, no que refere a actividades que possam resultar em dano para a ecologia marinha.

74. A *Lei de Gestão do Uso das Águas Marítimas da República Popular da China* contém normativos que regulam em pormenor o direito do uso do mar, em que se inclui a forma e o processo para a sua obtenção, os direitos e deveres dos usuários, assim como as competências de fiscalização e as responsabilidades legais. Além disso, foram também estabelecidos diferentes prazos máximos para as diversas finalidades de utilização do mar, a saber: aquacultura, quinze anos; demolição de embarcações, vinte anos; recreação e turismo, vinte e cinco anos; salina e mineração, trinta anos; filantropia, quarenta anos; obras portuárias e de construção e reparação de

²⁹ WANG YU, *Conselho de Estado clarifica o conteúdo e o conceito das águas marítimas de Macau*. (disponível em: http://www.basiclaw.org.mo/index.php?p=5_1&art_id=1846).



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

embarcações, cinquenta anos. Nos termos da referida *Lei de Gestão do Uso das Águas Marítimas da República Popular da China*, os planeamentos ligados ao uso do mar nos sectores da aquacultura, do sal, dos transportes e do turismo, entre outras actividades, devem estar em conformidade com o zoneamento marítimo funcional, no qual as entidades competentes se devem basear aquando da apreciação dos pedidos de uso do mar. Nessa lei encontram-se também previstas as responsabilidades legais imputáveis aos departamentos competentes que aprovarem o uso do mar sem o devido cumprimento pelo disposto no zoneamento marítimo funcional, ou ao usuário do mar que tiver alterado a finalidade da respectiva zona de águas marítimas³⁰.

75. Segundo esclareceu o proponente, tendo em conta que a Proposta de Lei consiste numa lei de bases, revelava-se inconveniente que a presente Proposta de Lei incluísse normativos demasiadamente detalhados sobre o uso do mar, pelo que o artigo 8.º define apenas as normas de princípio segundo as quais o Governo da RAEM autoriza o uso das áreas marítimas através de concessão, autorização ou outras formas, sendo o respectivo regime de concessão objecto de regulamentação posterior através de diploma próprio. O proponente acrescentou que a elaboração do referido diploma já se encontrava em fase acelerada, tendo ainda salientado que nesse processo legislativo seria dado cumprimento ao disposto pela Lei 13/2009, *Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas*.

³⁰Cfr. Artigos 15.º, 17.º, 28.º, 43.º e 46.º da *Lei de Gestão do Uso das Águas Marítimas da República Popular da China*.



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Clara' and several illegible signatures.

Coordenação entre o Zoneamento Marítimo Funcional e o Planeamento Urbanístico

76. O n.º 3 do artigo 7.º da Proposta de Lei estabelece que o zoneamento marítimo funcional e o planeamento urbanístico se devem coordenar mutuamente, tendo a Comissão apresentado ao proponente as suas dúvidas relativamente a essa disposição. Assim, foi questionada a eventual existência de uma *relação de subordinação* entre o zoneamento marítimo funcional e o planeamento urbanístico, assim como o critério para a divisão do espaço terrestre e marítimo, tendo em vista a definição de competências das autoridades competentes na aplicação da lei.

77. Em resposta, o proponente afirmou que inexiste a alegada *relação de subordinação*, devendo a coordenação mútua entre o zoneamento marítimo funcional e o planeamento urbanístico ser entendida como a necessidade de estes se articularem. Nesse sentido, foi dado o exemplo dos meios de transporte, em que a articulação dos meios de transporte terrestres e marítimos constitui um factor relevante para a deslocação conveniente das pessoas. Por outro lado, seja o zoneamento marítimo funcional, seja o planeamento urbanístico, ambos devem sujeitar-se ao comando do desenvolvimento socioeconómico da RAEM. Para o efeito, é necessário que no decurso da sua elaboração sejam tidas previamente em consideração as questões que possam surgir para a sua compatibilização e, em caso de conflito inevitável, deverão ser tomadas as medidas necessárias para que, tanto um como o outro, cada qual possa ainda ser concretizado sem prejuízo da complementaridade mútua.



8 7 1
Clz.
[Handwritten signatures and initials]

Deste modo, a informação que será efectivamente divulgada terá uma abrangência relativamente menor.

80. Como é consabido, o *direito à informação dos cidadãos* consiste num direito que tem vindo a ser tutelado em diversos países, e o envolvimento dos cidadãos na gestão dos assuntos públicos dos respectivos países tem sido também preconizado pelos governos. Por conseguinte, a criação e o desenvolvimento de um regime de publicidade de informações oficiais tem sido um trabalho que muitos países têm desenvolvido ultimamente, sendo também uma tarefa que o Governo da RAEM tem promovido através de uma maior transparência na acção governativa. Contudo, importa ter em atenção a relação estreita que existe entre o regime de *acesso a informações oficiais* e a *ressalva da confidencialidade*. Assim, na perspectiva do Direito Comparado é possível constatar que, em muitos países, a instituição do regime de *divulgação de informações públicas* está aliada à regulamentação normativa que obsta à publicidade de matérias relacionadas com a *defesa nacional, relações externas e*

Processo Penal. Em França, onde vigora o sistema jurídico de Direito Continental, o conceito de “segredo de Estado” é definido como: “informações, processos de elaboração, objectos, registos de arquivo, dados informáticos ou microfímes que apresentam características de defesa nacional”. Nos Estados Unidos, cujo sistema jurídico se pode considerar a amostra do direito anglo-saxónico, o referido conceito consiste em: “informações que carecem de classificação e protecção especial, por meio de legislação ou de ordem executiva próprias, que visem a definição clara dos respectivos critérios e de expressão, tendo em vista a segurança e os interesses de Estado”. O critério comum entre esses países na definição de segredo de Estado consiste na relação estreita que esse conceito mantém com a segurança e os interesses nacionais. Apesar dessas discrepâncias entre os diferentes países na definição conceptual da segurança nacional, refira-se que a definição de segurança e de interesse de Estado se confronta com a consideração política da liberdade da informação e com a influência do enquadramento económico-institucional do Estado, no entanto, um número crescente de países tem vindo a delimitar a segurança e os interesse de Estado no domínio da defesa nacional, das relações externas e, ainda, dos assuntos de maior relevância militar, política e económica.



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

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Clara' and several illegible signatures.

*segurança pública*³³. No caso da RAEM, não existe ainda um regime regulamentador coerente sobre a manutenção do sigilo de informações, no entanto o “segredo de Estado” e o “segredo da Região Administrativa Especial de Macau” constituem conceitos previstos, respectivamente, pelo n.º 5 do artigo 5.º da Lei n.º 2/2009, *Lei relativa à defesa da segurança do Estado*³⁴ e pelo artigo 124.º do Código de Processo Penal³⁵.

81. Sendo o *zoneamento marítimo funcional* um dos objectivos e matérias³⁶ principais da presente Proposta de Lei, tal significa que a elaboração do zoneamento marítimo

³³ No que respeita à divulgação de informações oficiais, a regra geral adoptada pelos diferentes países, a nível internacional, é a de não delimitação de um domínio de informações sujeitas a divulgação por iniciativa própria do poder executivo, sendo o princípio básico seguido a “revelação por norma, e a não revelação como excepção à regra”. Isto significa que, quando os serviços públicos detenham alguma informação relativa ao funcionamento do poder administrante, a regra geral no seu tratamento consiste na sua divulgação, salvo se a lei determinar o contrário.

³⁴ Estão abrangidos pelo segredo de Estado “os documentos, informações ou objectos que se devem manter secretos e foram classificados como tal, no âmbito da defesa nacional, das relações externas, ou de outras matérias atinentes ao relacionamento entre as Autoridades Centrais e a RAEM previstas na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China; caso necessário, os órgãos judiciais podem obter do Chefe do Executivo ou do Governo Popular Central, através do Chefe do Executivo, documento certificativo sobre a classificação ou não dos referidos documentos, informações ou objectos como segredo de Estado”.

³⁵ O segredo da Região Administrativa Especial de Macau abrange, nomeadamente, os factos cuja revelação, ainda que não constitua crime, possa causar dano à segurança, interna ou externa, da Região Administrativa Especial de Macau ou à defesa dos seus princípios fundamentais.

³⁶ *Vd.* Nota Justificativa da proposta de lei: “tendo em consideração que o Estado já delimitou para a RAEM uma área marítima sob a sua jurisdição, o Governo da RAEM tem a responsabilidade de elaborar o seu zoneamento marítimo funcional em conformidade com a estratégia nacional destinada ao desenvolvimento geral das áreas marítimas. Por conseguinte, sugerimos que se preveja expressamente na proposta de lei que o Governo da RAEM deva proceder à elaboração do seu zoneamento marítimo funcional no âmbito do zoneamento marítimo funcional nacional”.



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

g 7
Clm

funcional³⁷ deve acautelar tanto a imprescindibilidade do acesso à informação pela sociedade, como a necessidade da tutela do segredo de Estado e da RAEM. Deste modo, a forma como essa preocupação possa vir a ser contemplada na prática coloca, de facto, alguma dificuldade. De acordo com as experiências tidas em consideração do ponto do Direito Comparado, a Comissão propôs que fosse tomado como referência o disposto pelo artigo 14.º da *Lei de Gestão do Uso das Águas Marítimas da República Popular da China*³⁸, bem como o que está estatuído pelas diferentes províncias

↗
↗
↗
↗
↗

³⁷ O zoneamento marítimo funcional é tido como o documento geral, fundamental e vinculativo sobre a exploração, o controlo e a gestão integrada do espaço marítimo do nosso país; assume-se ainda como a base fundamental para a estruturação do zoneamento marítimo funcional regional e para o desenvolvimento dos trabalhos, no contexto das diferentes hierarquias jurisdicionais, relacionados com a gestão das águas marítimas, com as diferentes políticas e planeamentos marítimos, bem assim, com a gestão dos oceanos e protecção do ambiente marítimo. Veja-se Li Binyong, Wang Quanming, Suo An'ning, et al., *A Exploração e Gestão das Águas Marítimas - A gestão integrada das águas marítimas num novo contexto nacional*, 2014, 31 (8): páginas 9-14.

³⁸ Artigo 14.º da *Lei de Gestão do Uso das Águas Marítimas da República Popular da China*: "O zoneamento marítimo funcional é divulgado após a aprovação, com a excepção do conteúdo respeitante a segredo de Estado".

ANOTAÇÃO (*Lei de Gestão do Uso das Águas Marítimas da República Popular da China*):

O presente artigo define o regime de zoneamento marítimo funcional.

1. A zona marítima funcional define-se como uma área marítima com função predominante e específica, sendo delimitada de acordo com as condições dos recursos naturais, do ambiente e da localização geográfica, tendo em consideração as necessidades do aproveitamento e da exploração marítimos, bem como do desenvolvimento socioeconómico. O zoneamento marítimo funcional constitui uma tarefa fundamental no aproveitamento e na exploração, e na protecção e gestão integrada do espaço marítimo, sendo também a base e o fundamento para a gestão e o aproveitamento dos recursos marítimos. O regime de zoneamento marítimo funcional é um regime básico estabelecido pela lei de gestão do uso das águas marítimas, com o objectivo de orientar as actividades de exploração marítima e de protecção do ambiente marinho, harmonizando as diferentes relações entre os sectores de actividades marítimas e entre as zonas costeiras marítimas no que respeita à exploração e ao aproveitamento do espaço marítimo, bem como à protecção do ambiente marinho. Tem ainda por objectivo uma adequada estruturação dos sectores de actividades e uma adequada disposição das forças produtivas, assegurando, desta forma, a exploração e o aproveitamento razoáveis do espaço marítimo, e a rentabilização eficiente dos recursos, com a preservação de um ambiente ecológico favorável.
2. (...)
3. O zoneamento marítimo funcional fundamenta-se nas propriedades do ambiente e dos recursos naturais



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

chinesas nas respectivas *Normas de Gestão do Uso das Águas Marítimas*³⁹, e pela Lei n.º 6/2016, *Regime de Execução de Congelamento de Bens*⁴⁰, aditando no n.º 4 do artigo 7.º da Proposta de Lei em análise uma ressalva, mencionando que a “a definição do zoneamento marítimo funcional, bem como as respectivas alterações, são feitas por despacho do Chefe do Executivo, a publicar no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, mediante consulta do Governo Central, não sendo divulgadas as matérias abrangidas pelo segredo de Estado”.

82. Assim, o referido aditamento permitirá, por um lado, concretizar a protecção da segurança e dos interesses do Estado e da RAEM, e, por outro, salvaguardar o direito à informação do público e a transparência do Governo. Debatida a questão referida, a sugestão da Comissão foi acolhida pelo Governo no quadro da prestação de apoio e colaboração por parte deste no que respeita ao trabalho de apreciação legislativa.

das águas marítimas, sendo esse um requisito objectivo estabelecido pelo Direito. Por isso, os aterros e as barreiras marítimas, por alterarem as propriedades naturais das águas marítimas, estão sujeitos à gestão rigorosa do Estado, sendo tal considerado uma restrição imposta ao uso do mar, como também um requisito a ter presente aquando da elaboração do zoneamento marítimo funcional, caso contrário, pode surgir a desforra da natureza.

³⁹ *Normas de Gestão do Uso das Águas Marítimas da Província de Guangdong, Normas de Gestão do Uso das Águas Marítimas da Província de Zhejiang e Normas de Gestão do Uso das Águas Marítimas da Província de Shandong*, et al.

⁴⁰ Lei n.º 6/2016, *Regime de Execução de Congelamento de Bens*, artigo 20.º (*Proposta de designação em lista*) n.º 3 alínea 2): “Uma exposição pormenorizada do caso, a qual, se solicitado, poderá ser divulgada e utilizada para a elaboração de um resumo narrativo das razões para a listagem, excepto dos excertos que o Chefe do Executivo considere confidenciais”.



Uso das Áreas Marítimas

83. A Proposta de Lei em apreciação prevê que o Governo da RAEM possa autorizar o uso das áreas marítimas através de várias formas, nomeadamente de concessões ou autorizações (cf. artigo 8.º, n.º 1 da proposta de lei).
84. Tal implica que possa estar em causa o reconhecimento de um uso em regime de exclusividade de uma determinada área marítima em favor de um particular, por via de uma concessão exclusiva que permita uma utilização privativa, atribuída por concurso público, mas também que se possam conceder autorizações de uso que não impliquem um uso privativo, podendo uma certa zona marítima ser utilizada por vários particulares em simultâneo, desde que se verifiquem certos requisitos legais, eventualmente por via da simples apresentação de um pedido dos interessados.
85. A Proposta de Lei não regula esta matéria, sendo que o regime de autorização, e as suas formas, bem como os respectivos procedimentos administrativos, devem ser depois previstos em diploma próprio (cf. artigo 8.º, n.º 2 da proposta de lei).
86. O “diploma próprio”, referido no artigo 8.º, n.º 2 da proposta de lei, terá que ser uma *lei* da Assembleia Legislativa, e não um *regulamento administrativo*, tendo em conta que se trata de matéria relativa ao *regime jurídico dos solos, do ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente*, cabendo dentro do âmbito de reserva de lei da Assembleia Legislativa (cf. artigo 6.º, alínea 16) da Lei n.º 13/2009, *Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas*).
87. Esta futura proposta de lei que se encontra ainda em elaboração, relativa ao regime jurídico do *zoneamento marítimo*, terá que regular o regime procedimental para a



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Clara' and several illegible signatures.

elaboração dos projectos para o *zoneamento marítimo funcional* de cada zona e o *plano das áreas marítimas*, devendo assegurar a *participação da população* (cf. artigo 19.º da Lei n.º 12/2013, *Lei do planeamento urbanístico*), prevendo a produção de um relatório que faça uma análise das opiniões e sugestões (cf. artigo 20.º da Lei n.º 12/2013, *Lei do planeamento urbanístico*) e que seja com base no conteúdo do relatório que se deva dar lugar à conclusão da elaboração, revisão, alteração e suspensão dos projectos de *zoneamento marítimo funcional* e do *plano das áreas marítimas* (cf. artigo 21.º da Lei n.º 12/2013, *Lei do planeamento urbanístico*).

88. Deve também prever-se qual é a entidade pública legalmente competente para elaboração dos projectos do *zoneamento marítimo funcional* de cada zona e do *plano das áreas marítimas*, bem como eventuais deveres de consulta de outras entidades públicas, nomeadamente do Instituto Cultural se o *zoneamento marítimo* visar a orla costeira e tiver impacto em bens imóveis classificados ou em zonas de protecção do património histórico de Macau (cf. artigo 17.º da Lei n.º 12/2013, *Lei do planeamento urbanístico*), como pode acontecer com edifícios portuários com interesse histórico, como por exemplo os *Estaleiros de Lai Chi Vun* em Coloane.

89. E também que se deva prever o procedimento concursal para efeitos da atribuição da utilização privativa do espaço marítimo, tendo em conta que poderá haver situações onde apenas um interessado pode fazer uso exclusivo de uma zona marítima delimitada no âmbito do *zoneamento marítimo*. Deve ser feita referência a que estes direitos de uso e aproveitamento privativos sejam atribuídos por concurso público ou por leilão aberto ao público, bem como eventuais condições para a sua dispensa, para assegurar o respeito pela melhor proposta ou melhor preço, tendo em vista o fomento



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name 'Clara' and several initials.

do desenvolvimento económico da RAEM⁴¹.

90. E deve ser estabelecido um prazo legal máximo para a atribuição do direito de uso exclusivo de zonas ou áreas marítimas aos particulares⁴².

91. E ser esclarecido se estes direito de uso de zonas ou áreas marítimas, sobretudo se corresponderem a um *direito de utilização privativa* sobre uma certa zona marítima, podem ser transferidos ou comercializados entre particulares, ou prevendo eventuais limites a tal comércio, nomeadamente tendo em conta a sucessão legal⁴³.

92. E deve ser clarificado qual é a entidade administrativa e a instância jurisdicional competente para conhecer eventuais litígios que possam ser relativos ao uso de zonas ou áreas marítimas, prevendo-se qual seja o tribunal competente⁴⁴.

93. Também deve ser previsto um regime sancionatório e que os particulares possam ter que assumir responsabilidades por danos que causem ao meio marítimo ao fazerem uso de uma área marítima delimitada no âmbito do zoneamento marítimo⁴⁵.

94. A Proposta de Lei em apreciação prevê que o Governo da RAEM deva fiscalizar o uso das áreas marítimas, tendo em vista a *monitorização dos projectos de uso das áreas marítimas* que estejam em curso e tenham sido autorizados, para se assegurar que os

⁴¹ Cf. artigo 20.º da *Lei da República Popular da China sobre a Gestão do Uso de Áreas Marítimas*.

⁴² Cf. artigo 25.º da *Lei da República Popular da China sobre a Gestão do Uso de Áreas Marítimas*.

⁴³ Cf. artigo 27.º da *Lei da República Popular da China sobre a Gestão do Uso de Áreas Marítimas*.

⁴⁴ Cf. artigo 31.º da *Lei da República Popular da China sobre a Gestão do Uso de Áreas Marítimas*.

⁴⁵ Cf. artigos 42.º a 51.º da *Lei da República Popular da China sobre a Gestão do Uso de Áreas Marítimas*.



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

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

requisitos legais estão a ser respeitados (cf. artigo 8.º, n.º 3, alínea 1) da proposta de lei), e que sejam feitas *inspeções periódicas aos projectos de uso das áreas marítimas*, tendo em vista o controlo sobre as actividades que estejam a ser desenvolvidas pelos particulares (cf. artigo 8.º, n.º 3, alínea 4) da proposta de lei).

Handwritten initials and marks on the right margin, corresponding to the first paragraph.

95. No entanto, não está previsto na Proposta de Lei um regime sancionatório que possa ser aplicável, quando se verifique um incumprimento pelos particulares do regime legal aplicável, ou dos termos da autorização, nos *projectos de uso das áreas marítimas*, nomeadamente em termos do desrespeito por eventuais condições para o uso das áreas marítimas ou pelos padrões ambientais exigíveis.

Handwritten initials and marks on the right margin, corresponding to paragraph 95.

96. Este aspecto foi suscitado junto do proponente, tendo-se sugerido que seria recomendável prever, pelo menos de forma básica, um regime sancionatório para eventuais violações do regime jurídico relativo à gestão das áreas marítimas previsto na Proposta de Lei, sem obstáculo de haver espaço para posterior desenvolvimento da matéria sancionatória na legislação complementar que venha a ser aprovada.

97. O proponente entendeu que tal não seria a solução mais adequada, por a Proposta de Lei em apreciação ser uma *lei de bases*, sendo preferível prever o regime sancionatório em legislação complementar, que venha a ser aprovada futuramente.

98. A Proposta de Lei em apreciação prevê que o Governo da RAEM deva regulamentar o uso das áreas marítimas, estando previsto que se proceda à *regulação dos mecanismos de uso das áreas marítimas* (cf. artigo 8.º, n.º 3, alínea 2) da proposta de lei), estando aqui em causa aspectos organizatórios e procedimentais.

99. E que, aparentemente tendo em vista a fiscalização dos projectos de uso das áreas



marítimas, deva ser criada e mantida uma base de dados relativa ao *uso das áreas marítimas* (cf. artigo 8.º, n.º 3, alínea 3) da proposta de lei), donde constem os dados indispensáveis sobre os *projectos de uso das áreas marítimas* autorizados em cada zona marítima, nos termos da Lei n.º 8/2005, *Lei da Protecção de Dados Pessoais*.

Aterros Marítimos e o Jogo

100. Um outro aspecto relevante é que a presente Proposta de Lei se ocupa também da autorização e elaboração de planos de aterros marítimos, tendo em vista organizar a sua implementação, tomando a opção legal expressa de dar como uma *garantia* que estes terrenos conquistados ao mar não possam ser utilizados em projectos relacionados com o jogo (cf. artigo 5.º, n.º 3, alínea 7) da proposta de lei).

101. Foi questionado como se deveria interpretar esta norma, nomeadamente se esta disposição legal se aplicaria aos aterros já existentes, ou apenas visa os aterros que no futuro venham a ser autorizados, tendo sido esclarecido pelo proponente que a intenção legislativa apenas visa abranger os futuros. Tal implica que os aterros que já existam actualmente, mesmo que ainda não tenham sido edificados, não são visados pela *proibição de uso para projectos de jogo* da Proposta de Lei.

102. Houve também dúvidas sobre o sentido que o legislador queria atribuir às expressões “projectos relacionados com o jogo”, nomeadamente tendo em conta que pode haver projectos para o desenvolvimento de hotéis ou outros empreendimentos turísticos, que não impliquem a construção de um espaço de jogo, mas que estão integrados num projecto mais amplo de jogo e hotelaria (*integrated resorts*), sendo ou não promovidos



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

por um concessionário de jogo. Foi questionado se também nestes casos, onde se pretende utilizar aterros para projectos de hotelaria ou turismo, com uma função complementar da oferta de jogo existente noutra lugar próximo, mas onde não se pretenda desenvolver jogo nos próprios aterros, caberia dentro da proibição de uso previsto na Proposta de Lei.

103. Sobre esta questão, o proponente informou que a Proposta de Lei, ao fazer uso das expressões “projectos relacionados com o jogo”, deixa alguma margem para uma *livre apreciação discricionária*, e apenas perante os casos concretos, seria possível determinar se um certo projecto de hotelaria ou turismo, cuja aprovação seja visada por um interessado, deve ou não considerado como um projecto não permitido nos novos aterros, por se entender que estaria *relacionado com o jogo*.

104. A Proposta de Lei, no que diz respeito aos aterros, não se refere a que os futuros aterros marítimos devam ser atribuídos por via de um concurso público ou leilão aberto, mas é assente que a concessão de terrenos, nos termos previstos na Lei n.º 10/2013, *Lei de terras*, deve ser precedida de concurso público obrigatório, que só excepcionalmente pode ser dispensado, nos termos da lei vigente⁴⁶.

105. Este é um dos aspectos onde a Proposta de Lei carece de ser interpretada em conjunto com o resto do ordenamento jurídico aplicável, em particular com a Lei n.º 10/2013, *Lei de terras*, mas tendo também em conta o previsto na Lei n.º 12/2013, *Lei do planeamento urbanístico*, e no Regulamento Administrativo n.º 5/2014,

⁴⁶ Cf. artigos 54.º e 55.º (*concessão por arrendamento de terrenos urbanos*), 61.º e 62.º (*concessão por arrendamento de terrenos rústicos*), 71.º e 72.º (*uso privativo de terrenos do domínio público*) da Lei n.º 10/2013, *Lei de terras*.



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

Regulamentação da Lei do planeamento urbanístico, entre outra legislação.

Órgão Coordenador

106. A versão inicial da Proposta de Lei criava um *órgão coordenador de gestão das áreas marítimas* (cf. artigo 6.º, n.º 1 da versão inicial da proposta de lei), mas não designava, nem identificava este *órgão coordenador*, bem como não concretizava minimamente a sua composição e o seu modo de funcionamento.

107. Não seria possível, por falta de objecto legal, a Proposta de Lei “criar” uma nova entidade administrativa, um novo *órgão de coordenação*, que deveria intervir junto de outros entes públicos, sem concretizar minimamente a nova entidade administrativa, pelo que se teria que designar e identificar este novo órgão público.

108. O proponente informou que a referência feita pela Proposta de Lei ao *órgão coordenador de gestão das áreas marítimas* (cf. artigo 6.º, n.º 1 da proposta de lei) se deveria entender, e ser interpretada, como sendo relativa à *Comissão Coordenadora da Gestão e do Desenvolvimento das Áreas de Jurisdição Marítima*, que foi criada pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 57/2017, de 30 de Março de 2017.

109. A *Comissão Coordenadora da Gestão e do Desenvolvimento das Áreas de Jurisdição Marítima* é uma comissão interna de coordenação interdepartamental, que está encarregada nomeadamente da elaboração e execução do planeamento global e dos planos específicos de gestão e desenvolvimento das áreas de jurisdição marítima.

110. Esta *Comissão Coordenadora da Gestão e do Desenvolvimento das Áreas de Jurisdição*

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Clara' and several illegible signatures.



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

Marítima veio a substituir uma comissão interna de coordenação interdepartamental, que tinha sido criada em Junho de 2016, com vista a assegurar a articulação entre os diversos serviços e entidades públicos, visando dar início ao planeamento da gestão da área marítima de jurisdição da RAEM, e que tinha promovido a realização de um estudo sobre o «Plano de aproveitamento e desenvolvimento das zonas marítimas da RAEM a médio e longo prazo (2016-2036)».

111. *A Comissão Coordenadora da Gestão e do Desenvolvimento das Áreas de Jurisdição*

Marítima funciona na dependência do Chefe do Executivo, contando os cinco Secretários na sua composição, bem como um universo amplo e diversificado de Serviços Públicos e outras entidades, como os Serviços de Assuntos Marítimos e de Água, os Serviços de Protecção Ambiental, os Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, os Serviços de Economia, os Serviços de Assuntos de Justiça, os Serviços para os Assuntos Laborais, os Serviços de Turismo, o Instituto Cultural, os Serviços de Cartografia e Cadastro, o Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas, os Serviços de Alfândega, o Corpo de Polícia de Segurança Pública, entre outros.

112. Atendendo ao elevado número de entidades públicas envolvidas, e ao facto de estarem em causa entidades que pertencem à tutela dos cinco Secretários, parece que se pode antecipar que os trabalhos de coordenação a serem desenvolvidas pelo *órgão coordenador de gestão das áreas marítimas* serão complexos.

113. No entanto, há ainda outras entidades que, nos termos legais, podem exercer as competências de gestão das áreas marítimas (cf. artigo 6.º, n.º 2, alínea 3) da proposta de lei) que incluem em particular os Serviços Meteorológicos e Geofísicos, para efeitos



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

da meteorologia marítima, do estudo das correntes e da prevenção de inundações, e o Corpo de Bombeiros, para efeitos do combate a incêndios em navios e tendo em vista assegurar a segurança marítima, entre outros, que deveriam também integrar o *órgão coordenador de gestão das áreas marítimas* para assegurar que são devidamente auscultados e participam na gestão das áreas marítimas.

114. Parece recomendável que o *órgão coordenador de gestão das áreas marítimas* tenha suficientemente em conta aspectos da meteorologia marítima e da segurança contra incêndios, sendo que existe aqui necessidades de reforço dos recursos técnicos e humanos existentes, tendo em conta eventuais necessidades que actualmente se verifiquem de aquisição de embarcações para combate de incêndio e operações de emergência ou de bóias meteorológicas (*Bóias Ondógrafos*) para monitorizar a agitação marítima, tendo que haver um maior investimento público nesta área.

Entidades Competentes

115. A Proposta de Lei apenas se refere expressamente a duas entidades públicas: (1) à *Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água*, que é a “entidade competente para a gestão integrada das áreas marítimas” (cf. artigo 6.º, n.º 2, alínea 1) da proposta de lei), e (2) à *Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental*, que é “entidade competente para a protecção do ambiente das áreas marítimas” (cf. artigo 6.º, n.º 2, alínea 2) da proposta de lei).

116. A Proposta de Lei não procura delimitar o âmbito de atribuição e de competências legais que pertencem à *Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água*, ou à



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

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the word "claro" and several illegible signatures.

Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental, nomeadamente no que diz respeito à fiscalização e inspecção das actividades que sejam desenvolvidas nas *áreas marítimas*⁴⁷, não se procurando firmar a delimitação do campo de intervenção entre estas duas entidades públicas e perante outras entidades competentes.

117. Parece claro que as intervenções que a Proposta de Lei atribui ao Governo da RAEM em sede de *protecção do ambiente das áreas marítimas* (cf. artigo 9.º da proposta de lei) são matérias que normalmente cabem nas competências e atribuições da Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental. Foi, por isso, questionado se o artigo 9.º da Proposta de Lei não deveria ser reformulado para se passar a dirigir à Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental e não, em geral, ao Governo da RAEM.

118. O proponente esclareceu que, tendo em conta que a Proposta de Lei é uma lei de bases, seria mais adequado atribuir este conjunto de competências, para efeitos da protecção do ambiente das áreas marítimas, genericamente ao Governo da RAEM.

119. É de notar que no campo da protecção do ambiente das áreas marítimas actualmente existe também uma intervenção da Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água, sendo que uma das suas atribuições é “Prevenir e controlar a poluição marinha e executar medidas de preservação do meio marinho” (artigo 4.º, n.º 1, alínea 2) do Regulamento Administrativo n.º 14/2013, *Organização e funcionamento da Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água*)⁴⁸.

⁴⁷ Cf. artigos 37.º a 41.º da *Lei da República Popular da China sobre a Gestão do Uso de Áreas Marítimas*.

⁴⁸ Na redacção dada pelo Regulamento Administrativo n.º 23/2015, *Alteração ao Regulamento Administrativo n.º 14/2013 (Organização e funcionamento da Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água)*, que



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

Y

J |
Ch.

120. Havendo aqui uma sobreposição de atribuições legais entre a Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água e a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental que obriga a uma cooperação institucional entre estas duas entidades pública no campo da protecção ambiental e do combate à poluição nas áreas marítimas.

W3

M

H

121. O proponente informou também que a competência e as atribuições da Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental já actualmente abrangem as áreas marítimas, devendo o regime vigente ser interpretado nesse sentido, apesar de não se encontrar actualmente nenhuma referência expressa a que esta Direcção deva *prevenir a poluição marinha e executar medidas de preservação do meio marinho*, e que não será estritamente necessário introduzir nenhuma alteração ao regime orgânico desta Direcção em resultado da entrada em vigor da Proposta de Lei em apreciação.

W

H

H

122. Nesse sentido, o proponente entende neste momento que não se afigura necessário introduzir alterações ao Regulamento Administrativo n.º 14/2009, *Organização e funcionamento da Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental*, e que esta Direcção está dotada da base legal necessária e suficiente para exercer as suas funções e intervir nas áreas marítimas, assegurando a *protecção e defesa do ambiente, da natureza e do*

procurou reflectir o previsto no Decreto do Conselho de Estado da República Popular da China n.º 665, publicado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 128/2015, e actualizou a referência às *águas na área de jurisdição da RAEM* (substituindo a anterior menção às *tradicionalis áreas marítimas*) nas "áreas de jurisdição marítima" (cf. artigo 3.º, n.º 1 do Regulamento Administrativo n.º 14/2013). Este Regulamento Administrativo n.º 23/2015 passou a prever expressamente que a Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água tenha atribuições para (1) *Prevenir e controlar a poluição marinha e executar medidas de preservação do meio marinho* e (2) *Coordenar o planeamento e aproveitamento do mar* (cf. artigo 4.º, n.º 1, alíneas 2) e 21) do Regulamento Administrativo n.º 14/2013), tendo passado ainda a prever que a Divisão de Canais de Navegação tenha competência para *fiscalizar a deposição do material dragado* (cf. artigo 11.º, n.º 4, alínea 3) do Regulamento Administrativo n.º 14/2013).



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

*equilíbrio ecológico nas áreas marítimas atribuídas à RAEM*⁴⁹.

123. No entanto, com a entrada em vigor da Proposta de Lei, nomeadamente tendo em conta o previsto no artigo 9.º da Proposta de Lei, parece claro que será necessário reforçar os meios técnicos e humanos de cariz marítimo actualmente existentes na Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental, bem como reforçar os trabalhos de protecção ambiental que estejam neste momento a ser desenvolvidos pela Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental para a *defesa do ambiente* nas áreas marítimas.

124. Esta questão colocou-se também relativamente à Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água, em relação à qual o proponente informou que haveria a necessidade de se introduzirem alterações ao regime orgânico desta Direcção em resultado da entrada em vigor da Proposta de Lei em apreciação.

125. Tal implica que o Regulamento Administrativo n.º 14/2013, *Organização e funcionamento da Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água*, será alterado para assegurar a necessária harmonia com o regime previsto na Proposta de Lei em apreciação. Existe aqui a necessidade de uma intervenção legislativa, ainda a ser estudada, para se respeitar as opções tomadas na presente Proposta de Lei.

⁴⁹ Parece, no entanto, que pelo menos o regime de combate à poluição marítima previsto no Decreto-Lei n.º 35/97/M, de 25 de Agosto, *Regulamenta a proibição de lançar ou despejar substâncias nocivas nas áreas de jurisdição marítima*, que se refere por exemplo que a competência para a fiscalização e a aplicação de multas seja do “capitão dos portos” (artigo 4.º deste diploma), que deve ser interpretado actualisticamente como se referindo ao “director da Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água” (cf. artigo 6.º do Regulamento Administrativo n.º 14/2013, *Organização e funcionamento da Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água*), carece de ser revisto e actualizado.



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Cla' and several illegible signatures.

126. Acresce que a entrada em vigor da Proposta de Lei deve também obrigar a um reforço dos meios técnicos e humanos actualmente existentes na Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água, tendo em conta as novas intervenções públicas que irão resultar do *zoneamento marítimo funcional* e da fiscalização do *uso das áreas marítimas*, nos termos dos artigos 7.º e 8.º da Proposta de Lei.

127. A Proposta de Lei não identifica as *outras entidades* que exerçam competências no âmbito da gestão das áreas marítimas (cf. artigo 6.º, n.º 2, alínea 3) da proposta de lei), havendo um universo amplo e diversificado de Serviços Públicos e outras entidades que intervém no âmbito da gestão das áreas marítimas.

Protecção do Ambiente

128. A Proposta de Lei prevê um conjunto de intervenções amplas e tecnicamente exigentes no campo da *protecção do ambiente das áreas marítimas*.

129. Sendo previsto que o Governo da RAEM deve (cf. artigo 9.º da proposta de lei): (1) Definir as políticas de protecção do ambiente das áreas marítimas da RAEM, em conformidade com o *plano geral de protecção ambiental do meio marinho nacional*; (2) Definir os critérios de gestão da qualidade do ambiente das áreas marítimas, de acordo com os *critérios de qualidade do ambiente marítimo nacional*, e em conformidade com o estado natural e condições socioeconómicas e técnicas das áreas marítimas da RAEM; (3) Realizar periodicamente a monitorização e a avaliação ambiental das áreas marítimas e elaborar os respectivos relatórios; (4) Elaborar planos de contingência, prevenção e controlo de acidentes graves de poluição marinha; (5)



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

Estabelecer reservas naturais marinhas e adoptar *medidas eficazes para a sua protecção e gestão*, segundo as necessidades de protecção do ecossistema das áreas marítimas; (6) Criar uma rede de monitorização do ecossistema das áreas marítimas e estabelecer um *mecanismo de comunicação com as regiões vizinhas*; e ainda também (7) Promover a cooperação regional nos domínios da protecção do ambiente das áreas marítimas, da *prevenção e controlo de desastres marítimos e do tratamento de incidentes imprevistos*⁵⁰.

130. A protecção do ambiente, em geral, é uma das missões atribuídas ao Governo da RAEM pelo artigo 119.º da Lei Básica, onde se prevê que “O Governo da Região Administrativa Especial de Macau protege o meio ambiente, nos termos da lei”.

131. O principal diploma legal, de cariz estruturante e fundamental, no campo da protecção ambiental é ainda a Lei n.º 2/91/M, de 11 de Março, *Lei de Bases do Ambiente*, que integra a *água* como uma das componentes naturais, procurando

⁵⁰ Para um apanhado da legislação (presente e passada) com incidência ambiental de Macau, no que se refere às águas, veja-se MANUEL LEAL-HENRIQUES, *Ambiente – A Gestão da Desordem*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2005, págs. 121 e seguintes, e sobre o *crime de poluição*, previsto no artigo 264.º do Código Penal, que pode também resultar da *poluição das águas*, veja-se página 146 e seguintes desta mesma obra.

Registe-se também que existe um crescente reconhecimento de um *Direito Humano à Água*, sobre isto veja-se, entre outros, GILDO ESPADA, “O Direito Humano à Água”, in *III Congresso do Direito de Língua Portuguesa*, Almedina, 2014, págs. 235 e seguintes, e A. DAN TARLOCK, *Law of Water Rights and Resources*, Edição de 2017, Thomson Reuters, págs. 740 e seguintes. Sobre a resolução de litígios internacionais relativos à água, veja-se, entre outros, PAULO CANELAS DE CASTRO, “A Solução Pacífica de Litígios Internacionais relativos à Água”, in *Estudos em Homenagem a Miguel Galvão Teles*, Volume II, Almedina, 2012, págs. 73 a 97.



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

combater a *poluição da água* e viabilizar um *sistema integrado de protecção do meio ambiente*, tendo em vista também assegurar a *qualidade de vida da população*⁵¹.

132. A protecção do ambiente das áreas marítimas, visando assegurar a defesa dos recursos naturais, do ecossistema e do meio ambiente do mar, é um dos princípios estruturantes da Proposta de Lei em apreciação (cf. artigo 4.º, alínea 4) da proposta de lei), havendo a necessidade de se respeitar o *plano geral de protecção ambiental do meio marinho nacional* e tendo o Governo da RAEM a obrigação de definir medidas de protecção do ambiente das áreas marítimas (cf. artigo 9.º, alínea 1) da proposta de lei) e também de definir critérios de gestão da qualidade do ambiente das áreas marítimas, que estejam em conformidade com os *critérios de qualidade do ambiente marítimo nacional* (cf. artigo 9.º, alínea 2) da proposta de lei).

133. Existe aqui, portanto, um dever legal de agir do Governo da RAEM, de tomar concretas *medidas de protecção* do ambiente marinho e de fixar os *critérios técnicos para a gestão da qualidade* do ambiente das áreas marítimas.

134. Tal parece implicar que tenha que se reforçar os recursos técnicos e humanos disponíveis, que parecem actualmente ser insuficientes para o efeito, e pode ser também necessário reformular as competências e atribuições legais actualmente

⁵¹ A *proibição de poluir*, prevista no artigo 23.º da Lei n.º 2/91/M, de 11 de Março, *Lei de Bases do Ambiente*, abrange também as águas, estando previsto no seu n.º 1 que “É proibido lançar, depositar ou, por qualquer outra forma, introduzir nas águas, no solo ou na atmosfera efluentes, resíduos radioactivos e outros produtos que contenham substâncias ou microrganismos, que possam alterar aqueles componentes ambientais e contribuir para a degradação do ambiente” (sublinhados nossos).

Para mais desenvolvimentos, veja-se MANUEL LEAL-HENRIQUES, *Ambiente – A Gestão da Desordem*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2005, págs. 114 e seguintes.



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

previstas para a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental, para se permitir uma reestruturação da sua estrutura orgânica e a uma revisão da actual organização e funcionamento da Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental.

135. E tal implica que possa ser necessário aprovar nova legislação relativa à protecção do ambiente das áreas marítimas (por exemplo, relativos à emissão de poluentes, melhoria e controlo da qualidade das águas, etc.). E também que se tenha em vista prever a sujeição dos “projectos de desenvolvimento da economia marítima” (cf. artigo 10.º, n.º 2, alínea 1) da proposta de lei) a um processo de avaliação de impacto ambiental, tendo em vista assegurar que os “projectos de uso das áreas marítimas” (cf. artigo 8.º, n.º 3, alínea 1) da proposta de lei) não colocam em causa o bom estado ambiental do meio marinho e das zonas costeiras atribuídas à RAEM.

136. Verifica-se que no campo do *tratamento de águas residuais* existem evidentes insuficiências, dado que actualmente não existe suficiente capacidade instalada para se proceder ao tratamento secundário (*Tratamento Biológico*) de grande parte das águas residuais de Macau, conforme é necessário para se preservar a saúde pública e a protecção do ambiente marinho, procedendo-se apenas a um tratamento básico das águas residuais, antes das mesmas serem alvo de descarga para o mar.

137. É necessário, também neste campo, proceder-se a maiores investimentos públicos, nomeadamente no que diz respeito à modernização, ampliação e incremento da capacidade de processamento e tratamento de águas residuais, em especial da Estação de Tratamento de Águas Residuais da Península de Macau, tendo em conta o aumento de volume das águas residuais que se verificou nos últimos anos.



138. Em balanço, a Proposta de Lei reconhece uma grande importância ao *meio marinho ecológico e à protecção do ambiente marítimo*, sendo actualmente entendido que a salvaguarda do bom estado do meio marinho como um pressuposto necessário para todos os projectos de desenvolvimento económico marítimo. Nesse sentido, o *desenvolvimento da economia marítima* depende sempre do respeito pelos padrões ambientais em vigor, prevalecendo a protecção ambiental do meio marinho.

Plano Geral de Protecção Ambiental do Meio Marinho Nacional

139. O artigo 9.º da Proposta de Lei em apreciação determina que cabe ao Governo da RAEM “definir as políticas de protecção do ambiente das áreas marítimas da RAEM em conformidade com o plano geral de protecção ambiental do meio marinho nacional”. Segundo a explicação do proponente, o referido plano geral de protecção ambiental não se limita a um único documento, tratando-se, sim, de um conjunto de instrumentos jurídicos e de medidas administrativas elaboradas pelas autoridades nacionais no domínio da protecção do ambiente das áreas marítimas. De entre esses instrumentos legais, os de maior importância incluem a *Lei de Protecção do Ambiente das Águas Marítimas da República Popular da China*, a *Lei de Avaliação do Impacto Ambiental da República Popular da China*, e a *Lei de Gestão do Uso das Águas Marítimas da República Popular da China*. Ademais, outras normas reguladoras e actos normativos foram também produzidos, incidindo sobre a delimitação de zonas de protecção natural, a gestão de zonas funcionais das águas marítimas, a prevenção contra os danos provocados por poluentes com origem terrestre e contra o despejo de



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

resíduos no mar, bem como a prevenção da poluição oriunda de empreendimentos na orla e nas águas marítimas e, ainda, da poluição das águas marítimas com origem nas embarcações aportadas.

140. Refira-se, ainda, a existência de diversos planos nacionais relacionados com o mar, a saber: o *Zoneamento Marítimo Nacional (2011-2020)*, o *Plano Nacional de Protecção do Ambiente Ecológico das Águas Marítimas (2017-2020)*, o *13.º Plano Quinquenal para o Desenvolvimento da Economia Marítima Nacional*, e o *13.º Plano Quinquenal para a Padronização das Águas Marítimas Nacionais*. Nestes planos, encontram-se diversas referências aos princípios e objectivos na protecção do ambiente das águas marítimas. De entre as diversas políticas neles contidas, merecem especial referência: a implementação do regime de controlo do volume total de despejo para as águas marítimas, o reforço da supervisão e controlo junto às entradas no mar do sistema de despejo de resíduos, o aperfeiçoamento da rede de observação do ambiente marítimo com a implementação de um sistema de fiscalização em linha, a protecção mais rigorosa da orla marítima, restringindo as actividades de desenvolvimento susceptíveis de alterarem a orla costeira marítima natural, a promoção de medidas para a poupança energética e redução de emissões pelas indústrias marítimas com o incentivo ao uso de energias renováveis geradas por acção do vento, das marés e das ondas, o reforço das infra-estruturas para a prevenção e redução de catástrofes, a optimização do sistema de monitorização e alerta, bem como de avaliação dos riscos relativos a catástrofes marítimas, e a meteorologia marítima.

141. Para que os recursos marítimos possam ser mais bem aproveitados, assim como para assegurar a *sustentabilidade do desenvolvimento da economia marítima e o equilíbrio*



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

da *ecologia marinha*, o controlo, a fiscalização e a penalização têm vindo a ser reforçados ultimamente pelas autoridades nacionais em diversos domínios, desde a protecção ecológica das águas marítimas, critérios para o despejo e emissão de poluentes, até à apreciação e execução de empreendimentos nas águas marítimas e na orla marítima. Por conseguinte, a *Lei de Protecção do Ambiente das Águas Marítimas da República Popular da China* e outros diplomas legais têm vindo a ser revistos e aperfeiçoados sucessivamente, sendo que, na mais recente alteração legislativa, foram três os **principais aspectos** em foco: (1) a confirmação da “linha vermelha de risco” na protecção ecológica e do regime de compensação da ecologia marítima como regime básico de protecção do ambiente das águas marítimas. Trata-se, por um lado, de uma necessidade decorrente da realidade, a qual consiste, por outro, na alteração materializada da filosofia subjacente à protecção da ecologia marinha, antes baseada na *prevenção da poluição*, para a actual *protecção ecológica*. Assim, resulta dessa alteração um regime em que cabe ao beneficiário suportar as despesas, podendo também o público usufruir de uma compensação razoável; (2) a clarificação expressa, e por meio de instrumento legal, do estatuto e da função do zoneamento marítimo principal. Acresce a isso, a aprovação da implementação do zoneamento marítimo principal, no sentido da compatibilização entre as acções de exploração das águas marítimas e a capacidade dos recursos ambientais; (3) o reforço da penalização contra os ilícitos de poluição do ambiente ecológico marítimo. Como consequência, não existe um limite máximo para as sanções aplicáveis aos actos ilegais praticados contra o ambiente, demonstrando o espírito central em que se baseia o

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large vertical line, a checkmark, and several illegible signatures.



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

exigente mecanismo de protecção do ambiente ecológico⁵².

142. Deste modo, aquando da elaboração de medidas de protecção do ambiente das águas marítimas, o Governo da RAEM deve ter presente o conjunto de documentos supracitados, por forma a garantir que essas medidas se coadunem com as políticas estatais e correspondam ao rumo e objectivo do desenvolvimento nacional.

143. Por último, é também oportuno apontar para a importância do zoneamento marítimo funcional no que respeita à elaboração do plano de protecção do ambiente das águas marítimas. Segundo os artigos 27.º e 29.º das *Disposições sobre a Gestão do Zoneamento Marítimo Funcional*, tanto o plano de protecção do ambiente das águas marítimas como o plano regional de protecção do ambiente das principais zonas de águas marítimas devem ser elaborados com base no zoneamento marítimo funcional. Ademais, os objectivos, critérios e principais medidas que se relacionam com a protecção e gestão do ambiente das águas marítimas devem ser definidos com fundamento nas exigências de protecção ambiental para as diferentes zonas funcionais

⁵² "Esclarecimento do Subdirector da Administração Estatal dos Oceanos, SUN SHUYAN, sobre a Revisão da *Lei de Protecção do Ambiente das Águas Marítimas da República Popular da China*" - 中國海洋報 (Jornal dos Oceanos), 2017-03-29.

Na entrevista dada pelo Subdirector da Administração Estatal dos Oceanos referiu-se à "inexistência de um limite máximo para as sanções aplicáveis", sendo essa constatação decorrente do disposto sobre a multa prevista pela alínea 2) do artigo 90.º da *Lei de Protecção do Ambiente das Águas Marítimas da República Popular da China*. Após a revisão legislativa em 2016, foi eliminado o limite máximo de 300 mil *yuan* fixado para as multas, sendo que, a poluição das águas marítimas passou a ser classificada segundo a sua gravidade dos danos para a ambiente marinho em: (1) incidente de poluição marítima de gravidade normal ou de dimensão relativa; (2) incidente de poluição marítima de elevada gravidade ou de grande dimensão. Para esses dois incidentes de poluição, a multa é calculada na ordem dos 20 ou 30 por cento do valor dos danos provocados.



de águas marítimas, e a delimitação para as instalações localizadas nas diversas zonas de protecção de águas deve também corresponder ao zoneamento marítimo funcional.

Padrões de Qualidade Nacionais do Ambiente das Águas Marítimas

144. A alínea 2) do artigo 9.º da Proposta de Lei em análise determina a definição dos *critérios de gestão da qualidade do ambiente das áreas marítimas*, de acordo com os *critérios de qualidade do ambiente marítimo nacional*, e em conformidade com o estado natural e as condições socioeconómicas e técnicas das áreas marítimas da RAEM. Quanto aos critérios de qualidade do ambiente marítimo nacional, estão incluídos nesse âmbito os critérios de “Qualidade da Biologia Marinha” (GB 18421-2001), de “Qualidade dos Sedimentos Marinhos” (GB 18668-2002), e de “Qualidade das Águas Marítimas” (GB 3097-1997).

145. No domínio do “Zoneamento Marítimo Funcional Nacional (2011-2020)”, está definido que as diversas zonas funcionais de águas marítimas devem obedecer aos respectivos critérios nacionais, devendo-se estipular, expressamente, os requisitos de protecção do ambiente marítimo e as medidas concretas de gestão, bem como a necessidade de cumprimento dos padrões de qualidade ambiental das zonas marítimas funcionais. Além disso, o referido documento determina que se proceda regularmente à inspecção, monitorização e avaliação da qualidade do ambiente das zonas marítimas funcionais, exigindo também que os diversos usos do mar devem cumprir rigorosamente o definido sobre a qualidade ambiental no zoneamento marítimo funcional. Nesse sentido, para cada zona funcional de nível II localizada num



Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'S', 'T', 'I', 'Cler', 'v3', and several other illegible marks.

mesmo “zoneamento”, foram estipulados, expressamente, diferentes requisitos de protecção ambiental, os quais consistem na necessidade de cada uma das zonas funcionais de nível II manter e atingir os níveis que lhe foram definidos para a qualidade da biologia marinha, dos sedimentos marinhos e das águas marítimas.

Desenvolvimento da Economia Marítima

146. A Proposta de Lei assume que o desenvolvimento da economia marítima deve ser promovida pelo Governo da RAEM, que deve definir políticas e adoptar medidas para fomentar a economia marítima (cf. artigo 10.º, n.º 1 da proposta de lei).

147. Tal implica um esforço por parte do Governo da RAEM em favor da diversificação e do desenvolvimento sustentável da economia, garantindo que a exploração e o aproveitamento das áreas marítimas obedecem ao interesse geral nacional e aos interesses do desenvolvimento de longo prazo da RAEM, fazendo uso de uma exploração e aproveitamento das áreas marítimas de *elevada qualidade e eficiência* (cf. artigo 3.º, alíneas 1), 2), 5) e 6) da proposta de lei).

148. Este *desenvolvimento da economia marítima* está sujeito a um conjunto de princípios gerais, nomeadamente do *cumprimento dos acordos de cooperação regional*, da *protecção dos canais de escoamento de inundações e marés e do trânsito marítimo*, da *protecção do ambiente das áreas marítimas* e do *uso legal, racional e eficaz das áreas marítimas* (cf. artigo 4.º da proposta de lei).

149. Para uma gestão eficaz das águas marítimas o Governo da RAEM deve elaborar *planos de aproveitamento e desenvolvimento das áreas marítimas* (cf. artigo 5.º, n.º 3, alínea



4) da proposta de lei), devendo fomentar o desenvolvimento da economia marítima através do incentivo a *projectos de desenvolvimento da economia marítima* que mereçam especial prioridade, promovendo a *cooperação regional no desenvolvimento da economia marítima* (cf. artigo 10.º, n.º 2 da proposta de lei).

Cooperação Regional

150. A cooperação regional no âmbito da gestão das áreas marítimas atribuídas à RAEM assume uma função fundamental para que a Proposta de Lei em apreciação possa alcançar os seus objectivos, produzindo plenamente os seus efeitos ordenadores.

151. Tal resulta, desde logo, da reduzida dimensão do espaço marítimo que está atribuída à RAEM, havendo evidentes necessidades de articulação e cooperação entre as entidades públicas de Macau e entidades externas, sobretudo com os respectivos departamentos do Governo Popular Central, assegurando a necessária coordenação na aplicação da presente Proposta de Lei com o *plano marítimo global da zona do Delta do Rio das Pérolas* (cf. artigo 4.º, alínea 2) da proposta de lei).

152. Para a Proposta de Lei o *cumprimento dos acordos de cooperação regional* surge como um dos princípios estruturantes para a gestão das áreas marítimas atribuídas à RAEM (cf. artigo 4.º, alínea 2) da proposta de lei), exigindo-se o respeito pelos acordos de cooperação nos assuntos marítimos que sejam celebrados pela RAEM.

153. A Proposta de Lei sublinha a importância da *cooperação regional* relativamente a dois aspectos centrais da Proposta de Lei: (1) para a *protecção das áreas marítimas na sua*



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

dimensão ambiental (cf. artigo 9.º da proposta de lei) e (2) para o *desenvolvimento económico das áreas marítimas* (cf. artigo 10.º da proposta de lei).

154. Tal resulta claro, em primeiro lugar, quando a Proposta de Lei prevê que, para efeitos da protecção do ambiente das áreas marítimas, o Governo da RAEM deva “Promover a cooperação regional nos domínios da protecção do ambiente das áreas marítimas, da prevenção e controlo de desastres marítimos e do tratamento de incidentes imprevistos” (cf. artigo 9.º, alínea 7) da proposta de lei.

155. É evidente que poluição marítima pode originar fora das áreas marítimas atribuídas à RAEM, nomeadamente de embarcações com bandeira de Macau ou de outras jurisdições que navegam nas imediações, havendo aqui que contar com a cooperação regional para ser possível fiscalizar e prevenir estes actos de poluição marítima.

156. E também, em segundo lugar, quando a Proposta de Lei prevê que o Governo da RAEM tenha competência, para fomentar o desenvolvimento da economia marítima, devendo “Promover a cooperação regional e o desenvolvimento da economia marítima” (cf. artigo 10.º, alínea 2) da proposta de lei).

157. É espectável que certos projectos de desenvolvimento da economia marítima de maiores dimensões, como por exemplo tendo em vista a aquicultura e pesca, os recursos minerais marinhos, os recursos energéticos e energias renováveis ou a investigação científica, dependam muitas vezes da cooperação regional.

158. Em geral, a cooperação regional é um pressuposto necessário para a *boa gestão* das áreas marítimas atribuídas à RAEM, assumindo uma importância transversal e permanente ao longo da futura aplicação da presente Proposta de Lei.

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



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Cla.' and several illegible signatures.

Execução da Lei de Bases

159. A Proposta de Lei em apreciação visa aprovar a lei de bases de gestão das áreas marítimas, sendo necessário a aprovar, nomeadamente por via de *leis da Assembleia Legislativa*, a legislação complementar que seja necessária para se desenvolver as opções legislativas que se encontram firmadas nesta Proposta de Lei.

160. Para este efeito, a Proposta de Lei prevê que o Governo da RAEM deva “Promover a elaboração de diplomas relativos à gestão das áreas marítimas” (artigo 5.º, n.º 3, alínea 1) da proposta de lei) e que adopte as “providências legislativas e administrativas necessárias ao desenvolvimento, concretização e execução das bases constantes” na Proposta de Lei em apreciação (cf. artigo 12.º da proposta de lei; e também o artigo 2.º, alínea 2) da proposta de lei).

161. Tal implica que, após a entrada em vigor da Proposta de Lei em apreciação, se deva aprovar um conjunto amplo, mas ainda não inteiramente identificado, estando a decorrer trabalhos preparativos vários, de *leis e regulamentos administrativos* para *concretizar e permitir a execução das bases* constantes desta Proposta de Lei.

162. O que terá que ocorrer sempre no estrito cumprimento do regime previsto na Lei n.º 13/2009, *Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas*, tendo em conta que existe uma *reserva de lei da Assembleia Legislativa* que será relevante para efeitos da concretização das linhas gerais contidas na Proposta de Lei que visa aprovar a “Lei de bases de gestão das áreas marítimas”, nomeadamente para efeitos da normação jurídica do *Regime jurídico dos direitos e liberdades fundamentais e suas*



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

garantias (artigo 6.º, alínea 1) da Lei n.º 13/2009, Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas), do Regime jurídico dos solos, do ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente (artigo 6.º, alínea 16) da Lei n.º 13/2009, Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas), dos Regimes da propriedade, da requisição e da expropriação por utilidade pública (artigo 6.º, alínea 18) da Lei n.º 13/2009, Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas), entre outras matérias reservadas que surgem relacionadas com a gestão das áreas marítimas atribuídas à RAEM.

163. Tal implica, desde logo que o “diploma próprio” que venha a regular as finalidades, o uso das áreas marítimas, bem como o seu regime de autorização (cf. artigo 8.º, n.º 2 da proposta de lei em apreciação), irá visar matéria reservada à forma de lei relativa ao *regime jurídico dos solos, do ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente*, pelo que deverá ser aprovado por uma *lei da Assembleia Legislativa*.

164. Outras matérias haverá que poderão eventualmente ser reguladas *por via regulamentar* (através de Regulamento Administrativo), não carecendo de assumir necessariamente a forma de lei da Assembleia Legislativa, mas sempre *respeitando* o regime fundamental previsto na Lei n.º 13/2009, *Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas*.

165. A Proposta de Lei visa introduzir as bases para que se venha a aperfeiçoar a legislação vigente sobre as *áreas marítimas*, que é actualmente considerada insuficiente e lacunar, tendo-se procurado esclarecer junto do proponente quais seriam os diplomas legais e regulamentares relativos à gestão e desenvolvimento das áreas marítimas que



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

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Clan' and several illegible marks.

estão neste momento a ser preparados ou que se prevê que serão elaboradas a breve trecho tendo em vista complementar a Proposta de Lei.

166. A Proposta de Lei parece pressupor que se venha a aprovar os diplomas complementares que definam e regulem nomeadamente (1) os *instrumentos de acompanhamento permanente e de avaliação técnica do ordenamento do espaço marítimo*, (2) o *regime jurídico aplicável à elaboração, alteração, revisão e suspensão dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo previstos no zoneamento marítimo funcional*, e (3) o *regime jurídico aplicável aos títulos de utilização privativa do espaço marítimo e o regime económico e financeiro associado à utilização privativa do espaço marítimo da RAEM*.

167. O proponente esclareceu que os trabalhos legislativos em curso são vários, havendo um conjunto amplo de matérias onde se identificaram necessidades de intervenção legislativa, mas que estão em fase adiantada de elaboração dois diplomas legais: (1) uma proposta de lei que visa regular o *regime de uso das áreas marítimas*, fixando as finalidades de uso e actividades que podem ser atribuídas a cada área marítima no âmbito do *zoneamento marítimo*, bem como o regime de autorização de uso das áreas marítimas (conforme resulta do artigo 8.º, n.º 2 da proposta de lei), (2) um outro diploma legal que se deverá ocupar do regime das orlas costeiras (cf. artigo 5.º, n.º 3, alínea 5) da proposta de lei), sendo que também aqui se deve seguir a forma de *lei da Assembleia Legislativa*, apesar do proponente ainda não ter assumido essa opção, por estar também aqui em causa matéria relativa ao *regime jurídico dos solos, do ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente*, cabendo por isso dentro do âmbito de reserva de lei da Assembleia Legislativa.



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

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large vertical line and several illegible signatures.

168. Estes são os dois diplomas legais em fase de elaboração mais avançada, mas o Governo terá que continuar a desempenhar trabalhos legislativos para actualizar a legislação em vigor relativa a todas as matérias conexas com a gestão das áreas marítimas atribuídas à RAEM, havendo aqui uma necessidade de uma revisão ampla e global da legislação actualmente em vigor em Macau.

169. O proponente esclareceu ainda que, em geral, o bloco do ordenamento jurídico de Macau se aplica também nas áreas marítimas atribuídas à RAEM, havendo que interpretar em conformidade a legislação actualmente em vigor, caso essa se refira expressamente ao território terrestre e não haja legislação especial que se dirija em particular à parte marítima. Em particular, no que diz respeito à competência dos tribunais de Macau, mesmo na falta de uma disposição que clarifique a sua jurisdição, e na falta de tribunais especializados com competência para a aplicação do Direito Marítimo (*Tribunal Marítimo*), os tribunais de competência genérica são competentes, nos termos da lei, para a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, para reprimir a violação da legalidade e para dirimir os conflitos de interesses públicos e privados (cf. artigo 4.º da Lei n.º 9/1999, *Lei de Bases da Organização Judiciária*) que ocorram nas áreas marítimas atribuídas à RAEM.

170. O proponente esclareceu também que, neste momento, não se entende necessário proceder à revogação de nenhum diploma legal que se encontre em vigor, ou seja aplicado⁵³, na ordem jurídica de Macau. A entrada em vigor da Proposta de Lei não

⁵³ De notar ainda que alguns diplomas legais mais antigos podem não estar formalmente em vigor, mas são aplicados transitoriamente na ordem jurídica da RAEM, até que seja adoptada nova legislação, como acontece por exemplo com a Lei n.º 6/86/M, de 26 de Julho, *Domínio Público Hídrico*, tendo em conta a aplicação da



implica que se deva proceder à revogação de qualquer legislação nesta área.

Protecção de Direitos Adquiridos

171. A Proposta de Lei em apreciação salvaguarda expressamente que a entrada em vigor da Proposta de Lei não prejudica os direitos legitimamente adquiridos e as situações jurídicas legalmente constituídas pelos interessados, acautelando eventuais posições dos particulares merecedoras de tutela sobre as áreas marítimas.

172. A protecção de direitos adquiridos e situações jurídicas constituídas é um princípio geral do ordenamento jurídico de Macau, havendo que salvaguardar que os direitos adquiridos dos particulares não sejam prejudicados pela entrada em vigor de nova legislação, tendo em vista a tutela de posições consolidadas na sua esfera jurídica merecedoras de protecção legal, protegendo-se a confiança e a segurança jurídica.

173. Tendo em conta que a presente Proposta de Lei não produz efeitos sobre o espaço edificado do território de Macau, não podendo colocar em causa direitos adquiridos ou situações jurídicas legalmente consolidadas, nomeadamente direitos de propriedade privada, servidões, direitos reais de usufruto, direitos de superfície, enfiteuses ou outros direitos reais menores, que possam actualmente existir sobre os

legislação não vigente que resulta do previsto no artigo 3.º, n.º 3 da Lei n.º 1/1999, *Lei de Reunificação*.

Para mais desenvolvimentos, tendo em vista o *princípio geral da continuidade* do ordenamento jurídico previamente vigente e referindo vários momentos de flexibilidade na aplicação material deste Direito na ordem jurídica da RAEM, veja-se PAULO CARDINAL, "Legislação com Origem Portuguesa e o Ordenamento Jurídico da RAEM", in *Direito, Transição e Continuidade – Escritos Dispersos de Direito Público de Macau*, Fundação Rui Cunha, 2017, págs.317-327 (especialmente págs. 319-322 e nota de rodapé n.º 5).



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

portos, docas, armazéns, estaleiros ou outras estruturas similares que possam existir na orla costeira de Macau. Tal resulta da Proposta de Lei visar regular as *áreas marítimas* atribuídas à RAEM, não tendo em vista nenhum impacto sobre a ocupação da *parte terrestre* do território da RAEM.

174. O proponente referiu que a norma de salvaguarda de direitos prevista na Proposta de Lei está prevista por uma questão de prudência legislativa, visando assegurar que os direitos adquiridos e os interesses legalmente protegidos dos particulares não são nunca prejudicados com a entrada em vigor da Proposta de Lei.

Entrada em Vigor

— 175. A Proposta de Lei prevê que a sua entrada em vigor ocorra imediatamente no dia seguinte ao da sua respectiva publicação no Boletim Oficial da RAEM (cf. artigo 13.º da proposta de lei), não se prevendo nenhum período de *vacatio legis*.

176. Foi questionado junto do proponente se não seria mais adequado prever um prazo de entrada em vigor (de 30 ou 60 dias) para a Proposta de Lei, para permitir que as várias entidades públicas, sobretudo a Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água e a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental, se possam preparar adequadamente para dar plena execução e cumprimento ao regime jurídico relativo à gestão das áreas marítimas previsto na Proposta de Lei em apreciação.

177. Sobre isto o proponente informou que não se entendia que tal fosse necessário, não se antecipando dificuldades maiores com a entrada em vigor da Proposta de Lei em termos da organização dos Serviços Públicos, nem nenhum outro impedimento.



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'J. Chan' and several initials.

IV – Apreciação na especialidade

Para além da apreciação na generalidade, a Comissão procedeu ainda ao exame na especialidade da Proposta de Lei, nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, visando apreciar a adequação das soluções aos princípios da Proposta de Lei aprovada na generalidade e a perfeição técnico-jurídica das disposições legais.

Artigo 1.º - Objecto

178. Esta disposição sofreu duas alterações.

179. Foi clarificado que a Proposta de Lei visa regular o enquadramento institucional entre o *órgão coordenador* e as *outras entidades públicas* que tenham competência no âmbito da gestão das áreas marítimas (cf. artigo 6.º, n.º 2 da proposta de lei).

180. Optou-se pela eliminação da menção ao “respectivo mecanismo de funcionamento”, que se reportava à relação entre o *órgão coordenador* e as outras entidades públicas competentes, tendo em conta que a Proposta de Lei não contém um tal *mecanismo de funcionamento* que articule como o *órgão coordenador* e as outras entidades competentes se devem relacionar (cf. artigo 6.º, n.º 1 da proposta de lei).



Artigo 2.º - Definições

181. Esta disposição sofreu alterações de redacção.

182. A referência contida na alínea 1) deste artigo foi aperfeiçoada para se passar a referir ao Anexo do Decreto do Conselho de Estado da República Popular da China n.º 655, de onde consta a “menção descritiva da delimitação da divisão administrativa da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China”.

Artigo 3.º - Objectivos

183. Esta disposição sofreu alterações de redacção.

184. Foi eliminada a referência a que os objectivos contidos neste artigo seriam caracterizados como sendo de *natureza política*, dado que se tratam de objectivos subjacentes à iniciativa legislativa, assumindo uma *dimensão normativa* mais abrangente.

185. A alínea 4) deste artigo passou a referir-se ao objectivo da minimização dos impactos negativos que resultam da ocorrência de desastres marítimos.

186. Os diversos objectivos previstos neste artigo implicam um *equilíbrio mútuo* e obrigam a *ponderações de proporcionalidade* e a *opções de prevalência*, especialmente entre a protecção do meio ecológico das áreas marítimas (cf. artigo 9.º da proposta de lei) e a exploração económica das áreas marítimas (cf. artigo 10.º da proposta de lei), devendo assegurar-se o respeito pelos *critérios de qualidade do ambiente marítimo*.



Artigo 4.º - Princípios

187. Esta disposição sofreu alterações de redacção.

188. A alínea 3) deste artigo passou a referir-se também à salvaguarda da segurança da navegação marítima, aspecto que a Proposta de Lei deve ter em especial atenção, mas não era antes alvo de suficiente referência ao longo do articulado da Proposta de Lei em apreciação (cf. artigo 7.º, n.º 2, alínea 5) da proposta de lei).

189. Este artigo assume uma importância estruturante para a Proposta de Lei ao fixar os *princípios gerais* que devem ser cumpridos na gestão das áreas marítimas atribuídas à RAEM, sendo feita expressa menção aos princípios da *conservação da integridade das áreas marítimas nacionais*, do *cumprimento dos acordos de cooperação regional*, da *protecção dos canais de escoamento de inundações e marés e do trânsito marítimo*, da *protecção ambiental das áreas marítimas*, do *respeito pelo zoneamento marítimo funcional e do uso legal, racional e eficaz das áreas marítimas*.

Artigo 5.º - Poder de gestão das áreas marítimas

190. Esta disposição sofreu alterações de redacção.

191. O n.º 1 deste artigo prevê que as áreas marítimas sejam propriedade do Estado e o n.º 2 deste mesmo artigo que o Governo da RAEM exerce o poder de gestão das áreas marítimas e regula as actividades que se relacionem com as águas marítimas.

192. O n.º 2 deste artigo refere que o Decreto do Conselho de Estado da República Popular da China n.º 655 consistiu numa delegação de poderes ao Governo da RAEM, apesar



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

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.

de tal não constar expressamente deste diploma legal nacional.

193. Os n.ºs 1 e 2 deste artigo 5.º da Proposta de Lei articulam-se com o artigo 7.º da Lei Básica da RAEM, que prevê que os solos e os recursos naturais na RAEM são propriedade do Estado, excepto quando estejam sujeitos ao regime de propriedade privada, e que o Governo da RAEM é responsável pela gestão, uso e desenvolvimento dos solos e os recursos naturais na RAEM, bem como pelo seu arrendamento ou concessão a pessoas singulares ou colectivas para uso ou desenvolvimento.

194. O artigo 5.º da Proposta de Lei deve também ser interpretado em conjunto com a *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar* e as demais normas de Direito Internacional que sejam aplicáveis às águas marítimas.

— 195. Nos termos do artigo 2.º da *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*, que aprovou o regime jurídico do mar territorial, seu espaço aéreo sobrejacente, leito e subsolo, a soberania do Estado costeiro estende-se além do seu território e das suas águas interiores a uma zona de mar adjacente designada pelo nome de *mar territorial*. Esta soberania estende-se ao espaço aéreo sobrejacente ao mar territorial, bem como ao leito e ao subsolo deste mar. A soberania sobre o mar territorial é exercida de conformidade com a *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar* e as demais normas de Direito Internacional. Os navios de qualquer Estado, costeiro ou sem litoral, gozam do direito de passagem inofensiva pelo *mar territorial* (cf. artigo 17.º da *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*).

196. Dentro da *zona económica exclusiva*⁵⁴, o Estado costeiro tem direitos de soberania

⁵⁴ A zona económica exclusiva é “uma zona situada além do mar territorial e a este adjacente” (cf. artigo 55.º da *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*).



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

para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo e no que se refere a outras actividades com vista à exploração e aproveitamento da zona para fins económicos, como a produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos. Para esse efeito, deve ser respeitado o regime aplicável da *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar* nomeadamente as disposições relevantes para a *colocação e utilização de ilhas artificiais, instalações e estruturas, a investigação científica marinha e a protecção e preservação do meio marinho* (cf. artigo 56.º da *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*).

197. O leito do mar, os fundos marinhos e o seu subsolo, além dos limites da jurisdição nacional, e seus recursos, são património comum da Humanidade (cf. artigo 136.º da *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*), não podendo os Estados reivindicar ou exercer soberania ou direitos de soberania sobre qualquer parte da área ou seus recursos, dado que os direitos sobre os recursos da área pertencem à Humanidade em geral (cf. artigo 137.º da *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*). Nesta área devem ser tomadas todas as medidas necessárias para assegurar a protecção eficaz do meio marinho (cf. artigo 144.º da *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*) e todos os objectos de carácter arqueológico e histórico que sejam achados nesta área devem ser conservados (cf. artigo 149.º da *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*).

198. O n.º 3 deste artigo refere as várias componentes que integram uma “gestão eficaz das áreas marítimas”, que incluem a produção de diplomas legais, a coordenação entre as entidades públicas competentes, o zoneamento marítimo funcional, a elaboração



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

de planos de aproveitamento das áreas marítimas, a delimitação, ordenação e recuperação da orla costeira, a fiscalização do cumprimento dos diplomas legais em vigor, assegurando a legalidade nas áreas marítimas, e a execução de aterros marítimos, que não podem visar finalidades relacionadas com o jogo.

199. A alínea 1) do n.º 3 deste artigo sofreu uma alteração para clarificar que compete ao Governo da RAEM promover a elaboração de diplomas legais relativos à gestão das áreas marítimas, elucidando que o Governo deve apresentar à Assembleia Legislativa as propostas de lei que entenda serem necessárias para o efeito, para além de aprovar a correspondente regulamentação complementar administrativa.

Artigo 6.º - Órgão coordenador e entidades competentes

200. Esta disposição sofreu alterações de redacção.

201. O n.º 1 deste artigo mereceu vivo debate na apreciação na especialidade desta Proposta de Lei, por estar em causa a criação de um *órgão coordenador* de gestão das áreas marítimas (cf. artigo 6.º, n.º 1 da versão inicial da proposta de lei), mas não se prevendo a sua designação, nem a sua identificação, e também não se estatuindo a sua composição ou funcionamento.

202. Foi sugerido ao proponente que a Proposta de Lei deveria passar a designar e identificar este novo órgão público, bem como a concretizar minimamente a sua composição e o seu modo de funcionamento.

203. O proponente esclareceu que o órgão coordenador que se encontra referido no n.º 1 deste artigo já foi criado pelo Governo e que corresponde actualmente à Comissão



Coordenadora da Gestão e do Desenvolvimento das Áreas de Jurisdição Marítima, que foi criada pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 57/2017, que é uma comissão interna de coordenação interdepartamental, que está encarregada de elaboração e execução do planeamento global e dos planos específicos de gestão e desenvolvimento das áreas de jurisdição marítima, entre outros aspectos.

204. Não quis o proponente que a Proposta de Lei regulasse a estrutura, funcionamento e composição deste órgão coordenador de gestão das áreas marítimas, apenas se introduziram pequenos acertos de redacção ao n.º 1 deste artigo.

205. De notar que o órgão coordenador, nos termos do n.º 1 deste artigo, tem competência não apenas para a *coordenação* dos assuntos relativos à gestão das áreas marítimas, mas também para fixar *linhas gerais* e *emitir orientações* para as restantes entidades públicas competentes, dentro do seu âmbito de intervenção e do respeito pelo regime jurídico de gestão das áreas marítimas e outra legislação.

206. O n.º 2 deste artigo refere as principais entidades públicas com competência no campo da gestão das áreas marítimas, que são a Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água e a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental (cf. artigo 9.º da proposta de lei). Existe um universo amplo de outras entidades públicas que podem intervir também no âmbito da gestão das áreas marítimas.

Artigo 7.º - Zoneamento marítimo funcional

207. Esta disposição sofreu alterações de redacção.

208. O n.º 1 deste artigo clarifica que *o zoneamento marítimo funcional da RAEM* deve



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

decorrer dentro do respeito pelo *zoneamento marítimo funcional nacional*.

209. O n.º 2 deste artigo refere os princípios que informam o *zoneamento marítimo funcional da RAEM*, sendo feita referência às condições ou funcionalidades que cada área marítima manifesta, à articulação do uso das várias áreas marítimas, ao respeito pelo *plano de gestão das áreas marítimas do Delta do Rio das Pérolas*, tendo em vista aspectos de segurança do escoamento e do abastecimento de água, à protecção do meio ambiente das áreas marítimas, à segurança da navegação marítima, da infraestrutura subaquática e da defesa nacional e segurança interna.

210. O diploma legal que venha a regular o uso das áreas marítimas (cf. artigo 8.º, n.º 2 da proposta de lei), que será aprovado no futuro, por lei da Assembleia Legislativa, deve respeitar os princípios previstos no n.º 2 deste artigo.

211. As referências à “defesa nacional” foram aperfeiçoadas na alínea 7), n.º 2 deste artigo.

212. O n.º 4 deste artigo prevê que a delimitação das áreas marítimas em zonas, com finalidades atribuídas a cada zona ou área, por via do *zoneamento marítimo funcional*, bem como quaisquer alterações, sejam publicadas por Despacho do Chefe do Executivo, no Boletim Oficial da RAEM, após consulta ao Governo Central.

213. No n.º 4 deste artigo foi introduzida uma excepção ao *princípio da publicidade*, afastando-se a publicação no Boletim Oficial da RAEM das matérias no *zoneamento marítimo funcional* que estejam abrangidas por segredo de Estado.

214. O n.º 5 deste artigo prevê que o Governo da RAEM deva assegurar a concretização e boa execução do *zoneamento marítimo funcional*, sendo que para o efeito devem ser elaborados mecanismos de supervisão e avaliação regulares.



215. O n.º 3 deste artigo prevê que o *zoneamento marítimo funcional* se deve articular com o *planeamento urbanístico*, havendo sobreposição, ao longo da orla costeira, do âmbito de intervenção dos vários instrumentos de ordenamento do território.

Artigo 8.º - Uso das áreas marítimas

216. Esta disposição sofreu alterações de redacção.

217. O n.º 1 deste artigo permite que o Governo da RAEM possa autorizar o uso das áreas marítimas por via de concessões, autorizações ou outras formas legais.

218. O n.º 2 deste artigo prevê que o *regime jurídico das autorizações para o uso de áreas marítimas* venha a ser regulado por diploma próprio, o que deverá ser uma *lei* da Assembleia Legislativa, tendo em conta que se trata de matéria relativa ao regime jurídico dos solos, do ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente.

219. O n.º 3 deste artigo enumera as medidas que o Governo da RAEM deve adoptar para fiscalizar e intervir no uso das áreas marítimas pelos interessados, que incluem a manutenção de sistemas de monitorização dos projectos de uso das áreas marítimas, a regulação dos mecanismos para o uso das áreas marítimas, a criação de uma base de dados sobre o uso das áreas marítimas, que deverá obedecer ao previsto na Lei n.º 8/2005, *Lei da Protecção de Dados Pessoais*, a efectuação de inspecções periódicas aos projectos de uso das áreas marítimas e a fiscalização dos mesmos.



Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'L', 'F', 'Cler', and several other illegible marks.

Artigo 9.º - Protecção do ambiente das áreas marítimas

220. Esta disposição sofreu alterações de redacção.

221. Este artigo enumera as medidas que o Governo da RAEM deve adoptar para assegurar a protecção do ambiente das áreas marítimas, tendo que respeitar o *plano geral de protecção ambiental do meio marinho nacional* e também que definir os critérios de gestão da qualidade do ambiente nas áreas marítimas, respeitando os *critérios de qualidade do ambiente marítimo nacional*, e tendo em consideração o estado natural e as condições das áreas marítimas atribuídas à RAEM.

222. A protecção do meio ambiente natural nas águas marítimas tem como referência os *critérios técnicos de qualidade do ambiente marítimo nacional*, devendo o Governo da RAEM respeitar o *plano geral de protecção ambiental do meio marinho nacional*.

223. O Governo da RAEM deve também monitorizar e avaliar o estado do meio ambiente nas áreas marítimas, elaborando relatórios regulares, preparar planos de contingência para prevenir e mitigar o impacto de acidentes que causem poluição marítima, estabelecer reservas naturais marinhas, tendo em conta a protecção do ecossistema marinho, e adoptar medidas para a sua salvaguarda, criar uma rede de monitorização do ecossistema das áreas marítimas e de comunicação com as regiões vizinhas, e promover a cooperação regional nos domínios da protecção ambiental e da prevenção e resposta a desastres marítimos e outros incidentes similares.

Artigo 10.º - Desenvolvimento da economia marítima

224. Esta disposição sofreu alterações de redacção.



225. O n.º 1 deste artigo prevê que o Governo da RAEM deve definir medidas para fomentar o desenvolvimento da economia marítima.

226. O n.º 2 deste artigo determina que o Governo da RAEM deve, em particular, clarificar as *condições* para o desenvolvimento da economia marítima e estudar os *projectos* de desenvolvimento que sejam considerados prioritários, e também promover a *cooperação regional* no desenvolvimento da economia marítima.

Artigo 11.º - Salvaguarda de direitos adquiridos

227. A epígrafe desta disposição foi alterada. A redacção do normativo foi mantida.

228. Este artigo corresponde à norma de salvaguarda de direitos adquiridos e interesses legalmente protegidos habitualmente utilizada em leis da Assembleia Legislativa.

229. Fica assim expressamente salvaguardado que a entrada em vigor da Proposta de Lei não possa prejudicar os particulares que sejam titulares de uma posição jurídica merecedora de tutela pela ordem jurídica.

230. O proponente informou que não haveria aparentemente muitas situações carecidas de serem salvaguardadas, dado que a Proposta de Lei não visa regular o uso da orla costeira, mas apenas das áreas marítimas, não havendo, que se saiba, zonas de pesca tradicionais ou outros direitos de uso do espaço marítimo por particulares que mereçam tutela, dentro da delimitação espacial das áreas marítimas atribuídas à RAEM, dado que a pesca é sobretudo desenvolvida fora destas áreas marítimas.

231. A título de exemplo de uma situação que possa merecer uma especial tutela, ficando abrangida por esta norma, foi referido pelo proponente o direito de uso e servidão de



passagem de um porto de recreio que é utilizado por particulares há muitos anos.

Artigo 12.º - Execução

232. Esta disposição não foi alterada.

233. Foi considerado alterar a redacção deste artigo para clarificar que o Governo não adopta todas as providências legislativas, mas que deve apresentar à Assembleia Legislativa as propostas de lei que entenda serem necessárias para o desenvolvimento, concretização e execução das bases constantes da Proposta de Lei, para além de aprovar a regulamentação complementar administrativa, e também as medidas administrativas para a execução da Proposta de Lei em apreciação.

234. Tendo em conta que esta questão já tinha sido salvaguardada pela alteração que foi introduzida ao artigo 5.º, n.º 3, alínea 1) da Proposta de Lei, e não merecendo dúvidas, entendeu-se que não seria necessário alterar a redacção deste artigo.

235. De notar que o proponente esclareceu que, entre as medidas legislativas que estão a ser finalizadas, para dar execução à presente Proposta de Lei, se inclui uma *proposta de lei sobre o regime do uso das áreas marítimas* (cf. artigo 8.º, n.º 2 da proposta de lei) e uma outra iniciativa legislativa, ainda em estudo, que visa *regular o regime das orlas costeiras* (cf. artigo 5.º, n.º 3, alínea 5) da proposta de lei). Estas são as duas iniciativas legislativas que após a entrada em vigor da Proposta de Lei devem ser adoptadas para complementar a regulação contida nesta iniciativa legislativa.

236. Tendo em conta a desactualização e insuficiência que se verifica no campo da regulação legal aplicável às áreas marítimas, será necessário que outras iniciativas

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



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

legislativas venham a ser elaboradas, para se modernizar o Direito Marítimo de Macau e o adequar aos novos impulsos do Direito Marítimo Internacional.

Artigo 13.º - Entrada em vigor

237. Esta disposição não sofreu alterações.

238. A Proposta de Lei *entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.*

239. Foi sugerido a previsão de um período de *vacatio legis* após a sua publicação, para permitir que as entidades públicas competentes se organizem e reforcem as suas capacidades técnicas, podendo intervir mais eficazmente nas áreas marítimas, mas entendeu-se que tal não seria necessário e que as entidades públicas competentes podem fazer cumprir a Proposta de Lei logo após a sua publicação no Boletim Oficial.

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large signature at the top right and several smaller ones below it.



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

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

V – Conclusão

240. Em conclusão, apreciada e analisada a Proposta de Lei, a Comissão:

241. É de parecer que a versão final da Proposta de Lei reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;

242. Sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade da presente Proposta de Lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, 28 de Junho de 2018.

A Comissão,

Chan Chak Mo

(Presidente)

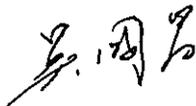


澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

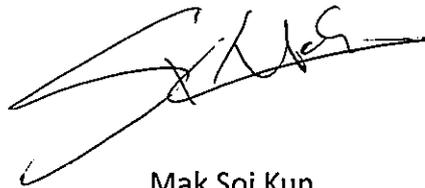


Wong Kit Cheng

(Secretária)



Ng Kuok Cheong



Mak Soi Kun



Chan Iek Lap



Chan Hong



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 'GV' and several illegible signatures.

Handwritten signature of Wu Chou Kit

Wu Chou Kit

Handwritten signature of Lam lok Fong

Lam lok Fong

Handwritten signature of Chan Wa Keong

Chan Wa Keong

Handwritten signature of Leong Sun lok

Leong Sun lok



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the name 'Clara' and other illegible marks.

ANEXO

Requisitos Técnicos para o Zoneamento Marítimo Funcional a Nível Provincial

Mapa de Zonas Funcionais das Águas Marítimas

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a signature that appears to be 'Clara'.

Zonas Marítimas Funcionais de Nível I		Zonas Marítimas Funcionais de Nível II	
Cód.	Designação	Cód.	Designação
1	ZONA AGRO-PISCATÓRIA	1.1	Zona de cultura agrícola
		1.2	Zona de infra-estrutura piscatória
		1.3	Zona de aquacultura
		1.4	Zona de aumento da aquacultura
		1.5	Zona de pesca
		1.6	Zona de aquacultura de espécies importantes
2	ZONA PORTUÁRIA E DE NAVEGAÇÃO MARÍTIMA	2.1	Zona portuária
		2.2	Zona de canal de navegação
		2.3	Zona de atracagem
3	ZONA DE CONSTRUÇÃO INDUSTRIAL E URBANÍSTICA	3.1	Zona de instalações industriais
		3.2	Zona de urbanização
4	ZONA DE MINERAÇÃO E ENERGÉTICA	4.1	Zona de combustíveis
		4.2	Zona de mineração
		4.3	Zona de salina
		4.4	Zona de energia renovável
5	ZONA DE TURISMO E ENTRETENIMENTO	5.1	Zona de paisagem e turismo
		5.2	Zona de recreação, desporto e entretenimento
6	ZONA DE PROTECÇÃO MARÍTIMA	6.1	Zona de reserva marítima natural
		6.2	Zona de reserva marítima especial
7	ZONA DE USO ESPECÍFICO	7.1	Zona militar
		7.2	Zona para outros fins específicos
8	ZONA DE RESERVA	8.1	Zona de reserva



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 '8' and 'Clu.', and several other illegible marks.

- (1) A anterior designação de “zona de utilização, criação e conservação de recursos piscatórios” de nível I foi alterada para “zona agro-piscatória”, com a adição de uma subcategoria de nível II, a “zona de cultura agrícola”.
- (2) Acrescentou-se a categoria de nível I “zona de construção industrial e urbanística”, com duas subcategorias de nível II, designadamente, “zona de instalações industriais” e “zona de urbanização”.
- (3) Procedeu-se à fusão das categorias de nível I “zona de utilização de recursos minerais”, “zona de utilização de recursos marítimos” e “zona de utilização de energias marítimas” em “zona de mineração e energética”, e a anterior categoria de nível I “zona de utilização de energias marítimas” foi sujeita à densificação do seu conteúdo e integrada como subcategoria de nível II com a designação de “zona de energia renovável”. Foi eliminada a anterior subcategoria de nível II “zona de outros minérios”, e as anteriores “zona de água para indústrias especiais” e “zona de água para indústrias gerais” foram integradas na nova “zona de instalações industriais”.
- (4) A designação da anterior categoria de nível I “zona de turismo” foi alterada para “zona de turismo e entretenimento”, na qual a anterior designação de “zona de férias e turismo” foi alterada para “zona de recreação, desporto e entretenimento”.
- (5) Foi eliminada a anterior categoria de nível I “zona de utilização para construções”, tendo sido mantido o uso das águas marítimas para obras de cabos subaquáticos, pontes sobre o mar e protecção costeira, e para outras obras de construção. Essas zonas surgem no mapa de zoneamento apenas para fins de configuração visual da zona, não tendo sido criada uma zona funcional com finalidade específica. Se for necessária a criação de zona funcional específica para o uso exclusivo de águas marítimas, esse uso será integrado na nova “zona para outros fins específicos”, que



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

Handwritten signature and initials at the top right of the page.

integra a “zona de uso específico”. A anterior “zona de plataforma petrolífera” foi integrada na nova “zona de combustíveis”. A anterior “zona de reclamação ao mar” foi eliminada.

Handwritten signature and initials on the right margin.

(6) Os usos do mar da anterior “zona de estudos e experiências científicos” da “zona de uso específico” serão integrados nas zonas correspondentes segundo o âmbito e o teor dos estudos que se realizam, sendo que os usos designados por “zona para despejo de poluentes” e “zona de despejo” surgem no mapa de zoneamento apenas para fins de configuração visual da zona. Se for necessária a criação de uma zona funcional específica para o uso exclusivo de águas marítimas, esse uso será integrado na nova “zona para outros fins específicos”, que integra a “zona de uso específico”.

Handwritten signature and initials on the right margin.

(7) Procedeu-se ao reajustamento do conteúdo da “zona de reserva”.