2.ª COMISSÃO PERMANENTE

Parecer N.º 2/III/2009

Assunto: Proposta de lei intitulada "Extinção do Conselho do Ambiente"

I. Introdução

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau apresentou, em 14 de Novembro de 2008, uma proposta de lei com vista à extinção do Conselho do Ambiente, procedendo-se à revogação da Lei n.º 2/98/M, de 1 de Junho, a qual foi admitida pelo Senhor Vice-Presidente nesse mesmo dia, de acordo com os termos regimentais.

A proposta de lei foi apresentada e aprovada, na generalidade, em reunião plenária da Assembleia Legislativa da RAEM realizada no dia 19 de Novembro de 2008 e, na mesma data, distribuída à 2.ª Comissão Permanente, para efeitos de exame e de emissão de parecer até ao dia 19 de Janeiro de 2009. Posteriormente, após solicitação da Comissão, o prazo para a apreciação na especialidade foi prorrogado até ao dia 19 de Junho de 2009.

Para o efeito, a 2.ª Comissão Permanente reuniu nos dias 9 e 17 de Fevereiro e 23 e 30 de Abril de 2009, tendo a reunião de 17 de Fevereiro do presente ano contado com a presença de representantes do Governo que prestaram a necessária colaboração, fornecendo esclarecimentos adicionais. O Governo apresentou, em 21 de Abril de 2009, uma versão revista da proposta de lei que foi devidamente considerada neste parecer.

A-4 規格印件 2009 年 1 月

II. Apresentação

Tal como decorre da Nota Justificativa, a medida legislativa em análise visa promover uma melhoria da protecção ambiental em Macau, tendo em atenção que a "crescente consciencialização ambiental dos cidadãos aumentou em termos de uma melhor qualidade de vida e uma maior exigência em termos de protecção ambiental"[1].

Neste sentido, a proposta de lei em apreciação visa a "melhoria do estado do ambiente de Macau e proteger a qualidade de vida dos residentes"[2]. Tendo-se também reconhecido uma importância acrescida à agenda ambiental, naquilo que é entendido como sendo "uma questão fundamental da política nacional da China"[3] que é partilhada com a "maior parte dos países do mundo"[4], onde cada vez mais o ambiente e o desenvolvimento sustentável merecem cuidados redobrados. Assim, a proposta de lei visa procurar dar resposta à "cooperação inter-regional no âmbito da protecção ambiental"[5], bem como à necessidade de dar plena aplicação a uma "série importante de convenções internacionais no domínio do ambiente aplicáveis à Região Administrativa Especial de Macau"[6]. Trata-se, portanto, de se procurar reforçar a protecção ambiental em Macau.

A proposta legislativa em análise defende que o actual quadro regulatório, composto essencialmente por um Conselho do Ambiente que se encontra "dotado de estrutura simples e atribuições reduzidas, não pode fazer face ao presente e futuro desenvolvimento da comunidade de Macau, bem como responder às solicitações dos cidadãos e às pretensões e necessidades da protecção ambiental, exigidas em termos de cooperação regional e internacional"[7]. Por isso, a versão original da proposta de lei

[1] Nota Justificativa, pág. 2.
[2] Nota Justificativa, pág. 4.
[3] Nota Justificativa, pág. 3.
[4] Nota Justificativa, pág. 3.
[5] Nota Justificativa, pág. 2.
[6] Nota Justificativa, pág. 2.
[7] Nota Justificativa, pág. 2.

A-4 規格印件 2009 年 1 月

entendia ser de se proceder à extinção do Conselho do Ambiente, passando as suas atribuições "para os Serviços com atribuições na área da protecção ambiental, a criar por regulamento administrativo"[8]. Estes novos "Serviços" veriam a sua capacidade de intervenção revigorada, procurando-se reforçar a "protecção dos direitos ambientais e a aplicação da lei"[9], bem como assegurar o gradual desenvolvimento e a plena implementação das políticas ambientais do Governo de Macau.

É certamente indiscutível que a protecção do meio ambiente é cada vez mais uma prioridade nas sociedades modernas, onde a qualidade de vida das populações depende em grande medida de se evitar um nível de poluição e degradação ambiental excessivo. Esta crescente relevância que é reconhecida ao meio ambiente encontra inúmeras manifestações no direito internacional[10], onde se promove a adopção de padrões mínimos de protecção ambiental, mas teve também expressão legislativa em Macau[11].

A presente iniciativa legislativa enquadra-se na linha da política do Governo da RAEM de procurar promover a qualidade ambiental em Macau[12], tendo sido anunciada a

[8] Nota Justificativa, pág. 4.
[9] Nota Justificativa, pág. 4.
[10] Entre inúmeros outros instrumentos internacionais de grande relevo em matéria ambiental aplicáveis na RAEM, merecem certamente ser referidos o *Protocolo de Montreal sobre as Substâncias que Empobrecem a Camada de Ozono* e as *Emendas ao Protocolo de Montreal sobre as Substâncias que Empobrecem a Camada de Ozono*, ambos publicados pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 31/2002, a *Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas*, publicada pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 33/2002 e o *Protocolo de Quioto à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas*, publicado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 14/2008. De interesse será ainda o artigo 12.º, n.ºs 1 e 2, alínea b) do *Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais*, cuja continuidade de aplicação na RAEM é esclarecida pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 15/2001.
[11] O quadro legislativo interno, no que diz respeito à protecção do meio ambiente na RAEM, é porventura ainda deficitário em muitos aspectos, mas já será relativamente complexo, mais não seja pela amplitude de matérias que se reportam à tutela jurídico do meio ambiente em Macau. Ora, não poderá aqui ser feita mais do que uma referência pontual a que para além da Lei de Bases do Ambiente, aprovada pela Lei n.º 2/91/M, de 11 de Março, que define a política ambiental da Região a ser implementada pelo Governo, encontramos também esporadicamente legislação específica no campo da regulação do ambiente, nomeadamente, no que diz respeito ao património natural, qualidade da água, poluição, ruído ambiental, higiene e limpeza.
[12] Para mais desenvolvimentos sobre o direito do ambiente em Macau, veja-se, entre outros, Ana Maria Alves da Veiga Felício, *O Direito do Ambiente em Macau*, *in* Boletim da Faculdade de Direito da

A-4 規格印件 2009 年 1 月

vontade política de se vir a reforçar os meios técnicos e humanos, bem como os mecanismos administrativos actualmente existentes para se assegurar uma suficiente capacidade de intervenção pública no campo do meio ambiente da RAEM. O Governo entende que o actual Conselho do Ambiente não será capaz de oferecer uma resposta suficiente às necessidades de intervenção existentes no campo do ambiente[13].

A proposta de lei em apreciação procura, portanto, abrir caminho para uma posterior restruturação aprofundada dos serviços administrativos competentes em matérias ambientais, que irá ocorrer pela via regulamentar. Efectivamente, da Nota Justificativa que acompanha a presente proposta de lei decorre que o Governo pretende vir a criar uma nova Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental[14], que tenha a seu cargo um conjunto amplo de competências e possa agir com maior dinamismo no campo da protecção ambiental. A Comissão concorda com a necessidade de se reforçarem os meios da Administração Pública no que diz respeito à protecção do meio ambiente e à melhoria da qualidade de vida da população de Macau.

A proposta de lei em análise determina que um conjunto amplo de matérias que presentemente se encontram reguladas por uma lei formal da Assembleia Legislativa, mais precisamente as matérias que estão previstas na Lei n.º 2/98/M, de 1 de Junho, cuja revogação é agora proposta, passem a ser tratadas por um regulamento administrativo[15].

Universidade de Macau, Ano I, 1997, págs. 63-89; Manuel Leal-Henriques, *Ambiente – A Gestão da Desordem*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2005.

[13] Para um apanhado da actividade desenvolvida pelo Conselho do Ambiente no passado recente, veja-se Manuel Leal-Henriques, *Ambiente – A Gestão da Desordem*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2005, págs. 132-141.

[14] Nota Justificativa, pág. 3.

[15] Tal terá que abranger, nomeadamente, a natureza e atribuições da nova entidade administrativa a ser criada para ter a seu cargo a gestão ambiental (vd. artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 2/98/M, de 1 de Junho), os órgãos que irão integrar esta nova entidade (vd. artigos 3.º a 14.º da Lei n.º 2/98/M, de 1 de Junho), o quadro de pessoal e atribuições (vd. artigos 15.º a 17.º da Lei n.º 2/98/M, de 1 de Junho), a gestão patrimonial e financeira (vd. artigos 18.º a 22.º da Lei n.º 2/98/M) e a tutela a que se encontra sujeita (vd. artigos 23.º a 27.º da Lei n.º 2/98/M, de 1 de Junho). Todas estas matérias passam agora a estar previstas no regulamento administrativo que irá desenvolver a presente proposta de lei. O que desde logo leva a que se tenha que considerar que aquilo que actualmente está regulado por lei da Assembleia Legislativa perca tratamento legal formal e passe a estar substancialmente regulado por regulamento administrativo.

A-4 規格印件 2009 年 1月

III. Apreciação Genérica

A 2.ª Comissão Permanente concorda que se venham a introduzir alterações na configuração da estrutura administrativa actualmente existente para conhecer de questões ambientais ou que se pretenda vir a criar uma futura Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental[16] que tenha a seu cargo um conjunto amplo de competências e possa agir com maior dinamismo no campo da protecção do meio ambiente. Também nada há a apontar, em termos gerais, que se pretenda fazer afectar o património correntemente detido pelo Conselho do Ambiente e vir a transitar o pessoal actualmente a prestar serviço no Conselho do Ambiente para esta nova Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental. Ainda que possa não ser ainda inteiramente evidente qual o campo das atribuições em matéria de protecção ambiental que esta nova direcção de serviços irá passar a ocupar e muito particularmente que outras entidades públicas deverão ver as suas competências reformuladas[17].

Neste sentido, a 2.ª Comissão Permanente achou por bem solicitar a prestação de esclarecimentos adicionais por parte do Governo para assegurar que a redacção da proposta de lei em apreço salvaguarda devidamente a transição das atribuições, património e do quadro do actual Conselho do Ambiente para a nova Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental, que na versão original da proposta de lei seria criada por regulamento administrativo, mas na segunda versão revista passou a ser criada directamente pela presente proposta de lei e a ser regulada por regulamento administrativo. A preocupação da Comissão centrou-se sobretudo em prevenir que uma eventual dilação entre o momento em que ocorre a extinção do Conselho do Ambiente e a criação do novo ente administrativo que o vai substituir viesse a criar um vazio

[16] Nota Justificativa, pág. 3.
[17] Da consulta do texto provisório do regulamento administrativo a ser emitido para desenvolver a presente proposta de lei decorre que aparentemente para além do Conselho do Ambiente seja de esperar que também o Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas veja as suas competências revistas.

A-4 規格印件 2009 年 1 月

legislativo. Efectivamente, para assegurar a necessária continuidade, a presente proposta de lei deverá entrar em vigor simultaneamente com o regulamento administrativo que irá completar o seu campo de regulação material. De outra forma, poderá haver dificuldades tanto na continuidade do trabalho relativo à protecção do ambiente, como na transferência do património e do pessoal do quadro para o novo ente administrativo a ser criado, o que não se deseja que venha a ocorrer.

O Governo assegurou que iria acautelar essa problemática, fazendo entrar em vigor o regulamento administrativo em questão na mesma data em que a presente proposta de lei, caso esta venha a ser aprovada no Plenário da Assembleia Legislativa. Assim, ambos estes actos normativos deverão começar a produzir efeitos simultaneamente, tendo sido originalmente sugerido que a sua entrada em vigor ocorresse no dia 1 de Junho de 2009, data que veio a ser depois substituída antes pelo dia 29 de Junho de 2009. O Governo irá aproveitar o tempo entretanto decorrido para proceder à preparação dos mecanismos administrativos necessários para a efectiva entrada em funcionamento da nova Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental.

A Comissão aceitou a explicação avançada pelo Governo e tem plena confiança que o Governo estará atento à necessidade de fazer coincidir o momento da extinção do actual Conselho do Ambiente com a regulamentação da nova entidade que o irá suceder, tanto no âmbito de intervenção, como no seu património e quadro de pessoal.

IV. Apreciação na Especialidade

No que diz respeito à apreciação do presente projecto de lei na especialidade, a análise efectuada pela 2.ª Comissão Permanente teve como propósito, nos termos do artigo 117.º do Regimento da Assembleia Legislativa, apreciar a adequação das soluções

A-4 規格印件 2009 年 1月

concretas aos princípios subjacentes à proposta de lei, procurando assegurar a necessária perfeição técnico-jurídica das disposições legais. A apreciação na especialidade beneficiou da estreita colaboração e participação activa do Governo.

Ao longo da presente análise teremos como referência a segunda versão revista da proposta de lei apresentada pelo Governo.

Assim:

Artigo 1.º – Objecto – A presente proposta de lei visa proceder à regulação da extinção do Conselho do Ambiente criado pelo Decreto-Lei n.º 59/89/M, de 11 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 43/90/M, de 30 de Julho, e posteriormente reestruturado pela Lei n.º 2/98/M, de 1 de Junho.

Artigo 2.º – Atribuições – A 2.ª Comissão Permanente achou por bem solicitar um esclarecimento mais cabal da redacção do artigo 2.º da proposta de lei que na sua versão original determinava que aquando da extinção do Conselho do Ambiente se deveria fazer "transferir imediatamente" as suas atribuições para uma nova entidade a ser criada, em momento próprio, por regulamento administrativo. O que tecnicamente colocava algumas dificuldades. Em particular, seria contraditório que se viesse a extinguir uma entidade administrativa e simultaneamente se quisesse transferir as suas atribuições para um outro ente administrativo, cuja criação deveria ainda ocorrer no futuro. Com a extinção da pessoa jurídica em causa cessam também as suas atribuições.

O Governo esclareceu que entendia o artigo 2.º da proposta de lei em análise como sendo meramente informativo, procurando esclarecer a comunidade em geral que aquando da extinção do Conselho do Ambiente haveria simultaneamente lugar à criação de uma nova entidade administrativa que se iria passar a ocupar da importante intervenção pública que actualmente é desempenhada em matéria ambiental pelo

A-4 規格印件 2009 年 1月

Conselho do Ambiente. Assim ficaria assegurada a necessária continuidade da intervenção administrativa em matéria ambiental.

No entanto, para evitar eventuais dúvidas sobre o alcance e sentido desta norma o Governo, na última versão da proposta de lei submetida à Assembleia Legislativa, decidiu alterar a redacção no sentido de passar a determinar já neste artigo a criação da Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental, cujas atribuições, organização e funcionamento serão posteriormente definidos por regulamento administrativo.

A 2.ª Comissão Permanente concorda com esta opção legislativa e entende como sendo preferível que se identifique ao longo do texto legal a nova entidade competente em matéria de protecção ambiental e que deverá vir a ser definida e regulada por regulamento administrativo. De resto, já na Nota Justificativa da versão original da proposta de lei se encontrava uma referência a que seria a futura Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental[18] que se passaria a ocupar destas matérias. Seria tecnicamente menos rigoroso que a proposta de lei se referisse apenas aos "Serviços", sem nunca nomear ou esclarecer qual fosse a futura entidade administrativa que passaria a ter a seu cargo a protecção ambiental, tal qual ocorria na versão original da presente proposta de lei. Melhor é portanto a opção legislativa agora tomada de introduzir logo no artigo 2.º da proposta de lei em análise uma referência cabal e completa que crie e identifique a nova entidade pública à qual depois se faz menção ao longo do presente texto legal.

Artigo 3.º – Pessoal – A 2.ª Comissão Permanente concorda com a transição dos actuais trabalhadores do Conselho do Ambiente, sem serem prejudicados no seu vínculo, carreira, categoria, escalão e remuneração, para a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental que deverá passar a ocupar-se da protecção ambiental em Macau.

[18] Nota Justificativa, pág. 3.

A-4 規格印件 2009 年 1 月

Artigo 4.º – Afectação de património – Em sentido próximo, a 2.ª Comissão Permanente entende como correcta a opção legislativa de fazer afectar o património actualmente detido pelo Conselho do Ambiente à nova Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental que venha a ser definida pela via regulamentar para dar continuidade à intervenção pública desempenhada na protecção ambiental em Macau.

Artigo 5.º – Actualização de referências – Em princípio nada obsta a que se determine que as menções que se encontram em disposições legais, regulamentares e contratuais ao actual Conselho do Ambiente passem a ser consideradas como sendo relativas, com as necessárias adaptações, à nova Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental que se passará a ocupar da matéria relativa à protecção ambiental em Macau.

Artigo 6.º – Revogação – A proposta de lei faz revogar a Lei n.º 2/98/M, de 1 de Junho. Embora tal não seja afirmado expressamente o conteúdo normativo que actualmente é ocupado por este diploma legal será substancialmente preenchido através da posterior emissão de um regulamento administrativo, que deverá entrar em vigor simultaneamente com a presente proposta de lei, evitando-se assim um vazio regulatório.

Artigo 7.º – Entrada em vigor – A data de entrada em vigor foi inicialmente determinada para o dia 1 de Junho de 2009 e posteriormente alterada para o dia 29 de Junho de 2009, para que se possa sincronizar a sua entrada em vigor com a do regulamento administrativo que irá reconstituir e reforçar a estrutura administrativa competente em matéria de protecção ambiental. Tal visa também garantir que há tempo suficiente para a realização dos trabalhos administrativos preparatórios necessários à implementação no terreno da nova Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental.

A-4 規格印件 2009 年 1 月

V. Conclusão

Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei relativa à "Extinção do Conselho do Ambiente", a 2.ª Comissão Permanente:

a) Conclui que a proposta de lei reúne os requisitos necessários para ser apreciada e votada, na especialidade, pelo Plenário, e,

b) Sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade, o Governo se faça representar a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos que eventualmente possam ser necessários.

Macau, aos 30 de Abril de 2009.

A Comissão,

Fong Chi Keong
(Presidente)

Sam Chan Io
(Secretário)

A-4 規格印件 2009 年 1月

Leong Heng Teng

Chui Sai Cheong

Tsui Wai Kwan

Leong Iok Wa

Au Kam San

劉本立

Lao Pun Lap

Chan Meng Kam