

Lei de bases de gestão das áreas marítimas

Relatório Final da Consulta Pública

Grupo de Trabalho para a Produção Legislativa

Julho de 2017

Prefácio	2
Primeira Parte.....	5
Situação global da consulta.....	5
Segunda Parte.....	7
Análise e conclusão sobre as opiniões em relação às sugestões contidas no documento de consulta.....	7
1. Definição dos objectivos da política de uso, gestão, protecção e desenvolvimento das áreas marítimas.....	7
2. Princípios que devem ser seguidos na definição da política de uso, gestão, protecção e desenvolvimento das áreas marítimas	10
3. Determinação das competências do Governo da RAEM no âmbito de gestão das áreas marítimas.....	12
4. Elaboração do zoneamento marítimo funcional.....	14
5. Uso e gestão das áreas marítimas	17
6. Protecção do ambiente das áreas marítimas	20
7. Finalidades e medidas para o desenvolvimento da economia marítima	23
Terceira Parte	27
Análise sobre as opiniões e sugestões fora dos conteúdos do documento de consulta	27
1. Regulamentação sobre a delimitação da linha costeira da RAEM.....	27
2. Definição do âmbito de aplicação da Lei de bases de gestão das áreas marítimas.....	28
3. Introdução do regime sancionatório correspondente	29
4. Estabelecimento de uma estrutura orgânica permanente para coordenar os assuntos relativos à gestão integrada das áreas marítimas.....	30

Prefácio

Em 20 de Dezembro de 2015, o Conselho de Estado, através do Decreto n.º 665, publicou o “Mapa da Divisão Administrativa da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China”, o qual clarifica a jurisdição das áreas terrestres e marítimas da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), tendo a RAEM, a partir dessa data, passado a governar, oficialmente e nos termos da lei, uma área marítima que abrange 85 km². O Governo da RAEM tem dado uma grande importância aos trabalhos relativos à gestão da área marítima. Para o efeito, no pressuposto de articulação com o desenvolvimento da política de “Faixa Económica da Rota da Seda e da Rota Marítima da Seda para o Século XXI” (doravante designada por “uma faixa, uma rota”), com a concretização do objectivo da acção governativa de criação de “um centro mundial de turismo e lazer e uma plataforma de serviços para a cooperação económica e comercial entre a China e os Países de língua Portuguesa”, bem como com a promoção do desenvolvimento de uma economia diversificada e sustentável e da cooperação inter-regional e com a concretização da estratégia do Plano Quinquenal de Desenvolvimento da RAEM (2016-2020), o Governo da RAEM iniciou os trabalhos de produção legislativa da Lei de bases de gestão das áreas marítimas, tendo o Grupo de Trabalho para a Produção Legislativa responsável pela elaboração desta Lei (cujos membros incluem representantes da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça (DSAJ), Direcção dos Serviços de Economia (DSE), Direcção dos Serviços de Turismo (DST), Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água (DSAMA) e da Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental (DSPA)) elaborado o respectivo documento de consulta, com vista a proceder a uma ampla consulta aos diferentes sectores da sociedade e à população em geral,

pretendendo através da auscultação e recolha das opiniões e sugestões em relação à política sobre o uso, gestão, protecção e desenvolvimento das áreas marítimas sob jurisdição da RAEM, proceder à discussão de forma racional, no sentido de atingir um consenso.

Durante os 30 dias do período de consulta (de 15 de Novembro a 14 de Dezembro de 2016), obtivemos uma participação dinâmica por parte de várias associações e dos cidadãos em geral, tendo sido efectuada uma troca de opiniões sobre o conteúdo do documento de consulta e apresentados os diferentes pontos de vista sobre o mesmo. O conteúdo sugerido no documento de consulta obteve, basicamente, uma ampla concordância, tendo havido também associações e cidadãos que apresentaram outras opiniões e sugestões com grande valor de referência.

A fim de permitir à sociedade conhecer, de forma total, a situação global da consulta, após a mesma, o Grupo de Trabalho para a Produção Legislativa realizou várias reuniões, com vista a proceder à sistematização e análise sobre as opiniões e sugestões recolhidas, tendo sido, por fim, elaborado o Relatório Final da Consulta Pública. Pretende-se, com este Relatório, permitir aos diferentes sectores da sociedade conhecerem, de forma mais profunda, a intenção legislativa da Lei de bases de gestão das áreas marítimas e a sua premência, com vista a poder ser elaborado, o mais rapidamente possível, um quadro legal que regulamente o uso, gestão, protecção e desenvolvimento das áreas marítimas que possa, por um lado, garantir, de forma eficaz, a propriedade das áreas marítimas da República Popular da China (RPC) e, por outro lado, corresponder à situação concreta da RAEM, proporcionando, assim, uma base jurídica mais sólida para o reforço dos trabalhos de gestão do Governo da RAEM no âmbito das áreas marítimas.

A primeira parte do Relatório Final contém uma apresentação sobre a situação global da consulta. Na segunda parte, procedeu-se a uma análise e conclusão sobre as opiniões recolhidas, de acordo com a ordem dos conteúdos sugeridos no documento de consulta. Na terceira parte, procedeu-se a uma análise sobre as opiniões e sugestões fora dos conteúdos do documento de consulta.

Primeira Parte

Situação global da consulta

O Grupo de Trabalho para a Produção Legislativa responsável pela elaboração da Lei de bases de gestão das áreas marítimas (cujos membros incluem representantes da DSAJ, DSE, DST, DSAMA e DSPA) efectuou uma consulta pública de 30 dias, entre 15 de Novembro de 2016 a 14 de Dezembro de 2016 no âmbito dos trabalhos legislativos da Lei de bases de gestão das áreas marítimas. Para o efeito, este Grupo de Trabalho elaborou o documento de consulta em línguas chinesa e portuguesa para o acesso dos diversos sectores da sociedade, com vista a permitir aos mesmos apresentarem opiniões e sugestões.

Durante o período de consulta, a DSAJ, a DSE, a DST, a DSAMA, a DSPA, o Centro de Informações ao Público e o Centro de Serviços da RAEM distribuíram, no total, 1009 exemplares do documento de consulta, dos quais 801 eram em língua chinesa e 208 em língua portuguesa. Em paralelo, o número de *downloads* do documento de consulta efectuados pelos cidadãos nas páginas electrónicas especificadas foi, no total, 1712 exemplares, dos quais 1473 eram em língua chinesa e 239 em língua portuguesa. A DSAJ também efectuou a divulgação do referido documento através dos jornais, da televisão e da rádio da Teledifusão de Macau, em línguas chinesa e portuguesas, convidando a população em geral a apresentar opiniões e sugestões.

Além disso, o Grupo de Trabalho para a Produção Legislativa realizou duas sessões de consulta abertas ao público, obtendo a participação activa de indivíduos dos diversos sectores. Participaram nestas sessões 88 pessoas e, no total, 11 dessas pessoas deram a sua opinião. Paralelamente, este Grupo

de Trabalho prestou bastante atenção aos anúncios e comentários dos diversos meios de comunicação social em relação ao conteúdo do documento de consulta, pretendendo conhecer profundamente a opinião pública através de diferentes vias. No período de consulta, o número de anúncios e comentários efectuados pelos diferentes meios de comunicação social em relação à política sobre o uso, gestão, protecção e desenvolvimento das áreas marítimas foi de 52.

Através das sessões de consulta pública e de outras formas de recolha de opiniões e sugestões, o Grupo de Trabalho para a Produção Legislativa recebeu, no total, 10 opiniões por escrito, classificando-se de acordo com a sua origem em: 1 opinião enviada por carta e 9 por e-mail. Quanto à classificação de acordo com a natureza dos opinantes, temos: 6 opiniões emitidas por pessoas singulares e 4 opiniões de associações.

O Grupo de Trabalho para a Produção Legislativa irá analisar, de forma global, as opiniões e sugestões recolhidas durante o período da consulta pública, efectuando ainda análises detalhadas sobre a viabilidade ou operacionalidade das mesmas aquando da produção legislativa, com vista a elaborar uma Lei de bases de gestão das áreas marítimas que consiga reflectir globalmente a política fundamental da RAEM em relação ao uso, gestão, protecção e desenvolvimento das áreas marítimas e que contenha ainda linhas orientadoras.

Segunda Parte

Análise e conclusão sobre as opiniões em relação às sugestões contidas no documento de consulta

Após efectuada uma consulta ampla junto dos diversos sectores da sociedade e da população em geral, verificamos que o conteúdo sugerido no documento de consulta obteve, globalmente, aceitação. O Grupo de Trabalho para a Produção Legislativa apresenta em seguida uma análise e conclusão em relação às opiniões e sugestões apresentadas pelos diferentes sectores sobre o conteúdo do documento de consulta.

1. Definição dos objectivos da política de uso, gestão, protecção e desenvolvimento das áreas marítimas

✧ Sugestão no documento de consulta

A fim de garantir, desde a raiz, o interesse geral quanto à globalidade das áreas marítimas por parte da RPC, e de gerir e usar de forma prática e adequada as áreas marítimas delimitadas pela mesma, dando assim à RAEM o espaço necessário para que a mesma possa desenvolver uma economia sustentável e uma estrutura económica diversificada, sugere-se que sejam definidos os objectivos da política de uso, gestão, protecção e desenvolvimento das áreas marítimas na Lei de bases de gestão das áreas marítimas, a saber:

1.º. Garantir a conformidade da exploração e do aproveitamento das áreas marítimas com o interesse geral nacional;

2.º. Aperfeiçoar a legislação sobre as áreas marítimas, para que o uso do mar seja feito no cumprimento da lei;

3.º. Estabelecer o zoneamento marítimo funcional, elevando a eficiência técnico-administrativa do uso do mar e criando um regime aperfeiçoado de gestão integrada das áreas marítimas, a fim de garantir o uso e gestão eficaz dessas áreas;

4.º. Proteger o meio marinho ecológico;

5.º. Aperfeiçoar o ordenamento e recuperação das áreas marítimas, controlar a quantidade global de emissão de poluentes e melhorar a qualidade das águas nas áreas marítimas;

6.º. Promover a diversificação adequada e o desenvolvimento sustentável da economia.

✧ **Resumo das opiniões**

As opiniões recolhidas na consulta pública, são em geral de concordância com os objectivos estratégicos definidos na sugestão acima referida. Simultaneamente, estas opiniões prestaram também muita atenção ao conteúdo concreto relativo à garantia da conformidade da exploração e do aproveitamento das áreas marítimas com o interesse geral nacional por parte da RAEM.

Além disso, numa parte das opiniões foi prestada também bastante atenção à questão de como concretizar o objectivo estratégico relativo ao aperfeiçoamento do ordenamento e recuperação das áreas marítimas, sugerindo que a definição dos objectivos estratégicos deve focalizar-se nas questões da garantia da qualidade da água das áreas marítimas e do controlo rigoroso das fontes de poluição, bem como deve definir claramente a aplicação de medidas sancionatórias face aos actos de poluição das áreas marítimas.

✧ **Análise e conclusão**

A garantia da conformidade da exploração e do aproveitamento das áreas marítimas com o interesse geral nacional por parte da RAEM é um macro objectivo, sendo este também o pressuposto da RAEM para a elaboração das linhas estratégicas de uso, gestão, protecção e desenvolvimento das áreas marítimas. Em relação ao seu conteúdo concreto, actualmente o Governo da RAEM encontra-se a iniciar o estudo sobre o “Planeamento a Médio e a Longo Prazo relativo ao Aproveitamento e Desenvolvimento das Áreas Marítimas por parte da RAEM (2016-2036)”, o que, através da demonstração científica, de acordo com as necessidades de desenvolvimento da RAEM e com objectivos definidos nas acções governativas, permitirá o aproveitamento, de forma metódica, científica e nos termos da lei, das áreas marítimas.

Além disso, em relação às questões da garantia da qualidade das águas das áreas marítimas e do controlo rigoroso das fontes de poluição, o Governo da RAEM tem prestado grande atenção ao ambiente das áreas marítimas, pois além de ter procedido ininterruptamente à inspecção e análise sobre a qualidade das águas costeiras e de ter acompanhado os aspectos ligados à poluição, solicitou ainda, em simultâneo, a uma instituição exterior para efectuar o estudo e análise destas questões, a fim de definir medidas eficazes de melhoramento.

Em relação às opiniões nas quais foi apresentada a questão sobre a introdução de medidas sancionatórias para os actos de poluição das áreas marítimas no âmbito da Lei de bases de gestão das áreas marítimas, após análise e discussão efectuadas pelo Grupo de Trabalho para a Produção Legislativa, entendeu-se que a Lei de bases de gestão das áreas marítimas, sendo uma lei apenas de princípios e com natureza orientadora, não é a sede

própria para se definir normas com natureza executiva, tais como as medidas sancionatórias. Além disso, a Lei n.º 35/97/M, de 25 de Agosto (Regulamenta a proibição de lançar ou despejar substâncias nocivas nas áreas de jurisdição marítima) já prevê um regime sancionatório para os actos de lançamento ou despejo de substâncias nocivas nas áreas marítimas, pretendendo o Governo da RAEM prestar atenção contínua à qualidade da água das áreas marítimas e efectuar oportunamente uma apreciação sobre a situação de aplicação do regime jurídico em causa e avaliar sobre a necessidade de aperfeiçoamento deste regime, com vista a garantir a qualidade ambiental das áreas marítimas da RAEM.

2. Princípios que devem ser seguidos na definição da política de uso, gestão, protecção e desenvolvimento das áreas marítimas

✧ Sugestão no documento de consulta

A fim de atingir os objectivos acima referidos, o Governo da RAEM deve elaborar políticas e adoptar medidas indispensáveis, com vista a atingir, concretizar e executar o seu respectivo conteúdo. No sentido de regulamentar as políticas e as medidas que se pretendem adoptar, evitando desviar-se dos objectivos definidos, o documento de consulta sugere que sejam determinados os seguintes cinco princípios na Lei de bases de gestão das áreas marítimas, com vista a serem seguidos na elaboração da política de uso, gestão, protecção e desenvolvimento das áreas marítimas.

- 1.º. Princípio do aproveitamento sustentável;
- 2.º. Princípio da protecção do meio marinho ecológico;
- 3.º. Princípio do cumprimento do zoneamento marítimo funcional;
- 4.º. Princípio do uso racional das áreas marítimas;
- 5.º. Princípio da supervisão.

✧ **Resumo das opiniões**

As opiniões recolhidas concordam, em geral, com a importância da definição destes cinco princípios, os quais permitirão concretizar, de forma eficaz, a natureza, o conteúdo e as opções fundamentais da Lei de bases de gestão das áreas marítimas.

No entanto, há uma parte das opiniões que entende que podem ser consagrados mais princípios, como por exemplo: o princípio de colaboração mútua e coordenação regionais; o princípio de uso do mar nos termos da lei, entre outros. Estes princípios, para além de poderem fornecer protecção quanto a mais aspectos da gestão das áreas marítimas, podem também ter a função de colmatar omissões nos regimes jurídicos.

✧ **Análise e conclusão**

Relativamente à questão da introdução de mais princípios jurídicos, o Grupo de Trabalho para a Produção Legislativa concorda que os princípios jurídicos têm a função de orientação para a interpretação da lei, de colmatação de lacunas jurídicas e de delimitação do poder discricionário dentro de um âmbito de execução razoável, por isso a introdução de mais princípios pode consolidar melhor a estabilidade do regime. Assim sendo, este Grupo de Trabalho irá ponderar, de forma global, esta opinião, partindo, durante a fase de produção legislativa, de critérios científicos e baseando-se na situação concreta da gestão das áreas marítimas, com vista a determinar os princípios a que deve obedecer o uso, gestão, protecção e desenvolvimento das áreas marítimas, para assim atingir, de forma eficaz, os objectivos estratégicos da Lei de bases de gestão das áreas marítimas.

3. Determinação das competências do Governo da RAEM no âmbito de gestão das áreas marítimas

✧ Sugestão no documento de consulta

No sentido de aprofundar e alargar as funções de gestão sobre as áreas marítimas do Governo da RAEM, efectuando-se assim a gestão e supervisão em relação a todas as actividades realizadas nas suas áreas marítimas, com vista a permitir que estas actividades sejam realizadas de forma organizada, sugere-se que seja determinado na Lei de bases de gestão das áreas marítimas, que o Governo da RAEM tenha, nomeadamente, as seguintes competências:

- Elaborar o planeamento global de uso, gestão e protecção das áreas marítimas;
- Aperfeiçoar o regime de uso e gestão das áreas marítimas;
- Delimitar as áreas marítimas das áreas terrestres;
- Manter a ordem no uso das áreas marítimas;
- Definir o zoneamento marítimo funcional e supervisionar a sua execução;
- Adotar medidas de protecção do meio marinho ecológico;
- Promover inovação tecnológica no domínio das ciências do mar;
- Definir o mecanismo de monitorização ambiental das áreas marítimas e de avaliação de risco de catástrofes no mar;
- Elaborar o plano de contingência para a ocorrência de catástrofes marítimas e de acidentes de poluição do ambiente das áreas marítimas;
- Fiscalizar o cumprimento das disposições legais e regulamentares relativas ao uso, gestão, protecção e desenvolvimento das áreas marítimas, bem como aplicar as devidas sanções.

✧ **Resumo das opiniões**

A grande maioria das opiniões concorda com a atribuição das competências necessárias ao Governo da RAEM no âmbito da gestão das áreas marítimas. Porém, existem opiniões que entendem que o âmbito abrangido pelas competências pode ser mais alargado, sugerindo que se determinem claramente outras competências do Governo da RAEM e de outros serviços relativas à gestão das áreas marítimas.

Além disso, houve opinião que levantou dúvidas sobre a seguinte questão: o Conselho de Estado publicou, através do Decreto n.º 665, o “Mapa da Divisão Administrativa da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China”, clarificando a jurisdição das áreas terrestres e marítimas da RAEM e, nos termos do artigo 7.º da Lei Básica da RAEM, “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, sendo o Governo da RAEM responsável pela sua gestão, uso e desenvolvimento, bem como pelo seu arrendamento ou concessão a pessoas singulares ou colectivas para uso ou desenvolvimento e ficando os rendimentos daí resultantes exclusivamente à disposição do Governo da RAEM”, pelo que o Governo da RAEM tem o pleno direito de gestão sobre o âmbito das áreas marítimas. Assim, mesmo que não tenha delegação jurídica, tem também o direito e o dever de gerir as áreas marítimas e adoptar as medidas correspondentes, por isso, questiona-se se será necessário enumerar na Lei de bases de gestão das áreas marítimas as competências que o Governo da RAEM tem no âmbito da gestão das áreas marítimas.

✧ **Análise e conclusão**

Relativamente à questão da enumeração das competências que o Governo da RAEM tem na Lei de bases da gestão das áreas marítimas, uma vez que as áreas marítimas da RAEM pertencem ao âmbito da jurisdição administrativa da RAEM, o Governo da RAEM, por ser a entidade administrativa da RAEM, tem, nos termos da lei, a responsabilidade de gerir as áreas marítimas. Por isso, o documento de consulta propõe que sejam clarificadas, no âmbito da Lei de bases de gestão das áreas marítimas, as principais competências que o Governo da RAEM pode exercer, designadamente quando proceder à gestão e supervisão das áreas marítimas, permitindo que as actividades em causa possam ser realizadas de forma organizada. Todavia, tal como foi referido pela opinião segundo a qual o Governo da RAEM tem, de facto, o pleno direito de gestão no âmbito das áreas marítimas, e tendo em conta a vasta área e a complexidade quanto à gestão das áreas marítimas, é difícil enumerar taxativamente todas as competências que devem ser exercidas. Por isso, o Grupo de Trabalho para a Produção Legislativa irá fazer, de novo, um estudo e análise mais profundos sobre esta questão, ponderando determinar na Lei de bases de gestão das áreas marítimas as principais funções e as normas básicas de gestão das áreas marítimas por parte do Governo da RAEM.

4. Elaboração do zoneamento marítimo funcional

✧ **Sugestão no documento de consulta**

De acordo com o indicado no “Zoneamento marítimo funcional nacional (anos 2011-2020)” de 2012, “o ‘Zoneamento’ é um documento integral, básico e vinculativo relativo à exploração, controlo e gestão integrada do espaço marítimo nacional, sendo um fundamento importante para a elaboração do zoneamento marítimo funcional das diferentes regiões, para a realização de

diferentes níveis e tipos de políticas e planeamentos relacionados com o mar, bem como para os trabalhos de gestão das áreas marítimas no âmbito preparação da gestão das áreas marítimas e da protecção do ambiente marítimo”.

Uma vez que, anteriormente, Macau não tinha oficialmente uma área marítima sob a sua jurisdição, não existia um regime de zoneamento marítimo funcional correspondente. Todavia, tendo em consideração que a RPC já definiu qual é a área marítima sob a jurisdição da RAEM, o Governo da RAEM tem a responsabilidade de elaborar o seu zoneamento marítimo funcional. Por conseguinte, sugere-se que se preveja expressamente na Lei de bases de gestão das áreas marítimas que o Governo da RAEM se responsabiliza pela elaboração do seu zoneamento marítimo funcional, bem como pela criação de um mecanismo de acompanhamento, supervisão e avaliação técnica do zoneamento marítimo funcional, com vista a garantir a sua plena execução.

✧ **Resumo das opiniões**

A maioria das opiniões compreende que é necessária a elaboração do zoneamento marítimo funcional pertencente à RAEM, concordando ainda que a mesma é uma actividade estratégica para evitar a exploração e aproveitamento, sem restrição, das áreas marítimas. No entanto, uma parte das opiniões entende que a referência à elaboração e execução do zoneamento marítimo funcional no documento de consulta é demasiado reduzida e simples, não existindo normas correspondentes relativas aos padrões e aos tipos do zoneamento marítimo funcional, nem refere se se vai utilizar a forma de separação em oito zonas diferentes adoptada no Zoneamento marítimo funcional da RPC como padrão de separação a adoptar para proceder ao zoneamento marítimo funcional de Macau.

Além disso, há ainda opiniões que entendem que o mar é a extensão da terra, devendo proceder-se a uma ponderação global quanto ao planeamento e desenvolvimento da terra e do mar, por isso sugerem que seja clarificado que, quando se desenvolverem e aproveitarem os terrenos ligados ao mar, além de ser necessário cumprir a Lei de Planeamento Urbano e os diplomas relacionados, tenha de haver articulação com o zoneamento marítimo funcional.

✧ **Análise e conclusão**

No que respeita à questão da elaboração e execução do zoneamento marítimo funcional, uma vez que o mesmo tem efeitos de regulamentação e de orientação para o uso e gestão das áreas marítimas, tendo estes efeitos uma natureza de poder de autoridade, os seus princípios devem estar previstos na lei, clarificando-se assim os fundamentos e as linhas de concretização da sua elaboração. Pelo exposto, o Grupo de Trabalho para a Produção Legislativa, quando elaborar a Proposta de lei, irá ponderar a determinação dos princípios que têm de ser seguidos na elaboração do zoneamento marítimo funcional.

Em relação à questão de seguir, ou não, os padrões de separação adoptados pelo Zoneamento marítimo funcional da RPC para elaborar diferentes zonas funcionais, de acordo com o sistema de gestão marítima da RPC o zoneamento marítimo funcional tem uma posição e efeitos importantes para a concretização e realização do uso científico do mar, para a exploração e aproveitamento racional dos recursos marítimos e para a protecção e melhoramento do meio marinho ecológico e, além disso, a sua determinação carece de demonstração científica. Devido ao facto de o Governo da RAEM já ter iniciado, anteriormente, o estudo sobre o “Planeamento a Médio e a Longo Prazo relativo ao Aproveitamento e Desenvolvimento das Áreas Marítimas por parte

da RAEM (2016-2036)”, a fim de estabelecer o plano e aproveitamento das áreas marítimas da RAEM nos próximos vinte anos, a delimitação e separação efectuadas no âmbito do zoneamento marítimo funcional só podem ser confirmadas após a conclusão deste estudo. Porém, em relação a como proceder, em concreto, quanto ao zoneamento marítimo funcional, bem como aos recursos naturais, condições ambientais, entre outros, referidos no documento de consulta, estas são ainda factores a ponderar.

Acresce que a articulação e coordenação mútuas entre o zoneamento marítimo funcional e o planeamento urbanístico vão, de facto, ajudar o desenvolvimento global da RAEM, por isso, após efectuada uma ponderação geral, o Grupo de Trabalho para a Produção Legislativa irá ponderar a introdução de normas relacionadas aquando da elaboração da Proposta de lei.

5. Uso e gestão das áreas marítimas

✧ Sugestão no documento de consulta

Nos termos do artigo 7.º da Lei Básica da RAEM, “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 República Popular da China” e a respectiva menção descritiva da delimitação da divisão administrativa da

Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, 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 área marítima acima referida pertence à RPC. Por isso, é necessário determinar claramente na lei, que o uso das áreas marítimas carece de autorização do Governo da RAEM, não podendo, assim, qualquer entidade ou pessoa singular ocupar ilegalmente as áreas marítimas.

Além disso, uma vez que as áreas marítimas sob jurisdição da RAEM pertencem ao âmbito de gestão administrativa da RAEM, o Governo da RAEM, que é o órgão administrativo, tem a responsabilidade de proceder à gestão das áreas marítimas nos termos da lei. Deste modo, sugere-se que seja necessário adoptar as seguintes medidas no âmbito do uso e gestão das áreas marítimas na Lei de bases de gestão das áreas marítimas: 1.ª, criação de um sistema de monitorização dinâmica que controle de forma integrada a execução dos planos de uso das áreas marítimas; 2.ª, regulação dos mecanismos de uso das áreas marítimas; 3.ª, criação de uma base de dados relativa ao uso das áreas marítimas; e 4.ª, realização de inspeções periódicas aos planos de uso das áreas marítimas e reforço da fiscalização destas actividades.

✧ **Resumo das opiniões**

A maioria das opiniões concorda que as áreas marítimas são recursos importantes da RPC e que a exploração e aproveitamento racional das áreas marítimas contribuem para o desenvolvimento económico da RAEM, por isso a regulamentação do uso e gestão das áreas marítimas tem uma importância significativa, daí que haja a necessidade de aprofundar e alargar o mecanismo de uso e gestão das áreas marítimas, com vista a estabelecer uma ordem necessária na gestão.

Há opiniões que entendem que o documento de consulta apenas refere as medidas que devem ser adoptadas para o uso e gestão das áreas marítimas, mas que as mesmas são demasiado abstractas, pois além de não existirem medidas concretas de execução, não se refere que tipo de responsabilidade jurídica deve ser assumida no caso de uso ilícito das áreas marítimas, pelo que se sugere que sejam clarificados os conteúdos relativos ao mecanismo da obtenção do direito de uso das áreas marítimas, ao mecanismo de registo do direito do uso, ao limite de anos para o uso das áreas marítimas, às responsabilidades jurídicas, entre outros.

Há ainda opiniões que apresentaram sugestões concretas sobre a forma de uso das áreas marítimas.

✧ **Análise e conclusão**

Quanto às opiniões e sugestões recolhidas, o Grupo de Trabalho para a Produção Legislativa concorda que o direito de uso do mar é um tipo de direito de exploração e aproveitamento dos recursos naturais. Assim, no sentido de garantir a exploração e aproveitamento racional das áreas marítimas, deve ser clarificado o mecanismo para a obtenção do direito de uso das áreas marítimas, determinando que qualquer pessoa singular ou entidade que use as áreas marítimas tenha de obter previamente a autorização do Governo da RAEM. Assim sendo, durante o processo da elaboração legislativa, o Grupo de Trabalho para a Produção Legislativa irá ponderar a introdução das normas de princípio correspondentes.

Por outro lado, em relação à questão do tipo de responsabilidade jurídica a assumir no caso de uso ilícito das áreas marítimas, tal como acima referido, entendeu-se que a Lei de bases de gestão das áreas marítimas, sendo uma lei

apenas de princípios e com natureza orientadora, não é a sede própria para se definir normas com natureza executiva, tais como as medidas sancionatórias. Além disso, para a concretização do conteúdo da Lei de bases de gestão das áreas marítimas por parte do Governo da RAEM, os serviços competentes estão a efectuar estudos para a elaboração do regime jurídico que regulamenta o uso das áreas marítimas, com vista a garantir a gestão eficaz dos diversos tipos de actos relativos ao uso do mar. Por outro lado, o Governo da RAEM irá prestar atenção contínua aos diferentes assuntos relativos à gestão das áreas marítimas e, de acordo com as necessidades de desenvolvimento, irá aperfeiçoar e complementar o referido regime.

No que se concerne à questão relativa à forma do uso das áreas marítimas, actualmente o Governo da RAEM encontra-se a iniciar o estudo sobre o “Planeamento a Médio e a Longo Prazo relativo ao Aproveitamento e Desenvolvimento das Áreas Marítimas por parte da RAEM (2016-2036)”, e irá, através de demonstração científica e de acordo com as necessidades de desenvolvimento da RAEM e com os objectivos determinados nas acções governativas, aproveitar, de forma metódica, científica e nos termos da lei, as áreas marítimas.

6. Protecção do ambiente das áreas marítimas

✧ Sugestão no documento de consulta

Nos termos da alínea 4) do n.º 1 do artigo 1.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a poluição do meio marinho significa “a introdução pelo homem, directa ou indirectamente, de substâncias ou de energia no meio marinho, incluindo os estuários, sempre que a mesma provoque ou possa vir a provocar efeitos nocivos, tais como danos aos recursos

vivos e à vida marinha, riscos à saúde do homem, entrave às actividades marítimas, incluindo a pesca e as outras utilizações legítimas do mar, alteração da qualidade da água do mar, no que se refere à sua utilização e deterioração dos locais de recreio”.

Na gestão do ambiente marítimo, a sua monitorização assume uma posição de supervisão técnica, produzindo efeitos de suporte técnico. Por isso, a monitorização e os seus critérios no âmbito do ambiente marítimo constituem uma parte integrante importante para a sua protecção. Actualmente a RAEM já tem alguns diplomas que regulamentam a protecção do ambiente marítimo, incluindo, a Lei n.º 2/91/M, de 11 de Março (Lei de bases do ambiente) e o Decreto-Lei n.º 35/97/M, de 25 de Agosto, que regulamenta a proibição de lançar ou despejar substâncias nocivas nas áreas de jurisdição marítima. No entanto, no sentido de se poder, de forma eficaz e sustentável, proteger e melhorar o ambiente marítimo, proteger os recursos marinhos, prevenir os danos por poluição, proteger o equilíbrio do ecossistema, garantir a saúde das pessoas e promover o desenvolvimento socioeconómico sustentável, sugere-se a previsão na Lei de bases de gestão de áreas marítimas que o Governo da RAEM necessita de adoptar as medidas seguintes:

- Supervisionar o ambiente das áreas marítimas e promover a criação de uma plataforma de informações integradas sobre as áreas marítimas;
- Realizar periodicamente a monitorização e a avaliação ambiental das áreas marítimas;
- Estudar e implementar o controlo da quantidade global de emissões poluentes e realizar a respectiva avaliação e monitorização;
- Elaborar plano de prevenção e controlo de poluição das áreas marítimas;

- Fiscalizar os resíduos sólidos descarregados nas áreas marítimas e a fonte de poluição;
- Fiscalizar a deposição do material dragado nas áreas marítimas;
- Monitorizar e proteger o ecossistema nas áreas marítimas;
- Prevenir e combater catástrofes ecológicas;
- Elaborar planos de contingência para a ocorrência de catástrofes ambientais e de incidentes imprevistos marítimos.

✧ **Resumo das opiniões**

Em geral, as opiniões recolhidas concordam que a realização adequada das tarefas de protecção do ambiente das áreas marítimas e o aproveitamento racional dos seus recursos são uma base importante para promover o desenvolvimento sustentável da RAEM. A adopção de medidas para impedir que o ambiente das áreas marítimas não sejam destruídas é uma responsabilidade que o Governo da RAEM tem de assumir.

Há uma parte de opiniões que entende que o documento de consulta deve enumerar mais medidas de protecção ambiental das áreas marítimas que devem ser adoptadas pelo Governo da RAEM. Por outro lado, para além das medidas enumeradas no documento de consulta, é necessário ainda clarificar qual será a entidade tutelar para a execução das funções de protecção do ambiente das áreas marítimas, bem como prever as suas atribuições.

Há ainda opiniões que entendem que, na elaboração das políticas de protecção do ambiente das áreas marítimas da RAEM se devem ter em conta as políticas de protecção do meio marinho da RPC, sugerindo que se aperfeiçoe o sistema de gestão do meio marinho e se elabore a lei de protecção

do meio marinho de Macau em conformidade com a Lei de bases de gestão das áreas marítimas.

✧ **Análise e conclusão**

Em relação à sugestão de enumeração de mais medidas de protecção do ambiente das áreas marítimas que devem ser adoptadas pelo Governo na RAEM, o Grupo de Trabalho para a Produção Legislativa irá, de acordo com as linhas estratégicas de protecção do meio marinho da RPC e com a situação concreta da RAEM, estudar e analisar, de forma global, esta questão, no sentido de introduzir mais medidas básicas eficazes de protecção ambiental das áreas marítimas.

Após a delimitação do âmbito da gestão das áreas marítimas de Macau, a lei de protecção do meio marinho da RPC deixa de ser aplicada na RAEM, passando a RAEM a assumir, por ela própria, a responsabilidade pela protecção do meio marinho. Com vista à articulação com as políticas da RPC no âmbito da protecção das áreas marítimas, o Governo da RAEM encontra-se a aperfeiçoar, continuamente, o regime em causa, bem como a adoptar as medidas correspondentes. Todavia, em relação à elaboração, ou não, da lei de protecção do meio marinho, futuramente o Governo da RAEM irá, de acordo com as necessidades de concretização da Lei de bases de gestão das áreas marítimas e ponderada a situação de aplicação dos regimes jurídicos vigentes da RAEM relativos às áreas marítimas, bem como o grau de urgência e de importância, estudar gradualmente a elaboração de outros diplomas avulsos.

7. Finalidades e medidas para o desenvolvimento da economia marítima

✧ **Sugestão no documento de consulta**

Após a delimitação da área marítima da RAEM, a forma de aproveitamento desta política por parte do Governo da RAEM é um trabalho necessário que tem que ser planeado, com vista a proporcionar um espaço estratégico ainda mais amplo para o desenvolvimento futuro da RAEM. Além disso, a promoção do desenvolvimento da economia marítima tem um papel importante no sentido de tornar a RAEM num Centro Mundial de Turismo e Lazer e para promover, de forma intensa, o desenvolvimento de uma economia diversificada.

Para que o trabalho acima referido possa ser realizado com base em finalidades, o Governo da RAEM sugere que sejam definidas na Lei de bases de gestão das áreas marítimas as seguintes finalidades que têm de ser atingidas com vista a promover o desenvolvimento da economia marítima:

Primeira. Manter o balanço entre o ritmo e a eficiência do desenvolvimento, bem como elevar o nível de desenvolvimento geral da economia marítima;

Segunda. Realizar a protecção e criação do meio marinho ecológico, alcançar um equilíbrio entre o desenvolvimento económico e a protecção do ambiente, garantindo o desenvolvimento sustentável da economia marítima;

Terceira. Incentivar a pesquisa científica e tecnológica nas ciências marítimas e promover o desenvolvimento da economia marítima;

Quarta. Fomentar a criação de novas indústrias marítimas e promover planos de economia marítima com características próprias.

Com vista à prossecução, de forma sistemática e científica, das finalidades acima referidas, o Governo da RAEM sugere que sejam estabelecidas, na Lei de bases de gestão das áreas marítimas, as seguintes medidas, com vista a pôr

em prática a política em causa:

- Definir a estratégia global para o desenvolvimento da economia marítima;
- Estudar a estrutura industrial e a possibilidade de melhoria contínua da configuração da economia marítima;
- Elaborar o plano de desenvolvimento da economia marítima e estudar os planos de desenvolvimento de indústrias marítimas que possam ser benéficos à RAEM e que devem ter primazia;
- Promover a melhoria da estrutura e a incrementação das indústrias marítimas;
- Promover o desenvolvimento de indústrias marítimas de alta e nova tecnologia e o desenvolvimento de serviços marítimos de alta qualidade;
- Promover o modelo de desenvolvimento da economia circular marítima;
- Promover a cooperação regional e construir a modernização do modelo de cooperação transfronteiriça marítima;
- Incentivar e apoiar o desenvolvimento de novos tipos de indústria de turismo marítimo.

❖ **Resumo das opiniões**

A maioria das opiniões concorda que a definição dos objectivos e das medidas de desenvolvimento da economia marítima contribui para a promoção do desenvolvimento económico da RAEM no âmbito marítimo, correspondendo assim às acções governativas relativas à promoção do desenvolvimento de uma economia diversificada e sustentável, promovidas pelo Governo da RAEM. Além disso, sob o desenvolvimento estratégico de “uma faixa, uma rota” da RPC, o Governo da RAEM pode, através do desenvolvimento da economia

marítima, intensificar a colaboração e intercâmbio com outras cidades e países costeiras, o que pode ajudar na construção do centro mundial de turismo e lazer da RAEM.

No entanto, uma parte das opiniões levantou uma dúvida, referindo que, actualmente, o Governo da RAEM se encontra a iniciar o estudo sobre o “Planeamento a Médio e a Longo Prazo relativo ao Aproveitamento e Desenvolvimento das Áreas Marítimas por parte da RAEM (2016-2036)”, mas o objectivo e as medidas de desenvolvimento da economia marítima referidos no documento de consulta parecem estar feitos para a concretização das políticas de desenvolvimento da economia marítima. Assim sendo, uma vez que o planeamento acima referido irá estabelecer a política geral da RAEM para os próximos vinte anos no que respeita ao aproveitamento e desenvolvimento das áreas marítimas, questiona-se se será adequado definir os objectivos e as medidas de desenvolvimento da economia marítima na Lei de bases de gestão das áreas marítimas, antes da implementação do Planeamento acima referido.

✧ **Análise e conclusão**

O Grupo de Trabalho para a Produção Legislativa compreende a dúvida acima levantada e irá, no decurso da elaboração da lei, estabelecer uma activa comunicação com os serviços competentes que estudaram e participaram no estudo e elaboração do “Planeamento a Médio e a Longo Prazo relativo ao Aproveitamento e Desenvolvimento das Áreas Marítimas por parte da RAEM (2016-2036)”, a fim de evitar que surjam situações de desarmonia ou conflitos entre as políticas e a lei.

Terceira Parte

Análise sobre as opiniões e sugestões fora dos conteúdos do documento de consulta

Durante a consulta, recolhemos muitas opiniões e sugestões fora dos conteúdos do documento de consulta, pelo que, em seguida, apresentaremos uma classificação e análise relativas às mesmas.

1. Regulamentação sobre a delimitação da linha costeira da RAEM

✧ Resumo das opiniões

Há opiniões que entendem que a linha costeira é a linha de separação entre as áreas marítimas e a terra. Uma vez que, actualmente, a RAEM já tem a sua jurisdição sobre as áreas marítimas, há necessidade de delimitar, o mais rapidamente possível, a linha costeira, com vista à clarificação da questão das competências relativas à gestão das áreas marítimas e dos terrenos pelos serviços competentes, bem como prever o conteúdo relativo à delimitação e alteração da linha costeira na Lei de bases de gestão das áreas marítimas.

✧ Análise e conclusão

O Grupo de Trabalho para a Produção Legislativa entende que a delimitação da linha costeira pode, de facto, contribuir para a clarificação da linha de separação entre as áreas marítimas e a terra da RAEM, conseguindo-se, assim, resolver a questão da competência de gestão agora existente originada pela falta de clareza da linha de separação entre as áreas marítimas e a terra. No entanto, a Lei de bases de gestão das áreas marítimas,

sendo uma lei apenas de princípios e com natureza orientadora, não é a sede própria para se definir normas com natureza executiva relativas à linha costeira. Por isso, o Grupo de Trabalho para a Produção Legislativa irá fazer um estudo sobre a possibilidade de introdução de normas de princípios relativas à delimitação da linha costeira na Proposta de Lei.

2. Definição do âmbito de aplicação da Lei de bases de gestão das áreas marítimas

✧ Resumo das opiniões

Há opiniões que entendem que, nos termos do artigo 2.º da Lei de uso e gestão das áreas marítimas da RPC, as áreas marítimas referem-se às águas internas e à superfície aquática, ao corpo de água, ao leito do mar e ao subsolo dos mares territoriais da RPC. A delimitação do âmbito das áreas marítimas é para permitir que o uso e gestão efectuados neste âmbito estejam sujeitos à lei. Por isso, sugere-se que seja expressamente previsto na Lei de bases de gestão das áreas marítimas que a jurisdição marítima de Macau inclua a superfície aquática, o corpo de água, o leito do mar e o subsolo.

✧ Análise e conclusão

Uma vez que a Lei de bases de gestão das áreas marítimas vai ser aplicada a toda a RAEM, a mesma não vai causar divergências quanto ao âmbito de aplicação no espaço. No entanto, em relação à questão de se dever tomar como referência o artigo 2.º da Lei de uso e gestão das áreas marítimas da RPC, definindo claramente que as áreas marítimas abrangem as águas internas e a superfície aquática, o corpo de água, o leito do mar e o subsolo dos mares

territoriais, o Grupo de Trabalho para a Produção Legislativa entende que a definição clara destes elementos contribuirá para clarificar o conceito sobre o âmbito de utilização das áreas marítimas, pelo que o Grupo de Trabalho para a Produção Legislativa irá ter em consideração esta opinião durante o processo legislativo.

3. Introdução do regime sancionatório correspondente

✧ Resumo das opiniões

Há opiniões que entendem que o conteúdo do documento de consulta não inclui regulamentação de natureza restritiva ou proibitiva quanto ao uso e protecção das áreas marítimas, nem existem as correspondentes medidas sancionatórias, pelo que é difícil demonstrar a obrigatoriedade da lei.

✧ Análise e conclusão

Em relação a esta opinião, tal como atrás referido, entendeu-se que a Lei de bases de gestão das áreas marítimas, sendo uma lei de princípios e com natureza orientadora, não é a sede própria para se definir normas com natureza executiva, tais como as medidas sancionatórias. No entanto, o Governo da RAEM irá prestar atenção contínua aos diferentes assuntos relativos à gestão das áreas marítimas e, de acordo com as necessidades de desenvolvimento, aperfeiçoar e complementar o referido regime.

4. Estabelecimento de uma estrutura orgânica permanente para coordenar os assuntos relativos à gestão integrada das áreas marítimas

✧ Resumo das opiniões

Há opiniões que entendem que, actualmente, os assuntos de gestão marítima da responsabilidade do Governo da RAEM envolvem vários serviços públicos, o que dificulta a coordenação em termos de funcionamento, devendo, por isso, ser estabelecida uma estrutura orgânica permanente para coordenar os assuntos relativos à gestão integrada das áreas marítimas, com vista a reduzir as dificuldades de coordenação entre os diferentes serviços públicos, fazendo com que estes funcionem com maior eficiência.

✧ Análise e conclusão

Quanto à opinião acima referida, o Governo da RAEM, no decurso da gestão concreta que tem efectuado ao longo do tempo sobre as áreas marítimas tradicionais, já desenvolveu um mecanismo e modelo de coordenação básico sobre a gestão das áreas marítimas tradicionais, tendo os diferentes serviços do Governo da RAEM as suas competências próprias, com vista a que seja prestada uma atenção conjunta aos diferentes assuntos relativos às áreas marítimas.

Além disso, em meados de 2016, o Governo da RAEM criou a Comissão de Coordenação da Gestão e do Desenvolvimento das Áreas Marítimas dirigida pelo Chefe do Executivo e constituída por representantes dos diferentes serviços competentes, com vista a proceder a uma gestão uniformizada sobre o

uso e desenvolvimento das áreas marítimas. Podemos assim verificar que os assuntos de gestão das áreas marítimas da RAEM carecem da participação de diversos serviços de acordo com as suas competências, sendo a distribuição concreta dos trabalhos feita no sentido da colaboração e de acordo com as atribuições concedidas nos diplomas orgânicos dos diferentes serviços.

Em relação à opinião sobre a necessidade de estabelecer uma estrutura orgânica permanente para coordenar os assuntos de gestão integrada das áreas marítimas, o Governo da RAEM irá estudar e analisar, activamente, a sua viabilidade. Na presente fase, vai ser dada continuidade à Comissão de Coordenação da Gestão e do Desenvolvimento das Áreas Marítimas quanto à realização de uma gestão uniformizada, de topo, sobre os assuntos relativos à gestão e desenvolvimento das áreas marítimas e, de acordo com os trabalhos distribuídos aos diferentes serviços competentes, permitir aos mesmos participar, em conjunto, nos trabalhos de gestão das áreas marítimas.