



Região Administrativa Especial de Macau

“Lei de Uso das Áreas Marítimas”

Relatório Final do Documento de Consulta

Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água
Abril de 2024

Índice

Introdução	3
Parte I – Situação geral das actividades de consulta	5
Parte II – Síntese, análise e respostas	8
1. Da natureza das áreas marítimas	8
2. Do uso das áreas marítimas	9
3. Regime de uso das áreas marítimas a título oneroso	11
4. Obrigações do utilizador das áreas marítimas	12
5. Protecção do ambiente das áreas marítimas	13
6. Regime de fiscalização e sancionatório	15
7. Outras opiniões e sugestões não relacionadas com o documento de consulta	17
Conclusão	19

Introdução

Com vista a melhor gerir, aproveitar e proteger as áreas marítimas de Macau, promover a construção de uma cidade com boas condições de vida e o desenvolvimento adequado e diversificado da economia de Macau, em articulação com as estratégias de desenvolvimento nacional e o plano do desenvolvimento marítimo nacional, no âmbito da Lei n.º 7/2018 (Lei de Bases de Gestão das Áreas Marítimas), foi apresentada pelo Governo da RAEM, a concepção preliminar da “Lei de Uso das Áreas Marítimas”.

A “Lei de Uso das Áreas Marítimas” tem como objectivo implementar as disposições relativas ao uso e gestão das áreas marítimas previstas na “Lei de Bases de Gestão das Áreas Marítimas”, estabelecer o regime jurídico do uso das áreas marítimas, atendendo à natureza do domínio público das áreas marítimas e tendo em conta a realidade das áreas marítimas de Macau e as necessidades reais da sociedade de Macau, estabelecer o regime de autorização para o uso das áreas marítimas e as respectivas disposições a observar.

A fim de permitir que a sociedade e o público tenham conhecimento mais abrangente sobre as opções políticas e a concepção legislativa do Governo da RAEM no âmbito da gestão das áreas marítimas, bem como para auscultar o público, depois de ter estudado e consultado as experiências legislativas do Interior da China e de Portugal, o Governo da RAEM elaborou as principais orientações e sugestões legislativas, bem como o documento de consulta, tendo sido realizada a consulta pública no período compreendido entre 29 de Dezembro de 2023 e 16 de Fevereiro de 2024, com a duração de 50 dias.

A presente consulta pública suscitou a atenção dos diversos sectores da

sociedade e da população em geral, que apresentaram opiniões e sugestões sobre o conteúdo do documento de consulta e outros trabalhos relacionados. Durante e após a consulta pública, o Governo da RAEM procedeu ao tratamento e análise abrangente das opiniões e sugestões recolhidas, e elaborou o presente relatório final da consulta pública.

Parte I – Situação geral das actividades de consulta

1. Distribuição do documento de consulta

Durante o período de consulta, foram distribuídos cerca de 1390 textos de consulta e cerca de 1900 panfletos, os locais de distribuição incluem os locais das sessões de consulta, a Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, a Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça, o Centro de Serviços da RAEM, o Centro de Prestação de Serviços ao Público da Zona Central e o Centro de Serviços da RAEM das Ilhas.

Ao mesmo tempo, o documento de consulta também está disponível na página electrónica específica para consulta (<https://www.marine.gov.mo/>), para facilitar a consulta e o download por parte dos cidadãos. Durante este período, a página electrónica temática para consulta foi visitada 1903 vezes.

2. Promoção através dos media

Na conferência de imprensa realizada em 28 de Dezembro de 2023, a Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água (doravante designada por “DSAMA”) anunciou que a consulta pública se iniciaria em 29 de Dezembro de 2023 e decorreria por um período de 50 dias, tendo apresentado o conteúdo do documento de consulta. Simultaneamente, a respectiva informação foi disponibilizada na página electrónica temática, com vista a promover a participação e discussão activa dos diversos sectores da sociedade.

Para além da criação da página electrónica temática para a presente consulta pública, foram também produzidos panfletos, infografias e vídeos publicitários,

tendo a consulta sido divulgada, de forma ampla, através de diversos meios, com vista a esclarecer o conteúdo da consulta aos diversos sectores da sociedade.

Durante o período de consulta, foram divulgados, no total, 5 comunicados de imprensa para que o público pudesse conhecer atempadamente as novidades da consulta. Vários meios de comunicação fizeram um total de 15 reportagens sobre a “Lei de Uso das Áreas Marítimas”. A DSAMA também foi convidada a apresentar no programa matutino Fórum Macau, no dia 3 de Janeiro de 2024, para recolher opiniões através da interacção e intercâmbio com os ouvintes.

3. Realização de 5 sessões de consulta

Durante o período de consulta, foram realizadas, no total, 5 sessões de consulta, das quais 2 destinadas ao público, 2 destinadas às organizações profissionais e 1 destinada às associações e sectores, para ouvir as opiniões e sugestões dos diferentes sectores da sociedade, nomeadamente os organismos consultivos do Governo, as organizações profissionais, as associações, os sectores, os académicos, os indivíduos e o público interessados no tema, num total de 87 participações nas sessões de consulta, e tendo sido efectuadas 51 intervenções, das quais 7 foram intervenções relacionadas com a “Lei de Uso das Áreas Marítimas”.

4. Recolha ampla de opiniões

Para recolher opiniões de forma ampla, a DSAMA recebeu as opiniões apresentadas por diversos meios, incluindo por email, fax, formulários electrónicos, entrega pessoal, tendo também tomado a iniciativa de recolher opiniões e comentários apresentados em programas de rádio, de televisão e em reportagens dos media, auscultando, de modo amplo, as opiniões e sugestões da

sociedade.

Através das sessões de consulta e outros meios de recolha de opiniões e sugestões, foram recebidas um total de 20 opiniões escritas sobre a “Lei de Uso das Áreas Marítimas”. A DSAMA irá analisar, de forma plena, as opiniões e as sugestões recolhidas durante o período de consulta, quando for a produção legislativa, irá proceder a uma análise cuidadosa sobre a viabilidade e a operacionalidade das opiniões e sugestões, com vista à elaboração de um regime jurídico de uso, gestão, protecção e desenvolvimento das áreas marítimas da RAEM, que satisfaça integralmente as necessidades da RAEM.

Parte II – Síntese, análise e respostas

1. Da natureza das áreas marítimas

1.1 Sugestões no documento de consulta

As áreas marítimas compreendem a superfície das águas, as águas, o leito e o subsolo, numa área marítima vertical, permitem-se vários utilizadores, reflectindo que as áreas marítimas têm características do uso público, partilhado, repetido e integrado. É necessário estabelecer um regime de gestão do uso das áreas marítimas sob jurisdição da RAEM que se adegue às características das mesmas, adaptando-se às condições locais.

1.2 Síntese das opiniões

Existem opiniões perguntando se a “Lei de Uso das Áreas Marítimas” vai ter como referência o “14.º Plano Quinquenal para o Desenvolvimento da Economia Marítima da Província de Guangdong” do Interior da China, no sentido de promover, de forma sistemática, a constituição do direito em camadas tridimensionais das áreas marítimas. Ao mesmo tempo, existem opiniões que sugerem prestar mais atenção à alteração da orla costeira, indicando que a orla costeira de Macau é muito preciosa e não deve ser alterada a seu bel-prazer.

1.3 Análise e respostas

No processo legislativo da “Lei de Uso das Áreas Marítimas”, o Governo da RAEM seguirá o princípio da salvaguarda da integridade das áreas marítimas nacionais, prestando atenção à coordenação com as políticas e os diplomas legais relacionados com o Interior da China. Nos termos da “Lei de Bases de Gestão das Áreas Marítimas”, as áreas marítimas dividem-se em a superfície das águas,

as águas, o leito e o subsolo, proporcionando uma base para a constituição do direito em camadas tridimensionais das áreas marítimas. Na produção legislativa, o Governo da RAEM irá ponderar sobre a constituição do direito em camadas tridimensionais das áreas marítimas, para que os recursos espaciais das áreas marítimas possam ser maximizados.

Além disso, o Governo da RAEM também irá dar importância à protecção dos recursos costeiros no âmbito do uso e desenvolvimento das áreas marítimas. A orla costeira, como limite de gestão do uso das áreas marítimas e do uso dos solos, só pode ser alterada mediante despacho do Chefe do Executivo.

2. Do uso das áreas marítimas

2.1 Sugestões no documento de consulta

No documento de consulta, sugere-se que, levando em consideração a situação real das áreas marítimas da RAEM e a natureza do uso dessas áreas, compete ao Chefe do Executivo autorizar, através de “concessão de uso privativo” o uso das áreas marítimas por entidades privadas por período mais longo ou a sua ocupação a título provisório, por meio de “autorização”.

2.2 Síntese das opiniões

Durante o período de consulta, as opiniões recolhidas concordaram, de um modo geral, com a concepção do Governo da RAEM sobre o regime de autorização do uso das áreas marítimas. Existem opiniões que aplaudem a ideia de que a “Lei de Uso das Áreas Marítimas” tem como referência as disposições da “Lei de Terras”, representando a harmonia entre o uso das áreas marítimas e

o uso das terras. Existem opiniões que dão atenção ao âmbito aplicável no uso das áreas marítimas por entidades privadas por “concessão de uso privativo”, pretendendo-se saber, em concreto, quais os tipos de projectos em que é necessário requerer o uso das áreas marítimas. Existem opiniões que entendem que só os cidadãos chineses patriotas é que podem requerer o uso das áreas marítimas.

2.3 Análise e respostas

A concessão de uso privativo das áreas marítimas é aplicável aos projectos de uso do mar a longo prazo que visem estabelecer instalações de uso público no mar. Atendendo à natureza do domínio público das áreas marítimas, a concessão de uso privativo dessas áreas deve ter como finalidade a satisfação das necessidades de utilidades públicas e serviços prestados ao público, por exemplo, o estabelecimento de instalações de atracação de embarcações e respectivas bacias de manobra e canais de navegação, o estabelecimento de instalações necessárias para telecomunicações, electricidade, gás natural, água ou outros serviços públicos que visem satisfazer as necessidades da sociedade, bem como o estabelecimento de instalações que se articulem com a implementação de projectos declarados como projectos de interesse público por despacho do Chefe do Executivo. A autorização de ocupação provisória das áreas marítimas aplica-se apenas aos projectos de uso do mar a curto prazo que visem estabelecer instalações de carácter temporário no mar.

No processo legislativo, serão tidos em consideração, no quadro do ordenamento jurídico de Macau, a qualificação e as condições dos requerentes do uso das áreas marítimas.

3. Regime de uso das áreas marítimas a título oneroso

3.1 Sugestões no documento de consulta

No documento de consulta, sugere-se que o utilizador das áreas marítimas pague uma taxa anual pelo uso das áreas marítimas, o valor dessa taxa varia de acordo com o tipo, natureza e finalidade dos diferentes projectos de uso das áreas marítimas, sendo a isenção desse pagamento aplicável apenas em casos excepcionais previstos na lei.

3.2 Síntese das opiniões

Segundo a maioria das opiniões recolhidas durante a consulta pública, gozando do direito de uso de determinadas áreas marítimas, os utilizadores devem pagar uma taxa de uso das áreas marítimas, preocupando-se principalmente com o critério de fixação dessa taxa. Existem opiniões que dão mais atenção à modalidade de uso das áreas marítimas e o critério de fixação da taxa de uso a ser paga pelas instituições sem fins lucrativos ou de utilidade pública.

3.3 Análise e respostas

A taxa e os emolumentos relativos ao uso das áreas marítimas serão determinados por despacho do Chefe do Executivo, a publicar no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau. No processo de elaboração, tomando como referência os “critérios nacionais de cobrança de taxas pelo uso das áreas marítimas” e os critérios de cobrança aplicados nas diferentes regiões do Interior da China, ao mesmo tempo, tomando como referência os critérios de cobrança das taxas de concessão de uso privativo e de licença para ocupação de

terrenos definidos por despacho do Chefe do Executivo no âmbito da gestão de solos de Macau, em conjugação com a situação real de Macau, o Governo da RAEM irá determinar as taxas do uso nas áreas marítimas adequadas a Macau.

4. Obrigações do utilizador das áreas marítimas

4.1 Sugestões no documento de consulta

No documento de consulta refere-se que além de usar as áreas marítimas de acordo com o prazo, área, espaço, finalidade e condições aprovadas, o utilizador das áreas marítimas também tem a obrigação de proteger o ambiente das áreas marítimas, o uso das áreas marítimas não pode afectar os canais de escoamento de inundações e marés, nem comprometer a segurança no tráfego, actividades e instalações no mar.

No documento de consulta é referida a importância do aproveitamento pontual e contínuo das áreas marítimas por parte do utilizador das áreas marítimas, a fim de garantir o aproveitamento eficaz das áreas marítimas, o utilizador das áreas marítimas tem de concretizar o plano de aproveitamento das áreas marítimas, de acordo com a finalidade e as condições estipuladas no título de uso das áreas marítimas e manter o seu uso ininterrupto.

4.2 Síntese das opiniões

Segundo a maioria das opiniões recolhidas durante o período de consulta pública, pelo gozo do direito de uso das áreas marítimas, os utilizadores das áreas marítimas devem assumir as respectivas obrigações. Existem opiniões que se preocupam mais com impacto que a alteração do “Zoneamento Marítimo

Funcional” e do “Plano das Áreas Marítimas” pode ter nos títulos de uso das áreas marítimas, assim como com o tratamento dos respectivos projectos de uso das áreas marítimas.

4.3 Análise e respostas

O utilizador das áreas marítimas tem de usar as áreas marítimas de acordo com a finalidade constante no título de uso e de acordo com o plano de aproveitamento das áreas marítimas. Em virtude da alteração do “Zoneamento Marítimo Funcional” e do “Plano das Áreas Marítimas”, tornando a finalidade das áreas marítimas incompatível com o plano de aproveitamento, o utilizador das áreas marítimas pode apresentar, no prazo indicado, a alteração as condições constantes no título. Em caso de alteração do “Zoneamento Marítimo Funcional” ou do “Plano das Áreas Marítimas” que afecte o uso das áreas marítimas, pode proceder-se ao ajustamento da taxa de uso das áreas marítimas devidas pelo utilizador das áreas marítimas ou à atribuição de uma compensação adequada.

5. Protecção do ambiente das áreas marítimas

5.1 Sugestões no documento de consulta

No documento de consulta propõe-se a concretização dos objectivos de protecção do ambiente das áreas marítimas e a plena gestão através da prevenção antes de ocorrência e do controlo depois de ocorrência. Antes do uso das áreas marítimas, proceder-se-á à avaliação da eventual poluição ambiental das áreas marítimas e elaborar-se-ão medidas de resposta à poluição ambiental das áreas marítimas, cabendo à Administração e aos utilizadores das áreas marítimas

tomar medidas em caso de ocorrência de acidentes de poluição ambiental marítima, por forma a minimizar o seu impacto ao ambiente das áreas marítimas.

5.2 Síntese das opiniões

Existem opiniões que se preocupam com a forma como o utilizador das áreas marítimas venha a assumir as respectivas responsabilidades pelos danos causados pela exploração excessiva das áreas marítimas, entendendo que faltam meios sancionatórios para combater a poluição do meio marinho. Existem opiniões que sugerem, no âmbito da protecção do meio marinho, seguir-se o raciocínio da nova “Lei de Protecção do Meio Marinho” do Interior da China, tomando como referência da cooperação inter-regional do meio marinho e do mecanismo de prémio para a protecção ambiental, a fim de demonstrar a harmonização da legislação da RAEM com a do Interior da China.

5.3 Análise e respostas

A protecção do ambiente das áreas marítimas é um princípio nuclear da gestão e uso das áreas marítimas. A “Lei de Uso das Áreas Marítimas” exigirá que, no termo da cessação do uso das áreas marítimas, o utilizador das áreas marítimas tenha de satisfazer condições para devolver as áreas marítimas, incluindo trabalhos de reordenamento necessários e a assunção das despesas com a reposição do estado original das áreas marítimas para devolvê-las à gestão do Governo da RAEM. Através de estudos de direito comparado, o Governo da RAEM irá tomar como referência os regimes jurídicos do Interior da China e das regiões vizinhas no âmbito da protecção do meio marinho, enriquecendo as disposições sancionatórias à poluição do meio marinho na “Lei de Uso das Áreas

Marítimas” e por enquanto, não estão reunidas as condições para a introdução de um mecanismo de prémio.

6. Regime de fiscalização e sancionatório

6.1 Sugestões no documento de consulta

Com vista a pôr fim ao abandono e ao desaproveitamento das áreas marítimas, o documento de consulta propõe que seja criado um regime de fiscalização e sancionatório para o uso das áreas marítimas, no sentido de fiscalizar periodicamente o estado das áreas marítimas, o documento de consulta propõe também que para instaurar um processo sancionatório administrativo contra os infractores, sejam ainda criados os meios administrativos como “medidas provisórias” e “desocupação das áreas marítimas”, no sentido de responder rapidamente ao eventual impacto negativo resultante da ocupação ilegal das áreas marítimas, bem como sejam introduzidas as responsabilidades penais, sendo o “crime de desobediência” como o meio sancionatório penalmente.

6.2 Síntese das opiniões

A maioria das opiniões entende que quem poluir as áreas marítimas deve ser sancionado, e pergunta se são suficientes as medidas de fiscalização e de sanções. Existem opiniões que entendem que pode não ser suficiente o regime de infracções administrativas, receando-se que alguns promotores com capacidade financeira recorram ao pagamento de multas como custos para a realização de actividades que possam causar danos irreversíveis às áreas

marítimas, com vista à obtenção de benefícios económicos. Propõe-se ainda que sejam agravadas as penas para os actos de poluição e danificação do ambiente ecológico marítimo. Existem opiniões que entendem que, para além de aplicar multas e ordenar desocupar as áreas marítimas em questão, também se propõe que se ordene ao infractor que adopte medidas para repor o estado original das áreas marítimas, assumindo o infractor as respectivas despesas, caso contrário o infractor deve ser punido pelo crime de desobediência. Existem opiniões que sugerem criar um fundo de garantia, no caso de o infractor não ter capacidade de pagar as despesas de reposição do estado original das áreas marítimas.

6.3 Análise e respostas

A “Lei de Uso das Áreas Marítimas” irá estabelecer as normas que regulam o uso das áreas marítimas. Em relação ao uso ilegal das áreas marítimas, o não aproveitamento de acordo com a finalidade, o plano e as condições, a não conclusão do aproveitamento dentro do prazo e a poluição do ambiente das áreas marítimas, será estabelecido o correspondente mecanismo de fiscalização e sancionatório. De acordo com a concepção actual, no mecanismo sancionatório já estão previstos os meios administrativos, provisórios e criminais. Quanto ao valor das multas por uso ilegal das áreas marítimas, o documento de consulta propõe que o valor das multas seja calculado proporcionalmente com a base na área marítima utilizada ilegalmente. Quanto maior for a área marítima utilizada ilegalmente, maior será o valor das multas, que terá um certo efeito dissuasor.

Por outro lado, a “Lei de Uso das Áreas Marítimas” exigirá que, no termo da cessação do uso das áreas marítimas, o utilizador das áreas marítimas tenha de satisfazer as condições para devolver as áreas marítimas, incluindo trabalhos

de reordenamento necessários e a assunção das despesas com a reposição do estado original das áreas marítimas. O Governo da RAEM vai ponderar sobre a prestação obrigatória de uma caução antes da emissão do título de uso das áreas marítimas, com vista a garantir o bom e cabal cumprimento das obrigações do utilizador das áreas marítimas, bem como o pagamento das eventuais multas e despesas a assumir.

7. Outras opiniões e sugestões não relacionadas com o documento de consulta

Durante o processo de consulta, foram recebidas opiniões e sugestões não relacionadas com o documento de consulta, as quais serão analisadas e respondidas.

7.1 Síntese das opiniões

Existem opiniões que entendem que o Governo da RAEM deve aproveitar esta oportunidade de elaborar a “Lei de Uso das Áreas Marítimas” para proceder a uma nova clarificação, definindo claramente as competências e responsabilidades dos diversos serviços públicos no âmbito das áreas marítimas.

7.2 Análise e respostas

Nos termos do n.º 2 do artigo 6.º da “Lei de Bases de Gestão das Áreas Marítimas”, as entidades competentes para a gestão das áreas marítimas incluem a Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água, a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental e outras entidades que, nos termos da lei,

exercam competências no âmbito da gestão das áreas marítimas. Verifica-se assim que cada entidade ou serviço público do Governo da RAEM exerce as competências que lhe estão conferidas, de acordo com a sua própria lei orgânica e demais diplomas legais, desempenhando cada qual as suas funções nos assuntos das áreas marítimas. No âmbito dos trabalhos legislativos sobre a “Lei de Uso das Áreas Marítimas”, o Governo da RAEM irá definir claramente os serviços competentes nas diversas fases de apreciação, aprovação e fiscalização.

Conclusão

A “Lei de Uso das Áreas Marítimas” tem como objectivo clarificar que as áreas marítimas pertencem ao domínio público do Estado. Através da criação do regime de autorização, fiscalização e sanção do uso das áreas marítimas, regularizando o aproveitamento das áreas marítimas, os utilizadores das áreas marítimas devem pagar uma taxa de uso das áreas marítimas, assegurar o uso racional e sustentável das áreas marítimas e, ao mesmo tempo, proteger o meio marinho.

A consulta pública, com a duração de 50 dias, foi concluída com sucesso, tendo o público dado as suas valiosas opiniões e sugestões sobre o conteúdo do documento de consulta. De um modo geral, as opiniões recolhidas durante a consulta pública concordam com a orientação e a concepção legislativa do Governo da RAEM, concluindo que as opiniões recolhidas nesta consulta incidem principalmente sobre os seguintes aspectos:

1. A articulação entre a “Lei de Uso das Áreas Marítimas” e as respectivas políticas e diplomas legais do Interior da China;
2. As situações que aplicáveis no uso das áreas marítimas por entidades privadas e os respectivos critérios de cobrança;
3. O equilíbrio entre o uso e o desenvolvimento das áreas marítimas e a protecção do ambiente das áreas marítimas;
4. Fiscalização e sanções referentes ao uso das áreas marítimas e à protecção do meio marinho.

A DSAMA agradece sinceramente a participação activa de todos os sectores sociais e de toda a população nesta actividade de consulta. Em seguida, tendo em conta as orientações apresentadas no documento de consulta e as opiniões e sugestões recolhidas durante o período de consulta pública, de acordo com a

realidade da RAEM, iremos elaborar a proposta de lei intitulada “Lei de Uso das Áreas Marítimas” e promover, com a maior brevidade possível, o respectivo processo legislativo.