



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

COMISSÃO DE REGIMENTO E MANDATOS

PARECER N.º 1/V/2017

Assunto: Conformidade do projecto de lei intitulado “*Norma interpretativa do Decreto-lei n.º 33/81/M*” apresentado pelo Deputado José Pereira Coutinho com os artigos 109.º e 105.º do Regimento da Assembleia Legislativa

I - Introdução

1. O Presidente da Assembleia Legislativa solicitou à Comissão de Regimento e Mandatos, através do Despacho n.º 537/V/2017, de 4 de Maio, que esta se pronunciasse, até ao dia 30 de Junho de 2017, sobre duas questões suscitadas no âmbito do projecto de lei intitulado “*Norma interpretativa do Decreto-lei n.º 33/81/M*” apresentado pelo Deputado José Pereira Coutinho em 12 de Abril do corrente ano, a saber:

- para efeitos de aplicação do n.º 1 do artigo 109.º do Regimento, qual o critério a adoptar na renovação da iniciativa legislativa: a apresentação das iniciativas legislativas na Assembleia Legislativa, ou a sua votação em Plenário, e;

- face ao entendimento da Mesa vertido no seu parecer “*Parecer relativo à verificação do projecto de lei apresentado pelo Deputado Tong lo Cheng*”, se o projecto de lei em questão respeita a reserva de iniciativa constante nos artigos 75.º da Lei Básica e 105.º do Regimento da Assembleia Legislativa.

b
A.
3
A
9
M
K



2. O pedido apresentado pelo Presidente fundamenta-se em duas razões: a primeira, no facto de o Projecto de lei em questão ter já sido votado e não aprovado nesta sessão legislativa, e, a segunda, no parecer da Mesa "*Parecer relativo à verificação do projecto de lei apresentado pelo Deputado Tong lo Cheng*" ter sido feita uma análise exaustiva e circunstanciada sobre leis interpretativas, o exercício da iniciativa legislativa no âmbito destas leis e sobre a reserva de iniciativa legislativa dos Deputados em geral.

3. Pelo que, e não obstante a Assembleia Legislativa já ter admitido três vezes este projecto de lei, impõe-se determinar se, face ao entendimento vertido nesse Parecer, o projecto poderá continuar a ser admitido sem passar pelo crivo do pedido de autorização prévia imposto pelos artigos 75.º da Lei Básica e 105.º do Regimento da Assembleia Legislativa.

II – Apreciação

1. O n.º 1 do artigo 109.º do Regimento da Assembleia Legislativa determina:

"Não podem ser renovados na mesma sessão legislativa, sob a mesma forma de iniciativa:

- a) *Os projectos de lei não aprovados ou definitivamente rejeitados;*
- b) *(...).*"

A Comissão de Regimento e Mandatos já se pronunciou relativamente a esta questão da renovação da iniciativa legislativa no seu Parecer n.º 1/V/2014, sobre a "Conformidade da proposta de lei intitulada "Lei de protecção dos animais" apresentada pelo Governo da RAEM e, posteriormente, aquando da alteração do Regimento em 2015.



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

Assim, sobre os limites à renovação da iniciativa legislativa previstos no n.º 1 do artigo 109.º do Regimento, foi dito naquele Parecer:

“6. Desde logo, este n.º 1 do artigo 109.º traduz-se numa norma de organização dos trabalhos legislativos que é comum, de uma forma geral, a outras jurisdições, quer elas pertençam ao sistema da “common law”, quer aos sistemas de direito civil de matriz continental europeia, como acontece com Macau.

7. Esta norma tem por base dois princípios essenciais: o princípio da economia processual e o princípio da dignidade e prestígio dos parlamentos¹.

8. O princípio de economia processual traduz-se no entendimento de que um parlamento não vai voltar atrás sobre as suas deliberações, num determinado espaço de tempo (mais ou menos curto), sendo que, a aceitar-se uma nova iniciativa sobre a mesma matéria, tal seria entendido como uma obstrução da sua actividade normal pois obrigaria o parlamento a debruçar-se novamente e, eventualmente, repetidamente, sobre conteúdos normativos anteriormente apreciados e rejeitados.

9. Já quanto ao princípio da dignidade e prestígio dos parlamentos, este tem a ver com a necessidade de se evitar o desprestígio do poder legislativo, entendendo-se que uma reconsideração e mudança de opinião dos parlamentares sobre uma mesma proposta sem que tenha decorrido um intervalo de tempo que se considera suficiente e mínimo para a respectiva reponderação pode ser atentatória da dignidade do órgão legislativo.”²

¹Veja-se, sobre a matéria, João Ramos, "A iniciativa legislativa parlamentar - A decisão de legislar", pág. 112.

²Páginas 2 e 3 do Parecer n.º 1/V/2014 da Comissão de Regimento e Mandatos.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'M' and other illegible marks.



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

2. 1.

E são estes princípios que o n.º 1 do artigo 109.º acautela ao dispor que “*não podem ser renovados na mesma sessão legislativa (...) os projectos de lei não aprovados ou definitivamente rejeitados*”.

3
A
↑
M
M

Pelo que, sendo este projecto de lei igual a outro já votado e não aprovado nesta sessão legislativa, concretamente a 20 de Novembro de 2016, não pode, face à letra do n.º 1 do artigo 109.º e no respeito pelos princípios que lhe são subjacentes, ser agora admitido.

2. No que se refere à questão da conformidade do projecto de lei com o artigo 75.º da Lei Básica e o artigo 105.º do Regimento, a Comissão teve em atenção o entendimento da Mesa da Assembleia vertido no “*Parecer relativo à verificação do projecto de lei apresentado pelo Deputado Tong Io Cheng*” no sentido de que os projectos de lei interpretativos estão sujeitos às mesmas limitações que os restantes projectos. Sobre esta matéria é aí referido que “*o artigo 75.º da Lei Básica não diferencia se o projecto de lei apresentado pelos Deputados é um projecto de lei interpretativa; do mesmo modo, não se encontra esta diferença nos artigos 104.º e 105.º do Regimento, normas quer dizem respeito à repartição do poder de iniciativa e às respectivas limitações.*”³ Pelo que estes [projectos de lei interpretativa] têm de se sujeitar “*a cumprir as disposições relativas à reserva de iniciativa e à iniciativa condicionada dos artigos 104.º e 105.º do Regimento.*”⁴

Em face disto, ouvida a assessoria, a Comissão concluiu que a norma interpretativa é o somatório do segundo parágrafo do preâmbulo do Decreto-lei

³ Página 27 da versão portuguesa do *Parecer relativo à verificação do projecto de lei apresentado pelo Deputado Tong Io Cheng*, da Mesa da Assembleia Legislativa.

⁴ Página 27 da versão portuguesa do *Parecer relativo à verificação do projecto de lei apresentado pelo Deputado Tong Io Cheng*, da Mesa da Assembleia Legislativa.



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

n.º 33/81/M e do artigo 1.º bem como do n.º 2 do artigo 14.º da Lei de Terras, sendo que a parte interpretativa propriamente dita se traduz na concretização do conceito de interesse público constante do n.º 2 do artigo 14.º da Lei de Terras.

Ora, o conceito de interesse público é um conceito indeterminado, com um alto grau de abstração, que necessita de ser preenchido para ser concretizado e se cumprir na ordem jurídica. A concretização do interesse público pressupõe que este seja interpretado num determinado sentido de forma a poder ser tomada uma decisão que torne este conceito abstracto em algo objectivo e concreto⁵, sendo certo que dependerá de cada agente em concreto a interpretação que faça do interesse público em causa e, em consequência, a forma como preenche o conceito indeterminado envolvido⁶.

É justamente este exercício de interpretação que o Deputado faz na parte final da norma interpretativa. Ao dizer, na parte final, após a parte da norma que reflecte o texto do n.º 2 do artigo 14.º da Lei de Terras, “*não permitindo assim qualquer tipo de construção ou outro tipo de uso desta área protegida que não se coadune com a protecção ambiental, ecológica e paisagística*” o Deputado está a interpretar e a preencher o conceito indeterminado de acordo com o seu entendimento de como deve ser entendido o conceito “*outros fins de interesse público*” limitando, assim, o poder de conformação do Governo no que à interpretação e ao preenchimento do

⁵Salomão Abdo Aziz Ismail Filbo, *Interesse público, interesses sociais e parâmetros de prossecução no estado social e democrático de direito*, http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2014/02/2014_02_01143_01166.pdf

⁶Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 2012, 2.ª Edição, Almedina, páginas 116 a 126.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'A' and other illegible marks.



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

conceito diz respeito e, conseqüentemente, no que respeita à forma de uso e utilização da reserva ecológica nesses fins em concreto⁷.

Ora, sendo as reservas matéria de solos e uma vez que, nos termos do artigo 7.º da Lei Básica, o Governo da RAEM é responsável pela gestão, uso e desenvolvimento dos solos e dos recursos naturais⁸ julga-se, face ao entendimento supra referido quanto ao âmbito da norma interpretativa, que a iniciativa legislativa agora em questão se insere no conceito de "matéria atinente à política do Governo" tal como este conceito é delineado no Parecer supra referido.

Concluindo-se assim, face aos considerandos supra explanados, que também sobre este prisma, o projecto de lei não reúne as condições para ser novamente admitido sem que esteja cumprido o requisito do consentimento prévio previsto nos artigos 75.º da Lei Básica e 105.º do Regimento da Assembleia Legislativa.

Assembleia Legislativa, aos 25 de Maio de 2017.

⁷ As reservas são constituídas por regulamento administrativo, nos termos do artigo 13.º da Lei 10/2013 – Lei de Terras -, não obstante a normação sobre o regime jurídico dos solos ter de ser feita por lei, nos termos da alínea 16) do artigo 6.º e da alínea 1) do artigo 8.º da Lei n.º 13/2009.

⁸ "O mais importante é que o artigo 7.º da Lei Básica autoriza expressamente o Governo da RAEM a ser responsável pela gestão, uso e desenvolvimento dos solos da RAEM (...)" - Parecer relativo à verificação do projecto de lei apresentado pelo Deputado Tong Io Cheng, pág. 73 da versão portuguesa.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'M.' and several other illegible marks.



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

A Comissão,

Vong Hin Fai
(Presidente)

Kou Hoi In
(Secretário)

Chui Sai Cheong

Leonel Alberto Alves

Au Kam San

Leong On Kei

Tong lo Cheng.

高天賜 梁榮仔
議員辦事處

GABINETE DOS DEPUTADOS JOSÉ PEREIRA COUTINHO E LEONG VENG CHAI

Exmo. Senhor
Dr. Ho Iat Seng
M.I. Presidente da Assembleia Legislativa
da RAEM

Ofício Nº 40/AL/2017 de 12.04.2017

Nos termos do artigo 75º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e da alínea a) do artigo 1º do Regimento desta Assembleia aprovado pela Resolução nº1/1999 e alterado pela Resolução nº 1/2004, vem o signatário apresentar em anexo ao presente ofício o projecto de lei sobre Norma interpretativa do Decreto-Lei nº 33/81/M.

Assim, solicito os bons ofícios de V.Exa., para que seja o mesmo admitido nos termos do artigo 9º do mencionado Regimento.

**O Deputado à Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de
Macau aos 12 de Abril de 2017.**



José Pereira Coutinho

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

12 APR 2017 17:02

Nota Justificativa

(Norma interpretativa do Decreto-Lei n.º 33/81/M)

Decorridos mais de 17 anos do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) os residentes estão cada vez mais preocupados com questões ambientais e ecológicas, principalmente os jovens que compreendem que o seu futuro tem a ver com a forma como protegemos agora as zonas verdes do “pulmão” de Macau.

O Decreto-Lei n.º 33/81/M, de 19 de Setembro, que continua ainda em vigor, não obstante a aprovação da nova “Lei de Terras” que estabeleceu na Ilha de Coloane uma reserva ecológica com uma área total de 177 400,00 metros quadrados. Este espaço era inicialmente reservado para ser utilizado pelos Serviços Florestais e Agrícolas de Macau, tendo por objectivo o estudo científico de espécies botânicas, com vista à preservação, diversificação e melhoria do povoamento florestal do território.

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 30/84/M, de 28 de Abril, também ainda em vigor, veio ampliar a reserva total na Ilha de Coloane para uma área de cento e noventa e oito mil e sessenta metros quadrados (198 060,00 m²) visando garantir uma maior estabilidade morfológica e assim melhor satisfazer as razões de ordem científica, ecológica, paisagística e didácticas que justificaram a constituição desta reserva ecológica.

Esta área de reserva total na Ilha de Coloane tem sido entendida como o “pulmão verde” de Macau, onde é possível à população deslocar-se para fazer passeios nos trilhos das suas zonas verdes, organizar piqueniques em família ao fim-de-semana,



conviver, e desfrutar das zonas verdes e dos trilhos. Mas a reserva total na Ilha de Coloane também é importante para procurar assegurar alguma qualidade do ar e oferecer um pouco de protecção às aves e outras espécies selvagens que ainda subsistem em Macau.

A zona verde de Coloane é muito estimada e querida pela população de Macau, que não aceita passivamente que se passe a construir sem quaisquer restrições ou regras nesse espaço de reserva ecológica e ambiental. Na RAEM cada vez mais o ambiente é muito importante para a qualidade de vida da população.

Nas simples auscultações públicas, a esmagadora maioria da população manifestou-se no sentido de que a Ilha de Coloane deve continuar a ser uma reserva ecológica e que se deve respeitar os espaços verdes.

Nos últimos anos, temos ouvido com grande preocupação que para certas pessoas a reserva total da Ilha de Coloane, que vigora desde os anos oitenta do século passado, supostamente agora é entendida como uma zona onde não é proibido construir na sua área de protecção. Tal é completamente absurdo, dado que esta reserva ecológica visa precisamente evitar que se destrua o ambiente, nomeadamente através de obras de construção civil ou outros desenvolvimentos descontrolados. Com a construção das habitações públicas de Sek Pai Van, bem como de prédios privados nesse local, abriu-se um precedente para a abusiva construção nas zonas verdes na Ilha de Coloane, sendo que se nada for feito dentro de poucos anos nada ou muito pouco irá restar do “pulmão verde” de Macau. E a população irá ser rapidamente privada do pouco que resta da natureza.

Urge por isso agir de imediato, e que cada um nós aqui neste hemisfério assumamos as suas responsabilidades no que diz respeito à protecção do ambiente, para que os nossos filhos e netos possam continuar a usufruir dos espaços verdes na Ilha de

Coloane. Os serviços públicos não podem ser permeáveis a pressões ilegítimas do sector da construção civil, para quem o interesse da população em manter a Ilha de Coloane como espaço verde é menos importante do que os lucros que podem ganhar com a urbanização de Coloane. Os serviços públicos devem servir o interesse público e a população.

Apresento, por isso, pela quarta vez, porque a minha consciência assim a dita, este projecto de lei com a consciência de um dever cívico para com a protecção ambiental e para assegurar a qualidade de vida dos nossos filhos e netos. Apelo aos meus colegas Deputados que votem em consciência e ajudem a população a manter na Ilha de Coloane os espaços verdes que ainda restam para usufruir.

Deste modo, para evitar qualquer dúvida que possa existir, ainda que pouco razoável, apresento este projecto de lei que mais não faz do que clarificar o sentido normal e claro da reserva total criada na Ilha de Coloane por via do Decreto-Lei n.º 33/81/M, de 19 de Setembro, e ampliada pelo Decreto-Lei n.º 30/84/M, de 28 de Abril.

Na realidade, se houvesse elementar bom senso na aplicação deste regime jurídico seria totalmente evidente que uma reserva ecológica visa assegurar uma área de protecção ambiental, sem que se possa construir seja o que for nesses espaços verdes.

Trata-se de um projecto de lei que não introduz nova regulação legal, mas apenas visa clarificar o sentido já vigente dos normativos previstos no Decreto-Lei n.º 33/81/M, de 19 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 30/84/M, de 28 de Abril.



**O Deputado à Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de
Macau aos 12 de Abril de 2017.**



José Pereira Coutinho

REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

Lei n.º /2017

Norma interpretativa do Decreto-Lei n.º 33/81/M

A Assembleia Legislativa decreta, nos termos da alínea 1) do artigo 71.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, para valer como lei, o seguinte:

Artigo 1.º

Norma interpretativa

O Decreto-Lei n.º 33/81/M, de 19 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 30/84/M, de 28 de Abril, ao estabelecer uma área de cento e noventa e oito mil e sessenta metros quadrados (198 060,00 m²) como reserva total na Ilha de Coloane, por razões de ordem científica, ecológica, paisagística e didáticas, deve ser interpretado como não sendo permitido qualquer uso ou ocupação, salvo o que se refira à sua conservação ou exploração para efeitos científicos ou outros fins de interesse público, não permitindo assim qualquer tipo de construção ou outro tipo de uso desta área protegida que não se coadune com a protecção ambiental, ecológica e paisagística, nos termos impostos, nomeadamente, pelos artigos 12.º, 14.º, n.º 2, e 17.º da Lei de Terras, aprovada pela Lei n.º 10/2013.

Artigo 2.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte à sua publicação, produzindo efeitos desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 33/81/M, de 19 de Setembro.

Aprovada em de de 2017.

A Presidente da Assembleia Legislativa, _____

Ho Iat Seng

Assinada em de de 2017.

Publique-se.

O Chefe do Executivo, _____

Chui Sai On