

PROTECÇÃO DO AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E URBANISMO NA LEI BÁSICA DA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU¹

João Albuquerque

Professor, Faculdade de Direito, Universidade de Macau, RAEM

Introdução

A criação de Regiões Administrativas Especiais — de Macau (RAEM) e de Hong Kong (RAHEK) —, pela República Popular da China (RPC), ao abrigo da cláusula de habilitação de poderes, constante do art. 31.º, da sua Constituição (CRPC)², operou uma mudança na natureza jurídica do Estado Chinês: este evoluiu de Estado unitário simples para Estado regional (parcial) ou detentor de regiões politicamente autónomas³.

1 A Faculdade de Direito da Universidade de Macau (FDUM) convidou-nos para apresentar um paper, subordinado ao tema “Protecção do Ambiente, Ordenamento do Território e Urbanismo na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau”. Visto que, no quadro de um estudo sobre os direitos fundamentais na RAEM, tínhamos já em curso uma investigação sobre a temática do Ambiente, apresentámos na Conferência uma símula muito resumida de algumas ideias sobre o tema. O fruto da investigação, mais desenvolvido, será objecto de uma outra publicação, a ter lugar em breve, sob o título “Breves reflexões sobre o direito ao ambiente”. Nele tratamos as questões dogmáticas que, por ora, ficam em aberto. A protecção do ambiente é dos temas jurídicos em que mais são as dúvidas do que as certezas, em que o Direito Público mais manifesta as suas alterações, na superação do Estado liberal, e em que muito da nossa vida, não já como juristas, mas como cidadãos, se joga, pelo que mais investigações o tema deve merecer por parte da comunidade jurídica de Macau. Aqui fica o incentivo.

2 Ver a primeira norma (permissiva) do art. 31.º da CRPC: “O Estado pode criar regiões administrativas especiais sempre que necessário”.

3 Embora não qualifique expressamente a RPC como Estado unitário detentor de regiões políticas, cf. Jorge Miranda, “A Teoria das Formas de Estado e a Região Administrativa Especial de Macau”, in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau (BFDUM), Ano VI, N.º 14, 2002,



Assim, por via do fenómeno da desconcentração política⁴, a RPC criou regiões políticas, com sistemas legislativo, executivo e judicial, que não se baseiam na CRPC, mas na Lei Básica (LB)⁵, e cujos poderes se exercem segundo um alto grau de autonomia⁶. Deste modo, a RPC operou o alargamento da autonomia de entes territoriais infra-estaduais, até então revestindo apenas a natureza de regiões administrativas, detentoras *maxime* do poder regulamentar⁷.

Por outro lado, a Lei Básica, aprovada pela Assembleia Popular Nacional (APN)⁸, aprofundando o princípio “Um País, dois sistemas”, consagrado na terceira norma (prescritiva) do art. 31.^º da CRPC⁹, prescreve, no primeiro parágrafo do seu art. 11.^º, que o “*sistema de garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos seus residentes*” não se baseia na CRPC, mas na própria Lei Básica, pelo que, sendo autónomo tal “*sistema de garantias*”, o mesmo se rege — nos casos omissos, e por via da sua recepção material¹⁰ —, por princípios jurídicos que são próprios do segundo sistema¹¹.

A Lei Básica, nos seus Capítulos V (Economia) e VI (Cultura e Assuntos

(pp. 23-42). A diferença, para Jorge Miranda, entre o Território de Macau (anterior à transferência plena da soberania) e a RAEM, reside na diversa natureza e sentido da autonomia: “Depois de ter tido um estatuto de autonomia sem integração entre 1976 e 1999, enquanto território sob administração portuguesa, Macau irá beneficiar, a partir de 20 de Dezembro de 1999, de um estatuto de autonomia com integração – como parte integrante da República Popular da China”. Sobre esta distinção, ver, em especial, p. 31.

4 Sobre os conceitos de descentralização e desconcentração, política e administrativa, associados às formas de organização do Estado, cf. João Albuquerque, *Lições de Ciência Política e Direito Constitucional*, lições proferidas ao Ano Lectivo de 2006/2007, na FDUM (polic.), pp. 95 e ss.

5 Ver o primeiro parágrafo do art. 11.^º da LB.

6 LB, art. 2.^º.

7 Sobre os os *regulamentos locais* (“地方性法規” [tei fóng sēng fát k'wai]) das assembleias populares das províncias e das municipalidades na dependência directa do Governo Central e dos seus comités permanentes (CRPC, art. 100.^º) e os *regulamentos de autonomia* (“autonomy regulations”) (“自治條例” [chichi t'iü lâi]) e os *regulamentos específicos* (“specific regulations” ou “separate regulations”) (“單行條例” [tán háng t'iü lâi]) das assembleias populares das zonas nacionais autónomas (“National autonomous areas”) (“民族自治地方” [mán chök chichi tei fóng]) (CRPC, art. 115.^º), cf. João ALBUQUERQUE, *Lições...* pp. 85 e ss e 518, 522 e ss.

8 Ver a segunda norma (prescritiva) do art. 31.^º da CRPC: “Os sistemas a instituir nas regiões administrativas especiais deverão ser definidos por lei”.

9 Do seguinte teor: “Os sistemas a instituir nas regiões administrativas especiais devem ser definidos à luz das condições específicas existentes”.

10 Cf. João Albuquerque, *Lições...*, cit., 321.

11 Ao contrário do seu sistema normativo, que se “passou de armas e bagagens” para o primeiro sistema.



Sociais), enquadrada normativamente determinadas políticas públicas da RAEM que, em algumas das suas disposições, se encontram numa relação de conexão com o que — na sistematização da CRP —, são denominados “*direitos económicos sociais e culturais*”¹².

Ora, o ambiente vem previsto no seu art. 119.º, inserido precisamente no Capítulo V (Economia), o qual, todavia, nada dispõe sobre o ordenamento do território e o urbanismo, pelo que, à Luz da Lei Básica, o objecto da nossa exposição incidirá fundamentalmente sobre aquela das suas disposições normativas.

Na medida em que o ordenamento jurídico da RAEM, embora autónomo, é tributário dos princípios herdados do ordenamento constitucional Português (CRP) e sofre as influências do ordenamento constitucional da RPC, iremos tomar por referência os ordenamentos constitucionais dos Estados Parte da Declaração Conjunta Luso-Chinesa (DCLC), bem como o Estatuto Orgânico de Macau (EOM), que lhe antecederam no tempo.

1. Os antecedentes constitucionais do artigo 119.º da LB

O direito constitucional comparado mostra dois modelos fundamentais de protecção do ambiente: a configuração como *tarefa do Estado* (Constituições alemã, holandesa, grega, sueca) e a sua elevação ao patamar de *direito fundamental* (Constituições espanhola e polaca)¹³.

A CRPC segue o modelo da protecção do ambiente como *tarefa do Estado* e a CRP faz acrescer, a esse modelo, o modelo da sua concepção como *direito fundamental*, no entender da maioria da doutrina portuguesa.

1.1. O ambiente, o ordenamento do território e o urbanismo à luz da CRPC

A CRPC, de 1982, tem sido objecto de revisões, designadamente, em matéria de direitos fundamentais, de que se destacam as alterações respeitantes ao direito

12 Na tradição doutrinária, conceptualmente aprisionada pela sistemática dos Pactos das Nações Unidas, os “direitos económicos sociais e culturais” contrapõem-se aos “direitos, liberdades e garantias”. Todavia, no sentido de que “A contraposição entre direitos, liberdades e garantias e direitos sociais” se situa entre “a unidade e a diversidade”: unidade axiológica e diversidade estrutural, cf. Rui Medeiros, “Direitos, liberdades e garantias e direitos sociais: entre a unidade e a diversidade”, in Estudos em Homanagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. I, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2010, (pp. 657-683), p. 658. Cf. também, Jorge Reis Novais, As Restrições aos Direitos Fundamentais não Expressamente autorizadas pela Constituição, Coimbra Editora, 2003, pp. 133 e ss.

13 Cf. Jorge Miranda e Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, 2.ª ed., Coimbra Editora, 2010, p. 1344. Na doutrina espanhola, cf. Jordi Jaria i Manzano, La cuestión ambiental y la transformación de lo público, alternativa, tirant lo Blanch, Valencia, 2001, em especial, pp. 175 e ss.



de propriedade¹⁴ e às expropriações¹⁵. Mas, é no seu art. 26.^º, que a CRPC impõe ao Estado — em matéria de condições de habitação e de ambiente, de recursos florestais¹⁶, de riscos de poluição e outros perigos públicos —, deveres de protecção e melhoria, de prevenção e mitigação de riscos, bem como de organização e incentivo.

Com efeito, todos os enunciados normativos são enunciados deônticos de natureza prescritiva: (N1) o Estado tem o dever de proteger e melhorar as condições de habitação¹⁷; (N2) o Estado tem o dever de proteger e melhorar o ambiente ecológico¹⁸; (N3) o Estado tem o dever de prevenir e remediar o risco de poluição¹⁹; (N4) o Estado tem o dever de prevenir e remediar outros riscos,

-
- 14 Com efeito, o art. 13.^º da CRPC depois de estabelecer que “A propriedade privada legítima dos cidadãos é inviolável” (primeiro parágrafo), logo acrescenta que “O Estado, em conformidade com a lei, protege o direito dos cidadãos à propriedade privada e à sua transmissão por herança” (segundo parágrafo). Cf. Ma Xu Sheng, “O direito de uso de terrenos para construção e habitação na China Continental”, in BFDUM, Ano XIII, N.^º 28, 2009, pp. 317-335.
- 15 Ver o terceiro parágrafo do art. 13.^º: “O Estado pode, por motivos de interesse público e nos termos da lei, proceder à expropriação ou requisição da propriedade privada para seu uso e mediante compensação indemnizatória da propriedade privada expropriada ou requisitada”. Esta redacção foi dada pelo art. 22.^º da Revisão pelo art. 18.^º da Emenda adoptada pela 2.^a Sessão da Décima Legislatura da APN e promulgada, para vigorar, pelo Aviso da APN de 14.03.04, a qual substituiu a seguinte: «O Estado protege o direito dos cidadãos à posse dos rendimentos legitimamente adquiridos, às suas poupanças, a casas e a outras formas de propriedade legítima. O Estado protege legalmente o direito dos cidadãos a herdar propriedade privada». Ver, também, o segundo parágrafo do art. 9.^º: “O Estado pode, por motivos de interesse público e nos termos da lei, proceder à expropriação ou requisição de terras, a fim de as utilizar, mediante compensação indemnizatória da terra expropriada ou requisitada”. Nova redacção dada pelo art. 20.^º da Revisão pelo art. 18.^º da Emenda adoptada pela 2.^a Sessão da Décima Legislatura da APN e promulgada, para vigorar, pelo Aviso da APN de 14 de Março de 2004, a qual substituiu a seguinte: «O Estado pode, nos termos da lei e por motivos de interesse público, expropriar terras a fim de as pôr ao seu uso». Ver a “Property Law of the People’s Republic of China (“中华人民共和国物权”, [Zhōnghuá Rénmín Gōnghéguó Wùquán Fǎ]) (16-03-2007).
- 16 Ver, também, o art. 9.^º: “Os recursos minerais hídricos, as florestas, as áreas montanhosas, as pradarias, as terras não cultivadas e as praias pertencem, nos termos da lei, a unidades colectivas.” O Estado garante o uso racional dos recursos naturais e protege os animais e plantas raros. São proibidos a apropriação ou o dano de recursos naturais por qualquer organização ou indivíduo.” Atente-se, ainda, ao disposto no quarto parágrafo do art. 10.^º: “Todas as organizações e indivíduos que se servem da terra devem usá-la de modo racional”.
- 17 A RPC possui, sobretudo, normativos, políticas e procedimentos que visam disciplinar a construção por empresas estrangeiras ou com capital estrangeiro.
- 18 Ver a “Lei da Protecção do Ambiente”, elaborada em 1979 e revista em 1989.
- 19 Ver: a “Lei da Prevenção Contra Poluição das Águas” [“Law of the People’s Republic of China on Prevention and Control of Water Pollution” (11-05-1984)]; a “Lei da Protecção do Ambiente Marítimo” [“Marine Environment Protection Law of the People’s Republic of China” (23-08-1982)]; “Lei da Prevenção Contra Poluição Atmosférica” (1987); “Disposições sobre



decorrentes de perigos públicos; (N5) o Estado tem o dever de organizar e incentivar o povoamento florestal e a proteção das matas e florestas²⁰.

Da interpretação sistemática, que conjuga a segunda, a terceira e a quinta normas constitucionais, alcançam-se *tarefas fundamentais* do Estado em matéria de protecção e melhoria das condições do ambiente. O ambiente, tal como a habitação, não são elevados à natureza constitucional de *direitos fundamentais* dos cidadãos chineses²¹, mas de deveres que impendem sobre o Estado.

Deste modo, enquanto Estado constitucionalmente vinculado, a RPC está comprometida com a realização de tarefas fundamentais²², de fins, mas não prescrevendo incumbências ou tarefas de segundo grau, os meios são deixados à margem de livre conformação dos seus órgãos de direcção política e administrativa:

Prevenção Contra a Poluição Sonora do Ambiente (1989); “Medidas de Controlo dos Resíduos Radioactivos Urbanos” (1987); “Disposições sobre o Registo de Pesticidas para o Uso Agrícola” (1992)”Disposição sobre o Controlo de Importação e Exportação dos Productos Químicos e Tóxicos em Matéria de Administração Ambiental” (1994); “Regulations on the Prevention of Vessel - induced Sea Pollution”, “Regulations on the Administration of Environmental Protection in the Exploration and Development of Offshore Petroleum” e “Regulations on the Administration of Environmental Protection in the Exploration and Development of Offshore Petroleum” (todas de 29-12-1983); “Regulations on Control over Dumping of Wastes in the Ocean” (06-03-1985).

20 Ver: “Lei das Campinas” [“Grassland Law of the People’s Republic of China” e a “Lei das Florestas” [“Forestry Law of the People’s Republic of China” (ambas de 18-06-1985)]; Lei das Pescas” (1986); “Lei dos Recursos Minerais” (1986); “Lei das Águas” (1988); “Lei da protecção dos Animais Selvagens” (1988); “Lei da Conservação de Terras e Águas” (1991); “Disposições sobre Zonas de Protecção da Natureza” (1994). A CRPC utiliza uma fórmula semelhante à do art. 223.º, v. 2.ª parte, da Constituição Portuguesa, de 1822, o qual atribuia às câmaras municipais o poder-dever (competência) de “promover a plantação de árvores nos baldios e nas terras dos concelhos”.

21 Anote-se que todas as disposições, que anteriormente enunciámos, relativas à propriedade (CRPC, art. 13.º) e ao ambiente (CRPC, art. 26.º), inserem-se no Capítulo I da CRPC, que tem por epígrafe “Princípios gerais” e não no Capítulo II (“Direitos e deveres fundamentais dos cidadãos”).

22 Uma das razões, pelas quais a doutrina constitucional Chinesa considera que “a constituição é a lei fundamental entre todas as leis nacionais”, é porque “define os sistemas fundamentais e as tarefas da China”. Neste sentido, cf. Xu Chongde, (“中國憲法” [Zhōng Gwok Xiànfǎ] [Chinese Constitutional Law], People’s University Press, 1996, p. 27. Para Lin Feng, “As Constituições dos países Ocidentais consideram geralmente apenas as estruturas constitucionais fundamentais do respectivo Estado e a relação entre o Estado e os seus cidadãos. É muito raro encontrar uma constituição que inclua também as tarefas fundamentais do Estado. As tarefas de um Estado variam de um período para outro na sua história e então mudam com o tempo. Além disso, diferentes partidos políticos podem defender tarefas bem divergentes, consoante as suas prioridades. É quase impossível haver consenso entre diferentes partidos sobre um qualquer feixe de tarefas comuns. Consequentemente, podemos afirmar que tal constitui uma singularidade própria da Constituição Chinesa”. Cf. Lin Feng, Constitutional Law in China, Sweet & Maxwell, Asia, 2000, p. 4.

a Assembleia Popular Nacional (APN) e o seu Comité Permanente (CPAPN), em via legislativa; o Governo ou Conselho de Estado, em via executiva.

A RPC possui “legislação respeitante às medidas preventivas da poluição do ambiente e de outros males públicos”, bem como “diplomas que constituem principalmente a legislação em matéria de protecção dos recursos naturais”²³, mas não uma Lei de Bases do Ambiente, como a que viria a ser adoptada pela RAEM.

1.2. O ambiente, o ordenamento do território e o urbanismo à luz da CRP

1.2.1. A protecção do ambiente

A doutrina portuguesa considera a CRP, de 1976, uma das “pioneiras europeias no âmbito do ambiente”²⁴, consagradora de uma verdadeira “Constituição ambiental”²⁵, isto é, não apenas as questões ambientais são elevadas à condição de “tarefas fundamentais do Estado”²⁶, que o obriga a adoptar medidas de protecção, inclusivas de “gerações futuras”²⁷ — a denominada solidariedade intergeracional²⁸ —, como, também, reconhece que “*todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado*” (direito ao ambiente)²⁹.

A Constituição portuguesa apresenta a originalidade, em termos de direito

23 Sobre a legislação, cf. Jin Rui Lin, “As Políticas e Leis de Protecção do Ambiente na China”, in BFDUM, Ano I, N.º 1, 1997 (pp. 55-62). Para este A., “A lei chinesa em matéria de ambiente estabelece um conjunto de regimes jurídicos, que se traduzem na materialização, normatização e sistematização das políticas definidas para o meio ambiente, constituindo fundamento de actuação conforme à lei, por parte das entidades competentes na administração do ambiente, por um lado, e, por outro lado, constituem os alicerces em que se baseia a actuação em conformidade com a lei, por parte das entidades industriais e empresariais” (ob. cit., p. 60).

24 Neste sentido, cf. Manuel Leal-Henriques, Ambiente, A Gestão da Desordem, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2005, pp. 78-79. No Direito Constitucional Comparado, cf. Jorge Miranda, “A Constituição do Ambiente”, in Direito do Ambiente, INA, 1994, pp. 353 e ss.

25 Cf. José Eduardo Figueiredo Dias, “Breve Nótula sobre o Direito do Ambiente Alemão”, in BFDUM, Ano VIII, n.º 17, 2004, p. 68.

26 CRP, art. 9.º, al. d), conjugado com o seu art. 66.º, n.º 2.

27 Cf. J. J. Gomes Canotilho, “O Direito do Ambiente como Direito Subjectivo”, in Estudos sobre Direitos Fundamentais, Coimbra Editora, 2004, p. 179.

28 CRP, art. 9.º, al. e). A interligação entre valorização do património cultural, defesa da natureza e do ambiente e preservação dos recursos naturais, só foi introduzida pela Primeira Revisão Constitucional (1982), precisamente, através da alínea e) do seu art. 9.º. Sobre a evolução constitucional da protecção do ambiente, cf. Jorge Miranda, Manual de Direito Constitucional, Tomo IV, 3.ª ed., Coimbra, 2000, p. 533.

29 CRP, art. 66.º, n.º 1.

constitucional comparado, de assumir e garantir os dois modelos do direito constitucional comparado. Como *tarefa fundamental do Estado*, surge logo na alínea *d*) do art. 9.º, que define ao Estado a tarefa de promover o bem-estar a qualidade de vida do povo e a concretização dos direitos ambientais, tarefa que deve ser lida de forma conjugada com o disposto no n.º 2 do art. 66.º, que atribui ao *Estado, por meio de organismos próprios*, diversas actividades de protecção ambiental, e com o disposto no art. 81.º, nomeadamente as alíneas *a), l), m), e n)*, que definem as *incumbências prioritárias do Estado no âmbito económico e social*. Por sua vez, na sua dimensão subjectiva, de *direito fundamental ao ambiente de vida humano saudável e ecologicamente equilibrado*, é reconhecido no art. 66.º, n.º 1, e assegurado como direito social (Parte I, Título III, Capítulo II)³⁰.

Todavia, se ninguém nega que a protecção do ambiente seja uma tarefa fundamental do Estado, é controversa a sua qualificação como direito subjectivo fundamental.

1.2.2. O ordenamento do território e o urbanismo

Em Portugal, *oordenamento do território* foi elevado a tarefa fundamental do Estado, numa “identidade cultural historicamente configurada”, integrando várias componentes, tais como o ambiente, o território, o espaço físico, os recursos naturais e o património cultural³¹, que constituem “uma base de sobrevivência”, de qualquer comunidade política³².

Diversamente, a CRP não elenca, nas tarefas fundamentais do Estado, o urbanismo, mas os *planos de urbanização*, associados aos *planos de reordenamento geral do território*, são considerados como instrumentos de realização do direito à habitação³³, isto é, são “incumbências” ou “tarefas de segundo grau, de âmbito

30 No sentido do texto, ver comentários ao art. 66.º da CRP de Maria da Glória F. P. D. Garcia e Gonçalo Matias, in Jorge Miranda e Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, 2.ª ed., Coimbra Editora, 2010, pp. 1344-1345. Cf., também, Maria da Glória F. P. D. Garcia, O Lugar do Direito na Protecção do Ambiente, Almedina, 2007.

31 Ver o, anteriormente já referido, art. 9.º, al. e) da CRP.

32 Neste sentido, cf. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 3.ª ed. Rev., Coimbra Editora, 1993, anotação ao art. 9.º da CRP.

33 A epígrafe do art. 65.º da CRP é elucidativa, ao falar em “Habitação e urbanismo”. Para assegurar o direito à habitação, a al. a) do seu n.º 2, dispõe que incumbe ao Estado “Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social”. Anote-se, ainda, que o “ordenamento do território em matéria de edificação de habitações”, embora não constitua restrição à liberdade de circulação (de deslocação e de fixação de residência), é um dos “limites ao seu conteúdo”. Cf. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República..., cit., anot. ao art. 44.º da CRP.

menor,” “incumbências particulares”, “directivas de actividade política” ou “obrigações concretas do Estado”³⁴.

Por sua vez, o legislador ordinário aprovou a Lei do Património Cultural (LPC)³⁵, a Lei de Bases do Ambiente (LBAP)³⁶ e a Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU)³⁷, mas determinou a sua união “sob a mesma égide do ambiente, em virtude da “concepção abrangente que preside à definição deste”³⁸.

As semelhanças entre o ambiente, o ordenamento do território e o urbanismo são as seguintes³⁹:

1) “No plano constitucional, todas se encontram incluídas no capítulo dos direitos económicos, sociais e culturais, o que justifica a sua tendencial feição objectiva, a título de tarefa do Estado”.

2) “A sua estrutura, predominantemente objectiva, explica-se (...) em função da sua natureza de interesses de realização comunitária”, isto é, trata-se de “grandezas que se fruem, mas que não se possuem”.

3) “Esta sua natureza comunitária manifesta-se, em qualquer das três realidades, em dois planos: o presente e o futuro”, isto é, a “vertente prospectiva”, da “solidariedade intergeracional”⁴⁰ e de sustentabilidade⁴¹.

A CRP fala em “habitação e urbanismo”⁴². Para CARLA AMADO GOMES, “O

34 Cf. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República..., cit., anot. ao art. 9.º da CRP.

35 Aprovada pela Lei n.º 13/85, de 5 de Julho, a qual foi revogada pela Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro (art.º 114.º).

36 Aprovada pela Lei 11/87, de 7 de Abril.

37 Aprovada pela Lei 48/98, de 11 de Agosto.

38 Cf. Carla Amado Gomes, “Direito do Património Cultural, Direito do Ambiente: o que os une e o que os separa?”, in Textos Dispersos de Direito do Ambiente – I Vol., AAFDL, Lisboa, 2008, p. 130 (pp. 129-139). Ver, também, o n.º 3 do art. 14.º, que dispõe: “O ordenamento do Território e a gestão urbanística terão em conta o disposto na presente lei”.

39 Cf. Carla Amado Gomes, “Direito do Património Cultural...”, cit., pp. 27 e ss. Sobre o “Jus Aedificandi” como problema de direitos fundamentais, cf. Jorge Reis Novais, Direitos Fundamentais. Trunfos contra a Maioria, Coimbra Editora, p. 117 e ss.

40 Ver: CRP [art. 66.º, n.º 2, al. d)]; LOTU [art. 5.º, al. a)]; e LBAP [art. 4.º, al. a)].

41 De acordo com a alínea a) do art. 5.º da LOTU, a política de ordenamento do território e de urbanismo obedece, entre outros, ao princípio geral da “Sustentabilidade e solidariedade intergeracional, assegurando a transmissão às gerações futuras de um território e de espaços edificados correctamente ordenados”. Por outro lado, “A política de ambiente tem por fim optimizar e garantir a continuidade de utilização dos recursos naturais, qualitativa e quantitativamente, como pressuposto básico de um desenvolvimento auto-sustentado” (LBAP, art. 2.º, n.º 2).

42 Ver CRP, art. 65.º, n.º 1: “Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de



urbanismo resulta (...) do interesse do Estado numa correcta gestão do uso e transformação dos solos urbanos, ou seja, daqueles que mais directamente se relacionam com o espaço da cidade – da urbe”. Nisto se distingue do “ordenamento do território, realidade mais vasta e abrangente e à qual o urbanismo tem de se subordinar”⁴³.

Esta “concepção demasiado ampla de ambiente fomentada pela constituição e concretizada pela LBA(...) absorve claramente os valores da preservação do património cultural e da correcta gestão urbanística”:

1) “o legislador assimila protecção da paisagem urbana (e rural) a protecção do ambiente, confundindo os planos do ordenamento do território e urbanismo e do património cultural com a missão da preservação da qualidade ambiental”⁴⁴;

2) “para o legislador, o conceito de ambiente alberga a integração do património cultural, natural (os sítios a que se refere a alínea c), do n.º 1, do art. 8.º, da LPC) e construído (os monumentos e conjuntos indicados pelas alíneas a) e b) , do art. 8.º, da LPC) no espaço, rural e urbano, com ‘vista à obtenção de uma melhoria de qualidade de vida’ (art. 17.º/1 da LBA)”.

3) “A culpa desta confusão de objectos começa (...) na Lei Fundamental, e é agudizada pela qualificação de componentes ambientais humanos feita no art. 17.º/3 da LBA. Esta constitui (...) um vício derivado da noção ampla de ambiente, da visão *gianniniana*, fatalmente não Unitária, que pretende ‘reduzir à escravidão os outros ramos ou proced[er] à sua anexação pura e simples’⁴⁵.

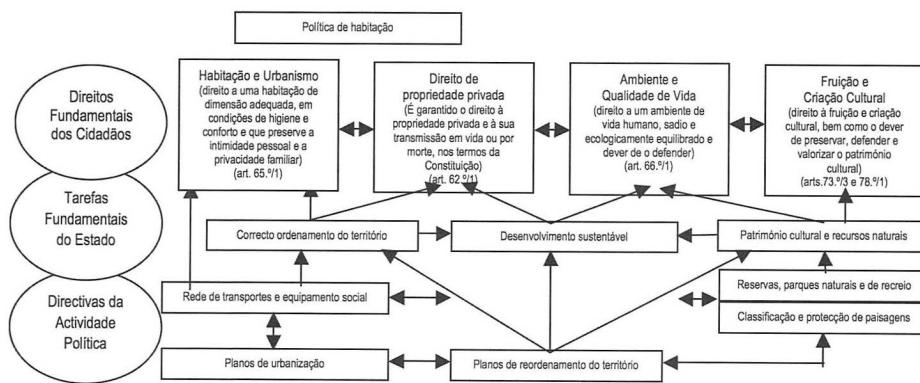
dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar” (direito à habitação). Ver, também, a LOTU que, no art. 1.º, n.º 2, dispõe: “A política de ordenamento do território e de urbanismo define e integra as acções promovidas pela Administração Pública, visando assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional, na perspectiva da sua valorização, designadamente no espaço europeu, tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do País, das diferentes regiões e aglomerados urbanos”.

43 *Ob. cit.*, p. 132. A A., na nota 5, esclarece as posições de DIOGO FREITAS DO AMARAL e de FERNANDO ALVES CORREIA: para o primeiro, o urbanismo reconduz-se “ao espaço da cidade (“urbe”), deixando para o Direito do Ordenamento do Território a gestão do espaço à escala nacional – “Ordenamento do território, urbanismo e ambiente: objectivo, autonomia e distinções”, in RJUA, 1994, n.º 1, pp. 11 e ss., 14, 15; o segundo, “adoptando uma concepção ampla de urbanismo” - *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*, Coimbra, 1989, pp. 73, 74 e, do mesmo A., *Estudos de Direito do Urbanismo*, Coimbra, 1997, p. 97. Sobre a noção de planeamento urbanístico, cf. JOÃO ALBUQUERQUE, “Reserva de Normação Autárquica, Tutela e Autotutela em matéria de Planeamento Urbanístico”, in *BFDUM*, Ano VI, N.º 14, 2002, pp. 136-140 (pp. 121-161).

44 Ver LBAP [arts. 18.º, n.º 1 e 19.º, als. a) e d)].

45 Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, “Ordenamento...”, cit., p. 21. Concordamos com CARLA AMADO GOMES, *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, Coimbra Editora, 2007, p. 167, no sentido de que se impõe “A redução do objecto da obrigação de proteger o ambiente aos bens ambientais naturais (ar, luz, água, solo vivo e subsolo, flora e fauna), afastando os equívocos provocados pela noção ampla de ambiente – vaguidade;

Poderemos representar a rede de interdependências normativas que resultam do modelo constitucional português, do seguinte modo:



1.3. O ambiente, o ordenamento do território e o urbanismo à luz do EOM

Na sequência do pensamento, de que a matéria dos princípios jurídicos fundamentais e dos direitos fundamentais — integrando o núcleo da constituição material, que confere identidade à constituição formal —, não é susceptível de derrogação superveniente⁴⁶ e, pois, não admite a existência de uma reserva relativa de constituição material⁴⁷, o EOM, enquanto estatuto político-administrativo de uma região política (o Território de Macau)⁴⁸, não contempla qualquer catálogo

confusão (por sobreposição) com direitos de personalidade, de propriedade, de iniciativa económica; desvalorização da vertente ecológica". Ver da mesma Autora: "O Ambiente como objecto e os objectos do Direito do Ambiente", in *Textos Dispersos de Direito do Ambiente – I Vol.*, pp. 9-33; "Ambiente (Direito do)", in Dicionário Jurídico da Administração Pública (DJAP), 2.º Suplemento, Lisboa, 2001, pp. 9 e ss.

- 46 Para JORGE MIRANDA, a "derrogação (ou quebra ou ruptura material) da Constituição (...) determina uma excepção, temporária ou pretensamente definitiva, em face do princípio ou da regra constitucional". O Constitucionalista constata que a legitimidade das normas derogatórias "emanadas pelo poder constituinte originário (as chamadas, por certos autores, *auto-rupturas* da Constituição) (...) tem sido contestada", mas definitivamente sustenta que "as derrogações supervenientes de princípios fundamentais deverão ter-se por inadmissíveis e inconstitucionais". Cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, Constituição e Inconstitucionalidade, 3.ª ed., Coimbra Editora, 1991, pp. 135-137.
- 47 Sobre a reserva material da Constituição, enquanto reserva relativa, cf. Manuel Afonso Vaz, *Lei e Reserva de Lei. A Causa da Lei na Constituição Portuguesa de 1976*, Porto, 1992, p. 373. Cf., também, João Albuquerque, *Lições...*, pp. 613 e ss.
- 48 Cf. João Albuquerque, *Lições...*, cit., p. 332.

de direitos fundamentais, tal como, aliás, os estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas, apenas o seu art. 2.º remete, expressamente, para os “*direitos, liberdades e garantias estabelecidos na Constituição da República*”⁴⁹.

A não remissão do EOM para os direitos económicos, sociais e culturais, consagrados na CRP — onde a doutrina considera que se inserem a protecção do ambiente —, não impediu que, à semelhança da Lei de Bases do Ambiente, de Portugal (LBAP)⁵⁰, fosse aprovada, pela Assembleia Legislativa do Território de Macau, a Lei de Bases do Ambiente (LBAM)⁵¹.

Esta lei, ao dispor, no n.º 1 do seu art. 3.º, que “*Todos têm direito a um ambiente humano e ecologicamente equilibrado*”⁵², reproduz o n.º 1 do art. 2.º da LBAP, bem como o seu enunciado constitucional⁵³. “Assim, por via da aplicação em Macau do texto constitucional português – escreve LEAL-HENRIQUES -, a população do Território passou a gozar de um direito de *feição positiva* em matéria de ambiente (direito a exigir do Estado que promovesse esse bem-estar constitucionalmente garantido), a par de um direito de *vertente negativa* (direito a exigir do mesmo Estado e de todos os componentes humanos que se abstivessem de condutas que de algum modo pusessem em causa a qualidade do ambiente)”⁵⁴.

Por esta via, os residentes do Território de Macau adquiriram a titularidade de um direito que, no ordenamento constitucional português, se insere no catálogo dos denominados “*direitos económicos, sociais e culturais*”.

49 É do seguinte teor o art. 2.º: “*O território de Macau constitui uma pessoa colectiva de direito público e goza, com ressalva dos princípios e no respeito dos direitos, liberdades e garantias estabelecidos na Constituição da República e no presente Estatuto, de autonomia administrativa, económica, financeira, legislativa e judiciária*”.

50 Aprovada pela Lei n.º 11/87, de 7 de Abril.

51 Através da Lei n.º 2/91/M, de 11 de Março. Para Manuel Leal-Henriques, Ambiente..., cit., p. 114, “Tratou-de um diploma com saudáveis propósitos, que, todavia, por falta de apoio em textos legislativos complementares, não tiveram a desejada implementação. Cuidava tal Lei da prescrição de normas susceptíveis de viabilizar um sistema integrado de protecção do meio ambiente, em ordem a um combate eficaz a tudo quanto, nos limites do Território, pudesse causar dano à Natureza e fosse impeditivo de uma qualidade de vida saudável”. No mesmo sentido de que a “utilidade [da LBA] é ainda bastante limitada uma vez que praticamente não foi regulamentada”, cf. Ana Maria Alves da Veiga Felício, “O Direito do Ambiente de Macau”, in BFDUM, Ano I, N.º 1, 1997 (pp. 62-89), pp. 63-64.

52 Ver o princípio do equilíbrio, consagrado na al. b) do art. 4.º da LBAM: “devem criar-se os meios adequados para assegurar a integração das políticas de crescimento económico e social e de conservação da Natureza, tendo como finalidade o desenvolvimento integrado, harmonioso e sustentável”.

53 Ver o n.º 1 do art. 66.º da CRP: “Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado”.

54 Cf. Manuel Leal-Henriques, Ambiente..., cit., p. 114.

O EOM foi objecto de revisão, em 1996⁵⁵. Todavia, não formalizou o conteúdo constitucional (CRP, art. 66.^º, n.^º 1) e legal (LBAM, art. 3.^º, n.^º 1) da protecção ao ambiente⁵⁶, nem fez qualquer referência ao ordenamento do território e urbanismo⁵⁷, limitando-se a atribuir, à Assembleia Legislativa do Território de Macau, competência legislativa em matéria de “*Sistema de protecção da natureza, do equilíbrio ecológico e do património cultural*”⁵⁸.

2. A interpretação sistemática dos artigos 119.^º da LB e 3.^º da LBAM

A primeira versão da Lei Básica é de Julho de 1991, posterior, em quatro meses, à LBAM⁵⁹. Todavia, na sua terceira e última versão, não inova relativamente ao EOM, pelo que continua: (1) a não consagrar o direito ao ambiente; (2) a ignorar o direito à habitação; (3) a desconhecer a matéria do ordenamento do território e urbanismo.

Com efeito, o art. 119.^º, da Lei Básica, limita-se a estipular: “*O Governo da Região Administrativa Especial de Macau protege o meio ambiente, nos termos da lei*”. As duas normas que, por via da interpretação, decorrem deste preceito, revestem natureza prescritiva: (N1) O Governo da RAEM tem o dever de proteger o meio ambiente; (N2) A protecção do meio ambiente pelo Governo deve fazer-se nos termos da lei.

A primeira norma suscita a questão de saber se a protecção do ambiente constitui dever apenas do Governo ou se é uma tarefa da RAEM, isto é, se envolve os seus residentes nesse dever.

A segunda norma significa, não apenas uma remissão para a legislação ambiental (Lei de Bases e demais legislação especial), mas também a consideração da protecção do ambiente como matéria protegida por reserva de lei: quer quanto ao enquadramento legal da actividade político-administrativa do ambiente (Lei de Bases), quer quanto à subordinação da actividade administrativa, também, à legislação especial, que tenha sido ou venha a ser publicada ao abrigo da Lei de Bases.

É a resposta a estas questões e a sua fundamentação que passamos a expôr.

55 Ver a Lei n.^º 23-A/96, de 29 de Julho, D. R. de Portugal, IS-A, n.^º 174/96, de 29 de Julho.

56 No sentido de que, o EOM “praticamente silencia sobre questões ambientais”, cf. Leal-Henriques, Ambiente..., cit., p. 141.

57 Anote-se que, diversamente do ocorrido com o ambiente, o Território de Macau não legou à RAEM uma lei de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, apesar de Portugal ter publicado, em 1998, a Lei n.^º 48/98, de 11 de Agosto.

58 EOM, art. 31.^º, n.^º 3, al. I).

59 A LBAM foi aprovada em 11 de Março de 1991. A versão em vigor da LB é de 31 de Março de 1993 e conservou a versão inicial.

2.1. A protecção do ambiente como tarefa da RAEM

Vimosque a Lei Básica não consagra qualquer “direito ao ambiente”⁶⁰, de que os residentes de Macau sejam titulares —ainda que se substitua a locução *direito ao ambiente* por *direito à conservação do ambiente*⁶¹—, apenas prescreve deveres que *prima facie* incidem sobre o Governo da RAEM.

Com efeito, o art. 119.º da Lei Básica, ao dispor que “*O Governo da Região Administrativa Especial de Macau protege o meio ambiente, nos termos da lei*”, faz incidir sobre o Governo da RAEM o dever de protecção do ambiente. Trata-se de uma tarefa pública que, todavia, embora recaia, desde logo, sobre o Governo, a ele não se restringe.

É que, o n.º 1 do art. 3.º da LBAM co-envolve, “*todos*” aqueles que na RAEM “*têm direito a um ambiente humano e ecologicamente equilibrado*”, no “*dever de o defender*”, “*incumbindo ao Governador* (leia-se Chefe do Executivo) *por meio de organismos próprios e por apelo e apoio a iniciativas individuais, associativas e colectivas, promover a melhoria da qualidade de vida*”⁶². Por outro lado, o *princípio da participação*, que a LBAM associa aos “grupos sociais”⁶³ é um dos princípios específicos do princípio geral, consagrado no seu art. 3.^º⁶⁴.

É precisamente, pela “responsabilização de cada um pela tarefa global de conservação do ambiente”⁶⁵, que o “direito ao ambiente” ganha, no entendimento de CARLA GOMES, a sua “valência”. Não se trata — no entender da mesma Autora —, da “possibilidade de exigir do Estado uma qualquer prestação a título individual”, mas

60 Nem consagra o “direito à habitação”, tal como sucede na CRPC.

61 Cf. Carla Amado Gomes, Risco..., cit., p. 46.

62 “A participação dos residentes e suas associações na política de ambiente, bem como o estabelecimento de informação permanente entre os serviços da Administração responsáveis pela sua execução e os seus destinatários”, prevista na al. g) do art. 5.º da LBAM, constitui um dos fins das ações e medidas da política do ambiente.

63 “os diferentes grupos sociais devem intervir na formulação e execução da política de ambiente, através dos órgãos competentes da Administração e de outras pessoas colectivas de direito público ou de entidades privadas” [art. 4, al. c)]. Cf. Carla Amado Gomes, “Participação pública e defesa do ambiente: um silêncio crescentemente ensurdecedor – Monólogo com jurisprudência em fundo”, in Textos Dispersos de Direito do Ambiente – III Vol., pp. 237 e ss.

64 Mais adiante retomaremos o tempo da participação, quando analisarmos a legitimidade procedural.

65 Neste sentido, cf. Carla Amado Gomes, Risco..., cit., p. 46, ao invocar a 2.ª parte do Princípio 1 da Declaração de Estocolmo, como “primeira formulação do direito ao ambiente”: “O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras”.

antes de um direito que reveste a “lógica dos chamados direitos colectivos, como o direito à paz, ao desenvolvimento, à autodeterminação”, ou seja, “o ‘direito’ ao ambiente envolve um interesse de fruição dos bens ambientais, aliado a um dever de conservação dos mesmos, num contexto de solidariedade comunitária. A necessidade de protecção do ambiente investe cada indivíduo na dupla qualidade de credor e devedor: é um dever de cada pessoa, cujo cumprimento reverte, quer a favor de si própria, quer a favor dos restantes membros da comunidade, existentes e futuros”, sendo, por isso, também, “um interesse de realização comunitária, solidária”⁶⁶.

É porque o bem jurídico tutelado - definido em torno da noção de “bens naturais” ou de “bases naturais da vida” (*natürlichen Lebensgrundlagen*) - reveste natureza colectiva⁶⁷, que a protecção do ambiente é uma tarefa de “todos” (públicos e privados), em benefício de todos os membros da colectividade, entre si (presentes) e para com os vindouros (futuros).

2.2. O dever de protecção do ambiente

O n.º 1 do art. 3.º da LBAM, fala em “*direito a um ambiente humano e ecologicamente equilibrado*” e em “*dever de o defender*”. Por outro lado, a epígrafe do Capítulo III da LB é “*Direitos e deveres fundamentais dos residentes*”, tal como o é a epígrafe do Capítulo II da CRP (“*Direitos e deveres fundamentais dos cidadãos*”) e da Parte I da CRP (“*Direitos e deveres fundamentais*”). Também é inegável a conexão que existe entre direitos e deveres fundamentais, embora a descoberta dessa conexão é recente e deve-se ao “labor doutrinário e jurisprudencial”, que “mostrou outras dimensões dos direitos fundamentais que se encontravam por descobrir”.

É que, “Quando tratamos de direitos fundamentais, ao contrário do que se pensava, estes não se resumem a uma *dimensão subjectiva*, mas possuem também uma *vertente objectiva*. Por outro lado, a *vertente negativa* que se supunha caracterizar a função de defesa dos direitos fundamentais, também não é exclusiva destes, sendo possível identificar uma *dimensão positiva*. Podemos, por esta razão, afirmar que não existe uma justaposição entre a dimensão objectiva e subjectiva dos direitos fundamentais. No fundo, trata-se de uma “relação de remissão e complemento recíprocos”. Relação esta que (...) também existirá entre as facetas positiva e negativa dos direitos fundamentais”⁶⁸.

66 Cf. Carla Amado Gomes, Risco..., cit., pp. 46-47, bem como a bibliografia indicada nas notas (85) a (87).

67 Sendo um “direito de propriedade colectiva” é “inapropriável por cada um”, ou seja, é insusceptível de se converter em “direito de propriedade individual”.

68 Cf. Jorge Silva Sampaio, O Dever de Protecção Policial de Direitos, Liberdades e Garantias, Coimbra Editora, 2012, pp. 85-86.

Para CLARA AMADO GOMES, “a protecção do ambiente se constrói a partir da tónica do dever” e “a conformação dos deveres de protecção do ambiente se desenvolve sob pressupostos de incerteza”⁶⁹.

Sem curarmos de saber se pode ser qualificado como dever fundamental, pode dizer-se que o dever de defesa ou salvaguarda do ambiente compreende uma multiplicidade de deveres, que se encontram prescritos na LBAM:

1) *Deveres negativos* (proibições), no sentido de manter o *status* anterior: conservação, preservação, evitar “a poluição do ambiente e a degradação do território” e assegurar “o equilíbrio e a perenidade (ecossistemas naturais e transformados), bem como “a estabilidade” (física e biológica)⁷⁰ a perenidade ou estabilidade (*facere*), proibição de alteração das características ou de tornar impróprios os bens para as suas diversas utilizações (*non facere*)⁷¹;

2) Deveres *positivos* (imposições), no sentido de alterar o *status* anterior: proceder à recuperação, transformação, valorização, melhoria, “assegurar a depuração” (sistema de esgotos)⁷²,

3) Deveres *mistas*: de “conservação, incremento e optimização” (qualidade e utilização racional e aproveitamento da água)⁷³; de “salvaguarda e valorização” (flora: plantas, árvores e espaços verdes)⁷⁴, salvaguarda e promoção (fauna: conservação das espécies)⁷⁵, manutenção ou activação (fauna: processos biológicos de auto-regeneração)⁷⁶; “defesa e valorização” (solo: racional utilização)⁷⁷; “a utilização e a ocupação do solo para fins urbanos e industriais ou implantação de equipamentos e infra-estruturas”(urbanismo)⁷⁸; “defesa, salvaguarda e valorização”, animação e utilização criativa” (património natural e construído)⁷⁹.

2.3. A protecção do ambiente como reserva de lei

69 Cf. Carla Amado Gomes, Risco..., cit., p. 21.

70 LBAM, art. 17.º (poluição).

71 LBAM, art. 9.º, n.º 4.

72 LBAM, art. 9.º, n.º 2, al. d).

73 LBAM, art. 9.º, n.º 2, als. a) e b).

74 LBAM, art. 10.º, n.º 1.

75 LBAM, art. 11.º, n.º 1.

76 LBAM, art. 11.º, n.º 1.

77 LBAM, art. 13.º, n.º 1.

78 LBAM, art. 13.º, n.º 2.

79 LBAM, art. 16.º.

2.3.1. A reserva de lei à luz da CRPC

No domínio da CRPC, a matéria dos direitos fundamentais constitui reserva da APN ou reserva de lei básica⁸⁰, que é a forma que assumem os actos legislativos aprovados pela APN, tal como decorre do 3.º parágrafo do seu art. 62.º, ao dispor que “*A Assembleia Popular Nacional exerce as seguintes funções e poderes: Aprovar e alterar leis básicas respeitantes a crimes, matérias civis, órgãos do Estado e outros assuntos*”. A expressão “outros assuntos” inclui matérias como a respeitante “aos direitos fundamentais e deveres dos cidadãos”⁸¹.

O Comité Permanente da APN não pode, pois, por força do par. 2.º, do art. 67.º da CRPC, aprovar e alterar as leis básicas que, nos termos do mencionado 3.º parágrafo do seu art. 62.º, devam ser aprovadas pela APN⁸².

Mas, se a reserva de lei básica preclude o exercício inicial e originário da competência legislativa, de que o Comité Permanente da APN é titular, tal não impede, porém, que a exerça supervenientemente quando, verificado o pressuposto, previsto no seu par. 3.º do art. 67.º: a APN “*não esteja em sessão*”.

Tal exercício superveniente da competência legislativa encontra-se, porém, constitucionalmente vinculado, na medida em que deve limitar-se a “*aditamentos parciais*” e as “*alterações*” não podem infringir “*os princípios fundamentais das mesmas leis*”. Deste modo, pode afirmar-se que as leis básicas (da APN) são leis que, relativamente às leis do seu Comité Permanente, possuem um valor equivalente ao das leis de valor reforçado do ordenamento constitucional português, embora restrito ao seu núcleo essencial.

80 Anote-se, que a versão portuguesa fala em “leis fundamentais”, mas de facto deve falar-se em leis básicas, como decorre da versão Inglesa (“*basic laws*”) e da versão Chinesa:[(“基本法律”)[*kei pun fát lót, géi bún faat leuh*]][*jīběn fǎlù*] ou, simplificadamente, [(“基本法”)(*kei pun fát, jīběn fǎ*)], como é usado na designação da LB da RAEM e, mais simplificadamente, ainda, [(“本法”)(*pun fát, běnfǎ*)], como vem no par. 1 dos seus arts. 143.º e 144.º. A designação da Lei Básica como “lei fundamental”, levou alguns Autores a classificar a Lei Básica como lei formalmente constitucional por semelhança do ocorrido com a Lei Fundamental de Bona (Constituição Alemã). Todavia, a Lei Básica é uma lei formalmente ordinária e materialmente constitucional. Sobre a distinção entre constituição formal e material, subjacente a esta classificação, cf. ROGÉRIO EHRARDT SOARES, *Lições de Direito Constitucional*, Ano Lectivo de 1970-71, (polic.), Coimbra, p. 286. Sobre a natureza jurídica da LB, como lei formalmente ordinária, estatutária, de valor reforçado e materialmente constitucional, cf. JOÃO ALBUQUERQUE, *Lições...* cit., pp. 448 e ss.

81 Cf. YANG FENGCHUN, *Chinese Government*, Foreign Languages Press, 2004, pp. 130-131. Cf. JOÃO ALBUQUERQUE, *Lições...*, cit., pp. 388 e ss, em especial, pp. 448 e ss.

82 Tal como resulta, a contrario sensu, do disposto no par. 2.º, do art. 67.º da CRPC, que dispõe que compete ao Comité Permanente da APN: “Aprovar e alterar leis, com exceção das que devam ser aprovadas pela Assembleia Popular Nacional”.

2.3.2. A reserva de lei à luz da CRP

No domínio da CRP, os direitos económicos, sociais e culturais, diversamente da matéria dos direitos, liberdades e garantias⁸³, caem no âmbito da competência legislativa concorrencial, entre a Assembleia da República e o Governo⁸⁴.

Todavia, as “*Bases do sistema de protecção da natureza, do equilíbrio ecológico e do património cultural*”⁸⁵, bem como as “*Bases do ordenamento do território e do urbanismo*”⁸⁶, constituem matérias que se inserem na reserva relativa de competência legislativa exclusiva da Assembleia da República. São, assim, elevadas à mesma dignidade constitucional das matérias respeitantes aos direitos, liberdades e garantias⁸⁷, do direito penal⁸⁸, do direito administrativo sancionatório⁸⁹ e do direito fiscal⁹⁰.

2.3.3. A reserva de lei à luz do EOM

A revisão do EOM, de 1996, não alterou o seu art. 2.º, que continuou apenas a remeter para os “*direitos, liberdades e garantias estabelecidos na Constituição da República*”, e não também para os direitos económicos, sociais e culturais, nela formalizados.

Mas, por outro lado, inovando, no que respeita à repartição da competência legislativa, entre a Assembleia Legislativa do Território de Macau (ALTM) e o seu Governador (Gvr)⁹¹, submeteu a reserva de acto legislativo — que não de

⁸³ Nos termos da alínea b) do n.º 1 do art. 165.º da CRP, a matéria dos “direitos, liberdades e garantias” insere-se na reserva relativa de competência legislativa da AR.

⁸⁴ Em conformidade com a alínea c) do art. 161.º da CRP, compete à AR, “*Fazer leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas pela Constituição ao Governo*” e, de acordo com a alínea a) do n.º 1 do seu art. 198.º, compete ao Governo, no exercício de funções legislativas, “*Fazer decretos-leis em matérias não reservadas à Assembleia da República*”.

⁸⁵ CRP, art. 165.º, n.º 1, al. g).

⁸⁶ CRP, art. 165.º, n.º 1, al. z).

⁸⁷ CRP, art. 165.º: al. b).

⁸⁸ CRP, art. 165.º: al. c): “Definição dos crimes, penas, medidas de segurança e respectivos pressupostos, bem como processo criminal”.

⁸⁹ CRP, art. 165.º: al. d): “Regime geral de punição das infrações disciplinares, bem como dos actos ilícitos de mera ordenação social e do respectivo processo”.

⁹⁰ CRP al. i): “Criação de impostos e sistema fiscal e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas”.

⁹¹ Procedendo à seguinte distinção: (1) Competência legislativa exclusiva: (a) Governador; (b)

reserva de lei —, o “*Regime geral da requisição e da expropriação por utilidade pública*”⁹² e o “*sistema de protecção da natureza, do equilíbrio ecológico e do património cultural*”⁹³. As matérias da protecção do ambiente e do direito à habitação, tal como as demais a que os direitos económicos, sociais e culturais se reportam, não foram, deste modo, elevadas à dignidade de direitos fundamentais.

Aliás, a matéria dos direitos, liberdades e garantias⁹⁴, do direito penal⁹⁵ e do direito administrativo sancionatório⁹⁶ foi inserida no elenco da competência legislativa concorrencial, e não na reserva relativa da Assembleia Legislativa e, em consequência, os círculos materiais do conteúdo desses direitos, que deviam ficar protegidos por reserva absoluta, acabaram por se quedar na sua reserva relativa⁹⁷, ao contrário do que dispõe a CRP.

Diga-se, por último, que o EOM partilha com a CRP o mesmo sistema normativo e, nessa medida, adoptou um modelo de repartição da competência legislativa similar ao constitucionalmente desenhado: o que não é competência legislativa exclusiva, da Assembleia Legislativa do Território de Macau (ALTM)⁹⁸ ou do Governador (Govr)⁹⁹ é, por regra, competência legislativa concorrencial¹⁰⁰.

Assembleia Legislativa: (b1) Reserva absoluta; (b2) Reserva relativa; (2) Competência legislativa concorrencial.

92 EOM, art. 31.º, n.º 3, al. e).

93 EOM, art. 31.º, n.º 3, al. l).

94 EOM, art. 31.º, n.º 3, al. b): “Direitos, liberdades e garantias em tudo o que não contrarie o disposto na alínea a) do número anterior”.

95 EOM, art. 31.º, n.º 3, al. c): “Definição de crimes, penas e respectivos pressupostos, bem como processo penal em tudo o que não contrarie o disposto na alínea a) do número anterior”.

96 EOM, art. 31.º, n.º 3, al. d): “Regime geral de punição das infracções disciplinares, bem como das contravenções e dos actos ilícitos de mera ordenação social e do respectivo processo”.

97 EOM, art. 31.º, n.º 2, al. a): “Regime da prisão preventiva, das buscas domiciliárias, do sigilo das comunicações privadas, das penas relativamente indeterminadas e das medidas de segurança e respectivos pressupostos” e al. c): “Elementos essenciais do regime tributário, estabelecendo a incidência e a taxa de cada imposto e fixando os termos em que podem ser concedidas isenções fiscais”. Estas matérias de reserva relativa podiam ser legisladas pelo Governador, através de decreto-lei, sob autorização legislativa da Assembleia Legislativa do Território de Macau.

98 EOM, art. 31.º, n.ºs 1 e 2 e a sua correspondência à competência legislativa exclusiva da AR (CRP, arts. 164.º e 165.º).

99 EOM, art. 13.º, n.º 3 (“Compete em exclusivo ao Governador desenvolver as leis de bases dos órgãos de soberania da República e aprovar os diplomas de estruturação e funcionamento do órgão executivo”). Sobre a competência legislativa exclusiva do GOV, ver CRP, art. 198.º, n.º 2 (“É da exclusiva competência legislativa do Governo a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento”).

100 EOM, art. 31.º, n.º 3. Este preceito fala expressamente em “competência concorrencial da

2.3.4. A reserva de lei à luz da LB

O sentido que, por via da interpretação, se alcança do enunciado linguístico do art. 119.º da LB, não é, literalmente, o de uma norma que prescreva uma tarefa fundamental da RAEM, nem o de uma norma que garanta um direito fundamental dos seus residentes. Mas, não é, também, o da mera enunciação do princípio da legalidade administrativa, em matéria de ambiente — já que, para tanto, bastaria o disposto no art. 65.º da LB, que estabelece o princípio da legalidade na sua vertente de *preferência ou prevalência da lei*¹⁰¹ —, mas sim o da consagração de uma reserva de lei.

Ora, a reserva de lei preclui a competência normativa primária do Chefe do Executivo, isto é, o exercício independente do seu poder regulamentar, não podendo, em consequência, o Executivo da RAEM emitir regulamentos administrativos, que não sejam de mera execução (*secundum legem*), devendo exercer a sua iniciativa legislativa originária, de que é titular, por força da alínea 5) do art. 64.º da Lei Básica, caso pretenda activar a competência normativa primária, exclusivamente reservada à Assembleia legislativa.

Em conformidade com a primeira parte do segundo parágrafo do art. 40.º da LB, “*Os direitos e as liberdades de que gozam os residentes de Macau, não podem ser restringidos, excepto nos casos previstos na lei*”. Ora, assimilando-se, materialmente, a figura do dever à noção de restrição, na definição da medida da compressão impõe-se a intervenção do Legislativo e o afastamento do Executivo¹⁰².

Assembleia Legislativa e do Governador para legislar”. Diversamente, a CRP, no n.º 2 do seu art. 112.º, limita-se apenas a consagrar o princípio do “igual valor” das leis e dos decretos-leis. Afirmada a igualdade de valor dos actos legislativos, a al. a) do n.º 1 do art. 198.º, atribui ao GOV uma competência legislativa própria, para “Fazer decretos-leis em matérias não reservadas à Assembleia da República”. Anote-se, porém, que a “igualdade de valor” das leis e dos decretos-leis, afirmada no n.º 1 do art. 198.º, conhece as excepções que decorrem das leis de valor de reforçado (enunciadas no seu n.º 3) e, desde logo, as leis de autorização legislativa e as bases gerais dos regimes jurídicos (critério da parametricidade específica, segundo Cf. J. J. Gomes Canotilho, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 4.ª ed., pp. 759 e ss. Ver, também, art. 198.º, n.ºs 2 e 3.

101 Do seguinte teor: “O Governo da Região Administrativa Especial de Macau tem de cumprir a lei”.

102 Neste sentido, Carla Amado Gomes, apesar de não se referir à LB: “(...) na medida em que o dever fundamental de protecção do ambiente é, em muitas situações, um dever por causa de um direito – e este tem, normalmente, a natureza de direito, liberdade e garantia –, a compressão de tal posição jurídica não deve ignorar a necessidade de intervenção legislativa qualificada (...). Ao princípio da reserva de lei é aqui aplicável directamente, em razão da assimilação – material – da figura do dever fundamental à noção de restrição” (Risco, pp. 201-202). “Em segundo lugar, a reserva de lei obriga à definição mínima do conteúdo das prestações, quer das exigíveis do

Por outro lado, e, tal como se prescreve, na parte final do segundo parágrafo do art. 40.º: “*Tais restrições não podem contrariar o disposto no parágrafo anterior [primeiro parágrafo] deste artigo*”, que o mesmo é dizer, que não podem contrariar as disposições aplicáveis dos Pactos internacionais da ONU, bem como das convenções internacionais do trabalho. Daqui resulta que o legislador ordinário (a Assembleia Legislativa da RAEM) “vê-se confrontado com uma pré-determinação do conteúdo da lei por normas de fonte internacional que não deve contrariar”¹⁰³.

Mas, para além destas compressões externas, há igualmente compressões internas: é que, “a jusante, a reserva de lei é desafiada pela revalorização da discricionariedade administrativa no contexto do Estado Social. O alargamento do espectro das zonas de intervenção estadual, seja a título directo, seja a título indirecto – nas vestes de regulador -, acrescido da aceleração dos fenómenos sociais induzida pela técnica, obriga a lei a desmultiplicar as suas fórmulas, flexibilizando-as de forma a permitir a cobertura, ainda que remota, dos factos da vida, através da concessão à Administração (e ao Juiz) de poderes de (re)construção permanente de objectivos. Tal abertura à discricionariedade provoca convulsões internas afectando a lei na sua determinabilidade, garantia dos destinatários – *maxime*, de normas de deveres em face dos poderes públicos”¹⁰⁴.

Por outro lado, “A invasão dos procedimentos de avaliação e gestão dos riscos pela técnica vai colocar delicadas questões em sede de legitimação das decisões, quer no plano interno – com a necessidade crescente de recurso a especialistas na elaboração da lei e na sua aplicação pela Administração gestora de riscos -, quer (...) no plano externo, sempre que tais tarefas influam na regulação do comércio internacional”¹⁰⁵.

Estado, tratando-se de direitos, quer das susceptíveis de imposição aos particulares, no campo dos deveres” (Risco, p. 202). Os deveres fundamentais, constituindo “o contraponto da liberdade de que goza o indivíduo no Estado de Direito”, e acentuando os mesmos a “responsabilidade que o onera”, “a sua estatuição há-de estar reservada à lei formal” (Risco, p. 200). Com efeito, os deveres fundamentais “implicam uma redução do âmbito de liberdade individual, gravando-a com obrigações concretizadoras de responsabilidades sociais de variada ordem, as quais, por imperativos de segurança jurídica e proibição do arbítrio (princípios filiados na ideia de Estado de Direito Democrático), hão-de estar inseridas em normas cujo conteúdo revista um razoável grau de determinabilidade” (Risco, p. 202).

103 Também, neste sentido, Carla Amado Gomes, Risco..., cit., p. 202, embora referindo-se, no ordenamento constitucional português, à “subordinação da lei ordinária aos parâmetros do Direito Internacional”: “a montante, a reserva de lei sofre uma compressão decorrente da decomposição do ordenamento jurídico em sucessivas camadas de normas, provenientes de fontes internacionais”.

104 Carla Amado Gomes, Risco..., cit., pp. 204-205.

105 Ob. cit., p. 20.

Deste modo, “A decisão sobre o risco afronta um dos pilares do Estado de Direito – o princípio da reserva de lei – em várias frentes: não só se verifica uma *deslocalização* da decisão sobre o risco, como uma *desmaterialização* da lei enquanto sede densificante dos critérios pelos quais se há-de pautar a Administração no sentido de melhor prevenção de riscos públicos”¹⁰⁶.

3. A remissão do artigo 119.º para a legislação complementar (LBAM)

3.1.O âmbito de protecção do ambiente na LBAM

ANA FELÍCIO escreve que, “Perante a inexistência de um preceito correspondente no Estatuto Orgânico e as dificuldades em operar a transposição para Macau do direito fundamental ao ambiente consagrado na Constituição da República, assume grande importância o disposto no art. 3.º da Lei de Bases onde se consagra, como princípio geral, o direito de todos a um ambiente humano e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender. A ideia de defesa do ambiente enquanto tarefa de todos é de novo referida no art. 29.º, em que se dispõe sobre direitos e deveres gerais”¹⁰⁷.

A LBAM, que define o enquadramento geral e os princípios fundamentais que deve obedecer a *política de ambiente*¹⁰⁸, atribui ao Chefe do Executivo as seguintes competências:

- 1) Conduzir a política global nos domínios do ambiente e da qualidade de vida¹⁰⁹;
- 2) Promover a melhoria da qualidade de vida, por meio de organismos próprios e por apelo e apoio a iniciativas individuais, associativas e colectivas¹¹⁰;
- 3) Inscrever, nos objectivos das Linhas de Acção Governativa, a estratégia de conservação da Natureza¹¹¹;
- 4) Apresentar em cada ano à Assembleia Legislativa um relatório sobre o estado do ambiente no Território referente ao ano anterior¹¹²;

106 Ob. cit., p. 21.

107 Cf. Ana Felício, “O Direito...”, cit., pp. 65-66.

108 LBAM, art. 1.º.

109 LBAM, art. 2.º. “situação de bem-estar” individual (bem-estar físico e mental) e comunitário (bem-estar social e realização cultural).

110 LBAM, art. 3.º, n.º 1.

111 LBAM, art. 37.º, n.º 1. Nas intervenções sobre os componentes ambientais, on.º 2 do mesmo preceito manda considerar as suas “consequências sobre cada um dos componentes e respectivas interacções”.

112 LBAM, art. 36.º.



5) Proibir ou condicionar o exercício de actividades e desenvolver acções necessárias à prossecução do mesmo fim, em ordem a assegurar a defesa da qualidade apropriada dos componentes ambientais naturais¹¹³;

6) Declarar como zonas críticas todas aquelas em que os parâmetros que permitam avaliar a qualidade do ambiente atinjam, ou se preveja virem a atingir, valores que possam pôr em causa a saúde humana ou o ambiente¹¹⁴;

7) Declarar a situação de emergência, quando os índices de poluição, em determinada área, ultrapassarem os valores admitidos pela legislação especial ou, por qualquer forma puserem em perigo a qualidade do ambiente¹¹⁵;

8) Celebrar contratos-programa com vista a reduzir gradualmente a carga poluente das actividades poluidoras¹¹⁶;

9) Criar as estruturas e os mecanismos necessários à implementação da Lei de Bases¹¹⁷.

Como *instrumentos* da política de ambiente, a LBAM estabelece os seguintes, para além dos que respeitam ao ordenamento do território e do urbanismo:

O licenciamento prévio de todas as actividades potencial ou definitivamente poluidoras¹¹⁸;

A redução ou suspensão de laboração das actividades que não obedeçam às normas regulamentares¹¹⁹;

Os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou transferência de tecnologias que proporcionem a melhoria da qualidade do

113 LBAM, art. 24.º, n.º 1. Nos termos do n.º 2 do mesmo preceito: “As acções (...) incluirão, nomeadamente, medidas de contenção e fiscalização que levem em conta os custos económicos, sociais e culturais da degradação do ambiente em termos de análise custo-benefício”.

114 LBAM, art. 25.º, n.º 1.

115 LBAM, art. 25.º, n.º 2. Trata-se de uma competência implícita, atendendo numa interpretação sistemática do preceito, à sua relação com o n.º 1 (veja-se, também, a epígrafe: “Declaração de zonas críticas e situações de emergência”). Todavia, já não pertence ao Chefe do Executivo a competência relativa à matéria prevista no n.º 3 do art. 25.º: “Será feito planeamento das medidas necessárias para ocorrer a casos de acidente, sempre que estes provoquem aumentos bruscos e significativos dos índices de poluição permitidos ou façam prever a possibilidade desta ocorrência”. Tal competência pertencerá ao Departamento de Planeamento Ambiental da Direcção dos Serviços de Proteção Ambiental (DSP). Ver, o REGA n.º 14/2009, de 18.05.2009 que define a Organização e o Funcionamento da DSPA.

116 LBAM, art. 26.º, n.º 2.

117 LBAM, art. 40.º.

118 LBAM, art. 27.º/1/b).

119 LBAM, art. 27.º/1/c).

ambiente¹²⁰;

O inventário dos recursos e de outras informações sobre o ambiente¹²¹;

O sistema de vigilância e controlo da qualidade do ambiente¹²²;

As sanções pelo incumprimento do disposto na legislação sobre o ambiente¹²³;

A cartografia do ambiente e do Território¹²⁴;

A fixação de taxas a aplicar pela utilização de recursos naturais e componentes ambientais, bem como pela emissão de efluentes¹²⁵;

O estabelecimento de critérios, objectivos e normas de qualidade para os efluentes e resíduos e para os meios receptores¹²⁶;

A LBAM considera como “componentes do ambiente natural” (ou bens ambientais naturais): o ar; a água; a flora; a fauna; a luz e iluminância; e o solo¹²⁷. Por sua vez, são tidos como componentes ambientais humanos¹²⁸: a paisagem; o património natural e construído; e a poluição¹²⁹. Os componentes do ambiente que constituem áreas prioritárias de intervenção: o ar; a água; o *habitat* humano; e os produtos alimentares¹³⁰.

Há componentes do ambiente que foram já objecto de regulação¹³¹, todavia, outras matérias há, que a LBAM cita como carecendo de regulação por legislação

120 LBAM, art. 27.º/1/d).

121 LBAM, art. 27.º/1/e).

122 LBAM, art. 27.º/1/f).

123 LBAM, art. 27.º/1/g).

124 LBAM, art. 27.º/1/h).

125 LBAM, art. 27.º/1/i).

126 LBAM, art. 27.º/1/j).

127 LBAM, art. 7.º.

128 Os componentes ambientais humanos definem, no seu conjunto, o quadro de vida, onde se insere e de que depende a actividade do homem (art. 14.º, n.º 1).

129 LBAM, art. 14.º, n.º 2. O art. 17.º considera como “factores de poluição do ambiente e degradação do Território todas as acções e actividades que afectem negativamente a saúde, o bem-estar, e as diferentes formas de vida, o equilíbrio e a perenidade dos ecossistemas naturais e transformados, assim como a estabilidade física e biológica”.

130 LBAM, art. 39.º, n.º 1. Anote-se que o n.º 1 do art. 22.º estabelece que: “Todos têm direito a ter à sua disposição alimentos próprios para consumo, isentos de contaminação biológica e de poluição química”.

131 Sobre a regulamentação dos componentes ambientais, cf. Ana Felício, “O Direito...”, cit., pp. 69-75.

especial¹³²; o ruído¹³³; os resíduos e efluentes¹³⁴; os produtos químicos¹³⁵; as substâncias radioactivas¹³⁶; e os produtos alimentares¹³⁷.

A ideia principal em termos de protecção ambiental é a actuação preventiva. Aqui assume primordial importância a avaliação do impacto ambiental de qualquer intervenção no meio que se considere susceptível de afectar o ambiente, a saúde e a qualidade de vida da população. Deste modo, os planos, projectos, trabalhos e acções, que afectem tais bens e que sejam da responsabilidade e iniciativa de um organismo da Administração ou de instituições públicas ou privadas, devem ser acompanhados de estudo de impacte ambiental. A aprovação do estudo de impacte ambiental é condição essencial para o licenciamento final das obras e dos trabalhos¹³⁸.

Como meios de prevenção de acções poluidoras, SIMÕES REDINHA¹³⁹ considera:

1) A sujeição a autorização de algumas instalações, actividades e acções:

a) A introdução, nas autorizações de construção de edifícios, utilização de equipamento ou exercício de actividades, da obrigatoriedade de adopção de medidas preventivas para eliminação da propagação do ruído exterior e interior, bem como das vibrações¹⁴⁰;

b) O condicionamento a autorização prévia da emissão, transporte e destino

132 Atente-se que, de acordo com o art. 38.º: “A regulamentação, as normas e, de um modo geral, toda a matéria incluída na legislação especial que regulamentará a aplicação da (...) lei terão em conta a sua conformidade com as convenções e acordos internacionais aplicáveis a Macau e que tenham a ver com a matéria em causa”.

133 LBAM, art. 18.º.

134 LBAM, art. 19.º.

135 LBAM, art. 20.º, n.º 2.

136 LBAM, art. 21.º, n.º 2.

137 LBAM, art. 22.º.

138 Ver o art. 28.º da LBAM e Ana Felício, “O Direito...”, cit., pp. 66-67. Sobre a legislação relativa à actividade industrial e instalação de produtos combustíveis (ob. cit., pp. 67-69). No sentido de que se o licenciamento industrial abrange “o controlo integrado da poluição” e, se conjuntamente, com o ordenamento do território “forem cuidados, actuando-se de forma preventiva, estar-se-á de certa forma a desempenhar a função para que foram criados os estudos de impacto” (ob. cit., p. 86).

139 Cf. Simões Redinha, A relevância penal da poluição em Macau, comunicação apresentada nas Jornadas de Direito Penal, Macau, 14, 15 e 16 de Março de 1993 apud Ana felício, ob. cit., pp. 66-67, nota 11.

140 LBAM, art. 18.º, al. e).

final de resíduos e efluentes¹⁴¹;

c) A subordinação, às condições previstas na autorização concedida, da descarga de resíduos e efluentes, só podendo esta ser efectuada em locais determinados para o efeito pelas entidades competentes¹⁴².

2) Certas medidas ou actos que se inserem nas competências atribuídas ao Chefe do Executivo, anteriormente referidos, tais como:

a) A proibição ou condicionamento do exercício de actividades agressoras dos componentes ambientais naturais¹⁴³;

b) A declaração de zona crítica¹⁴⁴;

c) A declaração de situação de emergência¹⁴⁵.

3) A imposição das seguintes medidas:

a) A redução, suspensão (temporária ou definitiva) das actividades geradoras de poluição¹⁴⁶;

b) A remoção das causas e reconstituição da situação anterior, a expensas do poluidor¹⁴⁷.

3.2. O ordenamento do território e o urbanismo na LBAM

Como dissemos já, a Lei Básica, apesar de prever a proteção do património cultural e histórico¹⁴⁸, não dedica nenhuma das suas disposições à habitação, ao ordenamento do território e ao urbanismo. O Território de Macau também não legou uma lei de bases da política do ordenamento do território e urbanismo, nem uma lei do património cultural¹⁴⁹, apesar de Portugal ter aprovado essas leis em

141 LBAM, art. 19.º, n.º 2.

142 LBAM, art. 19.º, n.º 5.

143 LBAM art. 24.º, n.º 1.

144 LBAM, 25.º, n.º 1.

145 LBAM, 25.º, n.º 2.

146 LBAM, art. 26.º, n.º 1.

147 Através de demolições, obras ou trabalhos necessários à reposição da situação anterior ou equivalente (LBAM, art. 35.º). Ver, também, art. 4.º, al. f), onde se consagra o princípio da responsabilização, o qual “aponta para os agentes assumirem as consequências da sua acção sobre os recursos naturais, sendo o poluidor obrigado a corrigir os efeitos das suas acções e recuperar o ambiente, suportando os encargos daí resultantes”.

148 Ver o art. 125.º.

149 As disposições relativas ao património cultural integram as atribuições do Instituto Cultural, enunciadas no art. 2.º do Dec.-Lei 63/94/M, de 19 de Dezembro, alterado pelo Dec.-Lei 31/98/M, de 20 de Julho e pelo REGA 4/2008. Estes diplomas foram, por sua vez, alterados pelo REGA 5/2010, de 29 de Março. Encontra-se em vias de aprovação pela AL da RAEM da Lei de

1998 e 1985, respectivamente¹⁵⁰.

Mas, a Lei de Bases do Ambiente, depois de definir o “*Ordenamento do Território*”, como “*o processo integrante da organização do espaço biofísico, tendo como objectivo o uso e a transformação do Território*”¹⁵¹, considera que o ordenamento do Território¹⁵² constitui um dos “*instrumentos da política de ambiente*”¹⁵³ e submete “*O ordenamento do Território e a gestão urbanística*” à política do ambiente, nela estabelecida¹⁵⁴.

Se a política de ambiente tem por fim “*optimizar a utilização dos recursos naturais*”¹⁵⁵, pretende-se, também, assegurar “*a transmissão às gerações futuras de um território e de espaços edificados correctamente ordenados*”.

O ordenamento do território surge associado ao “*Ambiente psicossocial*”, isto é, àquela “*parte do ambiente constituída pelos componentes biofísicos, compreendendo os factores psicológicos, o clima social, a situação económica e os valores culturais*”¹⁵⁶.

A par dos “*componentes do ambiente natural*”¹⁵⁷, a Lei de Bases do Ambiente contempla os “*componentes do ambiente humano*”¹⁵⁸, nos quais se

Salvaguarda do Património Cultural.

150 Não obstante a ausência de uma tal lei de bases, foi aprovada legislação avulsa, quer no domínio do EOM, quer da LB: em matéria de habitação, DL 69/88, revogado pelo REGA 25/2009; L 13/80 e L 10/2011 (Habitação económica); DL 13/93 e DL 26/95 (Contratos de Desenvolvimento da Habitação); REGA 24/2000 (Regime de bonificação para habitação); em matéria de ordenamento do território, Lei 6/80 (Lei de Terras); L 12/92 e DL 43/97 (Expropriações). Em matéria de urbanismo, a RAEM não possui, ainda, uma lei de planeamento urbanístico, estando em fase de consulta pública um projecto que colhe inspiração na legislação da RPC, de Portugal, de Hong Kong. Ver, todavia, a L 6/99/M (Disciplina da utilização de prédios urbanos).

151 Ver a al. e) do art. 6.º da LBAM, que determina que “o uso e a transformação do Território” devam ser feitos “de acordo com as suas capacidades e vocações, e a permanência dos valores de equilíbrio biológico e de estabilidade geológica, numa perspectiva de aumento da sua capacidade de suporte da vida”.

152 “incluindo a classificação e criação de áreas, sítios ou paisagens protegidas com regimes especiais de conservação”.

153 LBAM, art. 27.º, n.º 1, al. a).

154 LBAM, art. 14.º, n.º 3.

155 Ver o princípio geral, consagrado no n.º 2 do art. 3.º da LBAM. Na LBAP o princípio é mais omnicompreensivo: “*optimizar e garantir a continuidade de utilização dos recursos naturais, qualitativa e quantitativamente, como pressuposto básico de um desenvolvimento auto-sustentado*”.

156 LBA, art. 6, al. b).

157 LBAM, Capítulo II (art. 7.º e ss.).

158 LBAM, Capítulo III (art. 14.º e ss.).



inserem “*a paisagem, o património natural e construído e a poluição*”¹⁵⁹. O “*conjunto de paisagem e do património natural e construído, incluindo os edifícios, as zonas urbanas e quaisquer outros elementos artificiais com eles relacionados*” é designado legalmente por “*habitat humano*”¹⁶⁰.

Atente-se, ainda, que a LBAM faz depender de legislação especial em matéria de ordenamento do território e urbanismo:

O condicionamento da implantação de construções ou outros empreendimentos, a fim de não provocar impacto violento na paisagem pré-existente¹⁶¹;

A adopção de medidas especiais para a defesa, salvaguarda e valorização do património natural e construído¹⁶².

A existência de um ambiente propício à saúde e bem-estar das pessoas e ao desenvolvimento social e cultural da população, bem como à melhoria de qualidade de vida, pressupõe, segundo o legislador da LBAM, a adopção de acções e medidas que visem, designadamente:

O desenvolvimento económico e social harmonioso e a localização correcta das construções para habitação e para outras finalidades, designadamente comércio ou indústria¹⁶³;

O reforço da defesa e recuperação do património, natural e construído¹⁶⁴.

O que a LBAM se propõe proteger é “*A plenitude da vida humana e a permanência das condições indispensáveis ao seu suporte*”¹⁶⁵, a qualidade dos componentes ambientais¹⁶⁶ e a ordenação correcta do território e de espaços edificados¹⁶⁷, o estado de conservação dos recursos naturais (bens ambientais

¹⁵⁹ LBAM, art. 14.º, n.º 2.

¹⁶⁰ LBAM, art. 6.º, al. d).

¹⁶¹ LBAM, art. 15.º. Aliás, constitui “instrumento da política do ambiente”, nos termos da al. I) do art. 7.º: “A avaliação prévia do impacte provocado por obras, pela construção de infra-estruturas, introdução de novas actividades tecnológicas e de produtos susceptíveis de afectarem o ambiente e a paisagem”.

¹⁶² LBAM, art. 16.º.

¹⁶³ LBAM, art. 5, al. a).

¹⁶⁴ LBAM, art. 5, al. i).

¹⁶⁵ LBAM, art. 5.º, al. I).

¹⁶⁶ “A adequada delimitação dos níveis de qualidade dos componentes ambientais” é um dos fins das medidas e ações da política do ambiente [LBAM, art. 5.º, al. f)].

¹⁶⁷ “O desenvolvimento económico e social harmonioso e a localização correcta das construções para habitação e para outras finalidades, designadamente comércio ou indústria” constituem fins

naturais) e do “*habitat humano*”, que engloba a paisagem e o património (cultural, naturale construído¹⁶⁸)¹⁶⁹ que, recebidos das gerações passadas, devem ser transmitidos às gerações futuras, aproximando-os do nível “óptimo”¹⁷⁰.

Deste modo, se a qualidade imaterial dos bens recebidos (da geração passada) se encontrar em estado de degradação, a geração actual tem o dever de a transformar, melhorar, recuperar¹⁷¹, a fim de que, de modo antecipativo¹⁷², a geração futura a possa receber num nível “óptimo” de capacidade de suporte da vida. Se a qualidade imaterial dos bens recebidos (da geração passada) já se encontra num nível “óptimo”, a geração actual tem o dever de, pelo menos, a conservar (estado de conservação), de modo a que a geração futura a receba nesse estado.

No domínio do urbanismo, escreve ANA FELÍCIO¹⁷³, “Macau apresenta uma situação muito peculiar, derivada da sua reduzida área territorial, da forte pressão urbanística a que está sujeito e da natureza da propriedade dos solos em que a propriedade privada aparece como exceção”.

Todavia, “Não existe um plano director global, apesar de em 1986 ter sido concluído o Plano Director do Território de Macau [PDTM], que nunca chegou a ser publicado. No entanto, e à falta de um plano com força jurídica, este PDTM acabou por servir de referência como se em vigor estivesse, e a ele foram

das medidas e ações da política do ambiente [LBAM, art. 5.º, al. a)].

168 “O reforço da defesa e recuperação do património, natural e construído” é um dos fins da das medidas e ações da política do ambiente [LBAM, art. 5.º, al. i)].

169 A al. d) do art. 6, fala em “Habitat humano” definindo-o como “o conjunto de paisagem e do património natural e construído, incluindo os edifícios, as zonas urbanas e quaisquer outros elementos artificiais com eles relacionados”.

170 Como refere Maria Alexandra de Sousa Aragão, O Princípio do Poluidor Pagador. Pedra angular da Política Comunitária do Ambiente, STVDIA IVRIDICA, 23, BFD da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 1997, p. 32: “o estado de degradação a que o ambiente chegou, a responsabilidade intergeracional deveria ir mais longe: já não basta deixar às gerações futuras o ambiente tal como foi recebido, mas é necessário recuperar a qualidade do ambiente, aproximando-a do nível ‘óptimo’”.

171 Ver, a este propósito, o princípio da recuperação, consagrado na al. e) do art. 5.º da LBAM: “devem ser tomadas medidas urgentes para limitar os processos degradativos nas áreas onde ocorram e promover a recuperação dessas áreas”. Ver, também, a al. m) do mesmo art. 5.º, onde se estabelece como ação ou medida da política do ambiente: “A recuperação das áreas degradadas”.

172 Ver o princípio da prevenção: “as actuações com efeitos imediatos ou a prazo no ambiente devem ser consideradas de forma antecipativa, reduzindo ou eliminando as causas susceptíveis de alterar a qualidade do ambiente” [LBAM, art. 5.º, al. a)].

173 Ana Felício, ob. cit., pp. 77-78.

referenciadas as Plantas Oficiais de Alinhamento”¹⁷⁴.

Cai-se, assim, no casuísmo, já que, “Na prática, é com os processos concretos de concessão de terrenos vagos que se vai procedendo ao ordenamento territorial de Macau. O instrumento jurídico que regula esta matéria é a Lei de Terras¹⁷⁵, que dispõe no n.º 1 do seu art. 26.º que quando não houver planos de urbanização será a Administração a fixar para cada caso as condições de ocupação de terrenos urbanos ou de interesse urbano”. Ora, “Não havendo planos de urbanização em Macau, a discricionariedade é total”.

Por outro lado, o Direito acaba por ver-se afastado da disciplina de tal matéria, porquanto “tem sido comum considerar como sendo verdadeiros planos documentos que nunca foram publicados como tal, que se limitam a ser meros documentos internos ou simples estudos da Administração e consequentemente que o particular não é obrigado a conhecer”.

E, na ausência de disciplina normativa, a começar pela Lei Básica, “Será então relativamente a cada concessão que poderão ou não ser tomados em conta os aspectos ambientais na definição das condicionantes de utilização do solo, tanto no que diz respeito à construção como aos espaços envolventes, chegando-se mesmo em casos de grandes concessões, a proceder ao loteamento da área, sem que isto esteja previsto em qualquer lei prévia”.

Finalmente, “Quanto aos titulares de propriedades privadas, é aplicável o Regulamento Geral das Construções Urbanas”¹⁷⁶, cujo art. 38.º prescreve que a Administração poderá indeferir o pedido de licenciamento ou de aprovação de projecto com fundamento, entre outros, em *inconformidade com planos de urbanização e respectivo regulamento, bem como com os alinhamentos e outros instrumentos de disciplina urbanística (al. a)]; “falta de arruamentos e redes públicas de água e saneamento salvo quando o requerente se proponha suprir as deficiências existentes pela forma aprovada pelas entidades competentes”* (al. b); “trabalhos susceptíveis de manifestamente afectarem valores do património arquitectónico, histórico, cultural ou paisagístico” (al. e)]; “alterações em construções ou elementos naturais classificados como valores a preservar, quando delas possam resultar prejuízo para esses valores” (al. f)].

“Também aqui a resolução dos problemas urbanísticos é feita de uma forma casuística e socorrendo-se de conceitos largamente indeterminados, sendo o acto

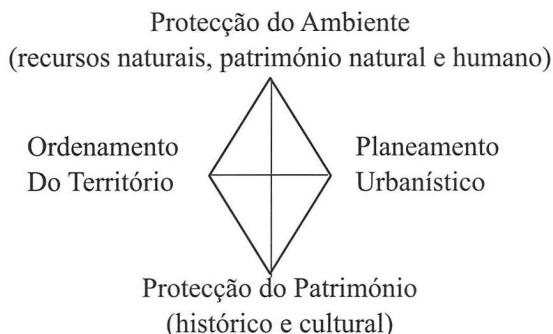
¹⁷⁴ Esta situação terminaria com o despacho n.º 10/SATOP/87. Nos termos deste despacho: “as condicionantes aos projectos não podem deixar de ser as que derivam da legislação publicada, e que deve ser conhecida dos interessados, ou as que resultam de acordo expresso dos interessados face à situação de defesa do património para as quais a administração considera dever chamar a atenção”.

¹⁷⁵ Ver a Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho.

¹⁷⁶ Aprovado pelo D.L. n.º 79/85/M, de 21 de Agosto.

autorizativo de construção que poderá ou não defender o ambiente perante cada situação concreta que se coloque”.

Deste modo, a LBAM adopta uma visão ampla e integrada da política do ambiente, que pode ser representada do seguinte modo:



4. Tutela do ambiente e legitimidade

4.1. A tutela do ambiente

4.1.1. Responsabilidade objectiva, embargos administrativos, remoção das causas de infracção e reposição da situação anterior

A LBAM possui disposições relevantes para efeitos de garantia da protecção do ambiente, prescrevendo, desde logo, a responsabilidade objectiva: “*As pessoas directamente ameaçadas ou lesadas no seu direito a um ambiente de vida humana, sadio e ecologicamente equilibrado, podem pedir a cessação das causas de violação e a respectiva indemnização*”¹⁷⁷, decorrente de “responsabilidade

177 LBAM, art. 29.º, n.º 4. Os poluidos e a comunidade em geral, relativamente ao poluidor, “até ao surgimento das primeiras normas de Direito do ambiente, não dispunham de meios jurídicos de protecção, limitando-se a esperar ‘de braços cruzados’ a ocorrência de danos, para depois virem judicialmente exigir que os poluidores repusessem a situação anterior, ou suportassem os custos das compensações e indemnizações, na crédula esperança de que a rapidez e a violência da reacção contra o poluidor dissuadissem a generalidade dos poluidores de tentar repetir o feito. A responsabilidade civil (subjectiva ou objectivamente) por danos ao ambiente faz falta, mas é francamente insuficiente”. Cf. Alexandra Aragão, ob. cit., p. 42. Na nota (94) e citando Ramón Martín, Tratado de Derecho Ambiental, vol. I, ed. Trivium, SA, 1991, p. 93 acrescenta: “no direito do ambiente, a ‘coacção a posteriori é particularmente ineficaz’”.



*objectiva*¹⁷⁸, bem como requerer a suspensão imediata da “actividade causadora do dano”, através de “embargos administrativos”¹⁷⁹, tendo, ainda, “direito a uma justiça acessível”, com “isenção de preparos”¹⁸⁰.

Por outro lado, sobre os infractores recaem os deveres de remoção das “causas da infracção” e de “reposição da situação anterior à mesma ou equivalente”¹⁸¹, podendo a Administração Pública sub-rogar-se aos infractores, caso estes não cumpram tais deveres”, no prazo que lhes tenha sido fixado para o efeito¹⁸² e mandar proceder às “demolições, obras e trabalhos necessários à reposição da situação anterior à infracção”.

4.1.2. A tutela penal do ambiente

A LBAM não estabelece, apenas, os aspectos essenciais do Direito Administrativo do Ambiente, mas também do Direito Penal do Ambiente¹⁸³, ao admitir que o legislador tipifique “crimes contra o ambiente”: “São considerados crimes contra o ambiente as infracções que a lei vier a qualificar como tal”¹⁸⁴.

Ora, o Código Penal de Macau¹⁸⁵ prevê no seu art. 268.^º um crime de poluição, com o seguinte conteúdo:

Quem, contrariando prescrições ou limitações impostas por disposições legais ou regulamentares:

Poluir águas ou solos ou, por qualquer forma, degradar as suas qualidades; Poluir o ar mediante utilização de aparelhos técnicos ou de instalações, ou

178 “Existe obrigação de indemnizar, independentemente de culpa, sempre que o agente tenha causado danos significativos no ambiente, em virtude de uma acção especialmente perigosa, muito embora com respeito da lei aplicável”(LBAM, art. 30.^º, n.^º 1). No que respeita à responsabilidade civil extracontratual da Administração em matéria de ambiente [LBAP, art. 41/1], Vasco Pereira da Silva, Em Busca do Acto Administrativo Perdido, Colecção Teses, Almedina, 1996, p. 91, considera que “o âmbito da responsabilidade objectiva da autoridade administrativa” foi “alargado”. Cf., também, Carla Amado Gomes, “A responsabilidade civil por dano ecológico – Reflexões preliminares sobre o novo regime instituído pelo DL 147/2008, de 29 de Julho”, in Textos Dispersos de Direito do Ambiente – III Vol., AAFDL, 2010, pp. 11 e ss.

179 “Aqueles que se julguem ofendidos no seu direito a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado poderão requerer que seja mandada suspender imediatamente a actividade causadora do dano, seguindo-se, para tal efeito, o processo de embargo administrativo”(LBAM, art. 31.^º).

180 LBAM, art. 33.^º

181 LBAM, art. 35.^º, n.^º 1.

182 LBAM, art. 35.^º, n.^º 2.

183 Sobre o Direito Penal do Ambiente, cf. Leal-Henriques, Ambiente..., cit., pp. 116 e 141 e ss.

184 LBAM, art. 34.^º.

185 Aprovado pelo D.L. n.^º58/95/M, de 14 de Novembro.

Provocar ruído perturbador mediante utilização de equipamentos, instalações ou veículos terrestres, fluviais, marítimos ou aéreos de qualquer natureza, e criar deste modo perigo para a vida, perigo grave para a integridade física de outrem ou perigo para bens patrimoniais alheios de valor elevado, é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos”.

Para ANA FELÍCIO, “A primeira ideia a retirar do corpo do artigo é que em relação à poluição da água e dos solos entra na previsão da norma qualquer forma de poluir, enquanto que em relação à poluição do ar e à poluição sonora se descrevem as acções poluentes relevantes.

Em segundo lugar, verificamos a dependência em que se coloca o direito penal em relação ao direito administrativo, na medida em que só haverá crime ambiental quando tiver havido desobediência à disciplina legal ou regulamentar da actividade poluidora. Assim, em caso de essa actividade não se encontrar disciplinada, nomeadamente quanto aos meios de desenvolver as actividades poluidoras e aos limites da presença dos elementos poluentes, o direito penal não poderá operar. Ora, se algumas prescrições existem relativamente aos meios, o mesmo não passa em matéria de limitações, que apenas existem em matéria de ruído e água”¹⁸⁶.

Para LEAL-HENRIQUES, a “desobediência a regras administrativas” em matéria de ambiente “constitui o que se chama uma *norma penal em branco*, ao reenviar para um ordenamento jurídico diferente o completamento do seu conteúdo de modo a que a infracção se concretize (no caso, esse conteúdo efectiva-se com a violação de providências administrativas para onde o preceito remete)”¹⁸⁷.

De qualquer modo, segundo o Autor¹⁸⁸, “nunca haverá crime de poluição se não se verificarem dois requisitos essenciais:

- por um lado, uma *definição prévia*, por banda da Administração, de regras precisas (legais ou regulamentares), que intervenham na defesa dos valores ambientais, expressas da forma mais diversa (v.g. através de normas, licenças, autorizações, proibições, directivas, etc.)”¹⁸⁹;

186 Cf. Ana Felício, ob cit., p. 79.

187 Cf. Leal-Henriques, Ambiente..., cit., p. 154. O A. acrescenta que, “No caso concreto de Macau, e durante a administração portuguesa, o preceito, nessa parte, tinha reduzida relevância prática, na medida em que se não criou a indispensável e abrangente malha de providências administrativas (legais ou regulamentares) de cuja desobediência se fazia depender a existência do ilícito”.

188 Cf. Leal-Henriques, Ambiente..., cit., p. 155.

189 Para o A., “o contributo dado ao direito penal pelo direito administrativo, sendo importante e decisivo, não pode ir além de um contributo de natureza essencialmente técnica e complementar (...). Ou seja, o papel da Administração deverá confinar-se a uma definição dos índices e da natureza das emissões e imissões poluentes tidos por incomportáveis ou intoleráveis para

- por outro lado, uma *desobediência* a essas regras”¹⁹⁰.

“Quanto ao fim da norma”, ANA FELÍCIO verifica que “não se trata da protecção do meio ambiente¹⁹¹¹⁹². Os bens jurídicos protegidos por este artigo são antes a vida, a integridade física e os bens patrimoniais de valor elevado. A actuação poluidora será apenas o meio relevante através do qual esses valores serão postos em perigo e não um objecto autónomo de incriminação”¹⁹³.

De facto, a LBAM adopta uma concepção ampla de ambiente¹⁹⁴ e associa-o ao conceito de qualidade de vida¹⁹⁵ e saúde¹⁹⁶, embora outras associações sejam feitas ao longo do seu texto¹⁹⁷ e a protecção dos bens ambientais surge associada

um ambiente com os indispensáveis padrões de qualidade. O que, dito sinteticamente, quer significar que à Administração apenas cabe estabelecer os limites do risco consentido para as actividades humanas com capacidades poluentes”, “cabendo ao direito penal definir os critérios de configuração do ilícito, determinando os elementos constitutivos da infracção, sem o que a dependência da área administrativa seria obviamente interdita”.

190 “Mas, para que haja crime, não basta que se verifique a mera desobediência às referidas prescrições administrativas, exigindo-se ainda que as condutas tenham um efeito ecológico prejudicial (não se esqueça que o legislador fala em poluir)”. E “poluir”, nos termos dos arts. 3.º e 17.º da LBAM, significa “alterar negativamente, ainda que de forma reversível, os componentes de um ambiente humano ecologicamente equilibrado, de modo a afectar a saúde, o bem-estar e as diferentes formas de vida, o equilíbrio e aperenidade dos ecossistemas naturais e transformados e a estabilidade física e biológica” (ob. cit., p. 156).

191 Cfr. arts. 278.º e 279.º do Código Penal Português.

192 “A não inclusão no novo Código Penal de Macau de um crime semelhante aos previstos na Lei Penal da República, em que o ambiente fosse considerado um bem jurídico autónomo, é sintomático do estado de consideração do ambiente no Território [leia-se na RAEM], pois é sabido que a criminalização de condutas ofensivas de um determinado bem, reflectirá normalmente a consciência da comunidade respectiva em relação à necessidade de defesa desse bem”.

193 Cf. Ana Felício, ob. cit., p. 79 e nota 53. Sobre as dificuldades em definir o bem jurídico a proteger no crime de poluição, cf. Leal-Henriques, Ambiente..., cit., p. 148 e ss.

194 Por ambiente, a al. a) do art. 6.º da LBAM considera o conjunto de sistemas físicos, químicos, biológicos e de factores económicos, psicológicos, sociais e culturais, com efeitos directos ou indirectos, imediatos ou mediatos sobre os seres vivos, a saúde e a qualidade de vida do homem.

195 Por qualidade de vida, a al. f) do art. 6.º pretende significar o resultado da interacção de múltiplos factores no funcionamento da sociedade humana e traduzido na situação de bem-estar físico, mental e social e na satisfação e afirmação culturais, bem como em relações autênticas entre o indivíduo e a sociedade, e dependente da influência de factores inter-relacionados.

196 Nesta associação, ver LBAM, art. 28.º, n.º 1.

197 Tais como: “no bem-estar, na saúde e na produtividade” (preâmbulo); “os seres vivos, a saúde e a qualidade de vida do homem” [art. 6.%a)]; “saúde e bem-estar” (art.8.%1); “a qualidade do ar e o equilíbrio ecológico” (art. 8.%); a “saúde pública” (art. 11.%2); “saúde, bem-estar e conforto” (art. 12.%1); “o sossego, a saúde e o bem-estar (art. 12.%3); “a saúde, o bem-estar, e as diferentes

à protecção de bens de personalidade, assumindo o ambiente relevância jurídica, em termos de tutela indirecta, quando aqueles bens se interpõem entre o agressor (quer seja público ou privado) e o agredido, isto é, quando a agressão àqueles bens ambientais constituem, reflexamente, agressão aos bens de personalidade do agredido.

Neste mesmo sentido se pronuncia LEAL-HENRIQUES¹⁹⁸: “o legislador de Macau — ao contrário do português que construiu dois tipos de ilícito em matéria de poluição, um a acautelar o ambiente (art. 279.º) e outro a preservar os valores da vida, da integridade física e de bens patrimoniais (art. 280.º) — optou por um preceito único, onde elevou a bens jurídicos dignos de protecção os seguintes:

- *directamente* – a vida, a integridade física e bens patrimoniais de valor elevado;

- *indirecta* ou *reflexamente* – o ambiente, como interesse difuso, mas abrangendo exclusivamente os componentes antes referidos (água, solo, ar e som)”, e “não ao ambiente na sua globalidade, isto é, envolvendo todos os componentes ambientais e humanos.

“Refira-se ainda que o art. 268.º do Código Penal prevê determinados comportamentos que antes da sua entrada em vigor apenas eram qualificáveis como contravenções. Assim, tendo em conta o art. 126.º do referido Código, para um comportamento ser punível de acordo com o art. 268.º, não basta que preencha o tipo legal do crime de poluição, mas é necessário que preencha igualmente o tipo legal de contravenção prevista em diploma especial. À sanção penal deverão então apenas acrescer as sanções acessórias prescritas para a contravenção”¹⁹⁹.

Também, para LEAL HENRIQUES, há “dois núcleos de normas que protegem bens jurídicos ambientais:

- um primeiro, que, de *forma directa*, trata do problema e que se pode considerar o verdadeiro e principal complexo normativo do ambiente, secamente circunscrito a um curto e único preceito – o art. 268.º (crime de poluição);

formas de vida, o equilíbrio e a perenidade dos ecossistemas naturais e transformados, assim como a estabilidade física e biológica” (art. 17.º); “saúde e bem-estar das populações” (art. 18.º); “a saúde humana [e] o ambiente” (art. 12.º/4); “no ambiente e na saúde humana” [art. 20.º/2/c)]; “na saúde e bem-estar da população e no ambiente (art. 21.º/1); “saúde” (art. 21.º/2); “a saúde humana ou o ambiente” (art. 25.º); “o ambiente, a saúde e a qualidade de vida da população (art. 28.º/1); “no ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e na melhoria progressiva e acelerada da qualidade de vida (art. 29.º/1).

198 Cf. Leal-Henriques, Ambiente..., cit., p. 150.

199 Cf. Ana Felício, ob. cit., pp. 79-80. Para Leal-Henriques, Ambiente..., cit., p. 160: “Um sistema em que se conjugasse um direito ambiental contra-ordenacional (cobrindo aspectos menos agressivos do meio ambiente) com um direito ambiental criminal alargado (através de novas e mais abrangentes incriminações e sanções mais penalizantes), talvez fosse um bom caminho para refrear abusos que mais tarde podem ser difíceis de conter”.

- um segundo núcleo, que, apenas indirectamente, lhe faz referência e que se espalha por diversos preceitos”²⁰⁰.

4.1.3. O ambiente no Código Civil

LEAL-HENRIQUES refere que, “até 1 de Novembro de 1999 vigorou em Macau o Código Civil da República, necessária e sucessivamente adaptado às realidades locais²⁰¹. Neste texto se inseriam disposições várias que tinham a ver com o ambiente, tais como os arts. 70.º, n.º 2 (tutela geral da personalidade), 492.º, n.º 2 (danos causados por coisas, animais ou actividades), 509.º, n.º 1 (danos causados por instalações de energia eléctrica ou gás), 829.º, n.º 1 (demolição de obra), 1346.º (quanto a ruídos, trepidações ou factos semelhantes), 1347.º (sobre instalações prejudiciais) e, finalmente, os arts. 562.º e 566.º (no que respeita às formas de reparação dos danos ambientais)”²⁰².

4.2. A legitimidade procedural e processual activa

4.2.1. A legitimidade para intervir no procedimento administrativo (CPAM)

A LBAM consagra na alínea c) do seu art. 4.º, o princípio da participação, que consiste na intervenção dos “*diferentes grupos sociais na formulação e execução da política de ambiente, através dos órgãos competentes da Administração e de outras pessoas colectivas de direito público ou de entidades privadas*”. Consequentemente, devem ser tomadas medidas que visem a“*participação dos residentes e suas associações na política de ambiente, bem como o estabelecimento de informação permanente entre os serviços da Administração responsáveis pela sua execução e os seus destinatários*”²⁰³.

Por outro lado, do n.º 1, do art. 29.º da LBAM resulta o dever de colaboração de todos na “*criação de um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e na melhoria progressiva e acelerada da qualidade de vida*”, cabendo à Administração fomentar a participação de entidades privadas em iniciativas de interesse para a

200 A saber: art. 207.º (crime de dano qualificado); art. 262.º (crime de uso de substâncias explosivas); e art. 264.º (crime de incêndio, explosão ou outras condutas especialmente perigosas). Sobre esta matéria, cf. Leal-Henriques, Ambiente..., cit., pp. 145 e ss.

201 Tornado extensivo ao Território pela Portaria n.º 22869, de 4 de Setembro de 1967 (D.G. n.º 206, I Série, de 4 de Setembro do mesmo ano).

202 Cf. Leal-Henriques, Ambiente..., cit., p. 116. Sobre a legislação produzida em Macau sobre os “componentes ambientes naturais”, ver, do mesmo Autor e obra, pp. 115 e ss.

203 LBAM, art. 5º, al. g).

prossecução dos fins previstos na Lei de Bases (n.º 3).

O CPAM²⁰⁴, na linha do seu congénere de Portugal²⁰⁵, atribui “legitimidade para intervir no procedimento administrativo” aos “titulares dos direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos”²⁰⁶, quando “lesados pela actuação administrativa”²⁰⁷, assim como aos titulares de interesses colectivos: “as associações dedicadas à defesa de tais interesses” (CPAM, art. 55.º, n.º 1)²⁰⁸.

Por outro lado, “a legitimidade para a protecção de interesses difusos” é também conferida aos “cidadãos a quem a actuação administrativa provoque ou possa previsivelmente provocar prejuízos relativos a bens fundamentais como a saúde pública, a habitação, a educação, o património cultural, o ambiente, o ordenamento do território e a qualidade de vida” [CPAM, art. 55.º, n.º 2, al. a)]²⁰⁹.

204 O Código do Procedimento Administrativo de Macau (CPAM), aprovado pelo DL 57/99/M, de 11 de Outubro revogou o DL 35/94/M, de 18 de Julho.

205 Ver o n.º 1 do art. 55.º do CPAP, aprovado pelo DL 442/91, de 15 de Novembro.

206 Para Pereira da Silva (ob. cit., p. 282) na medida em que “a expressão ‘interesses legalmente protegidos’ é apenas uma outra forma do legislador português designar direitos subjectivos públicos”, considera que o n.º 1 do art. 53.º do CPAP [equivalente ao n.º 1 do art. 55.º do CPAM] atribui “legitimidade procedural àquelas entidades a quem a ordem jurídica conferiu imediatamente a titularidade de direitos subjectivos públicos”. O autor rejeita, assim, a doutrina italiana maioritária, que considera o “interesse difuso” como uma modalidade de “interesse legítimo” e, seguindo a orientação de origem germânica, reconduz os “interesses difusos” aos direitos subjectivos públicos, enquanto “direitos de defesa”, decorrentes dos direitos fundamentais. Deste modo, “Ao alargar a legitimidade para a intervenção no procedimento aos particulares efectuados em ‘bens fundamentais’ [CPAP, art. 53.º, n.º 1 equivalente ao CPAM, art. 55.º, n.º 2, al. a)] pela actuação administrativa, o Código do Procedimento Administrativo está a reconhecer a existência de direitos subjectivos públicos, fundados na Constituição, mesmo quando os seus titulares não são os imediatos destinatários das medidas administrativas” (ob. cit., pp. 284, 285 e ss).

207 Está-se aqui “perante o reconhecimento pela ordem jurídica de um ‘direito de defesa’, decorrente dos direitos fundamentais, relativamente aos privados susceptíveis de ser afectados por uma agressão futura por parte da Administração. Direito de defesa no procedimento, que possui o carácter preventivo de agressões administrativas futuras, e que é completado, em caso de efectivação da lesão, pelo direito de recurso jurisdicional, que cabe aos particulares lesados. Em ambos os casos – conclui o autor –, não se trata de simples posições processuais desgarradas, entes esses direitos ao procedimento e ao processo têm subjacentes as posições jurídicas substantivas dos privados decorrentes dos direitos fundamentais”.

208 Anote-se que a versão primitiva do CPAM restringia-se ao conteúdo do n.º 1.

209 Para Pereira da Silva, Em Busca..., cit., p. 283, porque “esta denominada ‘legitimidade para a protecção de interesses difusos’ corresponde, no domínio da CRP, “ao âmbito de aplicação de direitos fundamentais”, conclui que o que está em causa no art. 53, n.º 2 do CPAP é “o expresso reconhecimento legislativo de direitos de defesa dos particulares ancorados nos direitos fundamentais”.

Por outro lado, ainda, o preceito em causa consagra um direito procedural de acção popular aos “residentes na circunscrição em que se localize algum bem do domínio público afectado pela acção da Administração” [CPAM, art. 55.º, n.º 2, al. b)].

Finalmente, “Para defender os interesses difusos de que sejam titulares os residentes em determinada circunscrição têm legitimidade as associações dedicadas à defesa de tais interesses” (CPAM, art. 55.º, n.º 3).

4.2.2. A legitimidade processual activa para a acção popular (CPAC)

À semelhança da legislação portuguesa, o CPACM²¹⁰ consagra a figura da acção popular e define a legitimidade processual activa: “São titulares do direito de ação popular, para efeitos de interposição de recurso contencioso de actos que lesem bens fundamentais como a saúde pública, a habitação, a educação, o património cultural, o ambiente, o ordenamento do território, a qualidade de vida e, em geral, qualquer bem do domínio público, os residentes de Macau, [bem como] as pessoas colectivas às quais cumpra [o dever de] defender tais bens”²¹¹.

Embora, o mencionado preceito da legislação contenciosa administrativa não refira o urbanismo, uma interpretação extensiva do mesmo leva a incluí-lo no elenco dos “bens fundamentais”, objecto de protecção por via da acção popular²¹².

A tutela objectiva do ambiente é directa, embora por via da acção popular, já que respeita a direitos ou interesses difusos, isto é, àqueles “interesses supra-individuais que não têm um portador institucional, sendo, antes, subjectivamente indeterminados. Direitos que, no fundo, não pertencem a ninguém em particular, mas que dizem respeito a todos em geral...”²¹³.

210 O Código do Processo Administrativo Contencioso (CPAC) foi aprovado pelo Dec-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro, que sofre a influência do disposto no n.º 3 do art. 52.º da CRP.

211 Ver o n.º 1 do art. 36.º do CPAC.

212 “A acção popular traduz-se, por definição, num alargamento da legitimidade processual activa a todos os cidadãos, independentemente do seu interesse individual ou da sua relação específica com os bens ou interesses em causa”. Cf. Carla Amado Gomes, “Não pergunte o que o ambiente pode fazer por si; pergunte-se o que pode fazer pelo ambiente!”- Reflexões breves sobre a acção pública e a acção popular na defesa do ambiente”, in Textos Dispersos do Ambiente – III Vol., pp. 207 e ss. O Direito Comunitário, que protege o ambiente desde 1987, admite como “forma de contestação, individual e associativa, da violação, pelos Estados-membros, de obrigações relativas à protecção do ambiente – nomeadamente, transposição de directivas – a apresentação de queixa à Comissão Europeia, que poderá ou não dar-lhes seguimento, na forma de acções por incumprimento, nos termos do art. 226.º do Tratado de Roma. Cf. Carla Amado Gomes, Risco..., cit., p. 64.

213 Cf. Maria Isabel Costa, Pedro Branquinho e João Possante, Interesses Difusos, Tomo I, C.E.J., Janeiro 2002, Nota Prévia. Para estes Autores, a protecção do ambiente significaria a protecção

4.2.3. A legitimidade processual activa para interposição do recurso contencioso

Se a tutela objectiva do ambiente é directa, embora por via da acção popular, a tutela subjectiva é indirecta, por via do recurso contencioso, já que o que *prima facie* se protege, não são os bens naturais do ambiente, mas os bens de personalidade, estando em causa um acto administrativo (autorização, licença, etc.), encontrando-nos aqui em pleno domínio das relações multipolares ou poligonais²¹⁴.

Neste caso, o art. 33.º do CPACM estipula:

“Têm legitimidade para interpor recurso contencioso:

As pessoas singulares ou colectivas que se considerem titulares de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos que tivessem sido lesados pelo acto recorrido ou que aleguem interesses directo, pessoal e legítimo no provimento do recurso;

Os titulares do direito de acção popular;

O Ministério Público;

As pessoas colectivas, ainda em relação a actos lesivos dos direitos ou interesses que a elas cumpram defender”.

Para MARCELLO CAETANO²¹⁵: ter *interesse directo*, significa que o provimento do recurso implique a anulação ou a declaração de nulidade do acto jurídico que constitui obstáculo à pretensão do recorrente; *pessoal*, quando o recorrente alegue esperar uma utilidade concreta para si próprio; *legítimo*, se a utilidade proveniente do provimento do recurso não for reprovada pela ordem jurídica.

Relativamente ao último requisito, MARCELLO CAETANO²¹⁶ admite que o interesse possa ser reconhecido pela ordem jurídica, e que uma das formas de que se reveste esse benefício reflexo reside em conceder a faculdade de estar em juízo ao seu titular para assegurar o interesse público da legalidade.

daquele “mínimo a partir do qual se venha a entender ser admissível a modificação do meio em que vivemos para realização de outros interesses” (ob cit., p. 367) ou, no entender de Leal-Henriques, seria “o conjunto de condições mínimas do meio natural que permitem a sobrevivência dos seres vivos e facultam ao Homem uma qualidade de vida sã” (ob. cit., p. 149)..

214 Por todos, cf. Mafalda Carmona, O Acto Administrativo Conformador de Relações de Vizinhança”, Almedina, 2011 e Francisco Paes Marques, As Relações Jurídicas Administrativas Multipolares. Contributo para a sua compreensão substantiva, Almedina, 2011.

215 Cf. Marcello Caetano, Manual de Direito Administrativo, Vol. II, 10.^a ed., Almedina, Coimbra, 1999 (reimp), p. 1356.

216 Cf. Marcello Caetano, Princípios Fundamentais de Direito Administrativo, Almedina, Coimbra, 2003 (reimp.).

Para DIogo FREITAS DO AMARAL²¹⁷, o interesse tem de ser protegido pela ordem jurídica como interesse do recorrente, ficando excluídos os interesses de facto e difusos.

Diga-se, por último, nestes breves apontamentos, que, por um lado, “*Podem coligar-se vários recorrentes quando recorram do mesmo acto ou, com os mesmos fundamentos de facto ou de direito, de actos contidos, formalmente, num despacho ou outra forma de decisão únicos*”²¹⁸, e, por outro lado, “Têm legitimidade para intervir no processo como contra-interessados, as pessoas a quem o provimento do recurso possa directamente prejudicar”²¹⁹.

Pode ser intentada uma *acção para reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos em matéria ambiental?*

A resposta a esta questão depende, desde logo, da resposta a uma outra questão: pode o direito ao ambiente ser considerado, também, como “*um direito fundamental face à Administração*”? Atente-se que, nos termos da alínea a) do art. 100.º do CPACM, tal é um dos seus pressupostos.

5. A admissibilidade de direitos fundamentais sem assento na Lei Básica

5.1. O sentido da expressão sistema de garantia dos direitos e liberdades

A expressão “*sistema de garantia dos direitos e liberdades fundamentais*” dos “*residentes da RAEM*”, constante do art. 11.º da LB, não tem o mesmo sentido da expressão “*direitos, liberdades e garantias*”, que integra o Título II da Parte I (sob a epígrafe “*Direitos e deveres fundamentais*”) da CRP.

Com ela pretende-se significar, todo o conjunto diversificado de direitos fundamentais, incluindo não apenas os direitos de defesa perante o poder ou as liberdades fundamentais (direitos-liberdade)²²⁰, mas também os denominados direitos de participação no poder²²¹, os direitos a prestações do poder, os direitos a protecção pelo poder (direitos-direitos), bem como as garantias (direitos-garantias)²²²; “*direitos fundamentais*” esses, que se encontram estatuídos no

217 Cf. Diogo Freitas do Amaral, Direito Administrativo, Vol. IV, Lições aos Alunos do Curso de Direito em 1987/1988, Lisboa, 1988, p. 168 e ss.

218 CPACM, art. 36.º.

219 CPACM, art. 39.º.

220 Ex.: liberdade de expressão, de imprensa, de edição, de associação, de reunião, de desfile e de manifestação, bem como do direito e liberdade de organizar e participar em associações sindicais e em greves (LB, art. 27.º); liberdade pessoal (LB, art. 28.º/primeiro parágrafo).

221 Ex.: direito de eleger e de ser eleito (LB, art. 26.º).

222 Ex: as garantias penais (LB, arts. 28.º/segundo, terceiro e quarto parágrafos e 29.º).

catálogo, do Capítulo III da LB, ou fora deste catálogo, nos Capítulos V e VI, bem como outros direitos fundamentais, que se encontrem consagrados em leis da RAEM, previamente vigentes²²³, ou que venham a ser aprovadas pela Assembleia Legislativa, ao abrigo do primeiro parágrafo do seu art. 40.^º

Na medida em que tal legislação não foi, pela Lei da Unificação²²⁴ ou por qualquer outra decisão do Comité Permanente da APN²²⁵, declarada contrária à Lei Básica²²⁶, a mesma vigora no ordenamento jurídico da RAEM, por recepção material²²⁷, ao abrigo do art. 8.^º, devendo ser consideradas como “*leis em vigor na Região Administrativa Especial de Macau*”, nos termos do seu art. 18.^º

Para ANA FELÍCIO²²⁸, e na vigência, ainda, do EOM: “O direito do ambiente não se consubstancia apenas num direito positivo de todos a uma acção do Estado mas integra também uma componente negativa, traduzida num direito à abstenção do Estado ou de terceiros de acções que atentem contra o ambiente. Nesta dimensão negativa estaremos perante um direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, nos termos art. 17.^º da CRP²²⁹.

Assim, sendo nesses casos aplicável o regime dos direitos liberdades e garantias, funcionará a ressalva do art. 2.^º do Estatuto de Macau. Nos termos do n.^º 2 do art. 41.^º do Estatuto, deverão prevalecer as normas dos órgãos de soberania da República sobre as normas emanadas dos órgãos de governo próprio

223 Trata-se de direitos fundamentais, reconhecidos por legislação aprovada pelo Território de Macau: seja pela sua Assembleia Legislativa (sob a forma de leis), seja pelo seu Governador (sob a forma de decretos-leis).

224 Ver a Lei 1/99, de 20 de Dezembro.

225 Ver o primeiro parágrafo do art. 145.^º da LB: “Ao estabelecer-se a Região Administrativa Especial de Macau, as leis anteriormente vigentes em Macau são adoptadas como leis da Região, salvo no que seja declarado pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional como contrário a esta Lei”. Este preceito acrescenta: “Se alguma lei for posteriormente descoberta como contrária a esta Lei, pode ser alterada ou deixa de vigorar, em conformidade com as disposições desta Lei e com os procedimentos legais”.

226 No mesmo sentido, Leal-Henriques (ob. cit., p. 140), ao referir: “No que respeita à Área legislativa, a Lei da Reunificação (a referida Lei 1/99), apreciando toda a legislação anterior do Território em matéria de ambiente, apenas considerou contrária à Lei Básica, por isso não a adoptando como lei da R.A.E.M., a Lei 6/86/M, de 26 de Julho (que aprovou o regime do domínio público hídrico), sendo as questões por esta abrangidas, e até elaboração de nova legislação, reguladas de acordo com os princípios contidos na Lei Básica, tendo por referência as práticas anteriores (Anexo III). Toda a legislação mantém, pois, plena validade”.

227 Cf. João Albuquerque, Lições..., cit., pp. 314 e ss., em especial, p. 322.

228 Cf. Ana Felício, “O Direito...”, cit., pp. 56-57.

229 Neste sentido, ver o parecer da Procuradoria Geral da República no processo n.^º 36/89.

do Território²³⁰ nestas matérias.

O conteúdo essencial²³¹ das normas legais sobre direitos, liberdades e garantias deverá assim ser assegurado pelo Estatuto, na medida em que deve ser coincidente com o conteúdo essencial das disposições constitucionais correspondentes. A comparação a fazer seria, então, entre as normas constitucionais que consagram o direito ao ambiente na sua dimensão negativa e como tal sujeito ao regime dos direitos liberdades e garantias e as normas emanadas dos órgãos competentes sobre essas matérias”.

Não é este o momento para apreciar a concepção da Autora, nem a questão de saber se o direito ao ambiente pode, também, ser qualificado como um direito (subjectivo) fundamental²³², pelo que iremos apenas abordar o sentido e alcance do art. 41.º da LB, no sentido de saber se a LB admite a consagração de outros direitos fundamentais, que nela não se encontrem consagrados.

5.2. O art. 41.ºda LB como cláusula de recepção de direitos fundamentais

O art. 41.º da Lei Básica, ao prescrever que “*Os residentes de Macau gozam dos outros direitos e liberdades assegurados pelas leis da Região Administrativa Especial de Macau*”, acolhe um conceito materialmente aberto de direitos e liberdades fundamentais.

Este preceito impõe algumas precisões.

Em primeiro lugar, ao falar em “*outros direitos e liberdades*”, o art. 41.º quererá significar os direitos fundamentais que, não estatuídos na Lei Básica, como tal vierem a ser consagrados pela Assembleia Legislativa da RAEM, ou como tal tenham sido consagrados pela Assembleia Legislativa do Território de Macau ou pelo seu Governador²³³.

Em segundo lugar, ao falar em “*outros*” direitos e liberdades assegurados pelas “*leis da RAEM*” está a declarar que a consagração de direitos e liberdades não estatuídos na Lei Básica se encontra protegida por reserva de lei²³⁴, pelo que, como

230 A menos que, tendo em consideração a situação especial de Macau, não haja colisão com o conteúdo essencial daquelas normas, nos termos do n.º 2 do art. 41.º, in fine do Estatuto.

231 Apesar das evidentes dificuldades em precisar este conceito, o que aliado ao facto de não se ter feito um catálogo de direitos e liberdades fundamentais torna difícil a aplicação do preceito do Estatuto.

232 Como dissemos já, na primeira nota, as questões dogmáticas relativas ao “direito ao ambiente” serão objecto de um artigo a ser publicado em momento posterior.

233 Como sucedeu com a maioria da consagração de direitos fundamentais e os “Grandes Códigos” que, nalguns casos, porém, foram substituídos por leis.

234 De acordo com al. 1) do art. 6.º do Regime Jurídico de Enquadramento das Fontes Normativas

vimos já, o poder de emissão de regulamentos administrativos independentes, pelo Chefe do Executivo, se encontra precludido relativamente a essa matéria²³⁵.

Face a esta cláusula de abertura e receptividade de novos conteúdos, pode afirmar-se que o sistema de garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos residentes da RAEM admite a distinção entre dois sentidos de direitos fundamentais, o que, por ora, designaremos por: *sentido formal* e *sentido material*.

Por *sentido formal* dos direitos e liberdades fundamentais pretende-se significar as posições jurídicas que, por decisão do legislador da Lei Básica (APN), foram consagradas no catálogo de direitos fundamentais, constante do seu Capítulo III²³⁶. Por *sentido material*, como tal devem ser considerados os direitos e liberdades que, apesar de se encontrarem fora do catálogo, podem ser equiparados aos direitos fundamentais nele consagrados, tomando por referência o seu conteúdo e a sua importância.

Todavia, o desenvolvimento destas questões e a resposta a tantas outras ficará para uma outra oportunidade.

Bibliografia

- ANA MARIA ALVES DA VEIGA FELÍCIO, “O Direito do Ambiente de Macau”, in *BFDUM*, Ano I, N.º 1, 1997 (pp. 62-89);
- CARLA AMADO GOMES, *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, Coimbra Editora, 2007;
- “O Ambiente como objecto e os objectos do Direito do Ambiente”, in *Textos Dispersos de Direito do Ambiente – I Vol.*, pp. 9-33; “Ambiente (Direito do), in Dicionário Jurídico da Administração Pública (DJAP), 2.º Suplemento, Lisboa, 2001;
- “Direito do Património Cultural, Direito do Ambiente: o que os une e o que os separa?”, in *Textos Dispersos de Direito do Ambiente – I Vol.*, AAFDL, Lisboa, 2008;
- “A responsabilidade civil por dano ecológico – Reflexões preliminares

Internas, aprovado pela Lei n.º 13/2009, “Regime jurídico dos direitos e liberdades fundamentais, e suas garantias, previstos na Lei Básica e em outros actos legislativos” é reserva de lei.

235 Cf. João Albuquerque, Lições..., cit. p. 601.

236 Na realidade, o Cap. III da LB consagra direitos que não se subsumem na qualificação tradicional dos “direitos, liberdades e garantias”, tal como sucede com os direitos culturais e sociais consagrados nos seus arts. 37.º a 39.º. Por outro lado, a expressão “direitos e liberdades” requer, desde logo, uma interpretação extensiva, no sentido de compreender também as “garantias”, tal como as garantias previstas no art. 36.º. Finalmente, poderá equaciona-se a admissibilidade de outros deveres fundamentais, para além dos que constam do Cap. III da LB.

- sobre o novo regime instituído pelo DL 147/2008, de 29 de Julho”, in *Textos Dispersos de Direito do Ambiente – III Vol.*, AAFDL, 2010;
- “Participação pública e defesa do ambiente: um silêncio crescentemente ensurdecedor – Monólogo com jurisprudência em fundo”, in *Textos Dispersos de Direito do Ambiente – III Vol.*;
 - “A responsabilidade civil por dano ecológico – Reflexões preliminares sobre o novo regime instituído pelo DL 147/2008, de 29 de Julho”, in *Textos Dispersos de Direito do Ambiente – III Vol.*, AAFDL, 2010;
 - “Não pergunte o que o ambiente pode fazer por si; pergunte-se o que pode fazer pelo ambiente!”- Reflexões breves sobre a ação pública e a ação popular na defesa do ambiente”, in *Textos Dispersos do Ambiente – III Vol.*
 - DIOGO FREITAS DO AMARAL, “Ordenamento do território, urbanismo e ambiente: objectivo, autonomia e distinções”, in RJUA, 1994, n.º 1;
 - *Direito Administrativo*, Vol. IV, *Lições aos Alunos do Curso de Direito em 1987/1988*, Lisboa, 1988.
 - FERNANDO ALVES CORREIA, *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*, Coimbra, 1989.
 - *Estudos de Direito do Urbanismo*, Coimbra, 1997
 - FRANCISCO PAES MARQUES, *As Relações Jurídicas Administrativas Multipolares. Contributo para a sua compreensão substantiva*, Almedina, 2011.
 - JIN RUI LIN, “As Políticas e Leis de Protecção do Ambiente na China”, in *BFD* da UM, Ano I, N.º 1, 1997 (pp. 55-62).
 - JOÃO ALBUQUERQUE, *Sumários de Ciência Política e Direito Constitucional*, lições proferidas ao Ano Lectivo de 2005/2006, (polic.)FDUM;
 - “Reserva de Normação Autárquica, Tutela e Autotutela em matéria de Planeamento Urbanístico”, in *BFDUM*, Ano VI, N.º 14, 2002.
 - JORDI JARÍA I MANZANO, *La cuestión ambiental y la transformación de lo público*, alternativa, tirant lo Blanch, Valencia, 2001.
 - JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, Constituição e Inconstitucionalidade, 3.ª ed., Coimbra Editora, 1991;
 - *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 3.ª ed., Coimbra, 2000;
 - “A Teoria das Formas de Estado e a Região Administrativa Especial de Macau”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau* (BFDUM), Ano VI, N.º 14, 2002.
 - JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª ed., Coimbra Editora, 2010.
 - JORGE REIS NOVAIS, *As Restrições aos Direitos Fundamentais não*

Expressamente autorizadas pela Constituição, Coimbra Editora, 2003;

- *Direitos Fundamentais. Trunfos contra a Maioria*, Coimbra Editora.
- JORGE SILVA SAMPAIO, *O Dever de Protecção Policial de Direitos, Liberdades e Garantias*, Coimbra Editora, 2012.
- JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, “Breve Nótula sobre o Direito do Ambiente Alemão”, in *BFDUM*, Ano VIII, n.º 17, 2004.
- J. J. GOMES CANOTILHO, “O Direito do Ambiente como Direito Subjectivo”, in *Estudos sobre Direitos Fundamentais*, Coimbra Editora, 2004.
- *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4.^a ed.
- J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*.
- LIN FENG, *Constitutional Law in China*, Sweet & Maxwell, Asia, 2000.
- MA XU SHENG, “O direito de uso de terrenos para construção e habitação na China Continental”, in *BFDUM*, Ano XIII, N.º 28, 2009.
- MAFALDA CARMONA, *O Acto Administrativo Conformador de Relações de Vizinhança*, Almedina.
- MANUEL AFONSO VAZ, *Lei e Reserva de Lei. A Causa da Lei na Constituição Portuguesa de 1976*, Porto, 1992.
- MANUEL LEAL-HENRIQUES, *Ambiente, A Gestão da Desordem, Centro de Formação Jurídica e Judiciária*, 2005.
- MARIA ALEXANDRA DE SOUSA ARAGÃO, *O Princípio do Poluidor Pagador. Pedra angular da Política Comunitária do Ambiente*, STVDIA IVRIDICA, 23, BFD da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 1997.
- MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA, *O Lugar do Direito na Protecção do Ambiente*, Almedina, 2007.
- MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA e GONÇALO MATIAS, in JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.^a ed., Coimbra Editora, 2010.
- MARIA ISABEL COSTA, PEDRO BRANQUINHO e JOÃO POSSANTE, *Interesses Difusos*, Tomo I, C.E.J., Janeiro 2002.
- MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 10.^a ed., (reimp), Almedina, Coimbra, 1999;
- *Princípios Fundamentais de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2003 (reimp.).
- ROGÉRIO EHRARDT SOARES, *Lições de Direito Constitucional*, Ano Lectivo de 1970-71, (polic.), Coimbra.
- RUI MEDEIROS, “Direitos, liberdades e garantias e direitos sociais: entre a unidade e a diversidade”, in *Estudos em Homanagem ao Prof.*

Doutor Sérvulo Correia, Vol. I, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2010.

- XU CHONGDE, (“中國憲法” [Zhōng Gwok Xiànfǎ]) [*Chinese Constitutional Law*], People’s University Press, 1996.
- YANG FENGCHUN, *Chinese Government*, Foreign Languages Press, 2004.
- VASCO PEREIRA DA SILVA, *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*, Colecção Teses, Almedina, 1996.