

REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

Lei n.º 16/2008

Alteração à Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio — «Direito de Reunião e Manifestação»

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

Artigo 1.º Alteração à Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio

O artigo 12.º da **Lei n.º 2/93/M**, de 17 de Maio, passa a ter a seguinte redacção:

«Artigo 12.º (Recurso)

1. Das decisões das autoridades que não permitam ou restrinjam a realização de reunião ou manifestação, cabe recurso para o Tribunal de Última Instância, a interpor por qualquer dos promotores no prazo de 8 dias contados da data do conhecimento da decisão impugnada.
2. [...].
3. A autoridade recorrida é citada para responder, querendo, no prazo de 48 horas, sem dependência de artigos, sendo a decisão proferida nos 5 dias imediatos.
4. Não é obrigatória a constituição de mandatário judicial.»

Artigo 2.º Republicação

É republicada a **Lei n.º 2/93/M**, de 17 de Maio, com a redacção actual, decorrente das adaptações introduzidas pela **Lei n.º 1/1999** e pela **Lei n.º 17/2001**.

Artigo 3.º
Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Aprovada em 18 de Dezembro de 2008.

A Presidente da Assembleia Legislativa, Susana Chou.

Assinada em 23 de Dezembro de 2008.

Publique-se.

O Chefe do Executivo, Ho Hau Wah.

Lei n.º /2008
Alteração à Lei n.º 2/93M — «Direito de Reunião e
Manifestação»

(Projecto de Lei)

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

Artigo 1.º
Alteração à Lei n.º 2/93/M

O artigo 12.º da Lei n.º 2/93/M, passa a ter a seguinte redacção:

« Artigo 12.º
(Recurso)

1. [...]
2. [...]
3. Não é obrigatória a constituição de mandatário judicial.
4. Anterior número 3.»

Artigo 2.º
Republicação

É republicada a Lei n.º 2/93/M, com a alteração agora introduzida, procedendo-se à respectiva renumeração.

Artigo 3.º
Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.
Aprovada em de de 2008.

A Presidente da Assembleia Legislativa, *Susana Chou*.

Assinada em de de 2008.

Publique-se.

O Chefe do Executivo, *Ho Hau Wah*.

3.ª COMISSÃO PERMANENTE

Parecer n.º 2/III/2008

Assunto: Projecto de lei intitulado “Alteração à Lei n.º 2/93/M, «Direito de Reunião e Manifestação»”

I

INTRODUÇÃO

Os Deputados Leonel Alves, Kou Hoi In, Philip Xavier, Chui Sai Cheong, Fong Chi Keong, Chan Meng Kam, Iong Weng Ian, Leong Iok Wa e Chan Chak Mo apresentaram, em 3 de Novembro do presente ano, um projecto de lei com vista à alteração da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, relativa ao “Direito de Reunião e de Manifestação”, o qual foi admitido pela Senhora Presidente em 4 de Novembro, de acordo com os termos regimentais.

O projecto de lei foi apresentado e aprovado, na generalidade, em reunião plenária da Assembleia Legislativa da RAEM realizada no dia 10 de Novembro e, na mesma data, distribuído à 3.ª Comissão Permanente, para efeitos de exame e emissão de parecer até ao dia 10 de Dezembro de 2008.

Para o efeito, a 3.ª Comissão Permanente reuniu nos dias 17 de Novembro, 4 e 9 de Dezembro deste ano.

Atendendo a que o projecto de lei em análise se reporta a matérias que afectam o exercício da advocacia, considerou-se oportuno ouvir a Associação dos Advogados de Macau, para que esta se possa pronunciar sobre esta iniciativa legislativa. Tendo sido endereçada a esta Associação, em 18 de Novembro, uma carta procurando obter contribuições para uma boa apreciação ao projecto de lei em questão. Porém, até à presente data, não foi recebida uma resposta da Associação dos Advogados de Macau.

II

Apresentação

Nos termos da Nota Justificativa que acompanha o presente projecto de lei as razões que motivaram os proponentes a apresentarem esta iniciativa legislativa decorrem de se ter verificado que “No processo de tutela dos direitos de reunião e manifestação constantes da Lei n.º 2/93/M há uma clara intenção de informalização que a letra dos normativos do seu artigo 12.º parece não ter conseguido revelar em toda a sua plenitude.

O texto dos normativos do artigo 12.º da *supra* mencionada lei e os trabalhos preparatórios, que tiveram lugar aquando do respectivo processo legislativo, demonstram um evidente propósito de política legislativa orientado quer à simplificação de procedimentos e de requisitos quer à não exigência de mandatário judicial na propositura do processo.

Seja como for, a verdade é que nestes 15 anos de vigência tem-se registado alguma hesitação quanto à necessidade ou não de constituição de mandatário judicial.

A ideia do legislador foi precisamente a de permitir a abertura do processo de tutela dos direitos de reunião e manifestação a leigos. Tanto mais que só assim se compreende a consagração da simplificação de minutar o recurso sem dependência de artigos — onde implicitamente se revela que o processo pode ser iniciado pelos próprios interessados sem necessidade de recorrer a advogado.

Termos em que se afigura poder-se concluir pela não obrigatoriedade de patrocínio judiciário no processo especial de tutela dos direitos de reunião e manifestação.

Assim, projecta-se agora, através do aditamento de um novo número 3 ao mencionado artigo 12.º da Lei n.º 2/93/M, inscrever expressamente a não obrigatoriedade de constituição de mandatário judicial”.

III Enquadramento

O projecto de lei que se encontra em apreciação reporta-se ao exercício do direito de reunião e de manifestação, que é uma matéria da maior dignidade e importância para a garantia dos direitos e liberdades dos particulares no ordenamento jurídico de Macau⁽¹⁾. Como é bem sabido, os direitos de reunião e de manifestação encontram-se consagrados no artigo 27.º da Lei Básica da RAEM⁽²⁾, que dá também guarida à própria liberdade de expressão, que está naturalmente próxima e subjacente a estes direitos fundamentais.

⁽¹⁾ Vide Paulo Cardinal, *Algumas Notas sobre os Direitos de Reunião e de Manifestação e a Tutela Judicial Especial de um Amparo Inominado*, in *O Amparo de Direitos Fundamentais – Estudos Vários*, IIJ-UNAM.

⁽²⁾ O direito de reunião pacífica (que tem sido interpretado como compreendendo o direito de manifestação; Vide Eduardo Correia Baptista, *Os Direitos de Reunião e de Manifestação no Direito Português*, Almedina, 2006, pág. 87; Sérvulo Correia, *O Direito de Manifestação*, Almedina, 2006, págs. 25-26) está ainda garantido no artigo 21.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, que integra a ordem constitucional regional de Macau por via do artigo 40.º da Lei Básica da RAEM. Os direitos de reunião e manifestação encontram também expressão nos pontos 2, n.º 4 e no anexo I, ponto V, *primeiro parágrafo*, da Declaração Conjunta Luso-Chinesa sobre a Questão de Macau.

O direito de reunião e de manifestação veio a ser regulado e concretizado pelo legislador ordinário através da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, que é um diploma legal de grande importância⁽³⁾ e adiante-se também de elevada qualidade técnica. Ainda assim, poderá haver vantagem em introduzir pequenas actualizações e clarificações adicionais a esta lei, procurando resolver algumas das dúvidas que no passado recente se vieram a suscitar, atendendo à letra da lei deste diploma legal, e que poderão beneficiar de uma redacção mais explícita e completa, evitando também porventura um entendimento e aplicação demasiado rígidos das soluções legais adoptadas.

Deverá ainda ser sublinhado que, aquando da aplicação deste diploma legal, se deverá realizar uma ponderação cuidada, razoável e equilibrada entre a relevância dos interesses que se encontram em jogo em cada caso concreto, atendendo à necessidade de se respeitar fielmente o princípio da proporcionalidade⁽⁴⁾, sempre que esteja em causa a limitação do exercício de um direito fundamental, como acontece no direito de reunião ou de manifestação. As restrições aos direitos fundamentais dos particulares apenas são válidas quando tenham a menor amplitude possível e se reduzam ao estritamente necessário para a tutela doutros interesses jurídicos de suficiente relevo⁽⁵⁾.

Subjacente a esta iniciativa legislativa estará, portanto, a necessidade de se procurar aperfeiçoar certos aspectos pontuais da redacção da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, para evitar que uma leitura demasiado literal dos preceitos legais possa conduzir o intérprete e aplicador para entendimentos que não sejam conformes com o espírito da lei e a vontade do legislador. Ainda que, por vezes, possa parecer ao jurista mais informado que a redacção actualmente vigente já será suficientemente clara e explícita, desde que as normas jurídicas sejam bem interpretadas, e em particular se os trabalhos preparatórios que informaram o debate parlamentar⁽⁶⁾, que levou à aprovação deste diploma legal nos moldes actualmente vigentes, forem tomados na sua devida e merecida consideração.

⁽³⁾ Importa ressaltar que as regras gerais sobre reuniões e manifestações que se encontram previstas na Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, se aplicam também às reuniões e manifestações religiosas que decorram em locais públicos (vd. artigo 9.º, n.º 4 da Lei n.º 5/98/M, de 3 de Agosto), salvaguardando-se assim também o direito fundamental à liberdade religiosa e de culto em Macau.

⁽⁴⁾ As restrições ao exercício de direitos fundamentais devem estar sujeitas ao princípio da proibição do excesso, devendo a sua limitação ser necessária, exigível e proporcional, sem que se ponha em causa o conteúdo essencial destes direitos. Vide, J.J. Gomes Cantoilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª Edição Revista, Coimbra Editora, 1993, págs. 152-154.

⁽⁵⁾ Vide Sérvulo Correia, *O Direito de Manifestação*, Almedina, 2006, págs. 32 e 61 e seguintes.

⁽⁶⁾ Que podem ser consultados em *Colectânea de Leis Regulamentadoras de Direitos Fundamentais*, Vol. I, *Direito de Reunião e de Manifestação*, acessível em http://www.al.gov.mo/lei/col_lei-01/col_po.htm.

IV

A Iniciativa Legislativa

Como decorre da Nota Justificativa o presente projecto de lei tem um âmbito de intervenção legislativa claramente delimitado, visando somente procurar introduzir uma única alteração pontual ao texto do normativo legal previsto no artigo 12.º da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, que regula o exercício do direito de reunião e de manifestação em Macau. Assim, o projecto de lei em apreciação sugere a introdução de um novo n.º 3 ao artigo 12.º da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, que passaria a fazer referência expressa a que não seja necessário aos promotores de uma reunião ou manifestação fazerem-se representar em juízo por advogado, quando pretendam interpor recurso contencioso de uma decisão que não permita ou restrinja a realização de uma reunião ou manifestação.

Da Nota Justificativa decorre ainda que o texto legal da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, interpretado à luz dos seus trabalhos preparatórios, deverá já ser compreendido como não exigindo a constituição de um mandatário judicial aquando da propositura de um processo para defesa do exercício de um direito de reunião ou de manifestação. Tal é entendido como sendo uma decorrência do esforço de simplificação de procedimentos que veio a consagrar a possibilidade de se minutar o recurso sem dependência de artigos, o que implicitamente revelaria que os próprios interessados pudessem iniciar o processo, sem que tal implique a necessidade de recorrer a advogado.

Efectivamente este parece ser o melhor entendimento deste preceito legal. Assim sendo, o regime actualmente vigente já dispensaria os interessados de terem que vir a recorrer a patrocínio judiciário no âmbito do processo especial de tutela dos direitos de reunião e manifestação⁽⁷⁾. Mas admita-se também que porventura esta perspectiva não será inteiramente pacífica ou isenta de dúvidas no nosso ordenamento jurídico, sendo por isso prudente e recomendável dar corpo legal expresso à intenção legislativa de simplificar e facilitar o exercício do direito de reunião e manifestação, permitindo que os próprios interessados possam recorrer directamente contra decisões que limitem estes direitos.

V

A Obrigatoriedade de Patrocínio por Advogado

Em geral, a nossa ordem jurídica impõe a representação das partes em juízo através de profissionais do foro (normalmente, advogados) para assegurar a assistência técnica às partes na condução de processos perante os tribunais

⁽⁷⁾ Esta perspectiva já foi avançada na análise preliminar realizada para efeitos do projecto de lei intitulado “Alterações ao Código de Processo Administrativo Contencioso” que foi alvo de discussão parlamentar na generalidade a 3 de Novembro de 2008, não tendo sido aprovado.

competentes⁽⁸⁾. A obrigatoriedade de patrocínio judiciário reconduz-se essencialmente a duas ordens de razões: (1) assegurar uma gestão eficiente e racional do sistema judiciário, que depende da participação de técnicos de direito que configuram antecipadamente os termos jurídicos dos litígios, preparam as formalidades processuais adequadas, e auxiliam os tribunais na prossecução da justiça dos casos, e (2) a tutela dos próprios interessados, que beneficiam de aconselhamento especializado para terem pleno conhecimento dos seus direitos e contarem com uma boa defesa em juízo. Há, portanto, tanto um interesse *público* na boa administração da justiça, como *privado* das partes em serem auxiliadas por técnicos versados e conhecedores do direito, em ser imposto o patrocínio judiciário⁽⁹⁾.

É precisamente pela elevada complexidade técnica e dificuldades específicas do processo administrativo, onde se aplicam regras e trâmites processuais muitas vezes diferentes dos previstos ao abrigo do regime geral de processo civil, que se justifica que no campo do contencioso administrativo se requeira a intervenção de advogados⁽¹⁰⁾. Ao que acresce que os litígios neste campo vão muitas vezes tomar dimensões muito próprias, passando a boa resolução da causa, pelo menos em regra, pela mera apreciação da legalidade da actuação de entes públicos⁽¹¹⁾. O que normalmente implica que a causa de pedir se reconduza a um simples juízo sobre a conformidade da actuação administrativa com o ordenamento jurídico em vigor. E que o processo administrativo se desenrole em torno da discussão sobre a validade de um dado acto administrativo lesivo dos interesses dos particulares. Passando por uma lógica de controlo formal da conformidade da actuação administrativa com o ordena-

⁽⁸⁾ A constituição obrigatória de advogado encontra-se prevista, por exemplo, no artigo 74.º do Código de Processo Civil (CPC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 55/99/M, de 8 de Outubro, alterado pela Lei n.º 9/1999, de 20 de Dezembro, e Lei n.º 9/2004, de 16 de Agosto.

⁽⁹⁾ Vide análise preliminar realizada para efeitos do projecto de lei intitulado “Alterações ao Código de Processo Administrativo Contencioso”, págs. 2-3. A doutrina, por vezes, refere-se a *razões de ordem técnica e razões psicológicas* para descrever estas duas finalidades paralelas prosseguidas pelo patrocínio judiciário, Vide João de Castro Mendes, *Direito Processual Civil*, Vol. II, AAFDL, 1987, págs. 148-176; Antunes Varela/J. Miguel Bezerra/Sampaio e Nora, *Manual de Processo Civil*, 2.ª Ed., 1985, págs. 189-194; Cândida da Silva Antunes Pires, *Lições de Processo Civil*, Tomo I, FDUM, 2005, págs. 243-254.

⁽¹⁰⁾ Vide artigo 4.º do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro. Ainda que a Administração Pública possa frequentemente fazer uso de licenciados em direito com funções de apoio jurídico designados para exercerem o patrocínio para efeitos de um determinado recurso contencioso (artigo 4.º, n.º 3 do CPAC).

⁽¹¹⁾ Vide artigo 20.º do CPAC.

mento jurídico, que passará por uma análise dos vícios que uma decisão administrativa padece⁽¹²⁾, que é estranha ao processo civil.

Assim, importa ter presente que o direito processual administrativo é uma área de intervenção de grande densidade técnica, onde apenas os especialistas conseguem acompanhar satisfatoriamente a marcha do processo. Bem se compreende que, perante tamanhas dificuldades, não se deixe de exigir que os particulares constituam advogados para fazerem valer as suas pretensões em matérias do contencioso administrativo. Em poucas áreas do direito será mais recomendável recorrer a um técnico especializado.

No entanto, ainda que se compreendam as razões que explicam que muitas vezes o patrocínio judiciário seja obrigatório ou legalmente imposto, e que as partes tenham que se fazer representar por um técnico de direito na condução dos seus processos, importa não esquecer que em determinadas circunstâncias excepcionais se permite que a parte dispense a intervenção de advogado aquando da interposição de uma acção judicial.

Esta dispensa da representação judiciária obrigatória ocorre, por exemplo, nos processos de jurisdição voluntária⁽¹³⁾, previstos nos artigos 1206.º e seguintes do Código de Processo Civil, mas também nas acções declarativas no âmbito do Juízo de Pequenas Causas Cíveis⁽¹⁴⁾, onde está em causa o incumprimento de obrigações pecuniárias ou de pequenos litígios de consumo, cujo valor não deverá ultrapassar a alçada dos tribunais de primeira instância. Nestes casos, as partes podem fazer-se representar por um advogado, se assim o entenderem ser conveniente para a melhor defesa dos seus interesses. Mas, atendendo à baixa importância económica dos litígios, também poderão antes optar por procurarem conduzir elas próprias directamente o processo, prescindindo da intervenção e auxílio de um técnico de direito. Ainda que, também neste caso, tal não tenha expressão legal explícita e seja antes uma decorrência da articulação e lógica processual própria do “processo referente a pequenas causas”, que veio a ser introduzido no Código de Processo Civil⁽¹⁵⁾ e que faz uso de tramitações processuais simplificadas e abreviadas⁽¹⁶⁾.

⁽¹²⁾ Vide artigo 21.º do CPAC.

⁽¹³⁾ Vide artigo 74.º, n.º 4 do CPC.

⁽¹⁴⁾ Vide análise preliminar realizada para efeitos do projecto de lei intitulado “Alterações ao Código de Processo Administrativo Contencioso”, pág. 5; Parecer n.º 2/II/2004 da 3.ª Comissão Permanente de 6 de Agosto de 2004, págs. 8-9 (acessível em <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2004/09-2004/po.htm>).

⁽¹⁵⁾ Vide artigos 1285.º a 1297.º do CPC.

⁽¹⁶⁾ Entre outros aspectos relevantes, tal decorre da possibilidade de se fazer uso de um simples impresso, onde se deverá fazer um relato dos factos que sustam a pretensão do autor, sendo dispensada a narração da petição inicial através de uma forma articulada (artigo 1286.º, n.º 2 do CPC), mas encontra base legal mais clara na referência a que aquando da audiência de julgamento, após a inquirição de uma testemunha “qualquer das partes ou, quando representada, o seu mandatário judicial, pode pedir ao juiz que formule à testemunha perguntas adicionais” (artigo 1294.º, n.º 2 do CPC).

Bem como, agora no campo da garantia dos direitos fundamentais dos particulares, se veio a permitir que o próprio interessado interponha um recurso de *habeas corpus*⁽¹⁷⁾, nos termos previstos no Código de Processo Penal⁽¹⁸⁾, que visa obter a imediata apresentação judicial de um detido ilegalmente preso. Pela especial urgência das circunstâncias e tendo em conta as dificuldades que poderão existir no caso concreto em se conseguir obter acesso a um advogado é permitido que a petição de *habeas corpus* seja formulada “pelo preso ou qualquer outra pessoa”⁽¹⁹⁾, sem que seja, portanto, necessário fazer-se uso de patrocínio judiciário para se efectivar a sua respectiva interposição⁽²⁰⁾.

Em balanço, a obrigatoriedade do patrocínio judiciário é a regra geral imposta pelo nosso regime jurídico sempre que se considere que as circunstâncias concretas de cada caso não tenham dado azo a que o legislador a tenha querido excepcionar, optando antes por permitir que as próprias partes interponham directamente os recursos que entendam ser merecidos, sem o auxílio de um advogado, em nome da especial urgência da matéria ou da reduzida importância económica e social dos processos em questão.

VI

O Patrocínio Judiciário na Lei de Reunião e Manifestação

O recurso das decisões das autoridades que não permitam ou restrinjam a realização de uma reunião ou manifestação é regulado por um regime processual simplificado e abreviado, que introduz um conjunto de especialidades ao regime

⁽¹⁷⁾ Vide Manuel Leal-Henriques/Manuel Simas-Santos, *Código de Processo Penal de Macau*, Gabinete para os Assuntos Legislativos, 1997, págs. 473-489, especialmente págs. 457 e 481; Manuel Leal-Henriques, *Manual de Formação de Direito Processual Penal de Macau*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2006, págs. 307-320; Manuel Leal-Henriques, *A Providência de “Habeas Corpus” como Anteparo da Liberdade Individual*, Colectânea do Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Tomo II, 2007, págs. 353-380.

⁽¹⁸⁾ Vide artigos 203.º a 208.º do Código de Processo Penal (CPP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/96/M, de 9 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 55/99/M, de 8 de Outubro, Decreto-Lei n.º 63/99/M, de 25 de Outubro, Lei n.º 9/1999, de 20 de Dezembro, e Lei n.º 3/2006, de 10 de Abril.

⁽¹⁹⁾ Vide artigo 206.º, n.º 2 do CPP.

⁽²⁰⁾ Tal decorre do próprio procedimento de *habeas corpus* onde se prevê que o tribunal deverá decidir ouvindo o Ministério Público e o defensor, que poderá ser nomeado para o efeito, se este ainda não tiver sido constituído (artigos 205.º, n.º 3 e 207.º, n.º 2 do CPP). Vide análise preliminar realizada para efeitos do projecto de lei intitulado “Alterações ao Código de Processo Administrativo Contencioso”, pág. 6; Paulo Cardinal, *Algumas Notas sobre os Direitos de Reunião e de Manifestação e a Tutela Judicial Especial de um Amparo Inominado*, in *O Amparo de Direitos Fundamentais – Estudos Vários*, IJ-UNAM, pág. 14.

geral do processo administrativo contencioso, visando agilizar e facilitar a defesa destes direitos fundamentais⁽²¹⁾. Como é bem sabido, a lei especial afasta a aplicação da lei geral. Tal implica, no entanto, que se deva aplicar a regulação prevista no Código de Processo Administrativo Contencioso para dar tratamento a todas as questões que não tenham sido alvo de regulação específica através da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio.

Uma leitura preliminar do artigo 12.º da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, permite constatar que o recurso especial para garantia dos direitos de reunião e de manifestação pode ser “interposto directamente, minutado sem dependência de artigos, com dispensa de pagamento prévio de preparos e com indicação de todas as diligências de prova” (artigo 12.º, n.º 2) “por qualquer dos promotores” (artigo 12.º, n.º 1). Antes de mais, há que constatar que do sentido literal desta disposição legal não resulta que se dispense a constituição de patrocínio judiciário⁽²²⁾. E poderá mesmo ser avançado que, em lugar paralelo, o legislador teve o cuidado de referir expressamente que este recurso especial se encontra dispensado do pagamento prévio de preparos. Nesta linha de ideias é certamente defensável o entendimento que dita que a simplificação e abreviação processual operada pela Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, não abrangeu a dispensa de patrocínio judiciário⁽²³⁾.

Ainda que talvez melhor, porque mais conciliável com a natureza tuteladora dos direitos fundamentais subjacente ao processo especial de garantia do direito de reunião e manifestação, e mais favorável a uma interpretação

⁽²¹⁾ Aquando da discussão parlamentar da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, houve a preocupação de se querer densificar “um mínimo de tramitação processual de modo a garantir a efectividade imediata” deste recurso especial para o exercício dos direitos de reunião e de manifestação e foram traçados paralelismos com o recurso de amparo para a defesa de direitos fundamentais, entretanto abolido, Vide Parecer n.º 1/93 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, ponto 27. Para maiores desenvolvimentos sobre o recurso de amparo no ordenamento jurídico de Macau, Vide, entre outros, J.J. Gomes Canotilho, *As Palavras e os Homens — Reflexões sobre a Declaração Conjunta Luso-Chinesa e a Institucionalização do Recurso de Amparo de Direitos e Liberdades na Ordem Jurídica de Macau*, in Revista Jurídica de Macau, n.º Especial, 1999, págs. 331-352; Paulo Cardinal, *O Amparo Macaense de Direitos Fundamentais vis-à-vis as Decisões Judiciais*, in Revista Jurídica de Macau, n.º Especial, 1999, págs. 353-401; Jorge Menezes de Oliveira, *A Letra, o Espírito e o Direito ao Amparo*, in Revista Jurídica de Macau, n.º Especial, 1999, págs. 403-426.

⁽²²⁾ Na falta de regime especial que dispense o patrocínio judiciário a constituição de advogado é obrigatória para os particulares nos processos do contencioso administrativo (vd. artigo 4.º, n.º 1 do CPAC).

⁽²³⁾ Tal como foi entendido pelo Tribunal de Segunda Instância no Processo n.º 621/2006.

que assegure uma plena tutela das liberdades das gentes de Macau⁽²⁴⁾, fosse porventura um outro entendimento, que olhando para os trabalhos preparatórios e atendendo ao espírito da lei considerasse que a dispensa de patrocínio judiciário se deverá encontrar implicitamente junto da redacção do artigo 12.º da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio. Efectivamente, a grande simplificação e desformalização processual de que se fez uso para efeitos da regulação do recurso especial previsto para tutela do exercício dos direitos de reunião e manifestação, inclusive ter-se permitido a possibilidade do recurso vir a ser “minutado sem dependência de artigos”, sugere que não se tenha que recorrer obrigatoriamente a um técnico de direito, mas que a petição de recurso possa ser formulada pelo próprio particular.

A articulação das peças processuais é uma técnica que determina que se enumere e alegue sistemática e ordenadamente os factos relevantes e os argumentos de direito avançados por cada parte para a boa decisão da causa. Tal visa racionalizar a tramitação processual e facilitar a análise da questão de fundo pelo tribunal competente. Permitir que não se faça uso de alegações por artigos irá dificultar a discussão do fundo da causa e apenas fará sentido na medida em que se consinta que um não jurista, que não saiba articular convenientemente as suas alegações, venha a formular uma petição de recurso.

Como já foi afirmado, em estudos realizados pela assessoria da Assembleia Legislativa, no que diz respeito ao recurso previsto na Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio:

“Neste caso concreto estamos perante um recurso especial cujo objecto é a defesa de um importante direito fundamental, o direito de manifestação e de reunião, cuja tutela efectiva não é compatível com os meios processuais normais. Por via disso é que o legislador consagrou no artigo 12.º um procedimento processual simplificado, *desnormalizado e de matriz sumariíssima* de modo a, em tempo útil, ser possível garantir a tutela do direito quando este estivesse posto em causa. Com efeito, se não houvesse um procedimento especial e célere previsto seria fácil imporem-se restrições ilegítimas e desproporcionadas *jogando* com a demora natural dos processos judiciais *normais*.

(...)

⁽²⁴⁾ Tendo em conta os atrasos que a constituição de mandatário judicial poderá implicar, nomeadamente se for necessário fazer uso do regime de nomeação de patrocínio oficioso (que se encontra actualmente regulado pelo Decreto-Lei n.º 41/94/M, de 1 de Agosto), que em casos limite poderão comprometer o exercício dos próprios direitos fundamentais cuja tutela se visa obter, por mero decurso do tempo e perda de oportunidade para a reunião ou manifestação decorrer na data agendada.

Por outro lado, a própria desformalização do processo prevista no artigo 12.º indicia a não obrigatoriedade de patrocínio judiciário neste recurso especial de tutela dos direitos de reunião e de manifestação. Se assim não fosse não se compreenderia que *o recurso possa ser interposto directamente, minutado sem dependência de artigos, processado com dispensa de pagamento prévio de preparos e com indicação de todas as diligências de prova*. Deste enquadramento normativo parece resultar a intenção clara de simplificação de procedimentos e de requisitos e, particularmente, da não exigência de mandatário judicial.”⁽²⁵⁾

Em sentido próximo, em reforço desta segunda posição interpretativa que parece dever prevalecer, poderá ser entendido que, quando o artigo 12.º, n.º 2 refere que o recurso possa ser “interposto directamente”, que tal não implique apenas que neste campo não possa ser exigida uma impugnação administrativa necessária⁽²⁶⁾, permitindo-se a impugnação contenciosa imediata do acto lesivo do direito de reunião e manifestação. Mas que também se deva entender, numa interpretação mais abrangente do sentido literal destas expressões, que o próprio interessado possa interpor pessoalmente este recurso contencioso especial, sem necessidade de ser representado por advogado.

O projecto de lei que se encontra em apreciação visa precisamente esclarecer esta questão, afastando a hesitação que se veio a verificar relativamente à necessidade de se constituir mandatário judicial no processo especial de tutela dos direitos de reunião e manifestação. É de saudar esta iniciativa legislativa que em boa hora veio a contribuir para o aperfeiçoamento e esclarecimento do ordenamento jurídico vigente.

VII

A Dispensa de Articulação pela Administração Pública

Aquando da discussão e análise do presente projecto de lei perante a 3.ª Comissão Permanente veio a considerar-se que se deveria vir a dispensar a Administração Pública de apresentar as suas alegações através de artigos. Apesar deste ponto não ter sido inteiramente pacífico, acabou por prevalecer o entendimento que o pleno respeito pela igualdade processual que as partes devam ocupar no contencioso administrativo deveria determinar que não se deva exigir à Administração Pública um ónus de articulação do qual o particular se encontra expressamente dispensado. Em sentido favorável a esta linha de ideias poderia ainda ser avançado que o prazo de resposta atribuído à entidade recorrida, de apenas 48 horas (artigo 12.º, n.º 3 da Lei n.º 2/93/M, de

⁽²⁵⁾ Vide análise preliminar realizada para efeitos do projecto de lei intitulado “Alterações ao Código de Processo Administrativo Contencioso”, págs. 5-6.

⁽²⁶⁾ Vide artigo 28.º, n.º 1 do CPAC.

17 de Maio), é extremamente curto e poderá dar azo a que razoavelmente se permita uma maior desformalização e simplificação também das alegações da Administração Pública.

No entanto, tal oferece também algumas desvantagens, visto que a simplificação processual que as partes possam beneficiar, e que seja decorrente da dispensa da necessidade de articularem as suas peças processuais, irá determinar um esforço adicional do tribunal competente em filtrar, identificar e relacionar aquilo que as partes alegaram de forma livre e desarticulada. O principal risco que se pode apontar a esta opção legislativa passará, portanto, por passar a ser o tribunal a ter de se ocupar daquilo que foi dispensado às partes. O que poderá ser contraproducente atendendo ao apertado prazo decisório, de apenas 5 dias (artigo 12.º, n.º 3 da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio), a que este se encontra sujeito. Por outro lado, sempre que tal seja absolutamente imprescindível o tribunal poderá vir a ter que solicitar às partes os esclarecimentos necessários à boa compreensão das alegações e poderá mesmo, em determinados casos, ver-se forçado a solicitar o aperfeiçoamento das peças processuais apresentadas pelas partes, por o seu sentido não ser de todo apreensível a partir da sua mera leitura. Tal poderá implicar evidentes prejuízos para a celeridade e urgência na decisão da causa.

Ainda que se possa considerar que o impacto desta alteração legislativa poderá não ser muito significativo, uma vez que se poderá porventura antecipar que a Administração Pública, que se faz representar judicialmente por licenciados em direito⁽²⁷⁾, raramente venha a fazer uso desta dispensa de articulação, visto que há vantagens claras em se continuar a fazer uso da técnica de articulação nas suas alegações, que ficarão assim mais claras e compreensíveis. Havendo evidentemente uma vantagem para a dialéctica e discussão processual que a Administração Pública, ainda que dispensada de um dever de articulação, continue sempre que possível a apresentar a sua contestação de forma articulada, permitindo que o tribunal se possa mais facilmente debruçar sobre a matéria de fundo e exercer plenamente o seu papel de garante dos direitos fundamentais.

VIII O Tribunal Competente

Um outro ponto que merece ser considerado, ainda que o texto da iniciativa legislativa não lhe faça uma menção expressa, mas que foi alvo de uma referência sucinta aquando da apresentação oral, na generalidade, do actual projecto de lei em plenário, prende-se com a necessidade de actualizar a

⁽²⁷⁾ Vide artigo 4.º, n.º 3 do CPAC.

referência que se encontra no artigo 12.º, n.º 1 da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, ao “Tribunal Superior de Justiça”⁽²⁸⁾.

O Tribunal Superior de Justiça era a mais alta instância localizada em Macau antes da transferência de soberania⁽²⁹⁾, funcionando em muitos casos como um “verdadeiro tribunal de última instância”⁽³⁰⁾, tendo sido abolido logo após a reunificação com a entrada em vigor da Lei de Bases da Organização Judiciária, aprovada pela Lei n.º 9/1999, de 20 de Dezembro, que reformulou profundamente a organização judiciária de Macau.

A Lei de Reunificação, aprovada pela Lei n.º 1/1999, de 20 de Dezembro, veio a esclarecer que a utilização da expressão “Tribunal Superior de Justiça” deveria ser interpretada como fazendo referência ao Tribunal de Segunda Instância (anexo IV, n.º 3). Esta opção legislativa implicaria, portanto, que a referência que se encontra no artigo 12.º, n.º 1 da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, aparentemente se deveria entender como reportando-se ao Tribunal de Segunda Instância e não ao Tribunal de Última Instância⁽³¹⁾, que ocupa actualmente o lugar de topo na hierarquia judiciária de Macau.

No entanto, ainda que o sentido literal da Lei n.º 1/1999, de 20 de Dezembro, seja favorável a que deva ser o Tribunal de Segunda Instância a conhecer dos processos especiais que visam assegurar o exercício dos direitos de reunião e manifestação, ainda assim a questão poderá ser menos pacífica do que porventura se poderá pensar⁽³²⁾. Merece ser sublinhado que este recurso visa assegurar a tutela de direitos fundamentais, ocupando assim uma dignidade e relevância muito particular, o que justificaria que a sua apreciação viesse a ocorrer pelo tribunal de topo da organização judiciária de Macau.

⁽²⁸⁾ O texto legal actualmente vigente determina que “Das decisões das autoridades que não permitam ou restrinjam a realização de reunião ou manifestação, cabe recurso para o Tribunal Superior de Justiça, a interpor por qualquer dos promotores no prazo de 8 dias contados da data do conhecimento da decisão impugnada” (artigo 12.º, n.º 1 da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio).

⁽²⁹⁾ O Tribunal Superior de Justiça foi criado pela Lei n.º 112/91, de 29 de Agosto, que aprovou a Lei de Bases da Organização Judiciária de Macau, visando autonomizar a organização judiciária de Macau.

⁽³⁰⁾ Vide preâmbulo do Decreto-Lei n.º 17/92/M, de 2 de Março.

⁽³¹⁾ Este foi o entendimento manifestado pelo Tribunal de Última Instância (Processo n.º 43/2006).

⁽³²⁾ O próprio Tribunal de Última Instância já reconheceu, em acórdão relativo a outra matéria (Processo n.º 1/2001), que as inúmeras referências ao Tribunal Superior de Justiça que encontramos na legislação avulsa deverão ser entendidas à luz da distribuição de competências operada com a entrada em vigor da Lei de Bases da Organização Judiciária, aprovada pela Lei n.º 9/1999, de 20 de Dezembro. Para mais desenvolvimentos sobre este ponto, em sentido próximo ao exposto, Vide Paulo Cardinal, *Algumas Notas sobre os Direitos de Reunião e de Manifestação e a Tutela Judicial Especial de um Amparo Inominado*, O Amparo de Direitos Fundamentais – Estudos Vários, IIJ-UNAM, págs. 9-11.

E de resto, esta foi uma opção legislativa que estava manifestamente subjacente aos trabalhos preparatórios que informaram a aprovação da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, tendo-se mesmo afirmado em plenário que “por uma questão de dignidade, a matéria deveria ser julgada, desde logo, pelo Tribunal Superior de Justiça” para evitar que “houvesse uma primeira decisão e depois um recurso para o Tribunal Superior de Justiça”⁽³³⁾. Tendo sido acrescentado esclarecedoramente durante o debate parlamentar que “O que está em causa é o efeito útil. (...); pretende-se dignificar o processo e há uma certa identidade de soluções com o contencioso eleitoral. Assim, há um prazo para os actos serem cometidos e quer-se que, em última instância, o tribunal máximo decida”⁽³⁴⁾.

O tribunal máximo da organização judiciária de Macau era, à data, o Tribunal Superior de Justiça, e é hoje, como bem se sabe, o Tribunal de Última Instância. Assim sendo, está de acordo com a intenção legislativa e com o espírito da lei, e mesmo com uma certa ideia de especial dignidade que merece a garantia dos direitos fundamentais, que seja o tribunal de topo da hierarquia dos tribunais a conhecer deste recurso especial.

A atribuição de competências em primeira instância ao Tribunal de Última Instância no campo da garantia dos direitos fundamentais, tendo em devida atenção o especial relevo que a tutela destas matérias merece, é um lugar comum no nosso ordenamento jurídico. Tal acontece, nomeadamente, no que diz respeito ao recurso de *habeas corpus*, onde ainda se encontra a referência ao “Tribunal Superior de Justiça” no texto do Código de Processo Penal⁽³⁵⁾, ainda que tal não suscite qualquer dúvida, uma vez que esta competência está atribuída ao Tribunal de Última Instância por lei expressa⁽³⁶⁾.

De resto, em lugar próximo, esta é a solução legal adoptada no que diz respeito ao recurso contra a violação de direitos fundamentais garantidos na Lei da Protecção de Dados Pessoais, aprovada pela Lei n.º 8/2005, de 22 de Agosto, que deverá ser sempre interposto junto do Tribunal de Última Instância

⁽³³⁾ Foi também dito que “No fundo, também lançámos mão de um sistema que vigora em matéria eleitoral, ou seja, da rapidez do julgamento desse tipo de recurso. Considerada a dignidade da questão, achamos que deveria ser posta directamente no Tribunal Superior de Justiça que já está em funcionamento”, Vide Colectânea de Leis Regulamentadoras de Direitos Fundamentais, Vol. I, *Direito de Reunião e de Manifestação*, acessível em http://www.al.gov.mo/lei/col_lei-01/col_po.htm.

⁽³⁴⁾ Vide Colectânea de Leis Regulamentadoras de Direitos Fundamentais, Vol. I, *Direito de Reunião e de Manifestação*, acessível em http://www.al.gov.mo/lei/col_lei-01/col_po.htm.

⁽³⁵⁾ Artigos 204.º, n.º 1, 206.º, 207.º, n.ºs 1, 2 e 6 e 208.º do CPP.

⁽³⁶⁾ Artigo 44.º, n.º 2, alínea 10) da Lei de Bases da Organização Judiciária, aprovada pela Lei n.º 9/1999, de 20 de Dezembro.

(artigo 29.º, n.º 1)⁽³⁷⁾. Mas também ocorre no recurso interposto no campo do direito eleitoral, tal como acontece ao abrigo da Lei do Recenseamento Eleitoral, aprovada pela Lei n.º 12/2000, de 18 de Dezembro, alterada pela Lei n.º 9/2008, de 25 de Agosto⁽³⁸⁾, da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa, aprovada pela Lei n.º 3/2001, de 5 de Março, alterada pela Lei n.º 11/2008, de 6 de Outubro⁽³⁹⁾, e da Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo, aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 5 de Abril, alterada pela Lei n.º 12/2008, de 6 de Outubro⁽⁴⁰⁾, onde o conhecimento do contencioso relativo às matérias de maior dignidade compete ao Tribunal de Última Instância⁽⁴¹⁾. Sublinhe-se, de resto, que se afirma mesmo explicitamente que o recurso de decisões que “não permitam ou restrinjam a realização de reunião ou manifestação” com fins eleitorais durante o período de campanha eleitoral para a Assembleia Legislativa compete ao Tribunal de Última Instância (artigo 78.º, n.º 8 da Lei n.º 3/2001, de 5 de Março, alterada pela Lei n.º 11/2008, de 6 de Outubro). O que corresponde a uma regulação legal perfeitamente análoga à que agora se encontra em apreciação.

Neste contexto, perante as dúvidas que, razoavelmente, se podem suscitarem sobre este ponto, foi julgado oportuno, aquando dos presentes trabalhos legislativos, vir a actualizar-se a referência legal ao “Tribunal Superior de Justiça” que actualmente se encontra no artigo 12.º, n.º 1 da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, passando a mencionar-se explicitamente que o tribunal competente para conhecer destes recursos especiais seja o “Tribunal de Última Instância”. Ficando assim resolvida pela via legislativa quaisquer hesitações que pudessem decorrer do confronto do sentido literal da Lei n.º 1/1999, de 20 de Dezembro,

⁽³⁷⁾ Tendo sido considerado que o “recurso é interposto logo para o Tribunal de Última Instância não seguindo, pois, as normais vias de recurso, ou seja é um recurso *per saltum*, no sentido de dispensar por completo o esgotamento prévio de quaisquer outras vias impugnatórias ou de recurso, seja ordinário ou extraordinário. Por outro lado, como se vê pelo silêncio da norma não se aplicam aqui quaisquer limitações de alçada dada a natureza do recurso consubstanciado num processo jurisdicional especial de tutela de direitos fundamentais”, Vide Parecer n.º 3/II/2005 da 3.ª Comissão Permanente, de 28 de Julho de 2005, ponto IV, análise ao artigo 29.º do projecto (acessível em http://www.al.gov.mo/lei/col_lei-08/po/3.htm).

⁽³⁸⁾ Vide artigo 26.º da Lei n.º 12/2000, de 18 de Dezembro, alterada pela Lei n.º 9/2008, de 25 de Agosto.

⁽³⁹⁾ Vide artigos 36.º, 55.º, 78.º, n.º 8, 86.º e 139.º da Lei n.º 3/2001, de 5 de Março, alterada pela Lei n.º 11/2008, de 6 de Outubro.

⁽⁴⁰⁾ Vide artigos 97.º, 98.º, 101.º, n.º 2 e 157.º, n.º 3 da Lei n.º 3/2004, de 5 de Abril, alterada pela Lei n.º 12/2008, de 6 de Outubro.

⁽⁴¹⁾ O Tribunal de Última Instância é ainda competente, nomeadamente, para conhecer do contencioso eleitoral relativo ao Conselho dos Magistrados Judiciais e ao Conselho dos Magistrados do Ministério Público (artigo 44.º, n.º 2, alínea 11) da Lei de Bases da Organização Judiciária, aprovada pela Lei n.º 9/1999, de 20 de Dezembro, alterada pela Lei n.º 9/2004, de 16 de Agosto).

com a *ratio legis* inerente à Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, ficando salvaguardada a opção legislativa mais coerente com o ordenamento jurídico vigente.

IX

Consulta da Associação dos Advogados de Macau

A Associação dos Advogados de Macau deverá ser obrigatoriamente consultada para se pronunciar sobre as propostas ou projectos de diplomas legais “que regulem a organização judiciária, o exercício da advocacia, o processo civil e o processo penal” (artigo 30.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 31/91/M, de 6 de Maio).

Em termos gerais, estamos perante um conjunto de matérias que afectam directamente o funcionamento dos tribunais, os regimes processuais gerais e o exercício da advocacia, para as quais os advogados poderão seguramente contribuir muito substancialmente, fazendo-se apelo ao conhecimento e experiência que tenham da prática da aplicação do direito vigente, apontando para as dificuldades que a interpretação das leis vigentes tenha suscitado e sugerindo as soluções que se entendam serem oportunas.

O projecto de lei que se encontra em apreciação veio a determinar explicitamente que não seja necessário constituir mandatários judiciais nos processos especiais para a tutela dos direitos de reunião e manifestação. Ainda que se possa pensar que a presente intervenção legislativa apenas pretenda esclarecer o teor das disposições legais já vigentes, como decorre da sua Nota Justificativa, não deixa de ser verdade que a matéria em questão se reporta ao “exercício da advocacia”. Assim sendo, está em causa a introdução de uma regra especial que irá afastar a imposição genérica que determina que o particular se deva fazer representar em tribunal por intermédio de um técnico de direito.

Para este efeito, foi diligenciada a audição da Associação dos Advogados de Macau, para que esta associação profissional se pronunciasse sobre aquilo que considerar ser conveniente no que diz respeito à matéria que está a ser alvo de tratamento ao abrigo deste projecto de lei. Ainda que a grande urgência da presente iniciativa legislativa não se compadeça com um compasso de espera excessivamente moroso, nomeadamente no que diz respeito a este processo de auscultação da Associação dos Advogados de Macau.

X

Apreciação na Especialidade

No que diz respeito à apreciação do presente projecto de lei na especialidade, a 3.ª Comissão Permanente beneficiou da elevada qualidade das justificações contidas na Nota Justificativa e da redacção clara das normas que foram apresentadas à sua consideração.

No âmbito da análise a ser realizada, nos termos previstos no artigo 117.º do Regimento da Assembleia Legislativa, a Comissão deverá apreciar a adequação das soluções avançadas com os princípios subjacentes ao presente projecto de lei, procurando ainda assegurar a sua perfeição técnico-jurídica. Neste contexto, a Comissão achou por bem introduzir pequenos ajustamentos no texto do projecto de lei em análise.

Assim:

Artigo 12.º, n.º 1 — Tribunal Competente — Importa actualizar a referência ao “Tribunal Superior de Justiça” que se encontra previsto no texto legal deste número. Após cuidada análise desta questão a Comissão considerou que a melhor opção legislativa aponta para que seja o Tribunal de Última Instância a ter competência para conhecer do recurso especial para a tutela dos direitos fundamentais de reunião e manifestação. O texto da norma veio a ser alterado de acordo com esta orientação.

Artigo 12.º, n.º 3 — Dispensa de Articulação — Após um debate aprofundado e minucioso foi entendido pela Comissão que a dispensa de articulação prevista para os particulares também se deveria estender às alegações da autoridade recorrida. O texto da norma veio a ser alterado de acordo com esta orientação.

Artigo 12.º, n.º 4 — Dispensa de Mandatário Judicial — Por razões de boa sistemática veio a entender-se que a referência expressa a que a constituição de mandatário judicial não é obrigatória deveria ser introduzida no número derradeiro do artigo em análise. A redacção do preceito manteve-se no original do projecto de lei, apenas foi alterada a sua ordem.

Para facilitar a votação em Plenário do projecto de lei com as alterações propostas pela 3.ª Comissão Permanente, nos termos do artigo 104.º, alínea c) do Regimento da Assembleia Legislativa, junta-se um novo texto integral devidamente assinalado enquanto Anexo deste parecer.

XI

Conclusão

Em conclusão, apreciado e analisado o projecto de lei sobre a alteração à Lei n.º 2/93M, de 17 de Maio, relativa ao direito de reunião e manifestação, conclui-se que o mesmo reúne os requisitos necessários para ser apreciado e votado, na especialidade, pelo Plenário da Assembleia Legislativa.

Macau, aos 9 de Dezembro de 2008.

A Comissão, Cheang Chi Keong (Presidente), Philip Xavier (Secretário), Ho Teng Iat, Kou Hoi In, Victor Cheung Lup Kwan, Iong Tou Hong, José Maria Pereira Coutinho, Leong On Kei, Lee Chong Cheng.

ANEXO

Região Administrativa Especial de Macau Lei n.º /2008

Alteração à Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio — «Direito de Reunião e Manifestação» (Projecto de Lei)

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

Artigo 1.º Alteração à Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio

O artigo 12.º da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, passa a ter a seguinte redacção:

«Artigo 12.º (Recurso)

1. Das decisões das autoridades que não permitam ou restrinjam a realização de reunião ou manifestação, cabe recurso para o Tribunal de Última Instância, a interpor por qualquer dos promotores no prazo de 8 dias contados da data do conhecimento da decisão impugnada.
2. [...].
3. A autoridade recorrida é citada para responder, querendo, no prazo de 48 horas, sem dependência de artigos, sendo a decisão proferida nos 5 dias imediatos.
4. Não é obrigatória a constituição de mandatário judicial.»

Artigo 2.º
Republicação

É republicada a Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, com a alteração agora introduzida.

Artigo 3.º
Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Aprovada em [dia] de [mês] de 2008.

A Presidente da Assembleia Legislativa, *Susana Chou*.

Aprovada em [dia] de [mês] de 2008.

Publique-se.

O Chefe do Executivo, *Ho Hau Wah*.

Extracção parcial do Plenário de 10 de Novembro de 2008

Presidente Susana Chou: Srs. Deputados:

Está terminado o período de antes da Ordem do Dia. Vamos passar para o 1º ponto da Ordem do Dia que é a apresentação, discussão e votação na generalidade do projecto de lei intitulado “Alteração à Lei n.º 2/93/M ‘Direito de Reunião e Manifestação’”. Agora, vou convidar o primeiro subscritor a apresentar o projecto, qual de vocês vai apresentá-lo? Tem a palavra o Sr. Deputado Leonel Alves.

Leonel Alves: Sr^a. Presidente, Srs. Deputados.

Boa tarde!

O primeiro projecto a ser apresentado hoje tem por título “Alteração à Lei n.º 2/93/M” e esta lei refere-se ao direito de reunião e de manifestação. A causa mais próxima para a subscrição e apresentação deste projecto sem dúvida tem a ver com uma iniciativa de colegas deputados, iniciativa esta consubstanciada no projecto com a denominação “Alteração ao Código do Processo Administrativo Contencioso”. Por razões extensamente explicitadas, entendeu-se, de uma maneira geral, que esta matéria deve ser regulada em sede própria e não no Código do Processo Administrativo Contencioso, e a sede própria é, sem dúvida, a própria Lei 2/93/M.

Como sabemos, existem, com a redacção actual, dado o artigo 12º, existem, todas elas interpretações diferentes e legítimas... A Assembleia Legislativa não está para sufragar nenhuma dessas teses jurídicas ou doutrinárias... a Assembleia Legislativa deve, sim, fazer a sua opção política sobre este assunto, que é a dispensa ou não dispensa de patrocínio judiciário, em sede de recurso de matérias respeitantes a actos de reunião e de manifestação.

A decisão política que sugerimos à Assembleia Legislativa para decidir e aprovar tem a ver com aquilo que julgamos ser os pressupostos da própria lei em discussão. Isto é, em matéria de recurso, procurou-se inserir um esquema de máxima simplicidade... chamaria simplificação processual total... e também imprimir a estes recursos o máximo de urgência, daí que se compreende que a letra da lei fala em prazos muito curtos para a prolação da decisão por parte do órgão judicial e também se refere à simplicidade processual com a dispensa de articulados, portanto, apresentação do requerimento sem dependência de

artigos, prevendo ir mais longe, autorizando a dispensa de pagamento prévio de preparos.

Nós consideramos que o critério de simplicidade, por um lado, e o critério de urgência, por outro, nos leva a inculcar que a melhor decisão política, dada a relevância do assunto em causa, obriga a que o interessado possa apresentar o seu recurso com ou sem intervenção de um perito na matéria, que é o advogado, neste caso concreto.

Parece-me que esta é a solução política mais clara e mais coadunável com a filosofia subjacente ao diploma aprovado em 1993. Por isso é que tomámos a iniciativa de sugerir à Assembleia Legislativa a apreciação desta matéria, na sequência imediata da iniciativa dos colegas, e também, como causa mais remota, é um assunto que, entre nós, tem sido abordado, discutido, e sempre considerámos que a melhor solução política, repito, política, e não jurisprudencial ou doutrinária, todas elas são legítimas, como disse há instantes, mas cabe a nós ver qual é a melhor solução para protecção dos direitos dos residentes de Macau, no respeitante a este assunto.

Dá que, muito simplesmente, sugerimos o aditamento de um novo número no artigo 12.º, que passa a ser o n.º 4, em que, muito simplesmente, se diz que não é obrigatória a constituição de mandatário judicial, para os assuntos abordados por este artigo 12.º.

Aproveitaria para dizer mais o seguinte: cremos que, em sede — caso o plenário acolha esta nossa iniciativa — em sede de comissão poderemos ir um bocadinho mais além. No artigo 12.º, no seu número 1, faz-se referência que o recurso deve ser dirigido para o Tribunal Superior de Justiça. Ora, em 1993, era o tribunal de instância máxima no território de Macau.

Nós, propositadamente, não quisemos mexer neste n.º 1, sem deixar, todavia, de esperar que, em sede de comissão, este assunto também fosse apreciado e fosse decidido. O que quer dizer isto de Tribunal Superior de Justiça? Se, por um lado, olharmos para a Lei de Reunificação, haverá aqui uma remissão para o Tribunal de Segunda Instância.

Mas há também, com toda a legitimidade, confesso, que entendo que, em matéria de tão grande relevância e em que se exige uma decisão rápida, deverá ou não intervir logo o Tribunal de Última Instância, evitando assim arrastamento processual, com recursos de uma para a outra instância?

Trata-se, sem dúvida, de uma questão interessante, uma questão com o seu relevo político, creio que, em sede mais alargada, os proponentes mais os membros da comissão encarregue de tratar deste assunto, poderemos encontrar a melhor solução para a protecção dos direitos dos residentes.

Eis o que me apraz registar neste momento, estamos todos disponíveis a prestar todos e quaisquer esclarecimentos que os colegas entenderem fazê-lo. Muito obrigado, Sr^a. Presidente.

Presidente: Alguém pretende pronunciar-se sobre o presente projecto na generalidade? Não? Tem a palavra o Sr. Deputado Ng Kuok Cheong.

Ng Kuok Cheong: Na generalidade, sou a favor deste projecto de lei, quanto à não obrigatoriedade de constituição de mandatário judicial para recursos. Por mim, seria também a favor se os recursos pudessem ser dirigidos para o Tribunal de Última Instância.

Obrigado.

Presidente: Quanto ao último assunto referido, o Sr. Deputado Leonel Alves já esclareceu que este projecto de lei visa apenas alterar o artigo 12.º. O subscritor já deixou claro que esse assunto poderá ser apreciado e discutido em sede de comissão. Mas do artigo em causa não consta esse assunto, porque este projecto de lei visa apenas alterar o artigo 12.º. Portanto, embora os outros assuntos previstos no artigo 12.º não tenham sido modificados pelos subscritores, o que não significa que os mesmos não possam ser discutidos em sede de comissão. O artigo deste projecto de lei ora em apreciação não abrange esse assunto, portanto, quero saber se mais alguém pretende pronunciar-se sobre esta alteração ao artigo 12.º da Lei n.º 2/93/M. Caso contrário, vamos votar na generalidade. Srs. Deputados, procedam à votação.

(Decurso da votação)

Presidente: Votação terminada — aprovado.

Extracção parcial do Plenário de 18 de Dezembro de 2008

Presidente Susana Chou: Srs. Deputados:

Passemos ao terceiro ponto da Ordem do Dia, que é um projecto de lei apresentado pelos Deputados à AL, de alteração à Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio — Direito de Reunião e Manifestação.

Vou dar a palavra ao Sr. Presidente da Comissão, para apresentar os trabalhos realizados pela Comissão. Faça favor de intervir.

Cheong Chi Keong: Obrigado, Sr.^a Presidente.

Sr.^a Presidente, caros colegas:

Os Deputados Leonel Alves, Kou Hoi In, Philip Xavier, Chui Sai Cheong, Fong Chi Keong, Chan Meng Kam, Iong Weng Ian, Leong Iok Wa e Chan Chak Mo apresentaram, em 3 de Novembro do presente ano, um projecto de lei de alteração à Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, relativa ao “Direito de Reunião e de Manifestação”, o qual, após aprovação na generalidade pelo plenário da Assembleia Legislativa realizado a 10 de Novembro de 2008, foi enviado pela Senhora Presidente à 3.^a Comissão Permanente para apreciação na especialidade e emissão do respectivo parecer até ao dia 10 de Dezembro de 2008.

Para o efeito, efectuou a 3.^a Comissão Permanente diversas reuniões, designadamente em 17 de Novembro, 4 e 9 de Dezembro, tendo nesta última concluído e assinado o respectivo parecer que foi entretanto submetido à Senhora Presidente da Assembleia Legislativa, que nesse mesmo dia o distribuiu a todos os Deputados.

Permitam-me agora prestar alguns esclarecimentos, focando três aspectos:

1 — A presente iniciativa legislativa projecta apenas o aditamento de um novo número 3 ao artigo 12.º da Lei n.º 2/93/M, inscrevendo expressamente que, das decisões das autoridades que não permitam ou restrinjam a realização de reunião ou manifestação, cabe recurso para o Tribunal, a interpor pelos promotores e sem a obrigatoriedade de constituição de mandatário judicial; é de salientar que aquando da apreciação na especialidade, a Comissão entendeu necessário alterar a expressão “Tribunal Superior de Justiça”, contida no n.º 1

do artigo 12.º, aliás, uma questão que também tinha sido abordada aquando da sessão plenária que aprovou na generalidade o presente projecto de lei. Neste contexto, durante a análise aprofundada realizada pela Comissão, considerou-se oportuno aproveitar a oportunidade para proceder à alteração da referida expressão para “Tribunal de Última Instância”.

2 — Aquando da discussão e análise do presente projecto de lei no seio da 3.ª Comissão Permanente, considerou-se também que se deveria dispensar a Administração Pública de apresentar as suas alegações através de artigos, o que já acontece com a minutação do recurso pelos particulares. Deste modo, foi proposto pela Comissão que fosse introduzida a alteração ao n.º 1 do artigo 12.º, no sentido de permitir à Administração Pública minutar o recurso sem dependência de artigos.

3 — Em resultado das duas alterações referidas, o novo n.º 3 do artigo 12.º da Lei n.º 2/93/M passa então a n.º 4. De referir ainda que, por forma a facilitar tanto o debate como a votação do Plenário às alterações propostas pela 3.ª Comissão Permanente, resolveu-se incluir o texto do projecto de alteração sob a forma de anexo no presente parecer desta Comissão, para apreciação dos senhores Deputados.

Senhora Presidente,
Senhores Deputados.

Em conclusão, apreciado e analisado o presente projecto de alteração à lei, conclui-se que o mesmo reúne os requisitos necessários para ser apreciado e votado, na especialidade, por este Plenário.

Obrigado.

Presidente: Gostava de perguntar aos Srs. Deputados, no debate na especialidade desta proposta de lei, que só tem 3 artigos... Quem quer opinar sobre a versão final submetida pela comissão? Foram introduzidas algumas alterações à versão inicial. Tem a palavra o Sr. Deputado Ng Kuok Cheong.

Ng Kuok Cheong: Obrigado, Sr.ª. Presidente.

Mantenho a minha posição na votação na generalidade, que é apoiar esta proposta de lei. Dou o meu apoio porque o Tribunal Superior passa a ser Tribunal de Última Instância. Acho que isto vai de encontro à intenção inicial de alteração da lei do Direito de Reunião e Manifestação.

Obrigado.

Presidente: Tem a palavra o Sr. Deputado Leonel Alves.

Leonel Alves: Sr.ª Presidente, Srs. Deputados:

Também concordo com a proposta da comissão, porque, de facto, matéria desta importância, exigindo, por outro lado, o máximo de urgência para resolução de casos concretos, creio que a melhor solução, na senda do espírito que já estava no diploma vigente — só que na altura, quando foi aprovada a lei,

o tribunal superior que havia era o tribunal equivalente ao tribunal de segunda instância, em Macau — portanto, agora, estando já a funcionar em pleno o tribunal de última instância, seria mais apropriado recair esta competência sobre esta instância judicial.

O diploma é pequeno, basicamente são três artigos, não sei se a Sra. Presidente me permite agora falar algo sobre o artigo 2.º, ou se, quando chegarmos ao artigo 2.º é que seria mais apropriado tecer algumas considerações (...)

Sra. Presidente, se me permite, eu gostaria de sugerir qualquer coisa relativamente ao artigo 2.º. O artigo 2.º tem a ver com a republicação da lei. A republicação da lei exige não só a introdução do conteúdo do novo artigo 12.º, que estamos aqui a apreciar, mas também exige um esforço de adaptação da linguagem legal, sobretudo porque há terminologias que já não estão adequadas.

Quando se falava em câmaras municipais ou em órgãos municipais, hoje em dia, de acordo com a Lei n.º 17/2001, deve referir-se ao Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais. Quando outrora se falava em território, hoje em dia diz-se Região Administrativa Especial de Macau.

Portanto, a republicação deve também conter este esforço de adaptação terminológica, não só inserindo novo artigo, sobre recursos e dispensa ou não dispensa de advogados, o artigo 12.º, mas também tem que ter em conta a atualização da linguagem legal.

Dáí que, com a sugestão da assessoria, permitir-me-ia sugerir ao plenário que, no n.º 2, se dissesse: É republicada a Lei n.º 2/93/M de 17 de Maio com as adaptações decorrentes da Lei n.º 1/1999, que é a Lei da Reunificação, e a Lei n.º 17/2001, que é Lei que criou o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais.

É esta a sugestão ou a proposta que faria ao plenário. Muito obrigado, Sra. Presidente.

Presidente: Sr. Deputado Leonel Alves, pode passar a escrito a sua proposta, para todos lerem? Eu gostava de saber se é preciso definir um dia ou um prazo para essa republicação? Essa lei precisa de ser republicada, mas para isso precisamos de proceder a algumas adaptações. Compreendo a proposta do Sr. Deputado Leonel Alves e concordo com ele. Como esse é um trabalho nosso, precisamos ou não de definir uma data ou um prazo para concluir esse trabalho?

Leonel Alves: Sra. Presidente, se me dá licença, eu creio que é em simultâneo. O trabalho já foi feito, pela assessoria, se não estou em erro, onde se escrevia “órgãos municipais” ou “câmara municipal”, hoje diz-se Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, onde se dizia antigamente “Território de Macau”, diz-se hoje Região Administrativa Especial de Macau.

É só esta linguagem de precisão, linguagem de adaptação. Logo, a meu ver, em simultâneo com a publicação desta lei, poderá ser, em anexo, republicado todo o texto, integrando todos os artigos, deste diploma.

Presidente: Sr. Deputado Leonel Alves, pode passar a escrito a sua proposta? Vamos fazer um intervalo e depois vamos tratar da sua proposta.

Tem a palavra o Sr. Deputado Ieong Tou Hong.

Ieong Tou Hong: Obrigado, Sr.^a Presidente.

Em relação à proposta do Sr. Deputado Leonel Alves, eu dou o meu apoio. De facto, no debate em sede de comissão, eu já manifestei a minha opinião e repito agora que apoio a proposta pelo Sr. Deputado Leonel Alves.

Obrigado.

Leonel Alves: Sra. Presidente, a linguagem é muito simples: é tal e qual como está agora, é republicada a Lei n.º 2/93/M de 17 de Maio, e agora a parte nova é esta: “Com as adaptações decorrentes da Lei n.º 1/1999 e Lei n.º 17/2001”. É só isto. Além de citar os dois diplomas, Lei 1 e Lei 17, é só dizer “com as adaptações decorrentes”. Portanto, não vale a pena perder muito tempo, é só “com as adaptações decorrentes”.

Presidente: Srs. Deputados, gostava de perguntar se... O Sr. Deputado Leonel Alves apresentou uma proposta oral que consiste em remeter para dois diplomas ao artigo 2.º: a Lei da Reunificação e a Lei n.º 17... Sr. Deputado Leonel Alves, 17 e...?

Leonel Alves: É a Lei n.º 17/2001... É a lei que criou o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais...

Presidente: Está bem.

Se compreenderam, eu vou... Caso o projecto de lei seja aprovado, a comissão de redacção vai redigir a proposta dele. Caso não tenham compreendido, podem pedir a apresentação desta proposta por escrito.

Quero saber se compreenderam ou não. O Sr. Deputado Leonel Alves propôs a redacção do artigo 2.º — Republicação — citando a Lei da Reunificação e a Lei n.º 17/2001/M, que criou o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, bem como a adaptação da terminologia legal. Com a republicação desta lei, toda a terminologia legal deve ser adaptada. Por exemplo, a designação “Governador”, deve ser interpretada como o Chefe do Executivo. Este trabalho não foi feito, porque a lei não foi republicada. A Lei da Reunificação prevê essas novas adaptações de forma genérica. Onde aparece “Governador” deve ler-se, obviamente, “Chefe do Executivo”. Portanto, a republicação desta lei, deve levar em conta a situação actual, sem ser necessário consultar a Lei da Reunificação, para saber de que se trata.

Se não compreenderam... Tem a palavra o Sr. Deputado Chow Kam Fai.

Chow Kam Fai: Sr^a. Presidente:

O retorno à Pátria já fez nove anos. No meu entendimento, aplicam-se agora novas leis. Como já temos a Lei da Reunificação, acham que ainda é necessário acrescentar isto?

Presidente: Não é.

Chow Kam Fai: Parece que estamos agora no momento do retorno à Pátria. Por isso, fiquei confuso. Acho que isto não é importante, porque Macau já passou a ser uma Região Administrativa Especial, com as suas leis próprias. Portanto, qualquer lei que nós fizemos é dentro desse enquadramento. Há necessidade de acrescentar isto? Caso assim seja, no futuro, a Assembleia será obrigada a fazer este tipo de adaptações, porque este já é um precedente e isto preocupa-me.

Presidente: Isto não está errado, porque só alterámos um artigo desta lei. O que estamos a alterar é apenas um artigo da Lei sobre o Direito de Reunião e Manifestação. Após o retorno, nem todas as leis foram republicadas. Esta não foi republicada. No ano passado, alguns Srs. Deputados perguntaram porque é que nesta lei que está em vigor continua a aparecer a designação “Governador”, bem como outros termos. Na Lei da Reunificação — não me lembro qual é o artigo — diz-se: a designação “Governador” deve ser interpretada como “Chefe do Executivo” e o “Secretário-Adjunto” deve ser entendido como “Secretário”. Quando procedemos à alteração de um ou dois artigos de uma lei — ou seja, uma alteração parcial e não integral — e pretendemos republicá-la, precisamos de fazer essas adaptações. A situação é tão simples como isso. Se a lei não fosse republicada, e fizemos a alteração de um artigo dessa lei, essa lei ficava com uma página a mais, em comparação com a lei anterior. Esta é uma prática que já existe há anos. A Assembleia tem essa prática e o Governo também. É preciso fazer adaptações a qualquer lei que seja alterada e republicada. A proposta do Sr. Deputado Leonel Alves foi no sentido de especificar que esta lei é republicada porque contém designações constantes dos dois diplomas feitos depois do retorno à Pátria. Portanto, não é contraditório.

Gostava de perguntar se mais alguém quer opinar. Caso ninguém queira, e caso seja aprovado, vou encarregar a comissão de redacção de redigir o artigo 2.º. Bem, vamos votar, na especialidade, os três artigos ao mesmo tempo. Srs. Deputados, procedam à votação.

(Decurso da votação)

Presidente: Votação terminada — aprovados.