



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

1.ª COMISSÃO PERMANENTE

Parecer n.º 3/VI/2018

Assunto: Proposta de Lei intitulada “Alteração à Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio – Direito de Reunião e de Manifestação”

I

Introdução

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (adiante designada por RAEM) apresentou à Assembleia Legislativa, em 5 de Março de 2018, a proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio – Direito de Reunião e de Manifestação” (adiante designada por proposta de lei), a qual foi admitida, em 16 de Março, pelo Presidente da Assembleia Legislativa, nos termos regimentais, através do Despacho n.º 320/VII/2018.

A proposta de lei mencionada foi apresentada, discutida e aprovada na generalidade em reunião plenária da Assembleia Legislativa da RAEM, realizada no dia 3 de Abril de 2018. Em 3 de Abril, a proposta de lei foi distribuída à 1.ª Comissão Permanente para efeitos de apreciação na especialidade e emissão de parecer, com o prazo de apreciação de dois

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large signature at the top, a signature in the middle, and several smaller initials and signatures at the bottom.



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

meses, nos termos do Despacho do Presidente da Assembleia Legislativa n.º 401/VI/2018. Posteriormente, a requerimento da Comissão, foi autorizada a prorrogação do referido prazo por mais dois meses.

A Comissão, para o efeito, reuniu nos dias 17 de Abril, 2 de Maio, 15 de Junho e 13 de Julho de 2018 para proceder à análise da proposta de lei supra mencionada.

As reuniões dos dias 2 de Maio e 15 de Junho de 2018 contaram com a presença da Secretária para a Administração e Justiça, Sónia Chan Hoi Fan, do Director dos Serviços de Administração e Função Pública, Kou Peng Kuan, do Director dos Serviços de Assuntos de Justiça, Liu Dexue, do Presidente do Conselho de Administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, José Maria da Fonseca Tavares, do Assessor do Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça, Zhao Xiangyang, da Subdirectora dos Serviços de Assuntos de Justiça, Carmen Maria Chung, do Vice-Presidente do Conselho de Administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, Lei Wai Nong, do Segundo-Comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública, Wong Chi Fai, da Administradora do Conselho de Administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, em regime de substituição, To Sok I, do Chefe do Departamento do Desempenho e Funcionamento Organizacional da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, Wong Weng Chong, do Chefe do Departamento de Operações do Corpo de Polícia de Segurança Pública, Vong Vai Hong, e da Técnica-Superior da 2.ª Divisão de



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

Produção Legislativa da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça, Fong Meng Ian, entre outros representantes do Governo.

Os membros da Comissão e o proponente salvaguardaram a plena comunicação sobre a política legislativa consagrada na proposta de lei, tendo a assessoria da Assembleia Legislativa e o proponente salvaguardado uma eficaz concertação técnica. Com base no exposto, em 25 de Junho de 2018, o proponente apresentou uma versão alternativa da presente proposta de lei à Assembleia Legislativa.

Discutido o articulado e apreciadas a opção legislativa e as soluções sugeridas pela proposta de lei, a Comissão manifestou as suas opiniões e elaborou o presente parecer, nos termos do artigo 117.º do Regimento da Assembleia Legislativa.

II

Nota justificativa

Na Nota Justificativa, que acompanha a proposta de lei, o proponente aponta que, “[n]os termos da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, as pessoas ou entidades que pretendam realizar reuniões ou manifestações com utilização da via pública, de lugares públicos ou abertos ao público devem avisar, por escrito, o presidente do conselho de administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, dando o presidente do conselho de

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large signature and several smaller ones.



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

administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais imediato conhecimento ao comandante da Polícia de Segurança Pública dos avisos recebidos.

Tendo em consideração que a previsão das atribuições acima referidas visa principalmente defender a ordem e tranquilidade públicas, e atendendo à situação concreta, designadamente ao facto de o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais actualmente necessitar de notificar de imediato os avisos ao comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública, pois, por um lado, o Corpo de Polícia de Segurança Pública possui atribuições para garantir a ordem e tranquilidade públicas em reuniões e manifestações, incluindo assegurar a ordem durante o período de reunião e manifestação e, por outro lado, atendendo a que o Corpo de Polícia de Segurança Pública, caso necessário, tem o direito de impor normas restritivas às reuniões e manifestação nos termos da lei, é conveniente passar estas atribuições para o Corpo de Polícia de Segurança Pública, com vista a um melhor desempenho das respectivas tarefas, a garantir a ordem e segurança pública durante o período de reuniões e manifestações, bem como a elevar a eficiência de execução.

Para o efeito, é necessário efectuar uma revisão às normas em causa da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, passando as respectivas atribuições do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais para o Corpo de Polícia de Segurança Pública.”



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

III

Sugestões da proposta de lei

Artigo 1.º

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

Os artigos 5.º, 6.º e 8.º da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, alterada pela Lei n.º 7/96/M, de 22 de Julho, e Lei n.º 16/2008, e republicada pela Lei n.º 16/2008, passam a ter a seguinte redacção:

"Artigo 5.º

(Aviso prévio)

1. As pessoas ou entidades que pretendam realizar reuniões ou manifestações com utilização da via pública, de lugares públicos ou abertos ao público devem avisar, por escrito, o comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública, com a antecedência mínima de 3 dias úteis e a máxima de 15.

2. [...].

3. [...].

4. [...].

5. [...].

Handwritten signatures and initials on the right margin of the page.



Artigo 6.º

(Não permissão da reunião ou manifestação pretendida)

1. Se, por força do artigo 2.º, a reunião ou manifestação não for permitida, o comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública assim o comunicará por escrito, com expressa invocação das respectivas razões justificativas.
2. [...].
3. [...].

Artigo 8.º

(Imposição de restrições espaciais ou temporais)

1. No prazo e pela forma previstos no artigo 6.º, o comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública pode impor aos promotores restrições espaciais e temporais às reuniões ou manifestações, nos termos dos artigos 3.º e 4.º.
2. [...].
3. No prazo e pela forma previstos no número anterior, o Corpo de Polícia de Segurança Pública, fundado em razões de segurança pública devidamente justificadas, pode exigir que as reuniões ou manifestações respeitem uma determinada distância mínima das sedes do Governo e da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, dos edifícios afectos directamente ao funcionamento destes, das instalações dos tribunais e das autoridades policiais, dos estabelecimentos prisionais e das sedes de

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, a signature in the middle, and several initials below.



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

missões com estatuto diplomático ou de representações consulares,
sem prejuízo do disposto no artigo 16.º.

4. [...]”

Artigo 2.º

Revogação

É revogado o artigo 7.º da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio.

Artigo 3.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor 30 dias após a data da sua publicação.

IV

Apreciação na generalidade

Em sede da apreciação na generalidade, o assunto que foi discutido em primeiro lugar pela Comissão foi o seguinte: o âmbito do desenvolvimento dos trabalhos de apreciação na especialidade. Segundo algumas decisões judiciais do Tribunal de Última Instância (TUI), algumas questões relacionadas com a Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio são jurídicas, e vão ser tratadas ou resolvidas através do respectivo processo legislativo. Há quem entenda que se deve aproveitar esta oportunidade legislativa para proceder a uma revisão

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, several smaller ones in the middle, and a signature at the bottom.



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

global da Lei n.º 2/93/M, ou pelo menos para alertar o proponente para os respectivos problemas.

Face ao exposto, a resposta do proponente foi a seguinte: o Governo dá importância às questões relativas à legislação do direito de reunião e de manifestação apontadas nas decisões judiciais do TUI, e está disposto a ouvir as opiniões e sugestões dos diversos sectores da sociedade sobre a respectiva lei, e vai ponderar sobre isto e tomar como referência isto tudo aquando da futura alteração e revisão global da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio. No entanto, realça que o objectivo da apresentação da presente proposta de lei é apenas passar as respectivas atribuições do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM) para o Corpo de Polícia de Segurança Pública (CPSP), sem pretensão de envolver outros conteúdos da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio.

Houve membros da Comissão que mostraram preocupação com a discricionariedade excessiva do CPSP no processo de execução da lei, com a interpretação extensiva da lei, e com o estabelecimento de mais restrições face ao sentido literal dos artigos, por conseguinte entendem que devem ser revistas mais normas de carácter substancial da lei. No entanto, a maioria dos membros da Comissão concordou com o ponto de vista do proponente, isto é, que haja consenso básico reunido sobre a proposta de lei aquando da sua apreciação na generalidade pelo Plenário da Assembleia Legislativa, ou seja, a aceitação da solução apresentada pelo proponente, de que a proposta de lei

Handwritten signatures and initials on the right margin of the page.



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

se limita apenas a efectuar a transmissão de competências. Mais ainda, sabe-se que a abrangência excessiva de normas de carácter substancial da Lei n.º 2/93/M vai certamente tocar nas condições, nas exigências, nos procedimentos para o exercício do direito de reunião e do direito de manifestação dos residentes, etc., e se assim for, se não passar por uma ampla consulta de opiniões na sociedade, estar-se-á então a actuar em desconformidade com as exigências do procedimento de publicidade legislativa e de democracia. Para além disso, as alterações substanciais de normas poderão influenciar os diversos direitos fundamentais¹ dos residentes, e as questões a ponderar vão ser mais complexas, assim sendo, na falta de um amplo consenso social, não se deve, de facto e num curto espaço de tempo, desenvolver precipitadamente esse trabalho legislativo.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.

Assim sendo, a Comissão decidiu definir apenas como âmbito de apreciação na especialidade as matérias relativas à transmissão de competências, sem prejuízo de efectuar uma análise e aperfeiçoamento a nível técnico do conteúdo normativo proposto.

O proponente pretende, através da presente proposta de lei, alterar a Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, mas em termos gerais, as medidas legislativas propostas não envolvem matérias de carácter substancial da referida Lei, mas

¹ Os referidos direitos fundamentais incluem tanto o direito de reunião e o direito de manifestação como o direito à tranquilidade, o direito ao repouso e à diversão, o direito ao espaço de mobilização, etc. assim, há que ponderar a questão do equilíbrio entre os diversos tipos de direitos, não podendo o exercício de um determinado direito prejudicar ou impedir o exercício de um outro.



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

sim apenas a regulamentação das competências dos órgãos em questão. Mais concretamente, o proponente pretende apenas transferir, através da presente proposta de lei, as competências do presidente do conselho de administração do IACM para o comandante do CPSP, sem alargar nem reduzir o âmbito das respectivas competências.

Na Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, existem dois tipos de competências que pertencem a áreas distintas, o primeiro inclui as competências do presidente do conselho de administração do IACM e o outro as competências do comandante do CPSP. Os dois tipos de competências têm por função controlar adequadamente as actividades de reunião e de manifestação.

O pressuposto da legalidade e constitucionalidade deste tipo de controlo é a lei admitir que o exercício dos direitos de reunião ou manifestação pode ser restringido, limitado ou condicionado “nos casos previstos na lei”.² O n.º 2 do artigo 40.º da “Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China” admite que os direitos e as liberdades de que gozam os residentes de Macau podem ser restringidos “nos casos previstos na lei”. Da mesma forma, por um lado, o artigo 35.º da “Constituição da República Popular da China” prevê que, “Os cidadãos da República Popular da China gozam de liberdade de expressão, de imprensa, de associação, de reunião, de desfile e de manifestação.”, e por outro lado, o seu artigo 51.º prevê que “No exercício das suas liberdades e dos seus direitos os cidadãos

² N.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio.

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large signature at the top, a signature in the middle, and initials at the bottom.



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

da República Popular da China não podem atentar contra os interesses do Estado, da sociedade e da colectividade ou contra as legítimas liberdades e direitos dos outros cidadãos.”.

Em prol da regulamentação do exercício dos direitos fundamentais individuais dos residentes de Macau e do equilíbrio das diversas necessidades do exercício dos direitos por diferentes indivíduos, e tendo em conta a exigência da aplicação do “Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos” e do “Pacto sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais” na RAEM, o legislador da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, definiu as seguintes normas proibitivas, que obedecem, sem dúvida, às exigências previstas nas normas de natureza constitucional acima referidas³ :

“Artigo 2.º

(Reuniões e manifestações não permitidas)

Sem prejuízo do direito à crítica, não são permitidas as reuniões ou manifestações para fins contrários à lei.

Artigo 3.º

(Restrições espaciais)

³ Em relação à discussão da questão da constitucionalidade, vide Extracção parcial do Plenário de 1993, “Colectânea de Leis Regulamentadoras de Direitos Fundamentais: Direito de Reunião e de Manifestação”, Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, Abril de 2001, páginas 141 a 151.



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

Não é permitida a realização de reuniões ou manifestações com ocupação ilegal de lugares públicos, abertos ao público ou particulares.

Artigo 4.º
(Restrições temporais)

Não é permitida a realização de reuniões ou de manifestações entre as 0:30 e as 7:30 horas, salvo se realizadas em recinto fechado, em salas de espectáculos, em edifícios sem moradores ou, no caso de terem moradores, se forem estes os promotores ou tiverem dado o seu consentimento por escrito.”

O legislador reconhece que “todos os residentes de Macau têm o direito de se reunir, pacificamente e sem armas, em lugares públicos, abertos ao público ou particulares, sem necessidade de qualquer autorização”⁴. Mas a norma proibitiva supramencionada demonstra que não se deve efectuar uma leitura ilimitada da expressão “sem necessidade de qualquer autorização”. De acordo com os esclarecimentos do proponente, “os residentes de Macau têm liberdade de reunião ou manifestação, sem dependência, em princípio, da autorização de qualquer entidade, mas há que respeitar as limitações ou restrições impostas pela lei, nomeadamente, nos termos da regulamentação da lei vigente, não é permitida a realização de reuniões ou manifestações para fins contrários à lei, com ocupação ilegal de lugares públicos, abertos ao

⁴ N.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, sublinhado nosso.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.



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

público ou particulares, ou em determinado período. O local, a hora e o trajecto de reunião e manifestação sujeitam-se à imposição de limitações ou restrições, que decorre, principalmente, da necessidade de defender a segurança, ordem e tranquilidade públicas, bem como proteger os direitos e a liberdade de terceiros.”

Portanto, não se pode, de todo, exercer a bel prazer tal direito, devendo respeitar-se os devidos procedimentos de controlo prévios.

Os procedimentos definidos pelo legislador na Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, são constituídos por dois factores relevantes, isto é, o aviso prévio do interessado e o controlo imposto pelos respectivos órgãos: primeiro, quem pretende realizar reuniões ou manifestações com utilização da via pública, de lugares públicos ou abertos ao público deve avisar, por escrito, o presidente do conselho de administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, com a antecedência mínima de 3 dias úteis (quando as reuniões ou manifestações tenham carácter político ou laboral, a antecedência mínima é reduzida para 2 dias úteis.) e a máxima de 15.⁵

O aviso deve indicar o objecto ou fim da reunião ou manifestação pretendida e o dia, hora, local ou trajecto previstos para a sua realização. O aviso deve ser assinado por três dos promotores devidamente identificados

⁵ N.ºs 1 e 2 do artigo 5.º da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio.



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

pelo nome, profissão e morada ou, tratando-se de associações, pelas respectivas direcções.⁶

No que respeita aos órgãos responsáveis pelo controlo, ao nível da orgânica, o legislador da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, atribui a respectiva competência ao presidente do conselho de administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais e ao comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública. Cada um tem as próprias competências e as competências concretas são:

Procedimentalmente, é competência do presidente do conselho de administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais receber o aviso prévio, por escrito, do interessado, mas não se limita que seja necessariamente esta entidade a dar uma resposta concreta, pelo exposto, a lei prevê: o presidente do conselho de administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais dará imediato conhecimento ao comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública dos avisos recebidos⁷.

Naturalmente, o presidente do conselho de administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais tem competência, nos termos da lei, para determinar se, por força do artigo 2.º da lei supramencionada, a reunião ou manifestação não é permitida. Neste caso, a entidade em causa deve, no

⁶ N.ºs 3 e 4 do artigo 5.º da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio.

⁷ N.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio.



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

cumprimento das exigências legais relativas ao dia, à hora e à morada, comunicar isso por escrito, com expressa invocação das respectivas razões justificativas⁸.

Nos termos do artigo 7.º da lei acima referida, o presidente do conselho de administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais pode ainda impor aos promotores restrições espaciais e temporais às reuniões ou manifestações.

Tal como se refere acima, compete também ao comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública dar resposta ao aviso prévio escrito, nos seguintes termos:

1. "Se tal se revelar indispensável ao bom ordenamento do trânsito de pessoas de veículos nas vias públicas, o comandante da Polícia de Segurança Pública pode, até 24 horas antes do seu início e através da forma prevista no artigo 6.º, alterar os trajectos programados de desfiles ou cortejos ou determinar que os mesmos façam só por uma das faixas de rodagem."⁹

2. "No prazo e pela forma previstos no número anterior, a mesma entidade, fundada em razões de segurança pública devidamente justificadas, pode exigir que as reuniões ou manifestações respeitem uma determinada

⁸ Artigo 6.º da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio.

⁹ N.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio.



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

distância mínima das sedes do Governo e da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, dos edifícios afectos directamente ao funcionamento destes, da sede do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, das instalações dos tribunais e das autoridades policiais, dos estabelecimentos prisionais e das sedes de missões com estatuto diplomático ou de representações consulares, sem prejuízo do disposto no artigo 16.º”¹⁰

A regulamentação supramencionada demonstra, claramente, que cada um, seja o presidente do conselho de administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais seja o comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública, tem a sua própria esfera para o exercício de competências, podendo agir dentro do limite dessa esfera.

Agora, o proponente propõe abolir essa demarcação de poder entre as duas entidades supracitadas, passando a atribuir legalmente ao comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública as competências que são actualmente atribuídas ao presidente do conselho de administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais. Conforme sugere a proposta de lei, aquando da entrada em vigor da lei, as pessoas ou entidades que pretendam realizar reuniões ou manifestações com utilização da via pública, de lugares públicos ou abertos ao público devem avisar, por escrito, com a antecedência mínima de 3 dias úteis e a máxima de 15, o comandante do

¹⁰ N.º 3 do artigo 8.º da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio.



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

Corpo de Polícia de Segurança Pública e não o presidente do conselho de administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais. Cabe assim ao primeiro exercer todas as competências previstas nos artigo 2.º, artigo 3.º, artigo 4.º, n.º 5 do artigo 5.º, artigo 6.º, artigo 7.º, artigo 8.º, artigo 10.º e artigo 11.º da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio.

A Comissão notou que, na Nota justificativa da proposta de lei, o proponente refere, de forma sucinta, o motivo das referidas modificações às competências atinentes à actual Lei n.º 2/93/M. Durante a apreciação na generalidade em Plenário, o proponente prestou os devidos esclarecimentos em relação às questões colocadas pelos deputados.

Mas os membros da Comissão entendem que, como as referidas questões têm a ver com assuntos fundamentais e relevantes da proposta de lei, a fim de eliminar as preocupações do público, é ainda necessário que o proponente preste esclarecimentos adicionais sobre as seguintes questões: a transferência de competências sugerida na proposta de lei vai resultar na alteração da natureza dos respectivos actos, uma vez que houve mudança do sujeito competente? Não será possível que isto resulte numa tendência para a criminalização? Não será possível que resulte em reforço do controlo das actividades de reunião e manifestação?

Se se diz que o actual modelo de gestão do IACM se deve, principalmente, ao facto de este assumir a atribuição de gestão dos espaços

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'J. C. P.' and several illegible signatures.



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

públicos, então quais são os fundamentos legais da intervenção do CPSP?

Em resposta às referidas questões, o proponente afirma, em primeiro lugar, que nesta iniciativa legislativa se afasta a tendência para a criminalização, salientando que: "para além das disposições penais previstas na Lei n.º 2/93/M vigente, de 17 de Maio (artigos 13.º e 14.º da referida lei), interpretando a intenção da presente alteração legislativa, as atribuições do CPSP, ou o ordenamento jurídico-penal vigente, nomeadamente o princípio da legalidade (artigo 1.º do Código Penal), não restam dúvidas de que, com a presente alteração legislativa, não vai haver lugar à criminalização de outros actos para além das actuais disposições penais".

A Comissão prestou atenção à seguinte questão: será que a proposta de lei vai restringir ou controlar as actividades de reunião e manifestação? O proponente respondeu que não, afirmando que a proposta de lei "incide apenas na mudança da entidade pública responsável (passando do IACM para o CPSP), e que não houve alteração do conteúdo substancial da Lei n.º 2/93/M vigente, de 17 de Maio. Portanto, não foi introduzida nenhuma mudança ou alteração às disposições da lei vigente no que diz respeito às reuniões e manifestações não permitidas, nos termos legais; à imposição de restrições ou limitações às reuniões e manifestações, nomeadamente em termos espaciais, temporais e de trajecto; e, das decisões das autoridades que não permitam ou restrinjam a realização de reunião ou manifestação, à interposição de recurso para o Tribunal de Última Instância."



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

A Comissão e o proponente entendem que, para além da imposição das referidas restrições procedimentais e materiais, é de salientar que a Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, protege, em vários aspectos, o exercício dos direitos de reunião e manifestação dos residentes.

Primeiro, a protecção das actividades de reunião e manifestação – “A fim de assegurar os direitos civis e a segurança dos participantes nas reuniões e manifestações, o artigo 10.º (Contramanifestações) da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, prevê que, em caso de haver interferência de contramanifestantes que possa perturbar o livre exercício dos direitos dos referidos participantes, as autoridades policiais devem tomar as necessárias providências para que as reuniões e manifestações decorram sem a interferência de contramanifestantes. As autoridades policiais podem para o efeito destacar agentes nos locais adequados para garantir a segurança dos manifestantes, bem como o sucesso da realização das actividades de reunião e manifestação, e a sua realização ordenada. Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 14.º (Outras sanções) da mesma lei, os contramanifestantes que interfiram nas reuniões ou manifestações, impedindo o livre exercício de direitos dos participantes, incorrem no crime de coacção, nos termos do Código Penal.”¹¹

Segundo, a imposição de restrições aos serviços competentes – “O n.º 2

¹¹ Explicações do proponente.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large signature and several smaller ones.



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

do artigo 14.º (Outras sanções) da referida lei prevê que, as autoridades que, fora do condicionalismo legal, impeçam ou tentem impedir o livre exercício do direito de reunião ou manifestação dos seus titulares, incorrem no crime de abuso de poder, nos termos do Código Penal, e ficam sujeitas a procedimento disciplinar. Ou seja, estão expressamente definidas na lei as eventuais responsabilidades criminais e disciplinares a assumir pelas autoridades em caso de prática de actos ilegais (por exemplo: restringir ou limitar o exercício dos direitos de reunião ou manifestação, sem quaisquer fundamentos).¹²

Terceiro, a previsão de meios de defesa em relação às decisões das autoridades na Lei n.º 2/93/M – “Nos termos do artigo 12.º (Recurso) da referida lei, os promotores das reuniões ou manifestações podem, no prazo de 8 dias contados da data da decisão proferida, interpor recurso ao Tribunal de Última Instância das decisões das autoridades que não permitam ou restrinjam a realização de reunião ou manifestação. O recurso é interposto directamente, e permite-se que seja o titular a minutar o referido recurso sem dependência de artigos, e ao mesmo tempo, não se impõe ao recorrente a obrigatoriedade da constituição de mandatário judicial, e é dispensado o pagamento prévio de preparos e todas as diligências de prova.”¹³

Em relação ao motivo da intervenção do CPSP, segundo a explicação do proponente, “exercer a prevenção, a investigação e o combate à criminalidade

¹² Explicações do proponente.

¹³ Explicações do proponente.



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

não é a única atribuição do CPSP, e garantir o exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, bem como garantir a ordem e a tranquilidade públicas nas reuniões e manifestações também são atribuições importantes do CPSP". O proponente reitera que "a presente alteração legislativa foi proposta pelo Governo da RAEM, durante o processo de criação de órgãos municipais sem poder político, e após revistas as actuais funções do IACM"; e na sua opinião, as atribuições de recepção e tratamento dos avisos prévios de reuniões ou manifestações, previstas na Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio, "visam principalmente defender a ordem e tranquilidade públicas", e "tomando como referência a prática actual e o futuro posicionamento do Instituto para os Assuntos Municipais" propõe-se transferir as referidas atribuições do IACM para o CPSP.

Para além disso, segundo o proponente, neste momento, depois de os promotores das reuniões avisarem o IACM, este dá conhecimento imediato ao CPSP, portanto, com a presente alteração legislativa, os promotores passam a avisar directamente o CPSP, isto é, o aviso é apresentado directamente ao CPSP, possibilitando a redução da troca de documentos entre serviços públicos e facilitando os processos de aviso para as reuniões e manifestações; mais, no futuro, os residentes deixam de se deslocar a dois serviços públicos.

A maioria dos membros da Comissão concorda com a garantia da ordem, da segurança e da tranquilidade públicas, aliás, garantir a ordem e a



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

tranquilidade públicas nas reuniões e manifestações já era uma das atribuições legais do CPSP, e a lei vigente já estipula a intervenção do CPSP, portanto, a transferência de competências prevista na presente proposta de lei não deve ser considerada como criação de uma nova competência, e não se deve julgar que o CPSP não tem legitimidade para assumir as competências em causa.

A Comissão notou que o proponente formulou alguns exemplos de direito comparado, em que o poder para tratar dos assuntos relativos à reunião e manifestação é atribuído à autoridade policial, tal como no Interior da China, na RAEHK e na região de Taiwan do nosso País, no Estado de Nova Iorque e em São Francisco, nos EUA, em Singapura, em Kuala Lumpur, na Malásia, em Vancouver e Toronto, no Canadá, em Londres, na Inglaterra, em Berlim, na Alemanha, e em Paris, na França.

Segundo o entendimento da maioria dos membros da Comissão, a situação demonstra que o entendimento generalizado, a nível internacional, é que é mais adequado os assuntos relativos à reunião e manifestação serem tratados pela polícia. Daí resulta que a assunção da respectiva atribuição por parte da autoridade policial não é invenção da RAEM, mas sim uma opção que, ao nível das políticas de gestão pública, mais se aproxima da prática comum.

A proposta de lei sugere a fusão de competências de duas entidades



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

diferentes, que passam a ser exercidas por uma só entidade, o que pode simplificar os procedimentos administrativos, elevar a eficácia administrativa e facilitar o exercício dos direitos em causa por parte dos residentes. Importa salientar que, aparentemente, esta sugestão alarga o âmbito das competências do CPSP, mas, na perspectiva da Administração, trata-se apenas de uma nova distribuição de competências que não tem implicações com o conteúdo das competências nem com o aumento ou redução das competências, e não vai alterar a natureza dos actos do Governo (no modelo de gestão quer do IACM quer do CPSP, o acto de controlo é de natureza administrativa), nem implica qualquer alteração substancial dos procedimentos administrativos.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large signature and several initials.

Tendo em conta o estatuto do IACM enquanto fiscalizador dos estabelecimentos públicos, é compreensível que a Lei n.º 2/93/M lhe conceda determinadas competências de gestão no âmbito da reunião e manifestação. Olhando para o Regulamento Geral dos Espaços Públicos, aprovado pelo Regulamento Administrativo n.º 28/2004, percebe-se que, nos termos do artigo 2.º, relativo aos deveres gerais, do artigo 3.º, relativo ao acesso e uso de instalações públicas, do artigo 4.º, relativo à colocação de coisas, etc., ao IACM é atribuída a competência de fiscalização dos espaços públicos, matéria que consta claramente do n.º 1 do artigo 36.º.

Caso não haja uma divisão clara ao nível jurídico, pode haver concorrência entre o poder de fiscalização do IACM e a competência de



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

execução da lei por parte do CPSP: caso da utilização dos estabelecimentos públicos para efeitos de reunião e manifestação. De acordo com as referidas normas, ambas as entidades são competentes para fiscalizar o referido caso.

Por isso, como se distribuem as competências entre essas duas entidades é uma questão não só do direito mas também da política. A maioria dos membros da Comissão concorda com a proposta de o CPSP exercer, sozinho, a competência em causa. Em comparação com a sugestão da partilha de competências pelas duas entidades, a primeira apresenta uma vantagem mais evidente: para além de elevar a eficácia administrativa, contribui ainda para a salvaguarda da coerência dos actos administrativos.

A Comissão notou que o citado n.º 1 do artigo 36.º do Regulamento Geral dos Espaços Públicos coloca nas mãos do IACM a competência de fiscalização e de gestão dos espaços públicos, “ressalvados os casos específicos de competência de outros serviços públicos, nos termos dos respectivos diplomas orgânicos”. O que se propõe na presente proposta de lei deve ser um desses casos específicos.

O IACM vai então exonerar-se, totalmente, do papel de gestor, mesmo que a reunião e a manifestação aconteçam em espaços públicos? E o CPSP vai assumir, totalmente e em vez do IACM, a atribuição de fiscalização dos espaços públicos? A Comissão receia que, caso não se resolva bem esta questão, haja lugar a consequências negativas na prática.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the letters 'cs' and 'G6'.



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

Segundo a resposta dos representantes do Governo, as actuais competências do IACM em relação à gestão dos espaços públicos não vão ser alteradas, só os assuntos relativos à reunião e manifestação é que vão ser geridos pelo CPSP. Quando este recebe a notificação do promotor das actividades de reunião e manifestação, comunica com o IACM, através dos procedimentos internos, para saber da situação de utilização dos espaços em causa.

Com vista a tornar mais claros os referidos procedimentos, o proponente concorda com a introdução das normas procedimentais no artigo 8.º da Lei n.º 2/93/M, alvo de alteração, de maneira a clarificar as relações entre os organismos em causa e as atribuições destas.

V

Apreciação na especialidade

Ao nível da especialidade, a Comissão procedeu a uma apreciação, artigo a artigo, da versão inicial da proposta de lei, e formulou algumas sugestões de melhoria. Após negociação entre a Comissão e o proponente, a redacção de algumas disposições sofreu alterações de natureza técnica.

O artigo 1.º da proposta de lei implica uma alteração de três artigos previstos na Lei n.º 2/93/M, designadamente, os artigos 5.º, 6.º e 8.º.



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

Pretende-se alterar a redacção do n.º 1 do artigo 5.º, isto é, o “presidente do Conselho de Administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais” passa a “comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública”. A redacção dos n.ºs 2 a 5 do artigo 5.º mantém-se inalterada.

Pretende-se alterar a redacção do n.º 1 do artigo 6.º, isto é, o “presidente do Conselho de Administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais” passa a “comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública”. A redacção dos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º mantém-se inalterada.

No n.º 1 do artigo 6.º da nova versão, na sua versão chinesa, o carácter “將” na expressão “治安警察局局長須將該事項作出書面通知” é alterado para “就”.

Quanto ao n.º 1 do artigo 8.º - importa salientar que o n.º 1 do artigo 6.º define as situações em que não é permitida a reunião ou manifestação previstas no artigo 2.º, entretanto, o que está em causa no n.º 1 do artigo 8.º são as duas restrições previstas nos artigos 3.º e 4.º, e é evidente que se trata de duas situações em que não é permitida reunião ou manifestação, mas os seus objectos são notoriamente diferentes dos objectos previstos no artigo 2.º: não está em causa o juízo de o fim ser, ou não, contrário à lei, mas sim as restrições espaciais e temporais das reuniões e manifestações.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.



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

Por isso, a expressão "no prazo e pela forma previstos no artigo 6.º", prevista na redacção do n.º 1 do artigo 8.º, indica apenas que o comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública, no caso de exercer a competência concedida nos termos do n.º 1 do artigo 8.º, "comunicará por escrito, com expressa invocação das respectivas razões justificativas", respeitando o que está previsto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º em relação à comunicação, nomeadamente o prazo, o tempo e a morada.

Quanto ao n.º 3 do artigo 8.º - na sua versão inicial foram elencadas instalações de vários organismos públicos, daí a necessidade de notar, primeiro, que o proponente sugeriu a eliminação do "Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais" previsto na norma vigente, ao que parece por ter a intenção de utilizar a expressão "Governo da Região Administrativa Especial de Macau" para abranger o primeiro. Se for assim, as "instalações das autoridades policiais e dos estabelecimentos prisionais" também podem ser abrangidas pelo conceito de "Governo". Segundo, na redacção faz-se referência apenas aos tribunais, que são órgãos judiciais, mas o Ministério Público, que é também um órgão judicial, não é elencado neste número. Terceiro, neste número referem-se também as sedes de missões e de representações consulares, no entanto, não está muito claro se estas incluem ou não a instituição Ministério dos Negócios Estrangeiros do nosso País na RAEM. Quarto, é evidente que as restantes instituições do Governo Popular Central estabelecidas em Macau não estão incluídas neste número.

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large signature at the top and several smaller ones below.



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

razões de segurança pública devidamente justificadas, pode exigir que as reuniões ou manifestações respeitem uma determinada distância mínima dos edifícios e instalações afectos directamente ao funcionamento do Governo, da Assembleia Legislativa e dos órgãos judiciais da Região Administrativa Especial de Macau e das instituições do Governo Popular Central estabelecidas em Macau, bem como das sedes de missões com estatuto diplomático ou de representações consulares, sem prejuízo do disposto no artigo 16.º.

E entende-se por "edifícios e instalações afectos directamente ao funcionamento", os edifícios e instalações afectos directamente ao funcionamento do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, os edifícios e instalações afectos directamente ao funcionamento da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, os edifícios e instalações afectos directamente ao funcionamento dos órgãos judiciais, e os edifícios e instalações afectos directamente ao funcionamento das várias instituições do Governo Popular Central estabelecidas em Macau (Gabinete de Ligação do Governo Central na RAEM, Comissariado do Ministério dos Negócios Estrangeiros da RPC na RAEM e Guarnição em Macau do Exército de Libertação do Povo Chinês).

A Comissão manifestou a sua concordância em relação às referidas alterações.

ca
j
g
e
林
李
A



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

A Comissão e o proponente concordaram em aditar o n.º 5 ao artigo 8.º, com a seguinte redacção: “Sempre que solicitados, os serviços ou entidades públicos, designadamente o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes e a Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro devem prestar colaboração ao Corpo de Polícia de Segurança Pública com vista à aplicação do disposto nos números anteriores, nomeadamente através do fornecimento de informações e documentos.”

A Comissão e o proponente concordaram com o estabelecimento de disposições transitórias na proposta de lei:

“Artigo 2.º

Disposições transitórias

As reuniões e manifestações, cujo aviso prévio ao presidente do conselho de administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais tenha sido efectuado antes da entrada em vigor da presente lei, continuam a reger-se pela legislação anterior.”

Assim, o artigo 2.º previsto na versão inicial da proposta de lei passou a artigo 3.º, e este revoga o artigo 7.º da Lei n.º 2/93/M, de 17 de Maio.

O artigo 3.º da versão inicial da proposta de lei passa a artigo 4.º, o qual



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

estabelece que a lei entra em vigor 30 dias após a data da sua publicação.

VI

Conclusões

Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei, a Comissão:

- 1) É de parecer que a proposta de lei reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;
- 2) Sugere que, na reunião plenária destinada à apreciação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, aos 13 de Julho de 2018.

A Comissão,

Ho Ion Sang

(Presidente)



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

cas
1/2
林

Ma Chi Seng

(Secretário)

Kou Hoi In

Au Kam San

Lei Cheng I

Song Pek Kei

Ip Sio Kai

Iau Teng Pao



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

Fong Ka Chio

Lam Lon Wai