

## **Casos relativos ao direito de reunião e manifestação**

Em Dezembro de 2008, foi aprovada na Assembleia Legislativa a revisão ao artigo 12º da Lei nº 2/93/M (Direito de Reunião e de Manifestação), simplificando bastante o procedimento de recurso e não sendo obrigatória a constituição de mandatário judicial.

Em Abril de 2010, o Tribunal de Última Instância admitiu o primeiro recurso contencioso relativo ao direito de reunião e manifestação desde o estabelecimento da RAEM e na sua história. Deste então, o número dos processos deste género aumentou rapidamente até a este ano judiciário, em que se verificou a redução notória do número. O Tribunal de Última Instância tem recebido, até à presente, 11 recursos desta espécie que se prendem principalmente com as seguintes questões controversas:

### **1. Restrição de local para realização de reunião e manifestação**

Dos 11 processos admitidos pelo Tribunal de Última Instância, 6 têm a ver com o local para a realização de reunião e manifestação, que podem ser divididos em três situações dependente das circunstâncias dos casos e da jurisprudência do dito Tribunal:

#### **(1) O Tribunal de Última Instância julgou ilegal a restrição de local para realização de reunião e manifestação imposta pelo Presidente do Conselho de Administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM)**

Ambos os processos nºs 16/2010 e 21/2010 se enquadram na referida

situação.

No processo n.º 16/2010, o Presidente do Conselho de Administração do IACM que, com fundamentos em que o Jardim Triangular da Areia Preta já foi confiado a outros residentes para realizar actividades de reunião e manifestação, determinou ao recorrente a alteração do lugar de concentração para manifestação para a porta principal do Parque Municipal do Dr. Sun Iat Sen.

No processo n.º 21/2010, o Presidente do Conselho de Administração do IACM proibiu que o recorrente utilizasse os lugares públicos Rotunda de Carlos da Maia e a Praça Tap Sek para reuniões ou manifestações por tais lugares não constarem da lista de lugares utilizáveis para reunião e manifestação publicada em 1993.

Os recorrentes das causas supramencionadas recorreram para o Tribunal de Última Instância, pedindo a anulação das decisões.

**O Tribunal de Última Instância manifestou nos acórdãos dos ditos processos os seguintes entendimentos:**

Primeiro, o direito de reunião, de desfile e de manifestação é direito fundamental dos residentes da Região Administrativa Especial de Macau consagrado no art.º 27.º da Lei Básica da RAEM e regulado pela Lei n.º 2/93/M. Ainda segundo o art.º 40.º, n.º 2 da Lei Básica da RAEM, “os direitos e as liberdades de que gozam os residentes de Macau, não podem ser restringidos excepto nos casos previstos na lei.”

Segundo, em princípio, todos os residentes da RAEM tem o direito de reunir e manifestar, pacificamente e sem arma, em lugares públicos. Só não deve ser permitida a ocupação de lugares públicos para a realização de reuniões ou manifestações quando, por exemplo, pela própria natureza dos lugares não é possível essa realização, ou existe grave perigo para a segurança de pessoas ou outros interesses públicos mais relevantes do que o exercício do direito de reunião ou manifestação.

Terceiro, ao abrigo do disposto na Lei n.º 2/93/M, os promotores de reunião ou manifestação deve cumprir a formalidade de entregar aviso prévio nos termos do seu art.º 5.º.

Quarto, conforme o mesmo diploma legal, perante a comunicação prévia da realização de reunião ou manifestação, o Presidente do Conselho de Administração do IACM tem os seguintes poderes: 1) não permissão de reunião ou manifestação para fins contrários às leis (art.ºs 6.º e 2.º da Lei n.º 2/93/M); 2) imposição de restrições espaciais e temporais às reuniões e manifestações, nos termos dos art.º 3.º e 4.º da mesma Lei (art.º 7.º desta Lei).

No âmbito do processo n.º 16/2010, o Tribunal Colectivo entendeu: A Lei n.º 2/93/M não estabelece a falta de espaço suficiente para várias manifestações simultâneas como razão de restrição espacial ao exercício dos respectivos direitos. Assim, a entidade recorrida não pode negar ao recorrente a possibilidade de realizar reunião e manifestação no Jardim Triangular da Areia Preta simplesmente por haver outras reuniões e manifestações já programadas para o mesmo lugar. Acordam em julgar

procedente o recurso e anular o acto praticado pelo recorrido.

No processo n.º 21/2010, afirmou o Tribunal Colectivo: Em princípio, os residentes da RAEM podem exercer o direito de reunião ou manifestação em lugares públicos ou abertos ao público (art.º 1.º da Lei n.º 2/93/M). O aviso do Leal Senado publicado no Boletim Oficial de Macau, II série, de 17 de Novembro de 1993 tem de se considerar meramente indicativo e não taxativo, sob pena de insuportável restrição a um direito fundamental e por violação do art.º 27.º da Lei Básica da RAEM. Aliás, não foram impedidos desfiles e manifestações que não se restringem aos lugares mencionados na referida lista. Acordam em anular o acto praticado pelo recorrido na parte referente às reuniões promovidas pelo recorrente para os dias 6 e 8 de Maio de 2010 e determinar que não há restrição espacial para estas reuniões.

Atentas as decisões proferidas nos dois processos supracitados, pode-se verificar um princípio fundamental do direito administrativo, segundo o qual os órgãos administrativos só dispõem dos poderes previstos na lei (art.º 31.º do Código do Procedimento Administrativo). O Presidente do Conselho de Administração do IACM só pode exercer os seus poderes nos termos dos art.ºs 6 e 7 da Lei n.º 2/93/M, sem ter competência para impor restrições espaciais e temporais às reuniões e manifestações fora dos limites da lei.

**(2) O Tribunal de Última Instância decidiu que o comandante do CPSP, fundado em razões de segurança pública devidamente justificadas, podia impor restrições espaciais às reuniões e**

## **manifestações.**

É a situação que se verifica nos processos n.ºs 6/2011, 31/2011 e 34/2011, nos quais o Tribunal de Última Instância negou provimento ao recurso interposto.

Os três casos supracitados envolvem a aplicação dos art.ºs 8 e 11 da Lei n.º 2/93/M. Nos mesmos casos, o comandante do CPSP decidiu pela inviabilidade das manifestações promovidas pelos recorrentes a realizarem respectivamente em frente do Edifício do Gabinete de Ligação do Governo Popular Central na RAEM e à distância de 30 metros da frente da Sede do Governo na Rua de São Lourenço, com os seguintes fundamentos: Primeiro, a localidade da reunião fica muito próximo da sede do órgão de representação do Governo Popular Central na RAEM, e como tal influencia gravemente o interesse público e a segurança pública. Aliás, o afastamento de 30 metros que, nos termos legais, deveriam guardar relativamente a esta edificação sensível, transferiria o ajuntamento dos manifestantes para o eixo da via, o que constituiria grave perigo para a sua própria segurança, bem como para a segurança de terceiros. Segundo, o lugar da reunião é bastante aproximado da Sede do Governo e causará influência grave ao interesse público e à segurança pública. Causará também influência grave ao bom ordenamento do trânsito de pessoas e de veículos nas vias públicas (foi analisada nas decisões a situação do trânsito nas proximidades). Nestes termos, e à luz do disposto no art.º 8.º, n.ºs 2 e 3 da Lei n.º 2/93/M, conjugado com o conteúdo do art.º 11.º da mesma, não se permite a realização das

respectivas reuniões nos locais acima referidos.

**Os juízes do Tribunal de Última Instância expuseram as seguintes considerações nas suas decisões das três causas *supra* aludidas:**

Primeiro, De acordo com o art.º 2.º do Regulamento Administrativo n.º 22/2000, o Gabinete de Ligação do Governo Popular Central na Região Administrativa Especial de Macau e os seus funcionários gozam, nos termos da lei, de garantias e isenções, correspondentes ao seu estatuto, não inferiores às das instituições e pessoal diplomáticos. Por outro lado, é consabido que é relativamente estreito o passeio nas imediações do edifício do Gabinete de Ligação e está em frente de uma via principal com grande movimento de automóveis em alta velocidade. Assim, considerando a natureza e a necessidade em funcionamento desta entidade, as garantias que se deve assegurar legalmente e a segurança do trânsito de peões e automóveis nas vias imediatas, bem como dos próprios manifestantes, está conforme com o disposto nos n.ºs 2 e 3 do art.º 8.º da Lei n.º 2/93/M a decisão da entidade recorrida de não permitir realizar as actividades de manifestação ora comunicadas no exterior da área do edifício do Gabinete de Ligação.

Segundo, é discricionário o poder previsto no art.º 8.º cujo acto só é sindicável com fundamento em erro notório ou total desrazoabilidade no seu exercício. Não se verifica erro notório nem total desrazoabilidade na decisão da entidade recorrida de não permitir a realização de reunião no dito local à distância de 30 metros da frente da Sede do Governo,

fundamentada na influência grave que seria causada ao bom ordenamento do trânsito de pessoas e de veículos nas vias públicas, devendo, assim, tal decisão ser mantida.

Acordam em negar provimento ao recurso.

**(3) O Tribunal de Última Instância julgou obrigatório o comandante do CPSP devidamente justificar a sua decisão quando, fundado em razões de segurança pública, impusesse restrições espaciais às reuniões ou manifestações, sob pena de violação de lei.**

Pertence a esta categoria o processo n.º 2/2011, em que o Tribunal de Última Instância julgou procedente o recurso.

Em sede do processo n.º 2/2011, a solicitação dos recorrentes de realizar manifestação junto da Sede do Governo da RAEM foi negada pelo comandante do CPSP com fundamento em influências negativas ao funcionamento normal da Sede Geral do Governo da RAEM e por motivos de manutenção da ordem pública, sem dar justificações concretas, tendo o comandante ainda alterado o local de manifestação para esta ter lugar junto do Edifício *Lake View Mansions*, que se situa adjacientemente aos Lagos Nam Wan.

**O Tribunal Colectivo do Tribunal de Última Instância, na sua decisão da referida causa, expendeu os seguintes entendimentos:**

Primeiro, a autoridade policial tem um poder discricionário de não permitir manifestações a distância inferior a 30 metros de determinados

locais, com fundamento em razões de segurança pública ou ordem pública e não em quaisquer outras razões. E tem que justificar devidamente a não permissão, em vez de se limitar a mencionar vagamente as expressões “segurança pública” ou “ordem pública”, dado que o n.º 3 do art.º 8.º da Lei n.º 2/93/M impõe que tal restrição ou proibição seja “... fundada em razões de segurança pública devidamente justificadas ...”.

Segundo, o despacho impugnado não dá qualquer justificação em termos de segurança pública ou ordem pública, limitando-se a afirmar que se pretende que o exercício do direito de manifestação não cause “influências negativas ao funcionamento normal do Governo ...” e “... ainda por motivos de manutenção de ordem pública ...”.

A deficiência do despacho nesta parte é evidente. Para além de não concretizar com factos em que é que o exercício do direito põe em causa a manutenção da ordem pública, é ainda mais enigmático quando menciona influências negativas ao funcionamento normal do Governo. Violou, assim, o disposto no n.º 3 do artigo 8.º da Lei n.º 2/93/M, visto que não apresentou razões de segurança pública ou ordem pública para não permitir a manifestação no local.

Terceiro, nenhuma norma legal confere ao comandante do CPSP que indique um local alternativo onde a manifestação possa ter lugar. Apenas pode impor o afastamento até ao máximo de 30 metros de certos locais. Quando a manifestação pretendida tenha lugar apenas dentro do perímetro não permitido, a determinação do comandante do CPSP deve

limitar-se a não permitir a manifestação no local e mais nada.

Nesta conformidade, julga procedente o recurso, anulando o respectivo acto administrativo.

## **2. Alteração dos trajectos de desfiles**

É a situação dos processos n.º s 75/2010 e 50/2011, nos quais o Tribunal de Última Instância julgou improcedente o recurso.

Nos processos supramencionados, o comandante do CPSP proferiu despacho em que mandou alterar os trajectos de desfiles programados pelo recorrente, com fundamento em razões de bom ordenamento do trânsito de pessoas e de veículos nas vias públicas, tendo justificado os motivos da alteração.

A questão crucial traduz-se em saber se o recorrido violou a lei ao decidir, no seu despacho, alterar os trajectos de desfiles.

**Nos ditos casos, os juízes do Tribunal de Última Instância manifestaram as seguintes opiniões:**

Primeiro, como referimos nos acórdãos proferidos em outros processos, os poderes atribuídos pelo art.º 8.º da Lei n.º 2/93/M são discricionários. Quer isto dizer que a lei confere liberdade de actuação à Administração na alteração dos trajectos das manifestações, desde que esteja em causa o bom ordenamento do trânsito de pessoas e de veículos nas vias públicas e a ordem e segurança pública. É certo que o exercício de poderes discricionários está subordinado a determinados limites

internos, como os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade.

Segundo, embora o recurso previsto no art.º 12.º da Lei n.º 2/93/M também seja de plena jurisdição, não deixa de ser necessário respeitar o princípio geral no âmbito de apreciação das acções administrativas, ou seja, em relação ao núcleo da função administrativa -- o poder discricionário, o tribunal, em princípio, não pode apreciar, nas acções administrativas, se é adequado o exercício deste poder, sendo que apenas no caso de o órgão administrativo incorrer em erro notório ou total desrazoabilidade no exercício desta competência, pode o tribunal declarar anulável o respectivo acto administrativo por violação de lei.

Terceiro, nos mencionados casos, afigura-se que os poderes foram exercidos nos limites impostos por lei. Os poderes conferidos às entidades policiais pela norma em questão, radicam na avaliação do risco que desfiles e manifestações podem causar à ordem e segurança públicas. É razoável o Despacho invoca razões de trânsito e de grande afluência de pessoas nos mencionados locais para determinar que o trajecto da manifestação passe por outras artérias.

O recorrente também não alega razões fundamentais para que o seu direito à reunião e manifestação tenha necessariamente de decorrer no local programado e não possa o desfile percorrer outra artéria.

Assim sendo, considera o Tribunal de Última Instância que o princípio da proporcionalidade foi respeitado. Portanto, julga

improcedente o recurso, devendo ser rejeitado.

### **3. Restrições relativas ao modo de manifestação**

Caem nesta categoria os processos n.ºs 2/2011 e 6/2011, nos quais o Tribunal de Última Instância julgou improcedente o recurso.

Nos ditos processos, os recorrentes pretendiam respectivamente, durante as actividades de manifestação, usar grandes faixas com dizeres e colocar no chão objectos tais como placas com mensagens; e serem instaladas tendas e velório e incendiar objectos sagrados, com montagem de um gerador de electricidade, aparelhos de som, etc.

O comandante do CPSP, de acordo com as disposições relacionadas do Regulamento Geral dos Espaços Públicos, e com fundamento na influência grave que seria causada à ordem e segurança públicas, proferiu despacho a impor restrições às manifestações.

**Foram expendidos pelos juízes do Tribunal de Última Instância, nas decisões das causas *supra* aludidas, os seguintes entendimentos:**

Primeiro, é normal o uso conforme com a lei de certos objectos, tais como placas com slogan e quadros, pelo público na reunião e manifestação para transmitir determinadas mensagens, o que irá ocupar muito provavelmente algum espaço público e conseqüentemente afectará, de certo modo, a normal circulação do público. Por isso, não se pode invocar o n.º 1 do art.º 4.º do Regulamento Geral dos Espaços Públicos para proibir genericamente a colocação em espaço público de objectos

relacionados com reunião e manifestação, sob pena de restrição desproporcional ao exercício dos direitos de reunião e manifestação pelos residentes.

No entanto, para além de ser estritamente necessários para a realização das respectivas actividades de manifestação, os objectos não podem ocupar demasiado espaço público, pois devem corresponder aos factores como o conteúdo, a natureza e a dimensão das actividades, e reduzir o espaço ocupado ou até retirar imediatamente os objectos do local quando for exigido pela característica do local, as situações concretas na altura da realização das actividades, nomeadamente a dimensão do fluxo de pessoas existente no local na mesma altura, o número de pessoas concentradas, outros factores de risco que afectam a segurança de pessoas e bens, acontecimentos imprevistos e perigosos, etc.

Tendo em conta as diversas circunstâncias acima mencionadas, as autoridades policiais de segurança pública devem limitar o espaço público ocupado pelos objectos utilizados nas actividades de reunião ou manifestação segundo as situações concretas, por aplicação adaptada do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 11.º da Lei n.º 2/93/M.

Deste modo, a afirmação na decisão recorrida “não permite a colocação de objectos que obstem a normal circulação do público, ao realizar as respectivas actividades nos referidos locais” deve ser entendida segundo o acima exposto.

Segundo, o recorrido, ao determinar que os organizadores da reunião

devem “garantir que não se pratiquem actos que produzem barulhos ou possam afectar o ambiente higiénico e perturbar outros” tem fundamento legal. Como se sabe, quem percorra, visite, frequente ou por qualquer maneira utilize espaços públicos deve abster-se de produzir ruídos susceptíveis de desnecessariamente perturbar a tranquilidade e repouso das outras pessoas (art.º 2.º, n.º 2, alínea 2) do Regulamento Geral dos Espaços Públicos, aprovado pelo Regulamento Administrativo n.º 28/2004).

Uma coisa é a produção normal de ruído de uma manifestação em cortejo, com invocação de palavras de ordem de repúdio, apoio, júbilo ou reprovação, que afecta a qualidade de vida da população, designadamente a tranquilidade pública, mas que se tem de tolerar porque está em causa um direito fundamental (de reunião), sendo que a compressão dos direitos de terceiros é relativamente limitada (já assim não seria, por exemplo, nas proximidades de um hospital). Mas outra coisa, manifestamente diversa, é a produção de ruído permanente, num mesmo local do centro da cidade, densamente povoado, com aparelhos de som, desde as 11h até às 23h, e com montagem de um gerador de electricidade, como pretendiam os manifestantes. Isso seria manifestamente desproporcionado face aos direitos de terceiros à tranquilidade, ao repouso e ao sossego. Bem se compreende, pois, a restrição à produção de ruído.

Terceiro, quanto à preservação da higiene do local e ao cumprimento do n.º 2 do art.º 7.º do Regulamento Geral dos Espaços Públicos, não se vislumbra qualquer incompatibilidade entre esses e o exercício do direito

de reunião, já que o que estaria em causa era o cumprimento das regras normativas sobre a instalação de velório e a queima de objectos sagrados. Nas manifestações, ao realizar actos que associem a colocação de oferendas e a queima de papéis votivos, o praticante deve observar o disposto no art.º 7.º, n.º 2 do Regulamento Geral dos Espaços Públicos. Também não merece censura o despacho nesta parte.

Acordam em julgar improcedente o recurso, mantendo a decisão do Comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública.

#### **4. Prazo de realização de reuniões e manifestações**

O processo n.º 2/2011 envolve o prazo de realização de reuniões e manifestações.

Neste processo, os recorrentes, no dia 27 de Dezembro de 2010, avisaram o Presidente do Conselho de Administração do IACM de que seria realizada, entre 3 (das 11 horas de manhã às 23 horas da noite) e 30 de Janeiro de 2011, em redor da Sede do Governo da RAEM e do Jardim de Arco (actividades a serem realizadas simultaneamente nos dois locais), manifestação de demanda em forma de “greve sentada”.

Afirma a entidade recorrida que o Aviso dos promotores apenas se deve considerar válido para o primeiro dia de manifestação (3 de Janeiro de 2011) e não para os posteriores, pois se deve entender que não é possível fazer pedidos genéricos. Alega, ainda, a entidade recorrida que, por isso, seria absurdo um aviso de manifestação para todos os dias do ano de 2011.

**Na decisão da *supra* causa, o Tribunal Colectivo expendeu as seguintes considerações:**

Primeiro, os promotores não fizeram qualquer pedido genérico. Simplesmente, num só aviso deram conta da sua intenção de realizar manifestação em vários dias, todos entre os dias 3 e 30 de Janeiro de 2011. Nada na lei obriga a que, por cada dia de manifestação, tenha de ser efectuado um pedido, desde que, como foi o caso, seja a mesma a entidade promotora e o(s) mesmo(s) o(s) local (ais) da manifestação.

Segundo, o aviso pode respeitar a manifestações a terem lugar muito depois, se o aviso respeitar a vários dias? Pode o aviso revelar a intenção de a manifestação ter lugar todos os dias (ou em alguns dias) durante três meses, seis meses, um ano ou mais?

Simplesmente, é a própria lei, nos n.ºs 1 e 2 do art.º 5.º da Lei n.º 2/93/M, que impõe que o aviso de manifestação seja feito com a antecedência mínima de 2 ou 3 dias úteis (consoante os casos) e a máxima de 15 dias úteis. Portanto, é a lei que permite que o aviso tenha lugar para manifestação a decorrer 15 até dias úteis depois. Deste modo, a lei tem implícito o pensamento de que a autoridade competente tem obrigação de prever os condicionalismos de ordem pública e segurança pública nos 15 dias úteis imediatos, para o efeito de poder impor restrições aos cortejos e manifestações.

Terceiro, afigura-se-nos, assim, que nada obsta a que o aviso se refira a manifestação a realizar em vários dias, desde que o último dia da

manifestação não exceda em 15 dias úteis a data do pedido. Ora, tendo o aviso dos promotores da manifestação, dirigido ao Presidente do Conselho de Administração do IACM, sido efectuado em 27 de Dezembro de 2010, o último dia da manifestação não poderia ir para além do dia 17 de Janeiro de 2011. Assim, considera-se que o aviso dos promotores só era e é válido até ao mencionado dia 17 de Janeiro de 2011.

## **5. Número de manifestantes**

Envolve tal questão o processo n.º 25/2011.

No processo n.º 25/2011, o recorrente interpôs recurso do despacho do Presidente do Conselho de Administração do IACM, de 25 de Maio de 2011, que exigiu que o aviso prévio de manifestação, a realizar entre 27 de Maio e 4 de Junho de 2011, assinado apenas pelo ora recorrente, fosse assinado por três dos promotores.

Está em causa saber se o despacho recorrido violou a lei ao exigir que o aviso prévio de realização de manifestação fosse assinado por três pessoas, invocando para tal o disposto no n.º 4 do artigo 5.º da Lei n.º 2/93/M, aviso esse que foi assinado apenas por uma pessoa.

**Na decisão do referido processo, os juízes do Tribunal de Última Instância afirmaram o seguinte:**

Primeiro, o direito de reunião é necessariamente um direito de acção colectiva, enquanto o direito de manifestação não é necessariamente um

direito colectivo, uma vez que basta duas pessoas para se reunir e uma pessoa para se manifestar. Portanto, em abstracto, nada obsta a que uma pessoa apenas se manifeste. Já o exercício do direito de reunião implica, pelo menos, a existência de duas pessoas.

Segundo, a Lei Básica não limita o exercício do direito de manifestação a um mínimo de pessoas, designadamente a três, pelo que a lei ordinária não pode fazê-lo.

Terceiro, é possível interpretar a norma em causa como significando que o número máximo de promotores da manifestação que podem assinar o aviso prévio é de três, o que é razoável, visto que, frequentemente, é mais elevado o número de promotores. Assim, o número mínimo de promotores de manifestação será de um, o que se compatibiliza com a Lei Básica.

Como é sabido, a interpretação da lei ordinária deve privilegiar uma interpretação que se compatibilize com a Lei Básica, embora dentro dos cânones da interpretação das leis.

Deste modo, o acto recorrido, ao exigir o mínimo de três assinaturas de promotores de manifestação, violou o disposto no art.º 5.º, n.º 4, da Lei n.º 2/93/M, impondo-se a sua anulação.

Face ao exposto, concedem provimento ao recurso, anulando o acto recorrido.

## **6. Inutilidade da lide**

Verifica-se tal situação nos processos n.ºs 5/2011 e 30/2012.

Nos casos supramencionados, o recorrente interpôs recurso para o Tribunal de Última Instância apenas 3 dias antes da realização das reuniões e manifestações, daí que seja inútil o prosseguimento do recurso por que não é possível proferir decisão em tempo útil. Assim, julgam inútil a instância de recurso da decisão administrativa.