

O Direito de Petição em Macau: Breves Notas*

*Paulo Cardinal***

I. Algumas notas em torno da memória, conceito, função e geografia do direito de petição

Como assinala JORGE MIRANDA¹, «É de supor que, em qualquer forma mais ou menos evoluída de organização política, sempre se tenha admitido a faculdade de as pessoas se dirigirem às autoridades, ou à autoridade suprema do Estado, para pedirem a protecção delas mesmas, dos seus familiares, ou dos seus bens contra violações ou ameaças de violação vindas de outros detentores do poder e de oficiais públicos ou vindas até de outros particulares. Estaria aí um verdadeiro direito natural de defesa².».

Ao jeito de um mui breve apontamento, nas referências doutrinárias à história deste instituto, avultam referências à Magna Carta de 1215, à *Bill of Rights* de 1689, à Revolução Francesa e Constituição de 1791, entre outros momentos (formal)fundantes do direito de petição³. As suas

* O presente texto é da responsabilidade exclusiva do autor, e não pode ser entendido, como estando a veicular opiniões de qualquer entidade à qual se acha profissionalmente ligado.

** Jurista, Doutorando em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

¹ *Notas sobre o Direito de Petição*, Estudos em Honra do Professor Doutor José de Oliveira Ascensão, vol. I, 2008, página 465.

² «(...) é um direito natural que a Carta não creou, limitando-se unicamente a regular e a garantir o seu exercício», escrevia Lopes Praça, no contexto da Carta Constitucional de 1826, em *Estudos sobre a Carta Constitucional de 1826 e Acto adicional de 1832*, 1878, página 122, apud Maria Luísa Duarte, *O Direito de Petição, Cidadania, Participação e Decisão*, 2008, página. 25.

³ *Vide*, para apontamentos históricos, quer no âmbito português, quer no do direito comparado, Jorge Miranda, *Notas sobre o Direito de Petição*, Estudos em Honra do Professor Doutor José de Oliveira Ascensão, vol. I, 2008, páginas 465 e seguintes, Maria Luísa Duarte, *O Direito de Petição, Cidadania, Participação e Decisão*, 2008, páginas 17 e seguintes, Tiago Tibúrcio, *O Direito de Petição perante a Assembleia da República*, 2010, páginas 39 e seguintes, Luís Barbosa Rodrigues, *O Direito de Petição perante a Assembleia da República, in Perspectivas Constitucionais*, vol. II, 1997, página 643 e seguintes.

origens remotas poderão ser detectadas no Império Romano⁴. Mas, também nestas paragens geográficas⁵, se afirma uma longa tradição da figura da petição, nomeadamente, na China imperial⁶, como também, entre outros, na dinastia Chosŏn na Coreia⁷ ou no Japão, com a tradicional figura do Seiganken⁸.

O direito de petição, no decurso da sua longa e venerável história, tem conhecido protagonismos e sucessos diferenciados, diríamos mesmo que por vezes está «na moda», ao passo que, em outros momentos, se apresenta pálido, subsumido por outros direitos, ou retendo um quase

⁴ Como informa, por exemplo, Ulrich Preuß, *Associative rights (the rights to the freedoms of petition, assembly, and association)*, in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, (M. Rosenfeld/A. Sajo, eds.), 2012, páginas 949 e 950.

⁵ Ancorada na China Confucionista e daí irradiando para as suas áreas de influência, especialmente Coreia e Japão, «*According to the orthodoxy of Confucianism, individual citizens should be provided with an open and broad channel to the state. In other words, it means the voice of individuals should be directly heard by the statecraft ruled by only one man who represents not only the will of the "heaven" but also the will of people. Once the people have any complaints or grievances against the king or his upright officials, the benevolent and wise king should correct the wrongdoings and return justice to the people. This channel which can be regarded as a top-down structure reinforces the sovereignty of the king in some way. Today in East Asia, the channel is still taking effective role but experiencing great changes.*», Honglei Cao, *Civil Petitions in South Korea: A Focus on the Shinmoongo System*, página 1, disponível em http://www.academia.edu/5099155/Civil_Petitions_in_South_Korea_A_Focus_on_the_Shinmoongo_System_Conf_paper_draft_.

⁶ Zou Keyuan, *The Right to Petition In China: New Developments and Prospects*, EAI Background Brief No. 285, <http://www.eai.nus.edu.sg/BB285.pdf> «*Though it is new in modern China, the xinfang system has a strong connection to Chinese traditions. As there was no court in the modern sense until the turn of the 20th century in Chinese history, people usually would have to beat the drum outside the government offices (衙門) to voice their grievances, petition a visiting imperial envoy, or go to the capital to appeal to the emperor (告御gao yu zhuang). For ordinary Chinese people then, there is little difference between the means of xinfang and traditional means of petition.*».

⁷ *Vide*, Honglei Cao, *Civil Petitions in South Korea: A Focus on the Shinmoongo System*, «*Following Confucian governing principles, shinmoongo or petition to authorities is one of the main channels for normal people to address their grievances and concerns in Chosun dynasty*», página 1.

⁸ De má memória, dado que, o peticionante deveria estar preparado para pagar com a vida a ousadia de peticionar, o amo, cfr. Maria Gioia Vienna, *Human Rights in Japan*, in *Human Rights and Asian Values*, Eva Pfösl, 2008, página 254,

mero valor simbólico. Em termos da arena global, há quem afirme detectar algumas tendências no sentido do renascimento deste direito⁹.

Atenta a sua natureza e as suas tradicionais finalidades, é de crer que onde existam eleições parlamentares universais, directas e livres, onde se eleja o Chefe de Estado por sufrágio directo, livre e universal, onde existam eleições para outros patamares de governação, por exemplo, ao nível municipal, onde impere a Ideia de Estado de Direito, onde a maquinaria judicial exista e funcione devidamente, onde a tutela judicial dos direitos fundamentais, fecunde e consagre, especiais e dedicados mecanismos para essa tutela, por exemplo, mediante recursos de amparo, onde se efective uma verdadeira «constitutional review», onde, em suma, haja real participação política e pluralidade de meios de exercício e efectivas garantias – de distintas natureza e operacionalidade – dos direitos das pessoas, cremos que o direito de petição, por razões atendíveis e razoáveis, tenderá a perder protagonismo e relevo prático, ao passo que, onde aquelas características rareiam, ou surgem apenas parcelarmente, então, o direito de petição tenderá a vivificar-se¹⁰ e a assumir relevo prático.

Outras razões adicionais poderão contribuir para um maior apagamento ou florescimento do direito de petição. Por exemplo, o fenómeno das e-petitions, naturalmente, contribui para um renascer da importância do direito de petição, do associativismo e também da participação cívica da população, apontando ambos ao chamado fenómeno das petições de massa¹¹.

Agora, uma referência telegráfica à projecção do direito de petição nos textos constitucionais¹². O direito de petição, é uma verdadeira instituição global, não se acantonando, pois, em um dado espaço, seja ele geográfico, ou político ou de família jurídica.

⁹ Ulrich Preuß, *Associative rights (the rights to the freedoms of petition, assembly, and association)*, in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, (M. Rosenfeld/A. Sajo, eds.), 2012, página 949.

¹⁰ Desde que, naturalmente, não se esteja perante regimes absolutamente ditatoriais.

¹¹ Cfr. Ulrich Preuß, *Associative rights (the rights to the freedoms of petition, assembly, and association)*, in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, (M. Rosenfeld/A. Sajo, eds.), 2012, página 950.

¹² A que, em rigor, haverá a aditar aqueles ordenamentos jurídicos da *Common Law* que, nas suas particulares características, por exemplo, detendo constituições pulverizadas, inscrevem o direito de petição em outros instrumentos, por exemplo, em *Bills of Rights*.

Com efeito, para além de estar presente na generalidade das constituições europeias¹³, detecta-se a inclusão do direito de petição (em moldes, naturalmente, algo variáveis) em várias constituições da Ásia¹⁴, incluindo a República Popular da China¹⁵, mas também, em África¹⁶, na Oceânia¹⁷, ou nas Américas¹⁸.

Completamos com mais uma breve referência, para, por palavras de outrem, referir que «o direito fundamental de petição, longe de ser um mero adorno jurídico-constitucional, é um elemento básico da liberdade política, já que permite uma comunicação desinibida entre os governados e os governantes.»¹⁹

Em Macau, o direito de petição, vem sendo jus-positivamente concebido como um instrumento não judicial, para defesa dos direitos das pessoas, da legalidade ou dos interesses da comunidade, mediante a

¹³ E na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, no artigo 44.º.

¹⁴ Por exemplo, na Constituição do Japão, artigo 16.º, na da Coreia sul, artigo 26.º, na de Taiwan, artigo 16.º, na da Tailândia, artigo 59.º, na Constituição da Mongólia, artigo 16.º, n.º 12.

¹⁵ «Artigo 41.º - Os cidadãos da República Popular da China têm o direito de criticar e apresentar sugestões a qualquer órgão ou funcionário do Estado. Os cidadãos têm o direito de apresentar aos competentes órgãos de Estado queixas e acusações ou denúncias contra qualquer órgão e funcionário do Estado, por violação da lei ou negligência no cumprimento dos seus deveres; mas a invenção ou a distorção de factos com o objectivo de caluniar ou difamar são proibidas.

Os competente órgão do Estado deve apreciar as queixas, acusações ou denúncias apresentadas pelos cidadãos de modo responsável e depois de se certificar dos factos. Não é permitido a ninguém ocultar tais queixas, acusações e denúncias ou exercer retaliação contra os cidadãos que as apresentem.

Os cidadãos que sofrerem prejuízos em consequência de uma violação dos seus direitos civis por parte de qualquer órgão ou funcionário do Estado têm direito a ser indemnizados nos termos previstos na lei.».

¹⁶ Entre tantos outros, na Constituição de Cabo Verde, artigo 58.º, na Constituição de Angola, artigo 73.º, ou na Constituição da África do Sul, artigo 17.º.

¹⁷ Vide, Constituição de Timor-Leste, artigo 48.º.

¹⁸ Entre muitos outros, na Constituição da Costa Rica, artigo 27.º, na do México, especialmente no artigo 8.º, da Argentina, artigo 14.º, na do Brasil, artigo 5.º, XXXIV, a), e também, como referência competencial em jeito próximo ao da Lei Básica de Macau, artigo 58.º, § 2º, IV, aí se falando que compete às comissões parlamentares: «receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;».

¹⁹ Luís Díez-Picazo, *Sistema de Derechos Fundamentales*, 2005, página 401.

apresentação aos órgãos políticos ou a quaisquer autoridades públicas, de petições em sentido estrito, representações, reclamações ou queixas²⁰.

É mister sublinhar que, o direito de petição é um agente titular da história constitucional e normativa, deste pequeno enclave desde há longo tempo²¹, sendo mesmo uma constante constitucional²², ora por força da tradição lusa²³ de per se - cujas constituições se aplicaram, sem excepção, em modos variados, em Macau - ora, posteriormente, pela projecção de continuidade que é recepcionada na Região Administrativa Especial de Macau.

Com efeito, todas as constituições portuguesas consagraram o direito de petição, sem hiato algum, e, após, o retorno de Macau à República Popular da China, a constituição local lato sensu – Lei Básica – também dá guarida expressa à figura da petição.

Cfr., a este propósito, a intervenção do Deputado António Correia, aquando da apresentação do projecto de lei intitulado «Exercício de Petição», ao Plenário, «*O que é o Direito de Petição? Sabemos todos que o artigo 52.º da Constituição da República, que ainda vigora no Território, dá ilimitadamente, a todo a cidadão, o direito de dirigir petições aos órgãos de soberania, e a todas as autoridades. Este conceito acaba por ter acolhimento na Lei Básica, embora esta ainda não esteja em vigor. É nosso dever também pensar*

²⁰ Cfr., o artigo 1.º da Lei n.º 5/94/M, de 1 de Agosto, Exercício do Direito de Petição. Na doutrina, com pano de fundo bastante símile a esta lei de Macau, encontramos por exemplo a seguinte definição: «*Designamos petição a solicitação dirigida por membros de uma comunidade aos poderes nela instituídos, impulsionando-os no sentido da prática de quaisquer actos jurídico-públicos.*», Luís Barbosa Rodrigues, *O Direito de Petição perante a Assembleia da República, in Perspectivas Constitucionais*, vol. II, 1997, página 643.

²¹ Sublinhando que o direito de petição é «*um dos mais antigos e sedimentados direitos fundamentais e que, em Macau, a sua positividade remonta ao século XIX*», Exposição de motivos do Projecto de Lei n.º 9/V/94, que viria a ser aprovado como Lei n.º 5/94/M, de 1 de Agosto, Exercício Do Direito De Petição. Vide ainda, reiterando esta observação, 3.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, Relatório n.º 1/III/2005, 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, Relatório n.º 1/III/2008.

²² O que já não sucede nos planos infraconstitucionais, dado que, nem sempre houve legislação ordinária específica sobre o direito de petição, verificando-se, mesmo alguns hiatos, já depois da sua consagração infraconstitucional que se conhece.

²³ Sendo, como se consabe, estatuído o direito de petição em todas as constituições portuguesas; Vide relance histórico apresentado por Jorge Miranda, *Notas sobre o Direito de Petição*, Estudos em Honra do Professor Doutor José de Oliveira Ascensão, vol. I, 2008, páginas 465 e seguintes.

no futuro, e pensar que a Lei Básica, que vai vigorar daqui a cinco anos, já nos diz, no seu n.º 18 do artigo 50.º que há o direito do cidadão de Macau de fazer petições ao Chefe do Executivo, pelo que se torna indispensável regulamentar o exercício desse direito. Não basta dizer, em abstracto, que toda a gente tem o direito de dirigir petições, é preciso dizer como é que isso se faz.»
 24. Vide ainda, a intervenção do Deputado Tong Chi Kin: «O exercício do Direito de Petição é um direito fundamental da população. Naturalmente que qualquer pessoa, ou associação, podem apresentar à Administração, ou à Assembleia Legislativa, petições, e apontar as suas opiniões. Entretanto, no passado, em Macau, é certo que a população exerceu já diversas vezes o Direito de Petição. O que se pretende, no entanto, com este projecto de lei é coaduná-lo ao artigo 52.º da Constituição, e com o espírito do artigo 50.º da Lei Básica.»²⁵.

No plano constitucional imediatamente anterior, é mister referir a consagração do direito fundamental de petição no original artigo 49.º (posteriormente 52.º) da Constituição Portuguesa de 1976/26 – vigente em Macau ex vi o artigo 2.º do Estatuto Orgânico de Macau, porquanto era um direito, liberdade e garantia, e enquanto tal, vigente no Território de Macau²⁷.

²⁴ Disponível em http://www.al.gov.mo/colect/col_lei-01/po/02/4.htm, e na Colectânea de leis regulamentadoras de direitos fundamentais, 2.º volume, editada pela Assembleia Legislativa.

²⁵ Intervenção no Plenário, disponível em http://www.al.gov.mo/colect/col_lei-01/po/02/5.htm, e na Colectânea de leis regulamentadoras de direitos fundamentais, 2.º volume, editada pela Assembleia Legislativa.

²⁶ «Artigo 49.º (Direito de petição e acção popular): 1. Todos os cidadãos podem apresentar, individual ou colectivamente, aos órgãos de soberania ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição e das leis ou do interesse geral.» Posteriormente, o artigo 52.º, «(Direito de petição e direito de acção popular): 1. Todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou colectivamente, aos órgãos de soberania ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral e bem assim o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respectiva apreciação. 2. A lei fixa as condições em que as petições apresentadas colectivamente à Assembleia da República são apreciadas pelo Plenário.» (na redacção vigente até 19 de Dezembro de 1999).

²⁷ Inserido, sistematicamente, no Capítulo II, direitos, liberdades e garantias de participação política, do Título II, Direitos, liberdades e garantias.

No domínio infraconstitucional, o leitor dizendo que o como primeiro diploma a regular o direito de petição em Macau, foi o Estatuto do Funcionalismo Ultramarino, aprovado pelo Decreto n.º 40.708, de 31 de Julho de 1956, e posteriormente, pelo Decreto n.º 46982, de 27 de Abril de 1966, que aprova o novo texto do Estatuto do Funcionalismo Ultramarino. Neste diploma, sob o título de «*Expediente*», o artigo 486.º estabelece: «*Os requerimentos, petições, queixas e, de forma geral, todos os papéis dimanados de particulares que devam ser submetidos a despacho serão escritos em papel selado, em termos respeitosos e com a assinatura reconhecida...*». O parágrafo 3.º estabelecia que «nenhuma petição poderá tratar de mais de um assunto» e, no parágrafo 2.º, ilustrando bem o contexto histórico-político em que o diploma havia sido elaborado, estabelecia-se, com um tom já bafiento em face da Constituição de 1976, certos requisitos: «*Os papéis a que se refere o corpo deste artigo que sejam redigidos em termos desrespeitosos ou ofensivos serão remetidos ao foro competente, para o devido procedimento criminal*». Finalmente, estatuiu-se um prazo para despacho e no artigo 489.º afirmava-se que as petições deveriam, ter resolução no prazo de 30 dias e, de seguida, afirmava-se a regra do indeferimento tácito. Ou seja, ainda que, em sede algo deslocada, e ainda que, parcimonioso, aqui ficava sedeado um regime jurídico geral, no plano legal, da petição²⁸.

Ora este conjunto normativo, não obstante a entrada em vigor da Constituição, e não obstante um conjunto significativo de revogações, operadas ao longo dos tempos ao Estatuto do Funcionalismo Ultramarino, terá sobrevivido até 1988, ano em que foi definitivamente derevogado pelo Decreto-Lei n.º 35/88/M, de 9 de Maio.

E, assim, desaparecendo, substancialmente, estatuições legais de um regime jurídico do direito de petição²⁹. Recorde-se a seguinte afirmação, «*A CAFP manifestou a sua concordância quanto ao conteúdo do projecto de lei que visa regulamentar o exercício de um direito fundamental constitucio-*

²⁸ Para um resumo e apreciação crítica do conteúdo do regime, Ilídio Cruz, *Direito de Petição e as comissões de petição nos países de expressão portuguesa – a experiência particular de Cabo Verde*, Direito e Cidadania, 4, 1998, páginas 104 e 105.

²⁹ Com efeito, nem o Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, que aprova o Estatuto dos Trabalhadores da Função Pública, nem este continham normas estabelecidas de um regime jurídico relativo às petições. E não deveriam ter, diga-se.

nalmente consagrado, carecido em Macau dessa regulamentação, com excepção de alguns preceitos do Regimento desta Assembleia.»³⁰.

Assinala-se que, o Decreto-Lei n.º 36/88/M, de 9 de Maio, não deixou de fazer uma referência, ainda que incidental, à figura da petição³¹. Este diploma foi posteriormente substituído pelo Decreto-Lei n.º 5/98/M, de 2 de Fevereiro, que continha também algumas normas incidentais relativas a petições, a propósito do registo de entrada de documentos³² e do dever de resposta dos serviços e organismos públicos, entre outros pormenores³³. Para além de outras referências mais mediatas ou incidentais em diversos actos normativos que foram surgindo ao longo dos anos³⁴.

Ora, a criação de um estruturado regime legal e geral do direito de petição, só viria a ocorrer alguns anos mais tarde, com a aprovação da Lei n.º 5/94/M, de 1 de Agosto, *Exercício do Direito de Petição*. Ou seja, durante uma meia dúzia de anos, inexistiu em Macau, um verdadeiro regime jurídico-legal do direito de petição. Algo que, como visto, não ocorreu no plano constitucional.

³⁰ Comissão de Administração e Finanças Públicas, Parecer n.º 7/94, Projecto de lei de «Exercício do direito de petição». Vide ainda, citada Exposição de motivos do Projecto de Lei n.º 9/V/94: «No entanto, apesar da sua importância intrínseca e, sem embargo da sua vinculatividade directa, inexistente legislação local concretizadora e regulamentadora do exercício desse direito fundamental. Com efeito, apenas o regimento da Assembleia Legislativa dispensa alguns artigos (167.º a 173.º) à matéria em apreço, revestindo essas normas naturalmente, um carácter quase só processualístico.».

³¹ Artigo 8.º, n.º 8: «A entrada da correspondência far-se-á por meio de registo em livro apropriado, no qual será também registada a entrada de requerimentos, petições, exposições ou recursos, sendo os documentos numerados, datados e rubricados pelo funcionário ou agente incumbido dessa tarefa, que responderá pela veracidade daquela indicação.».

³² Artigo 16.º.

³³ Artigo 21.º.

³⁴ «Assim, o direito de petição, em sentido amplo, para além da sua dimensão integrada no direito de petição à Assembleia Legislativa (Lei n.º 5/94/M, de 1 de Agosto), tem relevo autónomo em sede de procedimento disciplinar (art. 290.º/1 do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau - ETAPM), no Alto Comissariado contra a Corrupção e Ilegalidade Administrativa (Lei n.º 11/90/M, de 10 de Setembro, regulamentada pelo DL n.º 7/92/M, de 29 de Janeiro), no Gabinete de Inspeção e Auditoria Técnica (GIAT) criado pelo Despacho n.º 32/GM/92, de 18 de Março de 1992, no Centro de Atendimento e Informação ao Público (CAIP), previsto no DL n.º 23/94/M e Despacho n.º 41/GM/94, e no Conselho de Consumidores, criado pela Lei n.º 12/88/M, de 13 de Junho, alterada pela Lei n.º 4/95/M, de 12 de Junho.», informa-nos Pedro Ferreira, *As Garantias Administrativas face ao Alargamento da Discricionariedade no Direito de Macau*, Perspectivas Jurídicas, 4, 1998, página 148.

E, por outro lado, é mister dizer que, no que tocava ao seu exercício perante a Assembleia Legislativa, houve interrupção normativa, ainda que em momento diferente, dado que o regimento da Assembleia Legislativa foi prevendo regras quanto às petições, dedicando-lhe mesmo um processo especial, nos termos dos artigos 167.º a 173.º³⁵, exceptuando no âmbito do Regimento da Assembleia Legislativa da Província de Macau³⁶.

Este era o manto normativo vigente à data da transferência de soberania.

Antes de prosseguir na análise do tecido jurídico vigente, importa dedicar brevíssimas palavras, quanto à configuração deste direito de petição.

E tal desiderato será feito por recurso a palavras de empréstimo:

«O direito de petição (...) contém, a um tempo, dois propósitos essenciais:

– Por um lado, é um direito de garantia de outros direitos, ou seja, desempenha uma função de defesa e prevenção de violações de certos direitos fundamentais, enfileirando assim ao lado de outros desses direitos, como o direito de amparo ou o direito de resistência;

– Por outro lado, reveste uma vertente de direito político, pois pode configurar-se como um instrumento de participação das pessoas no exercício da vida política, de que é exemplo a apresentação de sugestões respeitantes ao interesse geral.»³⁷.

³⁵ Aprovado pela Resolução n.º 1/93/M, de 12 de Março. E, por exemplo, no Regimento de 1977, artigos 162.º e seguintes, com redacção muito próxima.

³⁶ Aprovado pela Assembleia Legislativa mas, nos termos constitucionais ultramarinos então vigentes, posto em vigor pelo Diploma Legislativo n.º 23/73.

³⁷ Exposição de motivos do Projecto de Lei n.º 9/V/94. Falando deste direito, como detendo uma dupla valência, isto é, em direito de participação política e, enquanto garantia, em sentido próprio, Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 2007, página 693. Jorge Miranda refere-se-lhe a um direito de defesa de outros direitos, com vestes de garantia petítória (contraposta às garantias impugnatórias) e a direito de participação política. Ali solicitando a atenção do órgão competente para situações ou actos ilegais ou injustos, aqui, suscitando quaisquer problemas de interesse geral, com finalidades correctivas ou prospectivas. Ali tendo em mente, as petições em sentido estrito e a queixa, e aqui, a petição em sentido estrito e a representação, Notas sobre o Direito de Petição, Estudos em Honra do Professor Doutor José de Oliveira Ascensão, vol. I, 2008, página 470.

E, mais se afirmava, ser o direito de petição um «*direito fundamental, pessoal e político*»³⁸.

Ou, em palavras mais recentes, «Por um lado, é um direito de garantia de outros direitos, ou seja, desempenha uma função de defesa e prevenção de violações de certos direitos fundamentais das pessoas, isto é, defesa de interesses particulares. Por outro lado, reveste uma vertente de direito político, pois pode configurar-se como um instrumento de participação das pessoas no exercício da vida política, de que é exemplo a apresentação de sugestões respeitantes aos interesses da comunidade ou à defesa da legalidade. Nesta vertente, pode pois, também, ser um processo de fiscalização política quando exercido perante a Assembleia Legislativa – distinto e autónomo de outros.»³⁹.

Anote-se, brevemente, que o direito de petição tem uma vertente negativa e uma outra positiva, tal como resulta, aliás, da conformação legislativa vigente na RAEM. Como afirmam Gomes Canotilho/Vital Moreira⁴⁰, por um lado, na vertente negativa, as entidades públicas não podem impedir que se façam petições nem que se recolham assinaturas⁴¹, e, por outro lado, na vertente positiva, o exercício do direito de petição obriga as entidades públicas a, pelo menos, receber, examinar e responder às petições⁴².

II. Algumas notas sobre o regime constitucional vigente

Importa agora apresentar algumas notas sobre o regime constitucional do direito de petição. Deve, no entanto, iniciar-se este percurso por

³⁸ Exposição de motivos do Projecto de Lei n.º 9/V/94.

³⁹ Comissão de Regimento e Mandatos, Parecer n.º 1/IV/2011.

⁴⁰ *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 2007, página 694.

⁴¹ Vide artigos 3.º e 6.º da Lei n.º 5/94/M, de 1 de Agosto. Quanto a este aspecto, pode falar-se em, um direito com estrutura de liberdade de expressão e de liberdade política, sendo que, Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, página 1026.

⁴² Cfr. artigo 8.º da Lei n.º 5/94/M, de 1 de Agosto. E também, cremos, da própria Lei Básica, pela formulação dada nos citados artigos 50.º e 71.º e, no que tange à comunicação aos peticionantes, relativamente a petições perante a Assembleia Legislativa, veja-se o artigo 151.º do Regimento da Assembleia Legislativa, «*O Presidente da Assembleia comunica ao autor ou ao primeiro dos autores da petição o relatório da comissão, bem como as deliberações e diligências subsequentes.*».

uma norma ordinária, que directamente se debruça sobre o quid do direito de petição. Estabelece o artigo 1.º da Lei n.º 5/94/M⁴³:

«1. A presente lei regula e garante o exercício do direito de petição para defesa dos direitos das pessoas, da legalidade⁴⁴ ou dos interesses da comunidade, mediante a apresentação aos órgãos de governo próprio⁴⁵, ou a quaisquer autoridades públicas, de petições, representações, reclamações ou queixas.»

Esta legislação de 1994, densifica, pois, o gozo e exercício deste direito fundamental, constituindo a sua âncora normativa principal – que não a suprema no esquema hierárquico das fontes normativas de Macau.

Com efeito, o novo texto constitucional, entrado em vigor a 20 de Dezembro de 1999, não se acha omissivo no que respeita à figura da petição.

Assim, lê-se no artigo 71.º da Lei Básica «Compete à Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau: ... 6) Receber e tratar das queixas apresentadas por residentes de Macau;», ao passo que surpreendentemente no artigo 50.º: «Compete ao Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau: ... 18) Atender petições e queixas.».

⁴³ Esta lei beneficia do princípio da continuidade, estabelecido na Declaração Conjunta e na Lei Básica e da cláusula aberta de adopção, como legislação na RAEM, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 1/1999, Lei de Reunificação. Falando em um «*direito que constitui um dos elementos essenciais identificadores do sistema, nos termos da Declaração Conjunta, por decorrer inequivocamente das leis previamente vigentes em Macau (...), valendo como direito fundamental por força do artigo 41.º da Lei Básica*», José Melo Alexandrino, *O Sistema de Direitos Fundamentais na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau*, 2013, página 166.

⁴⁴ Cfr Comissão de Administração e Finanças Públicas, Parecer n.º 7/94, «*Quanto à expressão «legalidade», ela é aqui utilizada, na sua acepção ampla, comportando pois as formas de (i) legalidade reforçada, v.g. a constitucionalidade.*».

⁴⁵ Esta norma tem de ser lida, correctivamente, nos termos da Lei n.º 1/1999, Lei de Reunificação, nos termos do n.º 2 do artigo 4.º - Interpretação das expressões e designações constantes da legislação previamente vigente - e do seu Anexo IV, pelo que, a expressão «órgãos de governo próprio» deverá considerar-se, interpretativamente, em conformidade com «*as correspondentes disposições da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau.*», ou seja, Chefe do Executivo, órgão executivo, Conselho Executivo, Assembleia Legislativa. O mesmo sucede, naturalmente, quanto às restantes normas que utilizam a expressão «órgãos de governo próprio».

Pode desde logo deixar-se aqui um par de notas imediatas:

– Primeira: A redacção dos dois preceitos encerra algumas diferenças. Por exemplo, um refere-se a queixas e o outro, a petições e queixas. Um faz referência a “residentes” num preceito e o outro omite.

– Segunda: Ambos os preceitos surgem no capítulo da “Estrutura Política”, e não no dos “Direitos Fundamentais”, e num contexto apriorístico funcional ou competencial; isto é, serão normas primeiramente preocupadas com a definição de um dado tipo de competências, e não, no estabelecimento de um direito fundamental.

Quid juris?

Quanto à primeira nota ou observação, cremos que a ausência de referência expressa a petição numa das normas (relativa à Assembleia Legislativa), não é impeditiva de se considerar estar aí em causa precisamente a figura da petição. Por razões várias, desde logo, pela tradição desta figura, que abrange também, a reclamação ou a queixa no seu seio, mas igualmente, por uma integração densificadora por parte da lei ordinária que, expressamente, apresenta a figura da petição, como comportando várias modalidades, aí se incluindo a queixa. Uma outra razão radica, no programa geral de continuidade, que projecta precisamente aquela ideia de petição. Ainda uma outra, de cariz semelhante a uma espécie de interpretação autêntica, encontra-se no Regimento da Assembleia Legislativa⁴⁶, que afirma no n.º 3 do artigo 144.º que: «*A competência prevista na alínea 6) do artigo 71.º da Lei Básica exerce-se nos termos do disposto na presente Secção.*», qual seja, precisamente, *Do processo das petições*. Ademais, estabelece o n.º 1 do mesmo artigo, «O direito de petição, regulado na Lei n.º 5/94/M, de 1 de Agosto, exerce-se perante a Assembleia Legislativa por meio de petições, representações, reclamações ou queixas a ela dirigidas.»⁴⁷.

Ou seja, decididamente, na Lei Básica, em ambos os preceitos citados, o que está em causa é a petição⁴⁸.

⁴⁶ Aprovado pela Resolução n.º 1/1999, com várias alterações subsequentes.

⁴⁷ Em clara consonância com a Lei n.º 5/94/M, de 1 de Agosto.

⁴⁸ Veja-se ainda a densificação normativo-legal «*Sempre que, nesta lei, se empregue unicamente o termo petição, entende-se que o mesmo se aplica a todas as modalidades referidas no presente artigo.*», n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 5/94/M, de 1 de Agosto, e o n.º 1 do artigo 144.º do Regimento: «*O direito de petição, regulado na Lei n.º 5/94/M, de 1 de*

Quanto à diferença referida na segunda parte da primeira nota ou observação, lembre-se, que apenas num dos preceitos é feita uma referência a «*residentes de Macau*». Cremos que esta narrativa não pretende impor uma limitação do exercício deste direito aos “não residentes”, isto é, não estabelece uma *reserva de residente* nas petições. Sem prejuízo de adiante volvermos a esta questão, é mister considerar o seguinte: esta é a “referência tipo” que é utilizada na Lei Básica, relativamente à generalidade dos direitos fundamentais⁴⁹. Não faria qualquer sentido, expulsar o grupo dos “não residentes” do âmbito de petições à Assembleia Legislativa, mas não o fazer quanto às petições perante o Chefe do Executivo, afinal o órgão predominante na RAEM e que, por força das funções políticas e administrativas que exerce, aquele relativamente ao qual, *a priori*, fará sentido peticionar com maior frequência. Por outro lado, o regime do artigo 43.º da Lei Básica, aponta claramente, para o princípio da universalidade, por via da extensão dos direitos e liberdades dos residentes aos “não residentes” e, em tandem com este normativo, quer a lei reguladora do direito de petição, quer o Regimento da Assembleia Legislativa, não contêm qualquer norma geral de reserva do direito aos residentes. Por conseguinte, o princípio geral nesta matéria, há-de ser o da extensão aos “não residentes” do direito de petição.

Ou seja, consideramos fundamentalmente idêntico o teor normativo destes dois preceitos básicos⁵⁰.

Quanto à segunda nota ou observação, relativa à arrumação constitucional da matéria e sua construção funcionalizada e, de outro lado, ausência de referência expressa no capítulo dos direitos fundamentais, adiantamos, de imediato, que esta nova arrumação, não preclui a natureza de direito fundamental. Com efeito, é sabido que a Lei Básica estabelece direitos fundamentais, primordialmente no capítulo próprio, mas também, em muitas outras normas sedeadas em diversos capítulos⁵¹. Por

Agosto, exerce-se perante a Assembleia Legislativa por meio de petições, representações, reclamações ou queixas a ela dirigidas.».

⁴⁹ Veja-se, entre tantos outros, ao artigo 27.º, 28.º ou 29.º.

⁵⁰ *Vide*, aliás, de algum minorando estas diferenças apontando-lhes uma ideia de ligeiras diferenças de semântica, «*A Lei Básica acolhe expressamente o exercício deste direito – mantendo a dignidade constitucional formal do mesmo – na alínea 18) do artigo 50.º e na alínea 6) do artigo 71.º ainda que com ligeiras diferenças semânticas.*», Relatório N.º 1/III/2005, da 3.ª Comissão Permanente.

⁵¹ Entre tantos outros, Xiao Weiyun, *Conferência sobre a Lei Básica de Macau*, s/d, página 124, Paulo Cardinal, *Os direitos fundamentais no quadro da transição: algumas conside-*

outro lado, por força do princípio geral da continuidade, e da continuidade especial no campo dos direitos fundamentais⁵², esta multiseccular garantia petitoria, apenas poderia permanecer no ordenamento jurídico da RAEM, precisamente enquanto direito fundamental. E, assim, acolhendo o âmbito e densificação operada pela lei ordinária previamente vigente⁵³.

Aliás, uma rápida passagem pelos relatórios da Assembleia Legislativa, que se debruçaram sobre estas questões, permite constatar que é, comumente aceite, a petição enquanto direito fundamental: «*Atendendo a eventuais dúvidas que possam ser colocadas sobre este processo autónomo afigura-se de utilidade fornecer aqui algumas breves referências de caracterização deste direito de petição. Este consubstancia-se como um direito fundamental a ser exercido por qualquer cidadão ou entidade colectiva.*»⁵⁴.

Em suma, não restam dúvidas que na RAEM, as referências na lei, incluindo a Lei Básica, a “direito de petição”, ou a expressões associadas, como “petições” e “queixas” ou mesmo, singelamente, “petição”, pretendem referir o direito fundamental de petição.

Finalmente, porquanto se trata, precisamente, de um direito fundamental, o seu regime, nos termos do binómio Lei Básica/Lei n.º 13/2009,

rações, Cuestiones Constitucionales, 14, páginas 58 e 59, Jorge Bacelar Gouveia, *Os direitos fundamentais em Macau*, Estudos comemorativos dos 10 anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, vol. I, 2008, páginas 322 e 323, José Melo Alexandrino, *O Sistema de Direitos Fundamentais na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau*, 2013, com uma detalhada lista, a páginas 87 e seguintes.

⁵² Declaração Conjunta, Anexo I, V: «*A Região Administrativa Especial de Macau assegurará, em conformidade com a lei, todos os direitos e liberdades dos habitantes e outros indivíduos em Macau, estipulados pelas leis previamente vigentes em Macau, designadamente...*».

⁵³ Recorde-se a intervenção do deputado António Correia, e bem assim, a do deputado Tong Chi Kin, antes citadas.

⁵⁴ Comissão de Regimento e Mandatos, Parecer n.º 1/IV/2011. Veja-se também, Relatório n.º 1/III/2005, da 3.ª Comissão Permanente, «*O direito de petição é um dos mais antigos direitos fundamentais vigentes em Macau*», e, «*A nível da legislação ordinária o exercício deste direito fundamental está consolidado e regulamentado pela Lei n.º 5/94/M, de 1 de Agosto*», ou o Relatório n.º 1/III/2008 da 1.ª Comissão Permanente, falando em «*competentes normas jurídicas que comandam o exercício deste direito fundamental quer a nível constitucional - alínea 18) do artigo 50.º e alínea 6) do artigo 71.º da Lei Básica -, quer a nível da legislação ordinária - Lei n.º 5/94/M, de 1 de Agosto -, quer ainda a nível regimental - artigos 143.º a 145.º do Regimento desta Assembleia Legislativa.*». Vide ainda, por exemplo, José Melo Alexandrino, *O Sistema de Direitos Fundamentais na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau*, 2013, página 166.

*Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas, acha-se ao abrigo da reserva de lei*⁵⁵.

III. O regime legal – uma panorâmica

Nesta terceira parte, iremos apresentar uma panorâmica, com algumas notas esparsas, relativas ao regime legal vigente, concentrando a nossa análise na Lei n.º 5/94/M, de 1 de Agosto, sem prejuízo, de referências laterais a outros actos normativos, pelo que, doravante, na ausência de indicação de diploma, deve entender-se que nos referimos a normas daquela lei reguladora do direito de petição.

No que respeita ao âmbito do direito fundamental de petição, tivemos já oportunidade de ver que está configurado, como um meio petitório e não jurisdicional, para defesa dos direitos das pessoas, da legalidade ou dos interesses da comunidade⁵⁶, mediante a apresentação aos órgãos da estrutura política da RAEM, e.g. Chefe do Executivo, Assembleia Legislativa, Conselho Executivo, ou a quaisquer autoridades públicas, mediante a apresentação de petições, representações, reclamações ou queixas, conforme explicita o n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 5/94/M, de 1 de Agosto.

Estabelece ainda, negativamente, isto é, excludentemente, o n.º 2 do mesmo artigo, que aquela lei não se aplica: a) À defesa dos direitos e interesses perante os tribunais; b) À impugnação dos actos administrativos, através de reclamação ou recursos hierárquicos; c) Ao direito de queixa ao Alto-Comissariado contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa; d) À petição colectiva dos militares e agentes militarizados das Forças de Segurança de Macau⁵⁷.

⁵⁵ «A normação jurídica das seguintes matérias é feita por leis: 1) Regime jurídico dos direitos e liberdades fundamentais, e suas garantias, previstos na Lei Básica e em outros actos legislativos;», artigo 6.º da Lei n.º 13/2009. Assinale-se ainda, uma expressa e concreta reserva de lei restritiva, na Lei do direito de Petição, onde se estabelece a liberdade de petição «salvo se o seu exercício violar quaisquer outras normas legais.», artigo 6.º.

⁵⁶ Isto significa, cristalinamente, que «Ao contrário de outros meios, como o recurso administrativo ou judicial, não carece que os interesses ou direitos hajam sido efectivamente lesados mas apenas que em causa esteja a defesa da legalidade ou de direitos e interesses gerais.», Pedro Ferreira, *As Garantias Administrativas face ao Alargamento da Discricionariedade no Direito de Macau*, Perspectivas Jurídicas, 4, 1998, página 147.

⁵⁷ Breve nota para relembrar que, alguns destes preceitos, hão-de ser lidos à luz da doutrina da Lei da Reunificação, por exemplo CCAC ao invés de ACCIA.

Uma nota mais para referir que, nos termos da alínea a) deste artigo, impede-se, o direito de petição para defesa de direitos e interesses perante os órgãos jurisdicionais – aliás, pode-se afirmar que o direito de acção, excluirá, ao menos em certo sentido, o direito de petição⁵⁸.

Este *impedimento*, terá que ser lido com alguma cautela, dado que o que está em causa, é a não permissão de confluência de uma garantia petitiória com um direito de acção, e ainda os princípios da independência dos tribunais e da separação de poderes⁵⁹, e, ao menos em alguns casos, o segredo de justiça, particularmente, no que a um dado caso concreto respeite⁶⁰. Isto é, não pode uma petição interferir com a função judicial e com a administração de justiça em determinado caso. Isto significa que, por um lado, será porventura admissível uma petição dirigida a uma instância administrativa na área judiciária (Gabinete do Presidente do Tribunal de Última Instância, talvez mesmo, ao Conselho dos Magistrados Judiciais, aos secretários de tribunal⁶¹) e, por outro, será admissível uma petição dirigida à Assembleia Legislativa ou ao Chefe do Executivo, que pretenda, por exemplo, a edição de normas ou o seu impulso, com vista a, por exemplo, aumentar o número de juízes de um dado tribunal, ou a alargar competências de um outro, ou ainda petições referentes, em geral, ao estado da justiça, mesmo que citando exemplos de casos onde se verificaram problemas, como forma de consubstanciar, precisamente, a petição. Estes casos, como é bom de ver, não se acham acobertados pela excepção da alínea a) do n.º 2 do artigo 1.º da lei vigente, pelo que, quando sejam submetidas, não deverão ser liminarmente indeferidas.

⁵⁸ Jorge Miranda, *Notas sobre o Direito de Petição*, Estudos em Honra do Professor Doutor José de Oliveira Ascensão, vol. I, 2008, página 476

⁵⁹ Caso, dada petição fosse dirigida a outras entidades, executivas ou legislativas, pretendendo-se, dessa forma, interferir na administração da justiça pelos tribunais.

⁶⁰ Recorde-se, aliás, *«A petição é liminarmente indeferida quando for manifesto que: b) Visa a reapreciação de decisões dos tribunais ou de actos administrativos insusceptíveis de recurso»*, artigo 11.º da Lei n.º 5/94/M.

⁶¹ Sobre este caso, *vide* exemplo em Maria Luísa Duarte, *O Direito de Petição, Cidadania, Participação e Decisão*, 2008 página 106. Também Luís Barbosa Rodrigues, *O Direito de Petição perante a Assembleia da República*, in *Perspectivas Constitucionais*, vol. II, 1997, página 653 nos fala em «aspectos reconduzíveis à função administrativa» da acção dos tribunais e em *«Aspectos que não consubstanciam (...) a sua actividade típica. Que incidem sobre actos não vinculados dos órgãos jurisdicionais, ou, se se quiser, que não contendem materialmente com a função jurisdicional»*.

Sublinhe-se que, mesmo em casos dubitativos neste âmbito, deverá prevalecer o dever de exame pela entidade peticionada, podendo, naturalmente, mediante esse exame, concluir então que, afinal, o objecto da petição corresponde ao impedimento legal, previsto no n.º 2. A título de exemplo, veja-se o seguinte trecho, produzido na análise de uma petição que veio a ser admitida mas, em sede de apreciação na comissão, acabou por ser considerada como relativa, no seu objecto, a um processo judicial pendente: «Embora manifestando a maior compreensão pela pretensão dos peticionantes, os quais, por motivos que lhes são alheios se acham deveras prejudicados nas suas legítimas expectativas e nos seus direitos, certo é que a Comissão não pode substituir-se ao tribunal na apreciação das razões alegadas por cada uma das partes do conflito, nem sequer fazer qualquer recomendação ao tribunal.»⁶².

Tal conclusão, decorre do facto de a petição ter sido admitida, porquanto estava conforme com os requisitos legais aplicáveis: «Admitida que foi a Petição, cumpre deixar registado que os requisitos formais previstos na lei e no Regimento foram cumpridos, pelo que aquela foi apresentada em conformidade com as normas, nomeadamente procedimentais, aplicáveis.»⁶³.

O artigo 2.º, n.º 1 da lei n.º 5/94/M positiva as diversas modalidades da petição em sentido amplo: «Petição – em geral, a apresentação de um pedido ou de uma proposta a um órgão de governo próprio ou a qualquer autoridade pública no sentido de que tome, adopte ou proponha

⁶² Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, Relatório n.º 5/VI/98.

⁶³ Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, Relatório n.º 5/VI/98. Mais se lia então, «*Aqui chegados, e tendo em consideração e como fundamentos o que imediatamente acima, e no ponto 3 do presente Relatório, se deixou escrito, a CACDLG é de opinião que deve a Petição em apreciação ser arquivada, nos termos previstos na alínea e), do artigo 14.º da Lei n.º 5/94/M, de 1 de Agosto, dando-se o competente conhecimento aos peticionantes.*». Vide também, um caso similar, que levou à admissão e apreciação de uma petição onde é referido um processo judicial pendente: «*Face ao exposto, e tendo em consideração o espírito do diploma legislativo que regula o exercício do direito de petição - Lei nº 5/94/M, de 1 de Agosto - nomeadamente a alínea a) do n.º 2 do artigo 1.º e a alínea b) do n.º 1 do artigo 11.º, foi preocupação da Comissão indagar da existência, ou não, da competente decisão judicial do TSJ. Com efeito, afigura-se não dever a Assembleia Legislativa pronunciar-se sobre questões que se acham analisadas pelo poder judicial.*», Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, Relatório n.º 2/VI/98.

determinadas medidas; Representação – exposição destinada a manifestar opinião contrária da perfilhada por qualquer entidade ou a chamar a atenção de uma autoridade pública relativamente a certa situação ou acto, com vista à sua revisão ou à ponderação dos seus efeitos; Reclamação – a impugnação de um acto perante o órgão, funcionário ou agente que o praticou ou perante o seu superior hierárquico; Queixa – a denúncia de qualquer ilegalidade, bem como do funcionamento anómalo de qualquer serviço, com vista à adopção de medidas contra os responsáveis.» (sublinhados nossos). Esta diferenciação terminológica poderia acarretar, porventura, diferenças de regime no que respeita, especialmente, à titularidade do direito de petição⁶⁴. Mas a verdade é que, a lei vigente não distingue a titularidade singular do direito de petição, antes, consagra o princípio da universalidade, no seu artigo 5.º e é vero que, nos termos da lei, sempre que, nela, se empregue unicamente o termo petição, entende-se que o mesmo se aplica a todas as modalidades aí referidas⁶⁵.

Os titulares do direito de petição, serão pessoas singulares e pessoas colectivas legalmente constituídas, nos termos do n.º 2 do artigo 4.º⁶⁶.

⁶⁴ Vide, por exemplo, Jorge Miranda, *Notas sobre o Direito de Petição*, Estudos em Honra do Professor Doutor José de Oliveira Ascensão, vol. I, 2008, página 475, no que respeita a determinados cidadãos não nacionais vis-à-vis as petições-representações. Diferentemente, Maria Luísa Duarte, página 103. Ora, de qualquer modo, há que precisar que na lei de Macau, contrariamente à lei portuguesa, não se distingue entre categorias de pessoas singulares. Na lei portuguesa, dispõe o artigo 4.º «1 - O direito de petição, enquanto instrumento de participação política democrática, pertence aos cidadãos portugueses, sem prejuízo de igual capacidade jurídica para cidadãos de outros Estados, que a reconheçam, aos portugueses, em condições de igualdade e reciprocidade, nomeadamente no âmbito da União Europeia e no da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. 2 - Os estrangeiros e os apátridas que residam em Portugal gozam sempre do direito de petição para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos.».

⁶⁵ O que leva a afirmar-se, ser esta uma «Distinção, aliás, sem significativa relevância», Luís Barbosa Rodrigues, *O Direito de Petição perante a Assembleia da República*, in *Perspectivas Constitucionais*, vol. II, 1997 página 654.

⁶⁶ Significará esta regra que, petições apresentadas por entes colectivos, ainda que não legalmente constituídos, deverão ser indeferidas? A verdade é que, nos últimos tempos, tem-se assistido a uma tendência no Direito de Macau de reconhecer direitos e impor deveres a este tipo de entidades. Veja-se, de resto, no sentido do alargamento, «Este consubstancia-se como um direito fundamental a ser exercido por qualquer cidadão ou entidade colectiva, dotada ou não de personalidade jurídica», Comissão de Regimento e Mandatos, Parecer n.º 1/IV/2011.

O exercício do direito de petição, por pessoas singulares, pode ser exercido individualmente ou colectivamente e dizem-se, colectivas, quando apresentadas por um conjunto de pessoas através de um único instrumento. As petições apresentadas por uma pessoa colectiva, em representação dos respectivos membros, dizem-se petições em nome colectivo. Cremos que, mesmo no silêncio da lei, deverá admitir-se a figura das petições colectivas de pessoas colectivas, isto é, de um grupo de pessoas colectivas apresentando uma única petição conjunta. Ou, uma petição com um misto de pessoas singulares e pessoas colectivas, nomeadamente, em representação dos seus membros.

Volvendo à questão de uma eventual diferenciação de titularidade do direito de petição por parte de pessoas singulares, é mister dizer que, pelo menos, todos os que se encontrem em Macau domiciliados⁶⁷, ainda que sem estatuto de residente⁶⁸, têm esse direito, isto é, todos os habitantes e outros indivíduos em Macau⁶⁹, independentemente da modalidade de petição em causa. Nada na lei, nem na Lei Básica⁷⁰, permite inferir que, por exemplo, os detentores de título de trabalhador não residente, não têm acesso ao direito de petição, ou, de reverso, que só os residentes detêm a titularidade do direito de petição⁷¹. Pelo contrário. Assim, uma petição apresentada por uma pessoa domiciliada em Macau ou, recordemos, habitantes e outros indivíduos em Macau, seja uma petição na vertente política, seja na vertente de garantia de direitos pessoais, não poderá ser rejeitada apenas atendendo à qualidade do peticionante.

Recorde-se, a este propósito, que anteriormente, já a Assembleia Legislativa admitiu e apreciou em sede de comissão, petições apresenta-

⁶⁷ Veja-se, de resto, a letra da lei. Com efeito, no artigo 9.º, n.º 3, alínea a), a referência que a lei faz é ao domicílio do peticionante.

⁶⁸ Numa analogia, com paráfrase de Gomes Canotilho, não se deve atirar os não residentes da RAEM para o espaço do 'impolítico'. *Apud*, citação de Tiago Tibúrcio, *O Direito de Petição perante a Assembleia da República*, 2010, página 58. Pelo contrário, se diria que o direito de petição deve precisamente ser «*mais amigo dos permanente and total losers, das minorias que se encontram mais vulneráveis perante o processo político ou legislativo, que não conseguem influenciar*», Jónatas machado, *apud* Tiago Tibúrcio, in idem.

⁶⁹ Como refere a Declaração Conjunta.

⁷⁰ Relembre-se o regime do artigo 43.º da lei fundamental.

⁷¹ Ou seja, como vimos, não há uma *reserva de residente* no exercício deste direito fundamental de petição, como, menos ainda, se poderá apontar uma *reserva de residente permanente*, com exclusão dos residentes não permanentes.

das por entidades exteriores, que não tinham a sua sede ou residência em Macau: «Prevaleceu, no entanto, a opinião de que inexistem normativos legais ou de outra natureza que proibam a apresentação de petições aos órgãos de governo próprio do território - sendo, de resto, conhecidas anteriores iniciativas junto de outras instâncias por parte de peticionantes estranhos a Macau, estranhos já que se acham em outros espaços jurídicos ou, ainda, estranhos porque se revestem de natureza internacional.»⁷².

Como também será inadmissível, a utilização ou imposição de requisitos formais excessivos que, na prática, levem à não admissão da petição. Por exemplo, não é legítimo que, para efeitos da necessária identificação do peticionário⁷³, se exija como único documento bastante o Bilhete de Identidade de Residente⁷⁴. Deve sim ser exigido um documento oficial

⁷² Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, Relatório n.º 6/VI/98. Neste relatório pode ler-se ainda em confirmação clara de uma não reserva deste direito fundamental aos residentes: «*Já no que toca à lei de Macau, cabe referir que uma sugestão constante de um Comentário ao Projecto de Lei Sobre Direito de Petição, do ACCCLA, propunha que o artigo 4.º tivesse a seguinte redacção: "1. Gozam do direito de petição os residentes de Macau."; ora, esta sugestão não foi, afinal acolhida pela Assembleia Legislativa.*».

⁷³ A lei não admite petições anónimas, artigo 11.º, n.º 2, alínea a). Questão diversa, e que tem merecido correcto tratamento, em diversos relatórios sobre petições, por parte de comissões da Assembleia Legislativa, é a omissão, nesses relatórios, da identificação do peticionante, a seu pedido. Ver, por exemplo: «*Os peticionantes, estando embora devidamente identificados, não serão referidos pelo seu nome no presente relatório porquanto assim o solicitaram nos seguintes termos: «Solicito, pessoalmente, que, nos termos do n.º 2 do artigo 10.º da Resolução n.º 6/2000 da Assembleia Legislativa, se mantenha o sigilo em relação às nossas identificações.*». Apesar da norma invocada não se aplicar no processo de petição - mas sim no processo distinto de atendimento ao público - a Comissão entendeu anuir ao que foi expressamente solicitado por todos os peticionantes relevando assim o direito fundamental à privacidade. Ou seja, não se está perante petições anónimas mas guarda-se, neste relatório, confidencialidade quanto à identidade dos autores das petições.».

3.ª Comissão Permanente, Relatório n.º 1/III/2005. Identicamente, 1ª Comissão Permanente, Relatório n.º 1/III/2008. Vide Resolução n.º 6/2000, «*Artigo 10.º (Anonimato e confidencialidade) 1. Qualquer que seja a forma do atendimento, não é permitido o anonimato dos particulares, sendo esta causa de arquivamento da pretensão. 2. A identidade do particular pode ser mantida confidencial, se este o desejar, salvo nos casos de denúncia obrigatória. 3. Os dados pessoais do particular apenas podem ser conhecidos por entidades estranhas à Assembleia Legislativa, e por elas utilizados, para fins estatísticos.*».

⁷⁴ Uma actuação deste tipo, violadora da lei, legitima a apresentação de diversas medidas de reacção, sejam do foro disciplinar, seja, entre outras, queixa ao CCAC por ilegalidade administrativa ou mesmo recurso contencioso.

bastante, por exemplo, o título de trabalhador não residente, ou um pasaporte com o visto, ou um salvo-conduto.

Outras situações não deverão, sem mais, ser afastadas do universo da titularidade deste direito fundamental. Pense-se, por exemplo, em pessoas detidas ou presas que não detenham nem BIR, nem outro documento que os habilite a habitar em Macau, mas que comprovadamente detenham o seu domicílio habitual em Macau e, enquanto tal, devem ser admitidas a peticionar.

A lei do direito de petição, consagra um conjunto de garantias efectivas, quanto ao exercício deste direito, assim agrupáveis: os princípios da universalidade⁷⁵, da gratuidade⁷⁶, da liberdade⁷⁷, da não discriminação⁷⁸, de uma tendencial informalidade⁷⁹, do procedimento ou exame⁸⁰, da

⁷⁵ A apresentação de petições constitui direito universal, artigo 5.º.

⁷⁶ A apresentação de petições constitui direito gratuito, e não pode, em caso algum, dar lugar ao pagamento de quaisquer impostos ou taxas, artigo 5.º.

⁷⁷ Nenhuma entidade, pública ou privada, pode proibir ou por qualquer forma impedir ou dificultar o exercício do direito de petição, designadamente na livre recolha de assinaturas e na prática dos demais actos necessários, salvo se, o seu exercício violar quaisquer outras normas legais, artigo 6.º.

⁷⁸ Ninguém pode ser prejudicado, privilegiado ou privado de qualquer direito em virtude do exercício do direito de petição, n.º 1 do artigo 7.º. Há quem sublinhe, a propósito deste princípio, comum a muitos regimes jurídicos do direito de petição, que «*O significado último do direito fundamental de petição estriba-se, assim, em proibir qualquer tipo de represália, directa ou indirecta, contra quem dirige petições aos poderes públicos.*» e, «*Quem exerce o seu direito fundamental de petição não pode ser sancionado*», Luís Díez-Picazo, Sistema de Derechos Fundamentales, 2005, página 401, o que, aliás, segundo o mesmo autor, explicaria o facto de este ser, um dos direitos fundamentais mais antigos, in idem, loc. cit..

⁷⁹ Isto é, apenas se exige que seja apresentada por escrito, mas não estando o exercício do seu direito, sujeito a qualquer forma ou a processo específico. E, pode o direito de petição ser exercido por via postal ou através de telégrafo, telex, telecópia e outros meios de telecomunicação (aqui se dando alguma cobertura às ditas *e-petitions*, sem prejuízo, de esta matéria merecer intervenção legislativa), nos termos do artigo 9.º. Acresce a necessidade de identificação. Note-se que, estabelecendo a lei que o exercício do direito de petição não está sujeito a qualquer forma deve entender-se, como parcialmente revogada, a norma do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 5/98/M, na parte em que exige a entrega de petições, ora em formulários, ou em «*folhas de papel normalizado, brancas ou de cores pálidas, de formato A4.*» bem como, deve ser alvo de uma interpretação actualista, que permita o uso das novas tecnologias, conforme resulta, da regra geral da validade dos documentos electrónicos contido na Lei n.º 5/2005.

⁸⁰ Artigo 8.º. A que se pode ainda aditar o disposto no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 5/98/M, antes mencionado.

celeridade⁸¹, da comunicação ao peticionante⁸², e de tipicidade fechada e agravada para efeitos de indeferimento liminar⁸³.

Um as palavras breves quanto ao que intitulamos tipicidade fechada e agravada para efeitos de indeferimento liminar. A lei apresenta um conjunto estrito e delimitado de requisitos formais e substanciais, para efeitos de indeferimento liminar e, por outro lado, aposta um gravame nesses requisitos, ao exigir que tem de ser manifesto o seu incumprimento.

Atente-se nas palavras da lei: «1. A petição é liminarmente indeferida quando for manifesto que: a) A pretensão deduzida é ilegal⁸⁴; b) Visa a reapreciação de decisões dos tribunais ou de actos administrativos insusceptíveis de recurso; c) Visa a reapreciação, pela mesma entidade, de casos já anteriormente apreciados na sequência do exercício do direito de petição, salvo se forem invocados ou tiverem ocorrido novos elementos de apreciação. 2. A petição é ainda liminarmente indeferida se: a) For apresentada a coberto de anonimato e do seu exame não for possível a identificação da pessoa ou pessoas de quem provém; b) Carecer de qualquer fundamento.».

Isto significa que, não é possível, indeferir liminarmente petições e furtar-se ao seu exame fora deste elenco legal taxativo. Por exemplo, não radica na entidade peticionada qualquer poder de aferir a bondade ou oportunidade da petição, pronunciar-se a priori por uma falta de relevância ou de interesse comunitário da petição, e com tal, rejeitar o exame e consequente tramitação da petição, ou mesmo, querer abrigar-se numa eventual carga de trabalho no momento e, por isso, não apreciar a petição.

⁸¹ Artigo 12.º, n.º 1: «A entidade que recebe a petição, (...), decide sobre o seu conteúdo, com a máxima brevidade compatível com a complexidade do assunto nela versado.». Adite-se ainda o disposto no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 5/98/M, anteriormente referido.

⁸² Artigos 8.º e 12.º, n.º 2. E no que respeita às petições apresentadas à Assembleia Legislativa, artigos 13.º, n.º 1, alínea g) e n.º 2 e 18.º, n.º 4. Vide ainda o disposto no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 5/98/M, anteriormente referido.

⁸³ Artigo 11.º.

⁸⁴ Por exemplo, peticionando-se a aprovação de uma lei, em violação material de uma norma da Lei Básica, por exemplo, abolindo a Pataca. Ou peticionando-se a aprovação de uma lei, em violação de uma matéria da Declaração Conjunta, por exemplo, abolindo a liberdade de imprensa.

No que respeita às petições dirigidas à Assembleia Legislativa, estabelece a lei que, compete ao Presidente decidir sobre a petição, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 13.º, nomeadamente, distribuindo a petição, enviando a entidade competente ou solicitando elementos adicionais que estejam em falta⁸⁵. Vide ainda o artigo 146.º do Regimento que determina que a admissão das petições compete ao presidente e, no seu n.º 2, afirma que são rejeitadas as petições, cujos autores não se encontrem devidamente identificados.

Ora, deste conjunto normativo, subsiste uma dúvida, qual seja a competência do presidente estabelecida na lei, de arquivar a petição e comunicar o facto ao peticionante. Isto é, o Presidente pode tomar diversas medidas, tais como, distribuir a petição à comissão competente, remeter a entidade externa à Assembleia Legislativa que seja competente em razão da matéria, ou de indeferir liminarmente a petição, nos estritos termos do artigo 11.º.

Estas competências estão devidamente balizadas, mas aquela outra, a do arquivamento, carece, prima facie, de densificação. Afigura-se que o arquivamento há-de ser distinto do indeferimento (ou rejeição na terminologia regimental), mas não se vislumbra aqui um qualquer poder

⁸⁵ «1. As petições dirigidas à Assembleia Legislativa são endereçadas ao seu Presidente que, em razão da matéria envolvida, tomará as seguintes medidas: a) Remeter a petição à apreciação das comissões competentes ou de comissão especialmente constituída para o efeito se a petição incidir sobre matérias reservadas às competências da Assembleia Legislativa, ou se o Presidente entender que a petição se relaciona com relevantes interesses do Território; b) Apresentar a petição ao Governador a fim de ser tratada pela entidade competente; c) Remeter a petição ao Procurador-Geral Adjunto, no pressuposto da existência de indícios para o exercício de acção penal; d) Remeter a petição à Polícia Judiciária, no pressuposto da existência de indícios que justifiquem uma investigação criminal; e) Remeter a petição ao Alto-Comissariado contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa para os efeitos do disposto na Lei n.º 11/90/M, de 10 de Setembro; f) Notificar o peticionante para completar o escrito apresentado ou apresentar elementos complementares, no caso de incumprimento do disposto nos n.os 1 e 3 do artigo 9.º; g) Indeferir liminarmente a petição, se ocorrerem os casos previstos no artigo 11.º e comunicar a decisão ao peticionante; h) Informar ao peticionante de direitos que revele desconhecer, vias que eventualmente possa seguir ou atitudes que eventualmente possa tomar para obter o reconhecimento de um direito, a protecção de um interesse ou a reparação de um prejuízo; i) Esclarecer ao peticionante, ou ao público em geral, sobre qualquer acto do Território e demais entidades públicas relativo à gestão dos assuntos públicos que a petição tenha colocado em causa ou em dúvida; j) Arquivar a petição e comunicar o facto ao peticionante.».

discricionário que legitime, sem mais, um arquivamento da petição. Será admissível um arquivamento, nos casos em que o texto seja ininteligível ou não especifique o objecto da petição, ou quando, o peticionante não se mostre correctamente identificado e não contenha menção do seu domicílio⁸⁶, desde que esgotado o prazo para o aperfeiçoamento da petição entregue, que a entidade destinatária fixe, não superior a vinte dias, com a advertência de que o não suprimento das deficiências apontadas, determina o arquivamento liminar da petição⁸⁷. Outros casos mais estão tipificados na lei. Por exemplo, a falta de comparência injustificada por parte dos peticionantes, ou na sequência de averiguações que se mostrem necessárias para ajuizar sobre a falta dos fundamentos invocados, a entidade competente pode proceder ao arquivamento⁸⁸. Em suma, fora destes casos tipificados na lei, o arquivamento nesta fase preliminar, não é admissível por parte do Presidente, devendo dar-se seguimento ao processo de exame, em sede de comissão.

De contrário, seria permitir unicamente às petições apresentadas ao órgão legislativo, uma via fácil de contornar os apertados requisitos impositivos do dever de exame das petições. Crê-se que, também no que respeita ao arquivamento, não poderão entrar em jogo, meras considerações de natureza política ou de tempestividade ou oportunidade das petições, ou de mera conveniência, sob pena de se contrariar este direito fundamental e o seu vasto leque de garantias⁸⁹.

⁸⁶ Artigo 9.º.

⁸⁷ *Idem*.

⁸⁸ Artigos 17.º, n.º 2 e 12.º, n.º 3.

⁸⁹ Propugnamos uma interpretação unitária e universal do regime do direito de petição, todo ele construído, em torno de ideias de garantia deste direito fundamental e, com isso, fazer um uso muito parcimonioso, cauteloso e devidamente fundamentado deste poder de arquivamento. Já de forma diferente, surge o arquivamento em sede de Comissão, artigo 14.º, alínea e), porquanto neste caso, já pressupõe o exame das petições e dos respectivos elementos de instrução feito pela comissão, isto é, já se cumpriu neste momento, o direito de procedimento do peticionante ou o espelhado dever de exame das petições, por parte da entidade peticionada. De notar que é substancialmente diferente, o arquivamento preliminar pelo Presidente, apenas admissível em casos muito estritos e de manifesta verificação, devendo antes, proceder-se ainda, em alguns casos, ao convite ao aperfeiçoamento da petição nos elementos em falta, e o arquivamento, após apreciação e exame em Comissão. Recorde-se, Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, Relatórios n.º 2/VI/98. E n.º 6/VI/98.

Sendo certo que, nos termos da alínea a), do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 5/94/M, o Presidente pode remeter a *«petição à apreciação das comissões competentes ou de comissão especialmente constituída para o efeito se a petição incidir sobre matérias reservadas às competências da Assembleia Legislativa, ou se o Presidente entender que a petição se relaciona com relevantes interesses do Território;»*, desta norma não se pode retirar, por exemplo, que caso a petição não se relacione com relevantes interesses de Macau deverá ser então arquivada? Ou que, caso a petição incida sobre matérias não reservadas às competências da Assembleia Legislativa, poderá igualmente ser arquivada apenas por essa razão? Não nos parece. De todo.

A questão pronunciada a pretexto dos incisos «relevantes interesses» e «matérias reservadas às competências da Assembleia Legislativa»⁹⁰ apenas se coloca quanto à possibilidade que é aberta para a criação de «comissão especialmente constituída para o efeito». Recorde-se, aliás, o seguinte trecho: «Note-se que, se em causa estiverem interesses particulares ou interesses comunitários de menor relevo, as petições serão distribuídas a qualquer comissão permanente. Todavia, se em causa estiverem relevantes interesses públicos, admite-se mesmo a constituição de uma comissão especial, o que denota o grande relevo conferido a este direito de petição.»⁹¹.

Ademais, como visto, as petições apresentadas à Assembleia Legislativa são endereçadas ao seu Presidente e podem, com cristalina clareza, destinar-se tão só à promoção e defesa de interesses privados, e não necessariamente apenas, interesses de cariz comunitário⁹². Ora, uma interpretação diversa da questão dos interesses públicos relevantes e sua adjunção peremptória à questão do arquivamento, levaria a que estas petições de promoção e defesa de interesses privados, nomeadamente, as ditas petições-queixa, haveriam sempre de ser arquivadas. Tal entendimento, naturalmente, estará desprovido de sentido e de arrimo legal e constitucional.

⁹⁰ Um rápido olhar pelo leque de competências reservadas à Assembleia legislativa, por exemplo, fazer leis, aprovar o Orçamento da RAEM, debater as Linhas de Acção Governativa, elaborar o Regimento, permite concluir, tratar-se de um conjunto algo exíguo, o que inculcaria a ideia de, num enorme rol de matérias, poder a petição em causa ser arquivada sem mais. Ora, como é bom de ver, tal não corresponde ao espírito do regime da petição, e não faria qualquer sentido.

⁹¹ Comissão de Regimento e Mandatos, Parecer n.º 1/IV/2011.

⁹² Vide Comissão de Regimento e Mandatos, Parecer n.º 1/IV/2011.

E, é mister recordar, o exercício do direito de petição implica para a Assembleia Legislativa, em primeiro lugar, uma obrigação de aceitação⁹³, e concomitante exame⁹⁴.

Por outro lado, é mister aduzir que, considerações como a importância social, económica ou cultural e a gravidade da situação objecto da petição, apenas são de relevo para efeitos de decidir sobre a apreciação da mesma em plenário e de publicação⁹⁵.

Prossiga-se.

É estabelecido um dever de exame, ou seja, consagra-se o direito a um procedimento⁹⁶. E de comunicação: «O exercício do direito obriga a entidade destinatária a receber e examinar as petições, representações, reclamações ou queixas, bem como a comunicar as decisões que foram tomadas.»⁹⁷. Mais, o erro na qualificação da modalidade do direito de petição não justifica a recusa da sua apreciação pela entidade destinatária, e se a entidade a quem foi remetida a petição se julgar incompetente, para conhecer da matéria que é objecto da petição, remete-a à entidade para o efeito competente, informando do facto o autor da petição⁹⁸. Cumprido o dever de exame, pode (não obrigatoriamente), depois daí, decorrer uma acção, uma decisão. No caso da Assembleia Legislativa, esse acto poderá ser meramente político, por exemplo, sinalizando uma vontade, uma opção num Relatório, ou mesmo, consoante os casos, um acto legislativo ou uma resolução, com ou sem efeitos normativos. Tal pode implicar uma decisão, que não seja favorável, ao sentido contido na petição, nesse sentido, existe um direito a que a pe-

⁹³ Cfr. Luís Barbosa Rodrigues, *O Direito de Petição perante a Assembleia da República*, in *Perspectivas Constitucionais*, vol. II, 1997, página 662.

⁹⁴ Bons exemplos desta atitude de cumprimento da regra do dever de exame, entre outros, Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, Relatório nº 2/VI/98, nº 5/VI/98, onde primeiro se admitiu uma petição, depois cumpriu-se o dever de exame, no seio de uma comissão, e só depois desta análise, atendendo ao objecto das petições, decidiu-se pelo seu arquivamento.

⁹⁵ *Vide*, artigos 18.º e 19.º.

⁹⁶ Que não a uma decisão, Jorge Miranda, *Notas sobre o Direito de Petição*, Estudos em Honra do Professor Doutor José de Oliveira Ascensão, vol. I, 2008, página 471. Vide também, Luís Díez-Picazo, *Sistema de Derechos Fundamentales*, 2005, página 400, o direito de petição não comporta o direito à outorga do pedido.

⁹⁷ Artigo 8.º, n.º 1.

⁹⁸ Artigos 8.º, n.º 2 e 12.º, n.º 2.

tição seja aceite, processada e decidida, mas não que, a decisão tomada corresponda ao sentido decisória peticionado.

Anote-se que, caso uma entidade ou órgão administrativo, ou, não sendo, esteja em causa um exercício de funções administrativas, se recusar receber uma petição, o peticionante poderá socorrer-se de mecanismos vários. Em particular, do procedimento intitulado *Intimação para um comportamento*⁹⁹, regulado nos artigos 132.º e seguintes do Código de Processo Administrativo Contencioso, e que estabelece: «Quando os órgãos administrativos, (...) violem normas de direito administrativo (...) ou quando a actividade (...) viole um direito fundamental ou ainda quando, em ambas as hipóteses, haja fundado receio de violação, pode o Ministério Público ou qualquer pessoa a cujos interesses a violação cause ofensa digna de tutela jurisdicional pedir ao tribunal que os intime a adoptar certo comportamento ou a abster-se dele com o fim de assegurar, respectivamente, o cumprimento das normas ou deveres em causa ou o respeito pelo exercício do direito.»¹⁰⁰.

Assinale-se que, deste dever de exame pode inclusivamente resultar um impulso legiferante. Com efeito, do exame das petições e dos respectivos elementos de instrução, feito pela Comissão da Assembleia Legislativa, pode, nomeadamente, resultar a elaboração, para futura subscrição por qualquer deputado, de medida legislativa que se mostre justificada; e, a matéria constante da petição não é submetida a votação, mas, com base na mesma, qualquer deputado pode exercer o direito de iniciativa, nos

⁹⁹ E também, ao que se nos afigura, nos limites aí revelados, e agora a título principal, à *Ação para reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos*, veja-se, artigo 100.º, «1. A ação para reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido pode ser proposta quando, não tendo havido lugar à prática de um acto administrativo, nem a um indeferimento tácito, e não se pretendendo a determinação da prática de qualquer acto administrativo, tenha por finalidade a declaração do conteúdo de uma relação jurídica administrativa controvertida, designadamente o reconhecimento: a) De um direito fundamental face à Administração;». Mais, como se diz no n.º 2, «A acção prevista no número anterior pode também ser proposta quando tenha havido lugar a uma operação material ou a um acto administrativo nulo», ora, sabendo nós que, um acto que afecte o conteúdo essencial de um direito fundamental, é nulo, ex vi do artigo 122.º, n.º 2, alínea d) do Código do Procedimento Administrativo; um acto que se recuse a aceitar uma petição, sem base legal, está a fulminar esta de forma absoluta, está a negar-lhe existência. É um acto nulo, pois, sendo um acto administrativo.

¹⁰⁰ N.º 1 do artigo 132.º.

termos regimentais¹⁰¹. Isto vale, quer para as áreas de iniciativa legislativa originária, quer para as de iniciativa legislativa superveniente.

Uma pequena nota para referir que, não obstante o silêncio da lei e do Regimento, ao contrário do que sucede em outras ordens jurídicas¹⁰², a prática tem criado a regra da possibilidade da apreciação conjunta num mesmo relatório de petições, que incidam sobre o mesmo objecto. Por exemplo, «*Por se tratarem de duas petições com o mesmo objecto, com o mesmo pedido e que são formuladas pela mesma peticionante, entende esta Comissão que em sede da apreciação que agora deve formular não há razão válida para a emissão de dois relatórios, optando assim por proceder à sua apreciação conjunta neste relatório, diferenciando-as, onde se justificar*»¹⁰³.

Uma nota mais, no sentido de que deve entender-se que, o artigo 14.º da Lei n.º 5/94/M estabelece um elenco, meramente exemplificativo, dos efeitos resultantes do exame das petições em Comissão. Com efeito, «*Para além da cláusula aberta daquele artigo pode ainda a Comissão fazer uso de outras faculdades que considere adequadas em função quer do que é peticionado quer em função da análise que é feita sobre a petição em si mesma e relevância do assunto.*»¹⁰⁴.

Fazendo agroa uma breve referência ao conteúdo das petições, perguntas, se devem identifica de forma expressa o peticionante ao peticionante ou outrem, e se não podem, ser ofensivas. Recorde-se a vigência no passado, de uma norma, que impunha que a petição que estivesse redigida em termos desrespeitosos, seria remetida ao foro competente para

¹⁰¹ Artigo 18.º, n.º 3. *Vide* petições solicitando expressamente a introdução de medidas legislativas e consequentes relatórios, por exemplo, 3.ª Comissão Permanente, Relatório n.º 1/III/2005; Petições relativas à execução e aperfeiçoamento da legislação sobre prevenção e limitação do tabagismo, Lei n.º 21/96/M, de 19 de Agosto. Sendo verdadeiro que, ainda nenhum projecto de lei tenha resultado directamente de uma petição, é vero também que vários relatórios, analisaram o pedido e, assumindo, essa possibilidade e essa competência de iniciativa e de aprovação, por motivos vários – por exemplo, anúncio de iniciativa legislativa por parte do Executivo, para breve – acabaram por não levar à subscrição de um projecto de lei apenas por razões de oportunidade política.

¹⁰² Por exemplo, «*O Presidente da Assembleia da República, por iniciativa própria ou a solicitação de qualquer comissão parlamentar, pode determinar a junção de petições num único processo de tramitação, sempre que se verifique manifesta identidade de objeto e pretensão.*», n.º 5 do artigo 17.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, de Portugal.

¹⁰³ 1ª Comissão Permanente, Relatório n.º 1/III/2008.

¹⁰⁴ 3.ª Comissão Permanente, Relatório n.º 1/III/2005.

o devido procedimento criminal. Ora, a lei vigente¹⁰⁵, fornece uma pista, quando afirma que, sem prejuízo da não discriminação pelo exercício do direito de petição, não exclui a responsabilidade criminal, disciplinar ou civil do peticionante, se do seu exercício, resultar ofensa ilegítima de direitos ou interesses legalmente protegidos.

Isto significa que, as petições não poderão atentar contra o bom nome e reputação de outrem, incluindo o peticionado. Mas, a lei já não torna ilícita, uma petição que não seja respeitosa ou cordata, ou seja, uma petição com este teor, não inculca, de per se, um indeferimento liminar ou arquivamento. Como afirmam Gomes Canotilho e Vital Moreira, «*as petições não têm que ser adequadas quanto ao seu objecto, nem apropriadas quanto aos termos, não tendo que se apresentar respeitosas, cordatas, ou sequer pertinentes (mas não podem obviamente atentar contra o bom nome e reputação de outrem). Também não têm de ser fundadas, embora não possam ser maliciosas*»¹⁰⁶.

Finalmente, uma derradeira nota, relativamente ao enlace entre a lei reguladora do direito de petição e as normas regimentais.

Como fomos referindo, o direito de petição acha-se fundamentalmente regulado por uma lei, mas há um conjunto de preceitos a ele dedicado inscritos no Regimento da Assembleia Legislativa. Caberá aqui trazer um par de questões: a reserva de lei versus a reserva de regimento e, a harmonização dos dois diplomas.

Vimos já que o direito de petição, enquanto direito fundamental, acha-se protegido, nos termos da Lei Básica e da Lei n.º 13/2009, pela reserva de lei. Isto significa então, que outras fontes normativas verão vedado o seu acesso à regulamentação deste direito fundamental. Por outro lado, sabe-se da existência de zonas de reserva de regimento¹⁰⁷. Assim, de partida, só a lei poderá estabelecer o regime jurídico do direito de petição, mormente no que a restrições respeita. Isto significa então, que, de parti-

¹⁰⁵ N.º 2, do artigo 7.º.

¹⁰⁶ *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 2007, página 695.

¹⁰⁷ *Vide*, Paulo Cardinal, *Apointamentos sobre o Procedimento Legislativo no Regimento da Assembleia Legislativa de Macau*, a publicar, CFJJ. Aí se afirma, por exemplo, «*Se adquirirmos que o Regimento não pode invadir a reserva de lei, mas também que a lei não pode invadir a reserva de Regimento, estaremos em condições de pronunciar o passo seguinte: Estamos perante uma relação de vizinhança com fronteiras, ou seja de repartição de competências normativas, e não numa qualquer relação de hierarquia entre Lei e Regimento.*».

da também, o Regimento da Assembleia Legislativa não poderá consagrar normas de regime daquele direito fundamental. Ou seja, no rigor das coisas, leia-se, no respeito pela reserva de lei, não deveria haver normas regimentais sobre este assunto¹⁰⁸ ou então, deveria reduzir o seu âmbito e extensão¹⁰⁹. Isto é, deveria limitar-se a um mínimo indispensável¹¹⁰, e limitando-se a normas relacionadas apenas ao princípio da auto-ordenação parlamentar, por exemplo, a questões como, a determinação da classificação por assuntos competir ao Presidente; mencionar na primeira reunião plenária seguinte as petições admitidas, entre outras. De todo o modo, não poderão estas regras de organização interna, bulir com o exercício do direito de petição, para lá do que vem exposto na lei.

Já quando da elaboração da Lei n.º 5/94/M, se intuía esta ideia, bem como, a da questão de harmonização. Com efeito, recorde-se, «A Comissão, ainda que considere comportar o normativo regimental – artigos 167.º a 173.º – o articulado proposto neste projecto de lei, que com este se harmoniza, ainda que a Assembleia Legislativa, em eventual processo de revisão do Regimento, deva nele contemplar todos os princípios que vierem a constar da lei, se for aprovada, e que digam respeito a esta Casa.»¹¹¹. E a Nota justificativa do projecto de lei antecipava também a questão: «Com efeito, apenas o regimento da Assembleia Legislativa dispensa alguns artigos (167.º a 173.º) à matéria em apreço, revestindo essas normas naturalmente, um carácter quase só processualístico.».

Tendo presente o que acima foi exposto, cabe entrar na questão da harmonização das normas, «*De notar que a articulação e conformação ne-*

¹⁰⁸ Crê-se que o Regimento da Assembleia Legislativa, vai mantendo um conjunto razoável de normas sobre o processo das petições, porquanto, nos tempos idos, se verificava, como visto, uma lacuna legal, e era importante integrá-la, de algum modo, em face do comando da Constituição Portuguesa, aqui aplicável.

¹⁰⁹ Nesse sentido, debruçando-se precisamente sobre um conflito normativo positivo, entre norma legal e norma regimental, no campo do direito de petição, entendeu-se que: «*Nem se poderá argumentar, in casu, com uma eventual invasão da esfera da “reserva de Regimento”,*» isto é, desatendeu-se a um conjunto de requisitos que eram exigidos pelo Regimento, mas que não constavam da lei, Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, Relatório n.º 3/VI/98.

¹¹⁰ Por exemplo, o Regimento da Assembleia da República, mantendo embora, a dignidade de forma de secção, apresenta somente um único e parco artigo.

¹¹¹ Comissão de Administração e Finanças Públicas, Parecer n.º 7/94.

cessária da disciplina regimental ao regime da lei nem sempre está isenta de dificuldades ou mesmo, incidentalmente, de contradições.»¹¹².

Um exemplo de uma contradição, entretanto resolvida, consistia no facto de, na lei, se prever um prazo de 30 dias para análise e emissão de relatório, prazo esse prorrogável, ao passo que, no Regimento, na versão original da norma correspondente, não se previa a prorrogação daquele prazo. Por intermédio da Resolução n.º 2/2009, que alterou diversas normas do Regimento, foi alterada em conformidade com a disciplina legal, passando-se a prever a possibilidade de prorrogação do referido prazo.

Mas subsistem ainda algumas pequenas questões que, em simultâneo, poderão estar a colocar em causa a reserva de lei e a desarmonizar os regimes. Por exemplo, o n.º 1 do artigo 145.º do Regimento diz que, os autores da petição devem estar devidamente identificados, com a indicação do nome, estado civil, morada e profissão. Ora, na lei, no seu artigo 9.º, exige-se que o peticionante, esteja correctamente identificado e contenha menção do seu domicílio, inferindo-se pois, a desnecessidade de apresentação da profissão e do estado civil.

Ou seja, desde logo, pela falta de relevo na prestação destas informações, para os efeitos do exercício do direito fundamental de petição, mas, sobretudo, pela aludida reserva de lei nesta matéria e também pelo âmbito deveras limitado da intervenção regimental, que aqui se deve, subsumir a meras questões de auto-organização administrativa, deve considerar-se que aqueles referidos elementos de identificação, não são exigíveis, dado ser a norma, nessa parte, desaplicável¹¹³.

IV. Notas finais

E, assim damos, por findo o alinhar de notas, esparsas, relativas ao direito fundamental de petição em Macau.

Ensaíamos um muito breve percurso histórico e comparado deste instituto global, deveras comum a várias tradições político-jurídicas e que revelou uma tradição material milenar e formal de vários séculos.

¹¹² 3.ª Comissão Permanente, Relatório n.º 1/III/2005.

¹¹³ Já assim se entendeu, veja-se, por exemplo, «*Com efeito, e contrariamente ao que o Regimento pretende exigir - n.º 2 do artigo 167.º - a falta de indicação do “estado civil” ou da “profissão”, não pode, face à Lei n.º 5/94 (bem mais de acordo com o preceito constitucional), essa falta constituir motivo de rejeição de uma petição.*», Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, Relatório n.º 3/VI/98.

Constatamos ainda que, este meio petitiório (isto é, não jurisdiccional), é uma constante constitucional em Macau, desde que por cá se aplicam textos constitucionais, e incluindo a Lei Básica, não obstante, a redacção e localização sistemática dos preceitos que se referem ao instituto da petição.

Já no plano legal, verificamos alguns períodos de interrupção na regulamentação deste direito, por vezes, derivados de meros lapsos e, em outros momentos, advindos de inércias pouco amigas da liberdade.

Percorremos, com brevidade, o regime legal vigente comum, isto é, aplicável a petições dirigidas à Assembleia Legislativa, ao Chefe do Executivo e às demais entidades públicas, descortinando aí diversos princípios-garantia, tais como, os princípios da universalidade, da gratuidade, da liberdade, da não discriminação, de uma tendencial informalidade, do procedimento ou exame, da celeridade, da comunicação ao peticionante, e da tipicidade fechada e agravada para efeitos de indeferimento liminar.

Percorremos ainda, o regime específico das petições dirigidas à Assembleia Legislativa, constante da Lei n.º 5/94/M e também do Regimento. Verificamos um especial cuidado nestas petições, cujo regime, genericamente, está adequado à configuração da petição, enquanto direito fundamental, mas também realizamos que, algumas normas do regimento colocam em causa a competente reserva de lei.

O regime jurídico do direito fundamental de petição, na sua generalidade, desde que devidamente interpretado e aplicado, nomeadamente, mediante uma interpretação pro homine, detém todas as virtualidades de efectiva consagração deste tradicional direito fundamental.

Mister é que, não se erijam interpretações limitativas e abusivas, por contrárias, ao espírito e funcionalidade do direito de petição (por vezes, contrárias mesmo à letra da lei), que enfraqueçam o exercício do direito fundamental de petição.

Com estas notas, pretende-se trazer este direito fundamental para o seio da Doutrina de Macau e, nesse percurso, chamar a atenção de algumas questões que, por vezes, na prática, acabam por ser decididas de modo menos apropriado, face ao regime jurídico e porventura, de forma menos amiga, dos direitos e, também, aqui e ali, peticionar alguns ajustamentos normativos.