



Região Administrativa Especial de Macau

Revisão da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau

Documento de Consulta

Governo da Região Administrativa Especial de Macau

Maior de 2016

Índice

Introdução	1
I. Melhoria da regulamentação das actividades de campanha eleitoral.....	6
1.1 Questões e análise	6
1.2 Propostas de melhoramento	7
1.2.1 Introdução de normas que definam claramente o conceito da propaganda eleitoral e das actividades eleitorais.....	9
1.2.2 Introdução de entidades de apoio às candidaturas e do regime de declaração das actividades de campanha eleitoral	10
1.2.3 Introdução da exigência de auditoria e revisão do limite de despesas.....	12
II. Reforço do combate ao acto ilícito nas eleições.....	13
2.1 Questões e análise	13
2.2 Propostas de melhoramento	14
2.2.1 Introdução do regime de responsabilidade penal das pessoas colectivas.....	15
2.2.2 Aplicação da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa a factos ocorridos no exterior	16
III. Aperfeiçoamento dos trabalhos do órgão eleitoral	16
3.1 Questões e análise	16
3.2 Propostas de melhoramento	18
3.2.1 Antecipar a constituição da Comissão de Assuntos Eleitorais da Assembleia Legislativa	18
3.2.2 Introdução de representantes do Ministério Público na CAEAL	19
3.2.3 Clarificação do mecanismo de tratamento do recurso da constituição das comissões de candidatura.....	20
3.2.4 Determinação de entidade responsável pelo tratamento das contravenções.....	21
3.2.5 Regulamentação da eficácia legal das instruções eleitorais após a publicação em jornais e website sobre as eleições	21
IV. Melhorar os requisitos para a candidatura e a acumulação de funções dos deputados.....	22
4.1 Questões e análise	22
4.2 Propostas de melhoramento	22
4.2.1 Aperfeiçoar os requisitos para a candidatura e as disposições sobre a incompatibilidade dos deputados	22

Introdução

O Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional (adiante designado por CPAPN) adoptou, em Fevereiro de 2012, a “Decisão sobre as questões relativas à Metodologia para a Constituição da Assembleia Legislativa em 2013 e à Metodologia para a Escolha do Chefe do Executivo em 2014 da Região Administrativa Especial de Macau” e, em Junho do mesmo ano, foram aprovadas e ratificadas as propostas de revisão dos Anexos I e II da Lei Básica, assegurando deste modo a constitucionalidade do desenvolvimento do sistema político. Em Agosto e Setembro de 2012, o Governo da RAEM procedeu às alterações à Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo e à Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa, em estrita observância da Lei Básica e das referidas propostas de revisão, tendo levado a cabo o processo legislativo local do desenvolvimento do sistema político. Portanto, ao abrigo das duas leis eleitorais entretanto revistas, foram realizadas com sucesso as Eleições para a 5.^a Assembleia Legislativa em 2013 e a Eleição para o 4.^o Mandato do Chefe do Executivo em 2014, tendo sido obtidos resultados relevantes no desenvolvimento do sistema político e alargadas plenamente a participação democrática e a ampla representatividade do próprio regime eleitoral.

É de salientar que está determinado expressamente na referida “Decisão” do CPAPN que o desenvolvimento do sistema político de Macau deve partir “das situações reais de Macau”, em prol dos “quatro princípios”, a saber, da manutenção da estabilidade do sistema político fundamental da RAEM, do funcionamento eficaz da estrutura política com predominância do poder Executivo, da defesa dos interesses das diversas camadas sociais e dos diversos sectores de Macau, da manutenção da prosperidade, estabilidade e desenvolvimento a longo prazo de Macau, o que constitui o princípio constitucional válido a longo prazo que regula o desenvolvimento do sistema político. Do sistema político fundamental inclui-se principalmente o seguinte: a eleição do Chefe do Executivo por uma comissão eleitoral amplamente

representativa e a sua nomeação pelo Governo Popular Central, a constituição da Assembleia Legislativa por deputados eleitos por sufrágios directo e indirecto e por deputados nomeados. As práticas demonstram que este sistema é viável, eficaz e corresponde plenamente à realidade de Macau. Só com estabilidade no sistema político fundamental se pode manter o funcionamento eficaz da estrutura política, por forma a proporcionar as condições políticas indispensáveis para a defesa dos interesses das diversas camadas e sectores sociais, assim como lançar um alicerce político sólido para a manutenção da prosperidade, estabilidade e desenvolvimento de Macau a longo prazo.

Assim, tendo em consideração a nova realidade de Macau caracterizada pela diminuição da tendência crescente do sector do jogo, que gera questões a nível económico, social e da vida da população, e face à realização em breve das eleições para a 6.^a Assembleia Legislativa em 2017, exige-se tratar a questão do desenvolvimento do sistema político com mais prudência, ou seja, no pressuposto da manutenção da estabilidade do sistema político fundamental deve-se, mediante o aperfeiçoamento da legislação eleitoral de Macau, aprofundar a optimização do ambiente eleitoral e a elevação da qualidade das eleições para promover o desenvolvimento do sistema político.

Para o efeito, o Governo da RAEM, em observância dos Anexos I e II da Lei Básica e respectivas propostas de revisão e da referida “Decisão”, tem seguido estritamente os “quatro princípios” no desenvolvimento do sistema político e considera que, neste momento, deve concentrar-se nos trabalhos de revisão da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa. Assim, efectuado um balanço com seriedade das Eleições para a 5.^a Assembleia Legislativa em 2013 e com base na análise integrada do “Relatório Final sobre as Actividades Eleitorais da 5.^a Assembleia Legislativa” e das considerações do Comissariado contra a Corrupção e do Ministério Público relativamente a essas eleições, o Governo da RAEM, tendo em conta as questões verificadas nas eleições, vem apresentar a proposta de melhoramento da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa para consulta pública, no intuito de prosseguir

plenamente o princípio fundamental de “imparcialidade, justiça, publicidade e integridade” nas actividades eleitorais, regulamentar com maior clareza as actividades de campanha eleitoral, gerir com maior eficácia a realização das eleições, rever na medida mais justa os requisitos de candidatura e combater com mais eficácia a corrupção eleitoral.

Por outro lado, dadas as considerações feitas ao modo de eleição aquando da revisão da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa em 2012, foram introduzidas alterações significativas especialmente no que respeita ao modo de eleição e às restrições relativas à propositura no sufrágio indirecto, incluindo o aumento do número de votantes das pessoas colectivas de 11 para 22 no sufrágio indirecto, a eliminação do mecanismo de “candidato automaticamente eleito”, a redução do limite mínimo percentual da constituição de comissões de candidatura no sufrágio indirecto, ou seja, de 25% para 20% do número total das pessoas colectivas inscritas do respectivo sector, pelo que do presente documento de consulta não consta qualquer proposta de alteração sobre essas matérias. De facto, as Eleições para a 5.^a Assembleia Legislativa em 2013 realizaram-se com sucesso, tendo sido obtidos resultados satisfatórios, não há portanto a necessidade de efectuar alterações ao modo de eleição nem às restrições relativas à propositura.

Deve referir-se que as propostas apresentadas neste documento de consulta visam aperfeiçoar as disposições da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa. Quanto às medidas de melhoria que não impliquem alteração à lei, designadamente as relativas à organização e ao funcionamento constantes do “Relatório Final sobre as Actividades Eleitorais da 5.^a Assembleia Legislativa”, serão adoptadas pela Comissão de Assuntos Eleitorais da Assembleia Legislativa (adiante designada por CAEAL) providências correspondentes nos termos da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa após revisão.

Para facilitar a compreensão por parte da população em geral sobre a referida proposta de revisão, o presente documento de consulta está dividido

em 4 partes: 1) Melhoria da regulamentação das actividades de campanha eleitoral; 2) Reforço do combate ao acto ilícito nas eleições; 3) Aperfeiçoamento dos trabalhos do órgão eleitoral; 4) Melhorar os requisitos para a candidatura e a acumulação de funções dos deputados.

O Governo da RAEM conta com a participação activa dos sectores sociais, das associações ou organizações sociais e da população em geral para apresentarem as suas opiniões, dando, em conjunto, contributo para a consolidação dos resultados do desenvolvimento do sistema político. As opiniões ou sugestões podem ser apresentadas, durante o período de consulta, através de um dos seguintes meios:

Por via electrónica: www.elections.gov.mo

Por correio postal:

Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública

Rua do Campo n.º 162, Edifício da Administração Pública, r/c, Macau.
(No sobrescrito deve constar “Opiniões e sugestões sobre a revisão da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau”)

Por entrega pessoal: Balcão de Atendimento sito no r/c do Edifício da Administração Pública, Rua do Campo, n.º 162, Macau

Telefaxes: 8987 0011 ou 8987 0022.

Telefone: 8866 8866

Período de consulta: 7 de Maio a 5 de Junho de 2016

O presente documento de consulta encontra-se disponível em:
www.elections.gov.mo

Caso pretenda manter a confidencialidade das suas opiniões ou sugestões, queira indicá-lo claramente aquando da apresentação das opiniões ou sugestões.

I. Melhoria da regulamentação das actividades de campanha eleitoral

1.1 Questões e análise

Está previsto na Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa em vigor que o período de campanha eleitoral inicia-se no décimo quinto dia anterior e termina às 24 horas da antevéspera do dia da eleição. Nestes termos, a Instrução n.º 1/CAEAL/2013 da CAEAL determina que antes ou depois deste período, não se pode realizar campanhas eleitorais ilegais, sob pena do crime de desobediência qualificada.

Contudo, desde a publicação da data das eleições pelo Chefe do Executivo até ao início da campanha eleitoral decorre um período da proibição de propaganda eleitoral de cerca de seis meses, durante o qual se verificam diversos tipos de actividades suspeitas de propaganda que são difíceis de distinguir, particularmente a distinção entre actividades normais realizadas em nome das associações e actividades de campanha eleitoral, por exemplo no que respeita à participação em actividades públicas de candidatos na qualidade de dirigentes associativos, à distribuição de produtos alimentares ou pequenas prendas em embalagem impressa com a imagem dos candidatos e à distribuição do material de propaganda eleitoral por indivíduos que não tenham declarado ainda a sua intenção de candidatura. Além disso, com a generalização da Internet e das redes de comunicação móvel, aumentam-se as situações de propagandas antecipadas ou irregulares realizadas por esses meios e torna-se muitas vezes difícil o seu controlo.

No que respeita às despesas relativas às actividades de campanha eleitoral, o limite de despesas fixado para as eleições de 2009 e de 2013 foi cerca de 8,9 milhões e de 5,6 milhões de patacas, respectivamente, no entanto, as despesas efectivamente realizadas pelas candidaturas ficaram muito aquém do limite fixado. A título de exemplo, o valor máximo das despesas

realizadas pelas candidaturas foi cerca de 4,8 milhões e de 3,8 milhões de patacas nas eleições de 2009 e de 2013, respectivamente, correspondendo a 54% e 69% do limite fixado para o efeito. Aliás, apenas uma candidatura nas eleições de 2009 e três nas de 2013 efectuaram despesas com valor superior a 50% do limite fixado, tendo metade das candidaturas realizado despesas de valor inferior a 10% do limite. Atenta esta situação, há opiniões que consideram alto o limite fixado para as despesas com a campanha eleitoral, o que mais favorece as candidaturas com muito recurso financeiro.

Quanto à fiscalização das contas, cabe actualmente à CAEAL verificar se as despesas realizadas pelas candidaturas ultrapassam o valor do limite fixado com base nas contas e recibos das despesas por estas apresentados. Apesar da CAEAL ter exigido às candidaturas a entrega de informações e exemplares do material de propaganda eleitoral, o facto de não estar previsto na lei o procedimento do respectivo controlo torna difícil exercer um controlo eficiente das despesas realizadas pelas candidaturas.

1.2 Propostas de melhoramento

Da experiência anterior verificou-se que a CAEAL, apesar de ter emitido instruções para proibir a realização ilegal de actividades de campanha eleitoral antes ou depois do período de campanha eleitoral, continuou-se a gastar muitos recursos para lidar com os actos suspeitos de “propaganda antecipada” ou de propaganda irregular, os quais são, na prática, difíceis de investigar e acompanhar devido às dificuldades em distinguir com exactidão as actividades associativas dos actos de campanha eleitoral ou devido à sua realização por via de redes informáticas. Se forem prorrogado o período de campanha eleitoral ou reduzidas as restrições impostas à realização de propaganda eleitoral antes ou depois desse período, poderá resultar formas de propaganda que causem incómodos ao público (por exemplo, reuniões nas ruas ou propaganda sonora em veículos em alto som), assim como injustiça para os candidatos que tenham menos recursos para a campanha eleitoral.

Após análise e ponderação geral dessas questões, propõe-se que seja mantida a norma vigente que determina o período de campanha eleitoral que compreende 14 dias antes do dia da eleição e a proibição de qualquer propaganda eleitoral antes e depois desse período, e que a par disso, sejam adoptadas as seguintes três medidas interrelacionadas para resolver as questões: a primeira consiste em definir, com clareza, as actividades de campanha eleitoral e a propaganda eleitoral, de modo a prevenir qualquer dúvida quanto à natureza das actividades, especialmente a confusão existente com as actividades associativas; a segunda consiste na introdução de entidades de apoio às candidaturas e do regime de declaração das actividades de campanha eleitoral a fim de fiscalizar a legalidade das entidades de apoio e da propaganda eleitoral; a terceira consiste em reforçar a fiscalização da auditoria das contas e rever de novo o limite máximo de despesas eleitorais de modo a controlar a dimensão das propagandas eleitorais.

Em termos concretos, serão em primeiro lugar introduzidas na Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa normas que definam o conceito das actividades de campanha eleitoral e da propaganda eleitoral, por forma a permitir aos candidatos ou às entidades de apoio (apoiantes das candidaturas) distinguirem e perceberem as actividades que não devem ser realizadas fora do período de campanha eleitoral, designadamente distinguir se as actividades realizadas pela associação a que pertencem são consideradas ou não actividades de campanha eleitoral, fazendo reduzir deste modo eventuais actividades ilegais suspeitos de “propaganda antecipada” ou de “propaganda irregular”, e conseqüentemente, os conflitos daí decorrentes. Em segundo lugar, será estabelecido o regime de declaração que abranja a declaração, por parte dos candidatos, das respectivas entidades de apoio, das actividades de campanha eleitoral que pretendem realizar e do conteúdo da propaganda, de modo a permitir à CAEAL fiscalizar as actividades de campanha eleitoral e as respectivas despesas, sendo o resultado da referida declaração divulgado também ao público para fiscalização. Por último, será exigida a auditoria das despesas e a revisão do limite máximo de despesas eleitorais com vista a fiscalizar e limitar o montante das despesas a efectuar pelas candidaturas com

as actividades eleitorais e a dimensão dessas actividades. Com a adopção dessas medidas interrelacionadas e de ajustamento, pretende-se combater com eficácia as ilegalidades de propaganda eleitoral, salvaguardando a imparcialidade, a justiça, a publicidade e a integridade das eleições.

1.2.1 Introdução de normas que definam claramente o conceito da propaganda eleitoral e das actividades eleitorais

Propõe-se que sejam introduzidas na Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa normas que definam claramente os actos que se consideram actividades de propaganda eleitoral e actividades eleitorais. Em princípio, pode considerar-se como propaganda ou publicidade eleitoral qualquer comunicado ou anúncio que tenha sido divulgado para promover ou impedir a eleição de um ou mais candidatos e, como actividade eleitoral qualquer encontro que tenha sido realizado para promover ou impedir a eleição de um ou mais candidatos.

E deve existir também uma regulamentação mais concreta na lei eleitoral sobre as formas de publicidade eleitoral, as quais podem abranger, por exemplo, discursos, cartazes, imagens, informações electrónicas, sítios electrónicos, símbolos, vestuários, assim como qualquer material que seja divulgado por qualquer pessoa ou organização para apoiar qualquer candidato / candidatura, ou material que divulgue o programa de actividades ou serviços da própria organização através dos quais sejam mencionados os nomes dos candidatos ou reveladas as fotografias ou outras informações dos candidatos/candidaturas.

Naturalmente, a lei eleitoral deve também consagrar as situações que não sejam consideradas propagandas eleitorais ou actividades eleitorais, não sendo considerado como publicidade eleitoral o produto divulgado pela organização ou associação (não pelo próprio candidato) que serve para divulgar apenas uma actividade específica, desde que esta se insira na função normal daquela organização ou associação e/ou seja sempre realizada de

acordo com a tradição ou costume local, ou não tenha nenhuma relação com as eleições ou não promova nem impeça, de forma expressa ou implícita, a eleição de qualquer candidato, mesmo que desse produto conste o nome e/ou fotografia do candidato como organizador da actividade. Não será considerada actividade eleitoral a organização de fórum destinado a todos os candidatos às eleições, assim como a participação de candidatos em encontros que não estejam relacionados com as eleições, desde que esses encontros não se destinem a promover ou impedir a eleição de qualquer ou quaisquer candidatos, actividade essa que é considerada como normal.

Para além das referidas normas de princípio a serem introduzidas na Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa que venham a definir a propaganda eleitoral e as actividades eleitorais, a CAEAL pode também, com base nessas normas, emitir instruções concretas que devem ser cumpridas pelos candidatos ou entidades de apoio, reduzindo deste modo os conflitos causados por actividades suspeitas de “propaganda antecipada” ou de “propaganda irregular”.

1.2.2 Introdução de entidades de apoio às candidaturas e do regime de declaração das actividades de campanha eleitoral

Para além de regulamentação que define expressamente a propaganda eleitoral e as actividades eleitorais, propõe-se também a introdução do regime de declaração das actividades da campanha eleitoral, determinar as medidas de natureza sancionatória em virtude de desrespeito desse regime.

Primeiro: Antes e depois do período de campanha eleitoral em que é proibido realizar propaganda eleitoral, a entidade de apoio presta ajuda aos candidatos para identificar as actividades que são consideradas como propaganda eleitoral. Caso os candidatos ou seus apoiantes das candidaturas não consigam determinar se as actividades que pretendem realizar estão relacionadas ou não com a campanha eleitoral, podem notificar a CAEAL previamente, aguardar o seu parecer, após o qual realizam as actividades.

Para qualquer irregularidade detectada e sem notificação prévia à CAEAL, as despesas efectuadas passam a estar inseridas no cálculo das despesas eleitorais dos candidatos para além de adopção de medidas impeditivas e de natureza sancionatória pela CAEAL.

Segundo: Reforça-se o controlo do conteúdo e da modalidade da propaganda eleitoral. Através do regime de declaração, determina-se expressamente que só os candidatos ou aqueles que forem declarados como apoiantes das candidaturas pelos candidatos podem fazer propaganda eleitoral, devendo essas despesas estar inseridas no cálculo das despesas eleitorais. Em simultâneo, regulamentar também que os candidatos e seus apoiantes das candidaturas têm de declarar junto da CAEAL todo o conteúdo e meios da propaganda eleitoral, incluindo o conteúdo através dos meios de comunicação digital, para se reforçar o controlo.

Ao mesmo tempo, propõe-se que sejam adicionadas as respectivas medidas de natureza sancionatória no Capítulo X da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa, determinando expressamente as consequências legais a ser introduzidas em virtude da violação do regime de declaração, de modo a garantir a execução eficaz do mesmo.

E, de acordo com o disposto na Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa, durante o período da propaganda eleitoral, a oferta de refeições e diversões e a atribuição de subsídios ou presentes feita por qualquer pessoa (incluindo as associações) aos eleitores a fim de promover a eleição ou não de determinado candidato constituirão “crime de corrupção eleitoral”. No entanto, segundo a experiência obtida nas eleições das últimas legislaturas, na campanha eleitoral registam-se, para além da propaganda eleitoral efectuada pelas candidaturas nos termos da lei, muitas actividades realizadas regularmente pela associação que apoia um determinado candidato ou pela associação em que o candidato ao qual apoia é um dos membros dos seus órgãos, incluindo oferta de refeições e entretenimento ou atribuição de subsídios e prendas, actos esses podem facilmente levantar suspeitas de que

essas actividades violam ou não a regulamentação da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa.

Como existem muitas associações em Macau, com uma actividade muita activa, para evitar qualquer suspeita ou identificação dessas actividades normais como acto de corrupção, afectando, a justiça, na eleição, dos candidatos que têm uma relação estreita com as associações, propõe-se um aditamento da regulamentação na Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa em vigor, exigindo à associação que apoia um determinado candidato ou à associação em que o candidato ao qual apoia é um dos membros dos seus órgãos a notificação prévia das actividades à CAEAL (o meio de notificação pode ser via internet) caso pretenda realizar actividades de beneficiência tais como oferta de refeições, diversões e atribuições de subsídios e presentes no período de propaganda eleitoral para a Assembleia Legislativa. A CAEAL tem direito de delegar nos seus trabalhadores ou no pessoal de outros serviços de execução da lei para supervisionar essas actividades já notificadas, sob pena de contravenções pela realização das actividades sem notificação prévia.

Efectivamente, visa reforçar o controlo da propaganda eleitoral através do regime de declaração. Todas as despesas consideradas como despesas resultantes da campanha eleitoral devem estar inseridas no cálculo das despesas eleitorais, e os resultados da declaração dos candidatos ou seus apoiantes das candidaturas serão divulgados ao público para serem fiscalizados.

1.2.3 Introdução da exigência de auditoria e revisão do limite de despesas

Existe uma relação estreita entre a propaganda e as verbas de despesas da eleição. Em articulação com o regime de declaração da campanha eleitoral acima mencionado, propõe-se também que seja aumentado o controlo de despesas eleitorais, exigindo aos candidatos a indicação expressa de todas as despesas de actividades. Ao mesmo tempo, é ainda exigida a apresentação

das contas de contabilidade à CAEAL só após a confirmação feita por auditor registado em Macau, de modo a que sejam garantidas a qualidade e a justiça na auditoria das contas.

Face à existência da divergência entre o limite fixado para as despesas eleitorais nas anteriores eleições para a Assembleia Legislativa e as despesas reais, propõe-se que as despesas reais da última eleição sejam uma referência para a determinação do limite de despesas para a próxima eleição, para que o limite de despesas esteja quanto mais próximo das necessidades das despesas efectivamente realizadas, garantindo condições mais justas nas eleições para os candidatos com recursos relativamente reduzidos, ou seja fazer um ajustamento tendo como base as despesas mais elevadas efectuadas por um colégio eleitoral nas eleições para a Assembleia Legislativa de 2013 ou a média das despesas e de acordo com os factores, tais como o aumento demográfico ou do número de eleitores, a inflação, entre outros. Por exemplo: prevê-se o limite de cerca de 4 milhões e meio para o ano de 2017, o qual teve por base as despesas mais elevadas de um colégio eleitoral em 2013, ou seja mais de 3 milhões e oitocentas mil patacas e a taxa de inflação acumulada ao longo dos anos seguintes à eleição, reduziu-se cerca de um milhão e cem mil patacas quando comparado com o limite de despesas de 2013 que foi de 5 milhões e seiscentas mil patacas.

II. Reforço do combate ao acto ilícito nas eleições

2.1 Questões e análise

Na revisão da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa de 2008, o Governo da RAEM apresentou várias propostas sobre o reforço do combate ao acto ilícito nas eleições, uma delas é a introdução do regime de responsabilidade penal das pessoas colectivas. Contudo, não houve nenhuma norma expressa constante nessa proposta que indicava a responsabilidade legal das pessoas colectivas quando o seu dirigente ou representante tiver culpa, por esse motivo, a Assembleia Legislativa e o Governo acabaram por

decidir retirar esta proposta. Por esse motivo, ainda não está prevista na Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa em vigor a responsabilidade penal das pessoas colectivas por crime relacionado com a eleição, havendo apenas referências à responsabilidade das associações políticas no âmbito das contravenções.

De facto, existindo o acto ilícito tal como propaganda irregular, corrupção eleitoral e entre outros nas eleições, torna-se difícil imputar a responsabilidade penal à respectiva pessoa colectiva de acordo com a legislação vigente, provocando sem dúvida alguns obstáculos no âmbito de combate e aplicação de sanção a essa infracção penal. Por outro lado, nos termos do disposto na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, todos os países membros e regiões devem determinar a efectivação da responsabilidade penal das pessoas colectivas face aos crimes constantes desta Convenção. Sendo uma das regiões onde a Convenção é aplicável, Macau precisa de estabelecer o respectivo regime para se articular com a regulamentação na Convenção.

Atravessar a fronteira tem vindo a ser facilitada nos últimos anos, pelo que no futuro será possível que alguns candidatos passam a angariar votos a seu favor nas regiões adjacentes, podendo até oferecer interesses ao eleitor. No entanto, dada a falta de previsão expressa na Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa vigente sobre a aplicação a factos ilícitos praticados fora de Macau, poderá tornar-se impossível efectivar qualquer responsabilidade por corrupção eleitoral ou outros actos ilícitos relacionados com as eleições ocorridos no exterior.

2.2 Propostas de melhoramento

Para prevenir e combater eficazmente os eventuais actos ilícitos acima referidos e defender a imparcialidade, publicidade, justiça, e integridade eleitoral, propõe-se adicionar e clarificar a regulamentação na Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa.

2.2.1 Introdução do regime de responsabilidade penal das pessoas colectivas

De acordo com a legislação penal vigente, em princípio apenas as pessoas singulares podem assumir responsabilidade penal pela prática de crime, enquanto que as pessoas colectivas podem assumir a responsabilidade penal se houver essa previsão em legislação avulsa. No entanto, actualmente em virtude do desenvolvimento social, político e económico e existe uma maior diversificação de modelo das actividades da campanha eleitoral realizadas em nome de associações ou de outras pessoas colectivas, torna-se necessário regulamentar de forma expressa na Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa a efectivação da responsabilidade penal das pessoas colectivas.

Convém referir que existem normas em alguma legislação de Macau vigente que tratam da responsabilidade penal das pessoas colectivas¹, de um modo geral, têm nomeadamente as seguintes características: 1) as pessoas colectivas são responsabilizadas pelo crime quando cometido em nome e no interesse da pessoa colectiva; 2) as pessoas colectivas apenas são responsabilizadas pelo crime quando cometido pelo titular dos órgãos ou representante, ou quando o autor da prática do crime, cumpria ordens de titular dos órgãos ou representante, e o crime tenha sido possível em virtude de uma violação dolosa dos deveres de vigilância ou controlo que lhes incumbem. Por isso, objectivamente, existe sempre a participação do titular ou representante das pessoas colectivas, o crime praticado meramente pelo seu trabalhador ou membro não implica a responsabilidade criminal das pessoas colectivas.

Os princípios acima mencionados que tratam de efectivação da

¹ Por exemplo: a Lei n.º 11/2009 (Lei de combate à criminalidade informática); a Lei n.º 5/2013 (Lei de segurança alimentar); a Lei n.º 10/2013 (Lei de terras) e a Lei n.º 10/2014 (Regime de Prevenção e Repressão dos Actos de Corrupção no Comércio Externo).

responsabilidade penal das pessoas colectivas servem de referência para que se introduzir a norma do regime de responsabilidade penal das pessoas colectivas na Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa, no sentido de dissuadir e combater eficazmente os actos ilícitos das pessoas colectivas tais como propaganda irregular e crime de corrupção eleitoral.

2.2.2 Aplicação da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa a factos ocorridos no exterior

Face ao problema relacionado com os actos ilícitos praticados fora da RAEM, propõe-se a consulta de outras leis penais avulsas e alterar as correspondentes normas da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa, determinando expressamente a aplicação dessa Lei a factos ilícitos praticados quer na RAEM quer no exterior, de modo a evitar que a lei de Macau não possa ser aplicada a actos ilícitos praticados fora de Macau.

III. Aperfeiçoamento dos trabalhos do órgão eleitoral

3.1 Questões e análise

Após balanço feito da experiência do órgão eleitoral, pode-se concluir a existência dos seguintes problemas:

Primeiro: Curto período de funcionamento da CAEAL. Como se refere no relatório da CAEAL, existem muitos e complexos trabalhos com a organização das eleições, incluindo a escolha de locais para a votação e respectiva preparação, os trabalhos de sensibilização sobre a eleição correcta e o processo de votação, a concepção do boletim de voto e da câmara de voto, o recrutamento e formação do pessoal de apoio às eleições, a preparação e instalação de sistemas informáticos de suporte às actividades eleitorais, entre outros, cuja concretização e realização na sua maioria só pode ter lugar após constituída a CAEAL. E compete também à CAEAL o tratamento das questões surgidas durante o período das operações eleitorais como casos

suspeitos de “propaganda antecipada” e de propaganda ilegal, e a emissão de instruções ou advertências conforme o caso. Perante tal situação, a CAEAL em todas as eleições anteriores apresentou o problema da falta de tempo para a realização dos trabalhos preparativos

Segundo: Melhoramento do procedimento eleitoral, em especial o prazo curto para a impugnação das comissões de candidatura. A Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa vigente não regulamenta as matérias de reclamação e recurso durante a fase da constituição das comissões de candidatura, as quais só podem ser tratadas nos termos do Código do Procedimento Administrativo. De facto, caso uma comissão de candidatura apresente apenas o pedido do reconhecimento ao SAFP no último dia do prazo, existindo apenas mais 10 dias até ao termo do prazo de apresentação de candidatura. Assim, se durante esse período o SAFP verifica que essa comissão de candidatura não satisfaz as exigências legais por ter integrado membros que não reúnem os requisitos previstos na lei, poderá neste caso não haver tempo suficiente para que a impugnação apresentada pela comissão de candidatura seja resolvida por via judicial, impossibilitando a apresentação dessa candidatura às eleições.

Terceiro: Indeterminação da entidade competente para tratar das contravenções. A Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa em vigor qualifica a propaganda ilegal na véspera da eleição como contravenção no âmbito da campanha eleitoral, susceptível de ser punida com multa de 2 000 a 10 000 patacas. Mas, dado que não está expressamente determinada na lei vigente a entidade competente para o respectivo procedimento administrativo, o que leva a que o Corpo de Polícia de Segurança Pública, o Comissariado contra a Corrupção ou a CAEAL ao receberem queixas relativas a essas contravenções ou ao descobrirem por si próprio casos de contravenções, não podem proceder ao respectivo tratamento e acompanhamento atempado.

Quarto: Dúvidas sobre o efeito das instruções relativas às actividades eleitorais. Há opiniões que consideram que as instruções emitidas pela CAEAL só são vinculativas depois de serem publicadas no Boletim Oficial

da RAEM ou desde que seja provado que o autor do acto tenha tomado conhecimento das advertências constantes dessas instruções, caso contrário, poderá ser posto em causa a eficácia das mesmas no âmbito do processo judicial.

3.2 Propostas de melhoramento

Uma gestão eficaz dos trabalhos eleitorais garante um bom funcionamento das eleições e salvaguarda uma eleição justa, transparente, imparcial e íntegra. Tendo em conta as questões verificadas nas eleições anteriores, os seguintes aspectos deverão ser aperfeiçoados.

3.2.1 Antecipar a constituição da Comissão de Assuntos Eleitorais da Assembleia Legislativa

A Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa determina que a CAEAL dissolve-se 150 dias após o apuramento geral da eleição mas quanto ao tempo de constituição, a lei não menciona nada. Na realidade, a maior parte dos trabalhos preparatórios tem que estar concluída antes da eleição. Embora a CAEAL para as eleições para a Assembleia Legislativa de 2013 tivesse sido constituída mais cedo do que em eleições anteriores, verificou-se também a questão da falta de tempo para os trabalhos preparatórios, pelo que, a CAEAL propõe ponderar criar uma comissão de assuntos eleitorais de natureza permanente, ou que seja constituída ainda mais cedo com vista a melhor preparar os trabalhos eleitorais.

Sobre a proposta da constituição de uma comissão de assuntos eleitorais de natureza permanente, é claro que pode facilitar os trabalhos preparatórios, nomeadamente, quando é necessário organizar eleição suplementar, a vantagem de uma comissão de natureza permanente é ainda mais evidente. No entanto, é de notar que, embora a Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa não regulamenta que as funções de presidente da CAEAL devem ser desempenhadas por um juiz, contudo, o cargo de presidente da CAEAL das quatro eleições realizadas após o estabelecimento da RAEM foi exercido

pelos juízes de 1.^a instância, com o objectivo de salvaguardar o rigor e a imparcialidade do trabalho da CAEAL, pelo que, se a CAEAL passar a ser uma comissão de natureza permanente, há a preocupação de que estaria a sobrecarregar ainda mais o trabalho dos tribunais, por esse motivo, não há necessidade de constituir uma comissão de assuntos eleitorais de natureza permanente.

Após uma ponderação de todos os aspectos, propõe-se a manutenção de uma comissão de assuntos eleitorais de natureza não permanente, a qual deverá ser contudo constituída um ano antes do ano da eleição, por forma a que os trabalhos de preparação e de coordenação possam ser desenvolvidos mais cedo, resolvendo assim atempadamente algumas dificuldades organizacionais. Por outro lado, os trabalhos de sensibilização deverão ser realizados quanto mais cedo possível e a elaboração das respectivas instruções, com o objectivo de permitir que todos os sectores da sociedade conheçam as regras que devem cumprir durante o processo das eleições, beneficiando a garantia de uma eleição justa, transparente, imparcial e íntegra.

3.2.2 Introdução de representantes do Ministério Público na CAEAL

Embora a Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa vigente estipule apenas que os cinco membros da CAEAL são escolhidos de entre cidadãos de reconhecida idoneidade, contudo, para salvaguardar o rigor e a imparcialidade do trabalho desse mesmo órgão e garantir o bom funcionamento do processo das eleições, o cargo de presidente das quatro eleições realizadas após o estabelecimento da RAEM foi exercido pelos juízes de 1.^a instância e os restantes membros eram dirigentes dos serviços públicos relacionados, não existindo, entre os quais, representantes do Ministério Público.

No entanto, como consta no Relatório Final sobre as Actividades Eleitorais para a 5.^a Assembleia Legislativa e segundo as opiniões

apresentadas pelo CCAC e pelo Ministério Público em relação às respectivas eleições, perante o actual desenvolvimento social, político e económico, o avanço das tecnologias informáticas e a generalização da internet contribuem para que os actos ilícitos eleitorais e de propaganda antecipada se tornem cada vez diversificados e ocultos. Embora no ponto 2 acima referido tenha sido sugerido o aditamento de disposições para o combate às actividades eleitorais ilícitas na Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa, contudo, a prevenção é sempre uma medida mais eficaz do que fazer uma acusação e punição posterior, pelo que, a CAEAL deve elaborar, previamente, instruções mais claras e realizar mais trabalho de sensibilização, por forma a salvaguardar a justiça, transparência, imparcialidade e honestidade das eleições. Por esses motivos, sugere-se que seja introduzido o representante do Ministério Público na CAEAL, com o intuito de ajudar a realização dos respectivos trabalhos.

Tendo em conta que a Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa apenas determina que a CAEAL é composta por cinco membros, sendo um deles o presidente, contudo, há ainda muitos serviços públicos que estão envolvidos no elevado e complexo trabalho, por isso, para acolher a proposta de incluir o representante do Ministério Público, sugere-se também a alteração da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa no sentido de aumentar o número de membros da CAEAL.

3.2.3 Clarificação do mecanismo de tratamento do recurso da constituição das comissões de candidatura

No que respeita à questão da falta de regulamentação na Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa sobre o tratamento das reclamações e dos recursos durante a fase de constituição de comissões de candidatura que poderá prejudicar o direito a reclamações e recursos sobre a constituição das mesmas, sugere-se ponderar as seguintes propostas de aperfeiçoamento:

Primeiro: Clarificar as respectivas normas da Lei Eleitoral para a

Assembleia Legislativa, por forma a permitir aos mandatários das comissões de candidatura que, pretendem impugnar da decisão proferida pela entidade competente relacionada com a constituição das comissões de candidatura, recorrer directamente para o Tribunal de Última Instância, não lhes sendo exigido apresentar reclamação, para resolver as impugnações antes do termo de apresentação das listas de candidatura.

Segundo: Rever a disposição do artigo 28.º da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa, ou seja, prolongar adequadamente o período “até 10 dias antes do fim do prazo para a apresentação de candidaturas”, para que os interessados possam ter tempo suficiente para reclamar ou recorrer.

3.2.4 Determinação de entidade responsável pelo tratamento das contravenções

Relativamente à questão de determinação de entidade responsável pelo tratamento das contravenções, sugere-se que sejam aperfeiçoados os respectivos regimes da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa, por forma a clarificar as competências das entidades competentes ou designar entidades de execução da lei ou denúncia para coordenar e criar em conjunto o mecanismo de tratamento e respectivo procedimento, para resolver eficazmente a questão de tratamento das contravenções.

3.2.5 Regulamentação da eficácia legal das instruções eleitorais após a publicação em jornais e website sobre as eleições

Sobre a questão de eficácia das instruções eleitorais, efectivamente, as instruções eleitorais são emitidas após deliberação da CAEAL, as quais são publicadas no website das eleições e distribuídas ao mesmo tempo aos meios de comunicação, de modo a permitir às candidaturas e aos cidadãos conhecer através dos jornais as respectivas informações. Embora este método seja eficiente, é possível suscitar dúvidas sobre a sua eficácia legal.

Para garantir a eficiência e a eficácia legal, propomos que seja regulamentada na Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa a eficácia produzida pela publicação das instruções eleitorais em jornais e no website das eleições.

IV. Melhorar os requisitos para a candidatura e a acumulação de funções dos deputados

4.1 Questões e análise

No ano passado, a candidatura às eleições para a assembleia de um país estrangeiro de um deputado à Assembleia Legislativa da RAEM suscitou grande atenção na sociedade, questionando a possibilidade de surgir o problema de dupla fidelidade e causar impacto jurídico, político e até constitucional.

4.2 Propostas de melhoramento

4.2.1 Aperfeiçoar os requisitos para a candidatura e as disposições sobre a incompatibilidade dos deputados

Para evitar a questão de dupla fidelidade dos deputados, é necessário regulamentar expressamente essa matéria, aperfeiçoando os requisitos para a candidatura. Para o efeito, sugere-se que sejam alteradas as disposições sobre a capacidade eleitoral passiva previstas na Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa, estipulando expressamente que os titulares de cargo político de qualquer país estrangeiro são inelegíveis. Além disso, propõe-se ainda que sejam alteradas as disposições relativas à incompatibilidade previstas na Lei n.º 3/2001, determinando que os deputados à Assembleia Legislativa não podem ser titulares de cargo político de outro país durante o mandato, com o objectivo de evitar a ocorrência de caso semelhante.