



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

2.ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 1/V/2016

Handwritten signatures and initials:
Fey
M. W. I
V. O. V. J.
A.
L. K.

Assunto: Proposta de Lei intitulada “Alteração à Lei n.º 3/2001 - Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau”

I

Introdução

1. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou, em 29 de Julho de 2016, a proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 3/2001 - Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau”, a qual foi admitida, nos termos regimentais, através do Despacho n.º 962/V/2016 do Presidente da Assembleia Legislativa, de 1 de Agosto do mesmo ano.

2. A proposta de lei supramencionada foi apresentada, discutida, votada e aprovada na generalidade, em reunião plenária realizada no dia 9 de Agosto de 2016. No mesmo dia, a proposta de lei foi distribuída à presente Comissão para efeitos de apreciação na especialidade e emissão de parecer até ao dia 30 de Novembro de 2016, nos termos do Despacho n.º 1001/V/2016 do Presidente da Assembleia Legislativa.



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

m. *[Handwritten signature]*
[Handwritten initials]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

Entretanto, a proposta de lei envolvia alterações em vários aspectos e, para além disso, como no decorrer da sua apreciação por parte da Comissão havia lugar à discussão anual das Linhas de Acção Governativa, a Comissão solicitou a prorrogação do prazo para a referida apreciação, a qual foi concedida pelo Presidente da Assembleia Legislativa, que, então, prorrogou o prazo até 31 de Dezembro de 2016.

3. A Comissão realizou várias reuniões para a análise da proposta de lei, nomeadamente, em 11 e 12 de Agosto, 3, 4, 24, 28 e 29 de Novembro, e 7 e 9 de Dezembro de 2016.

4. A Secretária para a Administração e Justiça, Sónia Chan, o adjunto do Comissário contra a Corrupção, Lam Chi Long, a Chefe do Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça, Iao Man Leng, o Director dos Serviços de Administração e Função Pública, Kou Peng Kuan, o assessor do Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça, Chio Heong leong, o assessor do Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça Lou Sheng Hua, o Subdirector dos Serviços de Administração e Função Pública, Chou Kam Chon, o técnico superior da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, Paulo Alberto Videira Henriques, entre outros membros do Governo, estiveram presentes nas referidas reuniões dos dias 12 de Agosto, e 24, 28 e 29 de Novembro de 2016. Em várias das reuniões levadas a cabo, contou-se ainda com a presença de diversos deputados não membros da Comissão, nomeadamente, o Vice-Presidente da Assembleia Legislativa.

5. Para além das referidas reuniões formais, foram realizadas várias reuniões técnicas entre a assessoria desta Assembleia Legislativa (AL) e representantes do Executivo, as quais permitiram, num âmbito de mútua e atempada cooperação, a introdução de várias benfeitorias técnicas na versão final da proposta de lei.



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name 'Fong' and other illegible marks.

6. Durante o processo de discussão, o Governo apresentou à Comissão vários textos de trabalho informais. Os membros da Comissão manifestaram amplamente as suas opiniões e dialogaram com os representantes do Governo, para, em conjunto, resolverem as controvérsias. A postura de cooperação e abertura encontrada nos membros do Governo contribuiu, decisivamente, para o bom resultado e para a análise aprofundada da proposta e, ainda, para o acolhimento de diversas sugestões apresentadas pela Comissão.

7. É de referir que, durante a apreciação na especialidade, a Comissão recebeu opiniões sobre a proposta de lei por parte de associações e de residentes.

No tocante às referidas opiniões, a Comissão procedeu à sua ampla discussão com o proponente. E quanto às preciosas opiniões sobre a presente proposta de lei, que lhe foram apresentadas pelos residentes e pelas associações, a Comissão manifesta os seus sinceros agradecimentos.

8. Com base na colaboração entre ambas as partes, o Governo apresentou, no dia 7 de Dezembro de 2016, uma versão alternativa da proposta de lei, isto é, a versão final da mesma, que, em parte, reflecte as opiniões expressas no seio da Comissão e a análise técnico-jurídica efectuada pela assessoria da Assembleia Legislativa. A Comissão entende que, comparativamente com a versão inicial da proposta de lei, esta versão final apresenta melhorias em vários aspectos.

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



M.

For
M.
V. Ky
N.
J.

electrónico exclusivo na página electrónica da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, doravante designada por SAFP, para que todos os cidadãos e os diversos sectores pudessem apresentar opiniões ou sugestões sobre o documento de consulta. O documento de consulta esteve disponível em vários locais, onde foram distribuídos mais de 4000 exemplares; o documento também esteve disponível na página electrónica temática para que toda a população pudesse descarregá-lo; registaram-se, no total, 1928 descarregamentos, e a página electrónica temática foi visitada 3386 vezes. De 11 a 29 de Maio, o Governo da RAEM realizou quatro sessões de consulta pública específica e duas sessões de consulta pública geral. O Governo da RAEM realizou também uma sessão de consulta destinada aos deputados da Assembleia Legislativa, para auscultar as suas opiniões e sugestões. Após o tratamento, agrupamento, análise e balanço das opiniões, a grande maioria das opiniões recolhidas no período da consulta concorda com a revisão da Lei Eleitoral. O SAFP já elaborou o relatório final da consulta para dar a conhecer o modo como decorreu a consulta pública”.

13. Na Nota Justificativa aponta-se que “a proposta de melhoramento da Lei Eleitoral visa prosseguir plenamente o princípio fundamental de “imparcialidade, justiça, publicidade e integridade” nas actividades eleitorais, aumentar a clareza do regime das actividades de campanha eleitoral, reforçar o combate ao ilícito eleitoral, gerir com maior eficácia a realização das eleições e rever na medida mais justa os requisitos de candidatura”.

14. Na Nota Justificativa sintetiza-se o conteúdo principal desta alteração em quatro partes: a melhoria da regulamentação das actividades de campanha eleitoral; o reforço do combate ao ilícito eleitoral; o aperfeiçoamento dos trabalhos do órgão eleitoral e o aperfeiçoamento dos requisitos para a candidatura e das disposições sobre a incompatibilidade dos deputados. Nessa nota, esclarece-se, concretamente, quais os conteúdos que se pretende alterar.



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

M. | Jay
W
Vey
N
H

Antes de mais, no que toca à melhoria da regulamentação das actividades de campanha eleitoral, são introduzidas alterações nos cinco pontos seguintes:

(1) *Introdução de normas que definam claramente o conceito de propaganda eleitoral e das actividades eleitorais. "A proposta de lei prevê o aditamento de uma norma à Lei Eleitoral com uma definição de propaganda eleitoral e com uma descrição, não taxativa, dos meios de propaganda eleitoral (artigo 75.º-A).*

Assim, para efeitos da Lei Eleitoral, entende-se por propaganda eleitoral a divulgação de comunicação que reúne, cumulativamente, os seguintes requisitos: 1) Dirige a atenção do público para um ou mais candidatos; 2) Sugere, de forma expressa ou tácita, que os eleitores votem ou deixem de votar nesse candidato ou candidatos (n.º 1 do artigo 75.º-A).

O sentido da frase «dirigir a atenção do público», que é usada no requisito daquela alínea 1), é concretizado no n.º 2: entende-se por público, os residentes da RAEM e as pessoas que gozam de capacidade eleitoral, nos termos do artigo 2.º da Lei Eleitoral (n.º 2 do artigo 75.º-A).

A propaganda eleitoral pode ser feita de formas muito diversificadas, com recurso aos mais variados meios. Por isso, a descrição das formas de divulgação de propaganda eleitoral que a proposta de lei prevê no n.º 3 do artigo 75.º-A não é taxativa.

A CAEAL pode emitir instruções vinculativas sobre esta matéria, nos termos previstos na alínea 10) do n.º 1 do artigo 10.º."

(2) *Introdução do dever de comunicação das actividades de propaganda*



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

m. |
Fou
vs
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

eleitoral. “A proposta de lei prevê o aditamento à Lei Eleitoral de um regime de comunicação de actividades de propaganda eleitoral (artigo 75.º-B). Os candidatos, os membros eleitores da comissão de candidatura e os apoiantes de candidatura devem apresentar junto da CAEAL, por escrito ou meio electrónico, até ao vigésimo quinto dia anterior ao dia da eleição, uma declaração a informar sobre o conteúdo, data e local de realização das actividades de propaganda eleitoral que vão organizar ou em que vão participar. Posteriormente, no caso de haver alteração de data, local ou conteúdo de actividade anteriormente comunicada, deve ser apresentada nova declaração para actualizar a informação. A CAEAL deve promover a imediata publicação, em sítio da Internet, das comunicações recebidas.

O não cumprimento do dever de comunicação constitui contravenção punível nos termos do artigo 188.º-B.

A CAEAL pode emitir instruções vinculativas sobre esta matéria, nos termos previstos na alínea 10) do n.º 1 do artigo 10.º.

(3) Admissibilidade da comunicação de apoiante de candidatura. “A proposta de lei prevê o aditamento à Lei Eleitoral de uma norma que vem permitir a comunicação de apoiante de candidatura (artigo 69.º-A).

A comunicação de apoiante de candidatura é o documento pelo qual uma pessoa declara ser apoiante de uma candidatura e o mandatário dessa candidatura declara autorizar o apoio (n.º 1 do artigo 69.º-A). Qualquer pessoa singular com capacidade eleitoral pode fazer a comunicação de apoiante de candidatura; as pessoas colectivas de direito privado, com sede na RAEM, também podem fazer a referida comunicação, excepto as sociedades com capitais públicos, as empresas jornalísticas, noticiosas ou de radiodifusão sonora e as entidades concessionárias de serviços públicos, de bens do domínio público, de obras públicas ou para a exploração de jogos de fortuna



ou azar (n.º 2 do artigo 69.º-A), as quais têm deveres específicos de tratamento equitativo das candidaturas (artigos 81.º e 82.º) ou de neutralidade (artigo 72.º).

O apoiante de candidatura pode organizar e levar a cabo a campanha eleitoral (n.º 1 do artigo 69.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 70.º), pelo que tem o dever de comunicação das actividades de propaganda eleitoral (artigo 75.º-B) e fica obrigado a prestar contas discriminadas de todas as receitas e despesas efectuadas (n.º 1 do artigo 92.º).

A CAEAL pode emitir instruções vinculativas sobre esta matéria, nos termos previstos na alínea 10) do n.º 1 do artigo 10.º.

(4) *Revisão do regime do limite de despesas eleitorais.* “A proposta de lei prevê a revisão do regime do limite de despesas eleitorais (n.ºs 6 e 7 do artigo 93.º).

Assim, propõe-se que o limite de despesas que cada candidatura pode gastar seja fixado, para cada eleição à Assembleia Legislativa, por despacho do Chefe do Executivo, com base nos dados mais recentes à data do despacho sobre a estimativa da população da RAEM, o número de pessoas inscritas nos cadernos de recenseamento e a situação de desenvolvimento económico (n.º 6 do artigo 93.º). Este limite de despesas é sempre inferior aos 0,004% da média do valor global das receitas do Orçamento Geral da RAEM nos 10 anos anteriores (n.º 7 do artigo 93.º).

(5) *Certificação legal de contas.* “A proposta de lei prevê que o mandatário de cada candidatura fique obrigado a prestar à CAEAL as contas eleitorais discriminadas e acompanhadas da certificação legal de contas emitida por auditor registado (n.º 1 do artigo 94.º).”



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

M. | *[Handwritten signatures and initials]*

De seguida, no que toca ao reforço do combate ao ilícito eleitoral, é introduzida a alteração dos quatro pontos seguintes:

(1) *Introdução do regime de responsabilidade penal das pessoas colectivas. "A proposta de lei prevê a introdução do regime de responsabilidade penal das pessoas colectivas pelos crimes e contravenções previstos na Lei Eleitoral. O regime é concretizado nos artigos 143.º-B e 148.º-A.*

Assim, propõe-se que as pessoas colectivas sejam responsáveis pelos actos ilícitos criminais e contravenções previstos na Lei Eleitoral quando cometidos, em seu nome e no interesse colectivo, pelos seus órgãos ou representantes (n.º 1 do artigo 143.º-B); a responsabilidade das pessoas colectivas é excluída quando o agente tiver actuado contra ordens ou instruções expressas de quem de direito (n.º 2 do artigo 143.º-B).

A responsabilidade penal da pessoa colectiva não afasta a responsabilidade individual da pessoa singular que tiver praticado o ilícito eleitoral (n.º 3 do artigo 143.º-B). No caso de crime, a pessoa colectiva pode ser punida com as penas principais de multa ou dissolução judicial (n.º 1 do artigo 148.º-A) e também lhe podem ser aplicadas penas acessórias (n.º 4 do artigo 148.º-A)."

(2) *Aplicação da Lei Eleitoral a factos ocorridos fora da RAEM. "A proposta de lei prevê o aditamento à Lei Eleitoral de uma norma que estende a possibilidade da sua aplicação a factos constitutivos de crime ou contravenção praticados fora da RAEM, desde que o agente seja encontrado na RAEM (artigo 143.º-A)."*

(3) *Introdução do dever de declaração das pessoas colectivas e do candidato. "A proposta de lei prevê o aditamento à Lei Eleitoral de um regime*



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

Handwritten signatures and initials:
Fong
M. N.
es
[Signature]
[Signature]
[Signature]

de declaração (artigo 75.º-C) aplicável a algumas pessoas colectivas, no caso de organizarem, desde o décimo quinto dia anterior ao dia da eleição até ao próprio dia da eleição, dentro ou fora da RAEM, qualquer actividade que não seja de propaganda eleitoral mas destinada a atribuir benefícios aos membros, nomeadamente, proporcionar comida e bebida, viagem, entretenimento, subsídios e presentes. Propõe-se que fiquem sujeitas ao regime de declaração as seguintes pessoas colectivas: 1) Pessoa colectiva declarada membro de entidade de apoio à candidatura de candidato, nos termos do artigo 69.º-A; 2) Sociedade onde o candidato foi titular de órgão no ano anterior ao termo do prazo de apresentação da declaração; 3) Associações e fundações onde o candidato foi titular de cargo ou exerceu funções no ano anterior ao termo do prazo de apresentação da declaração, ainda que a título honorífico.

Propõe-se que o candidato que, desde o décimo quinto dia anterior ao dia da eleição até ao próprio dia da eleição, participe, dentro ou fora da RAEM, em actividade que não seja de propaganda eleitoral mas destinada a atribuir benefícios, organizada por pessoas colectivas abrangidas pelo artigo 75.º-C, também fique obrigado ao referido regime de declaração (artigo 75.º-D).

A CAEAL deve publicar imediatamente, em sítio da Internet, as comunicações recebidas.

O não cumprimento do dever de declaração constitui contravenção punível nos termos do artigo 188.º-A. O cumprimento do dever de declaração não exclui a responsabilidade penal de actos ilícitos, previstos na Lei Eleitoral, decorrente da respectiva actividade.

A CAEAL pode emitir instruções vinculativas sobre as matérias referidas nos artigos 75.º-C e 75.º-D, nos termos previstos na alínea 10) do n.º 1 do artigo 10.º.”



Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including names like 'Fong', 'Wai', 'Vey', and 'L'.

(4) *Determinação das entidades responsáveis pelo tratamento das contravenções. A proposta de lei prevê que as entidades responsáveis pelo tratamento das contravenções são a CAEAL, o Comissariado contra a Corrupção e o Corpo de Polícia de Segurança Pública (n.º 1 do artigo 184.º); posto isto, qualquer destas entidades pode mandar instaurar e instruir o processo contravencional previsto no Código de Processo Penal – alínea 1) do artigo 206.º.*

3. No que toca ao aperfeiçoamento dos trabalhos do órgão eleitoral, sugere-se a alteração dos quatro pontos seguintes:

(1) *Antecipação da constituição da CAEAL. “A proposta de lei prevê que a CAEAL seja um órgão de natureza não permanente, mas os seus membros passam a ser nomeados no ano anterior ao ano da eleição (n.º 1 do artigo 9.º).”*

(2) *Alargamento da composição da CAEAL. “A proposta de lei prevê o alargamento da composição da CAEAL. Propõe-se que a CAEAL seja composta por um presidente e por, pelo menos, cinco vogais (n.º 2 do artigo 9.º).”*

(3) *Regime do recurso das decisões sobre as comissões de candidatura. “Para melhoramento do procedimento eleitoral, a proposta de lei prevê a modificação do regime. Desde logo, propõe-se o alargamento, de 10 para, pelo menos, 20 dias, do período que medeia entre a data da apresentação do requerimento de certificação da existência legal da comissão de candidatura e o último dia do prazo para apresentação de candidaturas (n.º 3 do artigo 28.º). Em segundo lugar, propõe-se a introdução de regras aplicáveis a esta fase inicial do procedimento administrativo, para clarificar as condições em que o SAFF, antes da decisão final, notifica o mandatário da comissão da*



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

N.
M.
Fong
MS
[Signature]
V
[Signature]

candidatura para vir suprir as deficiências existentes e evitar irregularidades na lista de membros da comissão de candidatura (n.ºs 4 a 6 do artigo 28.º). Em terceiro lugar, a proposta de lei prevê o aditamento de disposições que regulem a impugnação contenciosa e a decisão do recurso em prazos e com tramitação diversa da prevista nos artigos 95.º e 96.º do Código do Processo Administrativo Contencioso, para possibilitar a decisão judicial antes do termo do período para apresentação das listas de candidatura; para tanto, propõe-se que o mandatário possa recorrer directamente para o Tribunal de Última Instância, da decisão administrativa de recusa de certificação da existência legal da comissão de candidatura, sem necessidade de reclamação prévia (artigo 28.º-A)."

(4) Eficácia legal das instruções vinculativas emitidas pela CAEAL. "Para eliminar dúvidas sobre o efeito das instruções vinculativas emitidas pela CAEAL, a proposta de lei prevê que tais instruções vinculativas sejam mandadas publicar, pelo SAFF, em, pelo menos, dois jornais, sendo um de língua chinesa e outro de língua portuguesa e que fiquem também disponíveis no sítio da Internet das eleições para a Assembleia Legislativa (n.º 3 do artigo 10.º)."

4. No que toca ao aperfeiçoamento dos requisitos para a candidatura e das disposições sobre a incompatibilidade dos deputados, sugere-se a introdução do novo regime que se segue:

(1) Introdução do regime de depósito de 25 000 patacas. "Para precaver a apresentação de candidaturas que não sejam representativas, a proposta de lei prevê a obrigatoriedade de um depósito em conta bancária, no montante de 25 000 patacas, o qual deve ser realizado antes da apresentação da candidatura, para que o requerimento de candidatura seja acompanhado de documento comprovativo do depósito (alínea 3) do n.º 2 do artigo 30.º); para este efeito, o SAFF publica, no prazo de três dias a contar da publicação da



M. / *[Handwritten signatures and initials]*

data das eleições, os elementos de identificação da referida conta bancária (n.º 6 do artigo 30.º).

O depósito pode ser em valores dependentes de boa cobrança (nomeadamente, cheque), mas neste caso a candidatura é rejeitada sempre que, no momento da decisão final sobre a aceitação ou rejeição da candidatura, se verifique que o montante de 25 000 patacas não está efectivamente disponível ao beneficiário da conta bancária (n.º 4 do artigo 32.º).

O SAFP não restitui o montante do depósito (25 000 patacas), o qual se considera perdido a favor da RAEM, nas seguintes situações: no caso de sufrágio directo, a candidatura obteve um número de votos inferior ao número mínimo de membros da comissão de candidatura (300); no caso de sufrágio indirecto, a candidatura obteve um número de votos inferior a 20% do número total de votos atribuídos ao respectivo colégio eleitoral (n.º 2 do artigo 47.º). Em todas as demais situações, o SAFP restitui ao mandatário da candidatura o montante do depósito (n.º 1 e n.º 3 do artigo 47.º)."

(2) Disposições sobre incompatibilidade dos deputados. "A proposta de lei prevê, para evitar a questão da dupla fidelidade dos deputados, a revisão das regras de incompatibilidades (artigo 4.º do Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa da RAEM) e das regras de inelegibilidades (artigo 6.º da Lei Eleitoral).

Em matéria de incompatibilidades propõe-se que o deputado não possa, enquanto exercer o seu mandato, ser titular dos seguintes cargos ou lugares: 1) Membro de parlamento ou assembleia legislativa, de âmbito federal, nacional, regional ou municipal, de Estado estrangeiro; 2) Membro de governo ou trabalhador da administração pública, de âmbito federal, nacional, regional ou municipal, de Estado estrangeiro.



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

M. /
Fong
as
at
F. Key
M
Z

Assim, o deputado à Assembleia Legislativa da RAEM que passar a exercer as referidas funções em Estado estrangeiro fica sujeito à perda do mandato de deputado, nos termos da alínea 2) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 3/2000 (Da Legislatura e do Estatuto dos Deputados à Assembleia Legislativa).

Em matéria de inelegibilidades propõe-se o aditamento das alíneas 6) e 7) ao artigo 6.º da Lei Eleitoral, a prever que os titulares dos referidos cargos ou lugares em Estado estrangeiro não sejam elegíveis à Assembleia Legislativa da RAEM.

Nesta matéria propõe-se ainda o aditamento da alínea 8) ao artigo 6.º da Lei Eleitoral para estabelecer a inelegibilidade na situação seguinte: no caso de um deputado eleito, por sufrágio directo ou indirecto, renunciar ao mandato (isto é: no caso de o deputado deixar as suas funções por sua própria iniciativa) passa a haver uma vaga de deputado; pelo que, nos termos do artigo 20.º da Lei Eleitoral, em princípio o passo seguinte é a marcação de uma eleição suplementar para preenchimento dessa vaga de deputado; propõe-se que, neste caso, a pessoa que renunciou não possa candidatar-se a essa eleição suplementar”.

15. Mais, quando o Governo entregou a proposta de lei, entregou também o documento e o relatório final¹ da consulta pública, feitos durante o seu processo de elaboração. As respectivas informações contribuíram para a Assembleia Legislativa se inteirar da análise, da selecção das opiniões recolhidas e dos fundamentos que o Governo apresentou para a pretensão de criação deste regime, durante o processo de elaboração da respectiva proposta de lei.

¹ O conteúdo concreto pode ser consultado nas informações que acompanham a proposta de lei.



M/

1.

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

III

APRECIÇÃO NA GENERALIDADE

16. Depois da citação da Nota Justificativa, e de uma breve apresentação sobre o respectivo contexto, procedeu-se à apreciação na generalidade da proposta de lei. Quanto à apreciação na generalidade, a Comissão manifestou, em princípio, o seu apoio, no entanto, levantou muitas questões. Assim, foram essencialmente discutidas as seguintes questões:

17. Objectivos legislativos

De acordo com o proponente, a revisão constitui uma "proposta de melhoramento da Lei Eleitoral, visando prosseguir plenamente o princípio fundamental de 'imparcialidade, justiça, publicidade e integridade' nas actividades eleitorais, aumentar a clareza do regime das actividades de campanha eleitoral, reforçar o combate ao ilícito eleitoral, gerir com maior eficácia a realização das eleições e rever na medida mais justa os requisitos de candidatura".

Durante a apreciação na especialidade, foram apresentadas opiniões sobre o desenvolvimento do sistema político. Conforme a explicação do proponente, o Governo da RAEM, em conformidade com a regulamentação constitucional do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional sobre os "quatro princípios favoráveis" que devem ser cumpridos no desenvolvimento do sistema político de Macau², e, após ter analisado

² Na decisão do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional 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, lê-se: "Qualquer alteração à Metodologia para a Escolha do Chefe do Executivo e à Metodologia para a Constituição da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, deve corresponder às mencionadas disposições da Lei Básica de Macau, partindo também das situações reais de Macau, em prol dos princípios da manutenção da estabilidade do sistema político fundamental da RAEM, do



N. M. /
Fong
sh
[Signature]
[Signature]
[Signature]

aprofundadamente a situação de eleição da 5.^a Assembleia Legislativa em 2013, o relatório final dessa eleição elaborado pela Comissão de Assuntos Eleitorais da Assembleia Legislativa, e as opiniões e sugestões apresentadas pelo Comissariado Contra a Corrupção e pelo Ministério Público, considera que é o momento para aperfeiçoar as disposições da Lei Eleitoral.

A Comissão concorda com a explicação do Governo e considera que o objectivo principal desta revisão é reforçar o combate ao ilícito eleitoral, gerir com maior eficácia a realização das eleições, bem como rever e aperfeiçoar o respectivo regime, aumentando desta forma a clareza e a precisão das normas. A Comissão salientou que a eleição da AL constitui um evento político importante da RAEM, portanto, no processo de revisão, é necessário atentar ao equilíbrio entre o reforço da gestão e a garantia do exercício dos direitos, e avaliar a viabilidade e a operacionalidade do regime proposto.

18. Definição de propaganda eleitoral

Na Lei Eleitoral vigente, utilizam-se em vários artigos os conceitos de “propaganda” e “propaganda eleitoral”, no entanto, a lei não dispõe de uma definição explícita, por isso, na execução e aplicação da lei, verificam-se divergências em termos da sua interpretação, chegando mesmo a ser ponto focal de pleito judicial. Por exemplo, o acórdão do recurso n.º 35/2008 refere: “O litígio do presente recurso reside na interpretação do conceito ‘propaganda’ pela defesa e acusação”, e passa a analisar como deve ser interpretado o conceito³.

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”.

³ O processo n.º 35/2008 do Tribunal de Segunda Instância: «...por exemplo, constitui suficientemente um acto de propaganda eleitoral o simples uso de megafone ou linguagem corporal para incentivar os outros a votar num determinado candidato ou candidatura. Por isso, é de crer que, se bem que no conhecimento das pessoas comuns, as actividades de propaganda eleitoral se concretizem em actos de promoção activa, e não em mera exibição de símbolos, sinais, distintivos ou autocolantes referentes aos candidatos. Porém, a fim de reforçar o combate à propaganda eleitoral ilegal, o legislador estipulou a



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

Fong
M. /
H
V. Kij
H

Assim, a fim de delimitar o conceito de “propaganda eleitoral”, foi aditado o artigo 75.º-A, clarificando que, para efeitos da Lei Eleitoral, se entende por propaganda eleitoral a divulgação de comunicação que reúne, cumulativamente, os seguintes requisitos: 1) Dirige a atenção do público para um ou mais candidatos; 2) Sugere, de forma expressa ou tácita, que os eleitores votem ou deixem de votar nesse candidato ou candidatos. Ou seja, é considerada propaganda eleitoral qualquer notificação divulgada que promova ou impeça um ou mais candidatos de ser eleitos.

De acordo com o proponente, a definição de propaganda eleitoral é o pressuposto e a base da aplicação dos outros artigos da lei eleitoral, razão pela qual devem ser contempladas o melhor possível todas as situações, e abrangidos, no âmbito da regulação, todos os actos de propaganda eleitoral verificados na prática. O núcleo desta definição é que a propaganda eleitoral dirige a atenção do público para um ou mais candidatos e sugere, de forma explícita ou implícita, que os eleitores votem ou deixem de votar nesse candidato ou candidatos.

Na verdade, na perspectiva do direito comparado, definir os conceitos de “campanha eleitoral” ou “propaganda eleitoral” é uma prática comum das leis eleitorais noutros países. Por exemplo, o artigo 61.º da Lei eleitoral para a Assembleia da República, de Portugal, e a secção 2 do Capítulo 554 *Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance* de Hong Kong⁴ dispõem de

redacção do n.º 2 do artigo 116.º, no sentido de deixar clara a ideia de que também deve ser entendida como propaganda eleitoral a mera exibição de símbolos, sinais, distintivos ou autocolantes referentes aos candidatos... Entende-se que a matéria de facto provada pelo Tribunal *a quo* deu por provado dolo dos três arguidos na incitação de alheios a publicitar a candidatura n.º ... no dia da eleição... mas não foi possível comprovar a exibição de símbolos, sinais, distintivos ou autocolantes referentes à respectiva candidatura ou candidatos, ou realização de propaganda eleitoral recorrendo à voz, gestos, ou outros modos de promoção activa.»

⁴ Chapter 554 Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance, Section 2 (Interpretation): (1) In this Ordinance, unless the context otherwise requires- ...election advertisement (選舉廣告), in relation to an election, means- (a) a publicly exhibited notice; or (b) a notice delivered by hand or electronic transmission; or (c) a public announcement made by radio or television or by video or



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name 'Tony' and initials 'M.', 'N.', 'Kuy', and 'H'.

estipulado semelhante.

A Comissão concordou com a opção e a sua concretização no sentido de definir propaganda eleitoral, mas levantou questões sobre o conteúdo, sobretudo no que respeita às formas de divulgação da propaganda eleitoral enumeradas no n.º 3 deste artigo da versão inicial da proposta de lei. Trata-se de um elenco não taxativo, mas o seu critério e o âmbito não são claros. Além disso, alguns preceitos podem originar interpretações diferentes, por exemplo, o discurso em evento social constante da alínea 7), etc. Mais, dado que, através desta revisão, a definição de propaganda eleitoral delimitada por este artigo passa a ser aplicável à globalidade da lei, é mais adequado definir, de forma abstracta, uma série de actos, e é preciso ter em consideração os preceitos vigentes, por forma a garantir a coerência entre estes e os aditados. Com base nas discussões, as duas partes acordaram em introduzir ajustamentos no articulado. O esclarecimento detalhado da respectiva análise será feito na parte da apreciação na especialidade.

19. Dever de comunicação e de declaração

A proposta de lei propõe aditar o dever de comunicação e de declaração, constantes, respectivamente, do artigo 75.º-B (Comunicação de actividades de propaganda eleitoral), do artigo 75.º-C (Dever de declaração das pessoas colectivas), e do artigo 75.º-D (Dever de declaração do candidato).

Por forma a reforçar a regulação das actividades de propaganda eleitoral, a proposta de lei estabelece o regime da sua comunicação e define, na versão final, que os mandatários de candidaturas devem apresentar à CAEAL, por escrito, presencialmente ou por meio electrónico, até ao décimo oitavo dia anterior ao dia da eleição, uma declaração a informar sobre o conteúdo, data

cinematographic film; or (d) any other form of publication, published for the purpose of promoting or prejudicing the election of a candidate or candidates at the election...



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

N. M. | Fong
as
[Signature]
I
Kuy
[Signature]

e local de realização das actividades de propaganda eleitoral que a respectiva candidatura vai organizar. Após o termo deste prazo, em caso de alteração, deve ser apresentada junto da CAEAL, até dois dias antes da realização da actividade, ou um dia antes, no caso de situações de força maior, uma declaração com a informação actualizada. A CAEAL deve publicar quanto antes, em sítio oficial da CAEAL, as comunicações recebidas.

A fim de combater actos ilícitos como a corrupção eleitoral, a proposta de lei aditou o dever de declaração das pessoas colectivas e do candidato. A proposta de lei prevê que, se a pessoa colectiva ou a associação em que o candidato foi membro de órgão organizar, desde o décimo quinto dia anterior ao dia da eleição até ao próprio dia da eleição, dentro ou fora da RAEM, qualquer actividade que não seja de propaganda eleitoral mas destinada a atribuir benefícios aos membros, nomeadamente, proporcionar comida e bebida, viagem, entretenimento, subsídios e presentes, deve apresentar com antecedência uma declaração à CAEAL.

Além disso, se o candidato, desde o décimo quinto dia anterior ao dia da eleição até ao próprio dia da eleição, participar, dentro ou fora da RAEM, em actividade que não seja de propaganda eleitoral mas destinada a atribuir benefícios, organizada pelas pessoas colectivas acima referidas, também fica obrigado ao cumprimento do dever de declaração.

Ao mesmo tempo, prevê que, em caso de alterações das actividades comunicadas e declaradas, é permitido apresentar, nas condições previstas na lei, comunicações e declarações actualizadas. O não cumprimento do dever de comunicação e do de declaração constitui contravenção, punível com respectivas sanções estipuladas pela lei. Mais, a proposta de lei estabelece, expressamente, que o cumprimento do dever de declaração por parte da pessoa colectiva não exclui a responsabilidade penal de actos ilícitos, previstos na Lei Eleitoral, decorrente da respectiva actividade.



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

N. M. / [Handwritten signatures]

Com base na clarificação do conceito da actividade de propaganda eleitoral, este regime de comunicação e de declaração demanda que os mandatários de candidatura e as outras pessoas referidas apresentem comunicação prévia das actividades de propaganda eleitoral que a respectiva candidatura pretende realizar; por outro lado, prevê a declaração obrigatória à CAEAL, pelas pessoas colectivas ou associações relacionadas com o candidato, quando organizarem, durante o período de campanha eleitoral e no dia da eleição, dentro ou fora da RAEM, qualquer actividade que não seja de propaganda eleitoral mas destinada a atribuir benefícios aos membros, nomeadamente, proporcionar comida e bebida, viagem, entretenimento, subsídios e presentes. Deve ser igualmente declarada à CAEAL a participação dos candidatos nestas actividades que não sejam de propaganda eleitoral mas destinadas a atribuir benefícios. Assim, a CAEAL pode tomar conhecimento e reforçar a fiscalização das actividades de propaganda eleitoral que cada candidatura pretende organizar e das actividades que não sejam de propaganda eleitoral mas destinadas a atribuir benefícios aos membros, a ser organizadas pelas pessoas colectivas relacionadas com os candidatos.

A Comissão concordou, em princípio, com o aditamento do regime de comunicação e de declaração, que visa reforçar a fiscalização e combater actos ilícitos como a corrupção eleitoral. A Comissão informou-se junto do proponente sobre a operacionalidade do referido regime, considerando que a sua estipulação deve ser simples e não deve prejudicar o direito do candidato de organizar propagandas eleitorais ou o das associações de realizar actividades. Além disso, quanto ao conteúdo do regime de comunicação e de declaração, a Comissão apresentou um conjunto de questões e efectuou uma comunicação aprofundada com o proponente, cuja análise consta da apreciação na especialidade do presente parecer.



Foy
M.
C.
Z
Key
A

20. Incompatibilidades

A proposta de lei altera a Lei n.º 3/2001, tendo sido aditada uma norma para o seu artigo 4.º, onde se estipula que o deputado não pode, enquanto exercer o seu mandato, ser titular de cargos ou lugares, de qualquer âmbito parlamentar, membro de governo ou trabalhador da administração pública de Estado estrangeiro.

“Com vista a prevenir dúvidas e conflitos para casos de “dupla fidelidade”, aos deputados é extremamente necessário clarificar este ponto na lei, melhorando, assim, os requisitos para a candidatura ao cargo de deputado. Sugeriu-se, então, a alteração do artigo relacionado com as “incompatibilidades”, estipulado na Lei n.º 3/2001, clarificando que há incompatibilidades para os deputados à Assembleia Legislativa durante o seu mandato para cargos políticos de outros países, prevenindo-se, assim, que situações semelhantes se repitam⁵”.

A Comissão concordou com esta norma e, ao mesmo tempo, discutiu com o proponente se a mesma poderá, ou não, violar a Lei Básica, assim como restringir, ou não, a liberdade política. Colocou também algumas questões concretas, por exemplo, quanto à questão de outros países. Será que os deputados de Macau podem ser, em simultâneo, deputados de Taiwan? Podem ser também “cônsules honorários” ou “assessores económicos”? A lei vigente não exige que o deputado declare que acumula funções de “assessor económico”, assim sendo, se, eventualmente, ocorrer um caso destes, como é que deve ser resolvido? O proponente explicou isto de forma detalhada:

(1) O artigo 1.º da Lei Básica consagra: *A Região Administrativa Especial*

⁵ Vide o documento de consulta da alteração ao Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau – Governo da Região Administrativa Especial de Macau, Junho de 2016.



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

Handwritten initials and signatures in the top right corner.

de Macau é parte inalienável da República Popular da China; e o seu artigo 12.º consagra: *A Região Administrativa Especial de Macau é uma região administrativa local da República Popular da China, que goza de um alto grau de autonomia e fica directamente subordinada ao Governo Popular Central.* Estes dois artigos reflectem, claramente, o princípio da soberania do País e o estado jurídico da Região Administrativa Especial de Macau, bem como definem, claramente, que a Região Administrativa Especial de Macau, em qualquer situação, não é considerada como uma entidade política, pois não pode fazer as coisas a seu grado. O princípio da soberania do País dispõe da característica de exclusão de partes, e o estado jurídico da Região Administrativa Especial de Macau dispõe de uma característica clara de dependência. Se se admite que durante o mandato de um deputado este possa exercer uma função política, ou se se admite que seja candidato a um cargo político de um Estado estrangeiro, isso iria contra o princípio da soberania do País e há conflitos com o estado jurídico da RAEM.

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

(2) O artigo 101.º da Lei Básica consagra: *...os deputados à Assembleia Legislativa, ... da Região Administrativa Especial de Macau devem defender a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, ... ser fiéis à Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China e prestar juramento nos termos da lei.* Este artigo, que proíbe claramente a “dupla fidelidade”, tem um princípio legal muito rigoroso: 1) o dever de defender a Lei Básica é imposto a todos os deputados da Região Administrativa Especial de Macau, sem excepção para os deputados que possuam nacionalidade estrangeira. Tendo em conta a realidade histórica de Macau (o Preâmbulo da Lei Básica), esta Lei não proíbe os residentes permanentes da Região Administrativa Especial de Macau que não tenham nacionalidade chinesa de exercerem o cargo de deputado, contudo, isto não significa que os deputados não tenham de cumprir a Lei Básica e que possam exercer um cargo político ou serem trabalhadores da administração pública de um Estado estrangeiro. Estes deputados não estão isentos do dever



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

N. M.
Fons
H
Kuy
H

constitucional de serem fiéis à Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, só porque possuem nacionalidade estrangeira; 2) Em primeiro lugar, defender a Lei Básica é defender que o Governo da China voltou a exercer a soberania de Macau no dia 20 de Dezembro de 1999, e a soberania tem uma característica de exclusão de partes. Defender a Lei Básica significa que há que cumprir e aplicar o consagrado nesta Lei, em especial, quanto à soberania do País e ao estado jurídico da Região Administrativa Especial de Macau; 3) ser fiel à República Popular da China e à Região Administrativa Especial de Macau é um conceito completo, isto é, não se pode separar a República Popular da China da Região Administrativa Especial de Macau, caso contrário, estar-se-ia a violar os artigos 1.º e 12.º da Lei Básica. É necessário salientar, especialmente, que a natureza da fidelidade para a República Popular da China e para a Região Administrativa Especial de Macau é idêntica, e existem diferenças quanto ao nível de exigência, contudo, quer a fidelidade consagrada no artigo 101.º quer a fidelidade consagrada no artigo 102.º da Lei Básica exigem que esta seja devida à Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China. Pelo exposto, não se pode utilizar o artigo 102.º para denegar o artigo 101.º; 4) O Interior da China, Hong Kong e Taiwan são também partes inalienáveis da China, pertencendo a um único país. A ocupação de cargos políticos nessas regiões tem natureza diferente da ocupação de cargos políticos em Estados estrangeiros.

(3) O artigo 25.º da Lei Básica consagra: *Os residentes de Macau são iguais perante a lei;* e o seu artigo 26.º consagra: *Os residentes permanentes da Região Administrativa Especial de Macau têm o direito de eleger e de ser eleitos, nos termos da lei.* O pressuposto destes dois artigos é: todos são iguais perante a lei e têm o direito de ser eleitos. O número 1 do artigo 40.º da Lei Básica consagra: *as disposições, que sejam aplicáveis a Macau, do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, (...) continuam a vigorar e são aplicadas mediante leis da Região Administrativa Especial de Macau,*



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

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

incluindo, assim, os vários direitos de liberdade consagrados no artigo 27.º da Lei Básica, pois os residentes gozam e exercem esses direitos ao abrigo da legislação em vigor na Região Administrativa Especial de Macau. De facto, a respectiva legislação da RAEM já regula de forma abrangente os diversos direitos dos residentes, incluindo os direitos políticos, garantindo, suficientemente, os direitos fundamentais e liberdades dos residentes, e aplica-se com justiça a todos os residentes de Macau. Ao mesmo tempo, o n.º2 do artigo 40.º da Lei Básica consagra: *os direitos e as liberdades de que gozam os residentes de Macau, não podem ser restringidos excepto nos casos previstos na lei. Tais restrições não podem contrariar o disposto no parágrafo anterior deste artigo.* Isto significa que: em primeiro lugar, todos os países e regiões estipulam certas restrições aos direitos e liberdades dos seus cidadãos ou residentes, e os dos residentes de Macau, não é que não precisem de ser restringidos; em segundo lugar, estas restrições têm de ser reguladas através de leis aprovadas pela Assembleia Legislativa, pois não podem ser reguladas por normas com hierarquia inferior, com vista a salvaguardar que estas restrições sejam obrigatoriamente íntegras no seu cumprimento, para haver eficácia legislativa; em terceiro lugar, estas restrições não podem contrariar as disposições do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, que *continuam a vigorar e são aplicadas mediante leis da Região Administrativa Especial de Macau.* Pelo exposto, a alteração ao Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa, onde se vai estipular que não têm o direito de ser eleitos aqueles que ocupam cargos políticos ou que são trabalhadores da administração pública de Estado estrangeiro, está plenamente de acordo com o consagrado na Lei Básica, bem como não lesa a liberdade política dos residentes, pois apenas se quer garantir que o exercício dos direitos de eleger e de ser eleito tenha de corresponder à base constitucional. Os cargos de cônsul honorário e de assessor económico também são considerados como cargos públicos de outros países.

A Comissão concorda com as explicações do Governo e é da opinião que,



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

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Fong' and other illegible marks.

se um deputado à Assembleia Legislativa ocupa, cumulativamente, este cargo e um cargo político, ou cargo do governo de um outro país, quer na prática, quer em doutrina jurídica, existem, decerto, conflitos entre estas duas identidades.

Por outro lado, esta norma ainda foi discutida, no seio da Comissão, com o Governo, no que respeita a dever ser regulada por esta Lei ou pelo Regime da Legislatura e do Estatuto dos Deputados à Assembleia Legislativa, dado que esta matéria regula o período do mandato dos deputados. A Comissão notou que matéria semelhante foi discutida em 2008, na Assembleia Legislativa, aquando, também, da alteração ao Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa⁶, discutindo-se profundamente se é viável, a nível técnico, regular esta matéria no Estatuto dos Deputados à Assembleia Legislativa.

O proponente referiu que, “olhando apenas para a técnica legislativa, a matéria sobre “incompatibilidades” tanto pode ser regulada no Estatuto dos Deputados à Assembleia Legislativa, como pode ser regulada no Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa. Contudo, na Lei n.º 3/2000 – Da Legislatura e do Estatuto dos Deputados à Assembleia Legislativa, que foi apresentada pelos deputados e aprovada pelos mesmos no dia 23 de Março de 2000, a sua alínea 2) do n.º 1 do artigo 19.º apenas estipula a incompatibilidade de cargos, prevista na lei, durante o mandato dos deputados, mas não refere quais os cargos que são incompatíveis e apenas remete essa questão para outras leis. Podemos reparar que as incompatibilidades concretas dos cargos dos deputados são reguladas por outras leis, estando de acordo com o que rege o Estatuto dos deputados. A Assembleia Legislativa legislou concretamente esta matéria no dia 21 de Fevereiro de 2001, através da Lei n.º 3/2001 – Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa, no seu artigo 4.º, e quer o Estatuto dos Deputados quer o Regime Eleitoral da Assembleia

⁶ Vide o parecer n.º 5/III/2008 da 1.ª Comissão Permanente, págs. 21 – 24.



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

M. N. V.
Fong
[Signature]
[Signature]
[Signature]

Legislativa foram aprovados, ao abrigo dos procedimentos previstos na lei, pela Assembleia, e isso reflecte a vontade e a intenção legislativa da Assembleia Legislativa. Assim, a presente alteração ao artigo 4.º - *Incompatibilidades* do Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa é adequada e viável⁷.

Por outro lado, a Comissão e o Governo concordam, unanimemente, que serve para regular a incompatibilidade de os deputados exercerem, durante o seu mandato, um cargo nos parlamentos ou governo de um Estado estrangeiro, sendo esta uma norma de cariz político, em especial, quando se trata do exercício de um cargo político ou do governo de um Estado estrangeiro, sendo, por isso, mais adequado que esta decisão seja tomada conjuntamente entre o Governo e o órgão legislativo da RAEM. Quando o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional interpretou o artigo 104.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong⁸, indicou que defender a Lei Básica e ser fiel à Região Administrativa Especial da República Popular da China são as exigências legais e os requisitos para o candidato ou titular do cargo público. Como esta é uma norma de responsabilidade constitucional da proposta de lei, que visa concretizar, em concreto, o artigo 101.º da Lei Básica da RAEM, não é um assunto interno da Assembleia Legislativa, pelo que será mais adequado que o respectivo conteúdo seja regulado no Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa.

Para além disso, a Comissão colocou questões de natureza técnica em relação aos artigos em causa, por exemplo, se a elencagem é, ou não, taxativa, e se há, ou não, situações que ainda não estão abrangidas, questões estas que o proponente acolheu, tendo procedido aos respectivos ajustamentos. Quanto às matérias em concreto, serão desenvolvidas na parte

⁷ Vide as “Respostas do Governo à Comissão sobre a proposta de lei de alteração ao Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa”.

⁸ O correspondente ao artigo 101.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau.



M.
N.
Form
Z
Ky
A

da análise na especialidade do presente parecer.

21. Inelegibilidades

A versão inicial da proposta de lei aditou três novas alíneas ao artigo 6.º da Lei Eleitoral: “6) Membro de parlamento ou assembleia legislativa, de âmbito federal, nacional, regional ou municipal, de Estado estrangeiro; 7) Membro de governo ou trabalhador da administração pública, de âmbito federal, nacional, regional ou municipal, de Estado estrangeiro; 8) Em caso de eleição suplementar para o preenchimento de vaga de deputado eleito, a pessoa que tiver renunciado, durante essa legislatura, ao mandato de deputado, nos termos do artigo 18.º da Lei n.º 3/2000 (Da Legislatura e do Estatuto dos Deputados à Assembleia Legislativa).”

Primeiro, em relação às duas alíneas iniciais, estas mencionam, explicitamente, que não são elegíveis os titulares de cargos políticos ou governamentais de um Estado estrangeiro. A Comissão discutiu com o proponente sobre a razoabilidade de tomar meramente esta condição para proceder a uma restrição dos candidatos.

Segundo o proponente: (1) O artigo 101.º da Lei Básica fornece um fundamento constitucional para os titulares de cargo político de Estado estrangeiro não serem elegíveis à Assembleia Legislativa da RAEM. Neste sentido, devem os candidatos à eleição para a Assembleia Legislativa escolher entre os dois estatutos, uma vez que existe a questão de dupla fidelidade entre o exercício de cargo político de Estado estrangeiro e o de deputado da RAEM; quando se verificar a existência dessa lacuna na lei eleitoral vigente, é necessário proceder à respectiva revisão ou aperfeiçoamento, sob pena de violar a Lei Básica. (2) Convém salientar, também, que o Chefe do Executivo e os titulares dos principais cargos são inelegíveis nas eleições para a Assembleia Legislativa, de acordo com as



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

M. /
N. /
Fong
[Signature]
[Signature]
[Signature]

disposições do artigo 6.º da lei eleitoral vigente, a não ser que os mesmos renunciem ao cargo. Neste sentido, uma vez que os titulares de cargo político da RAEM não gozam de capacidade eleitoral passiva, parece-nos razoável e necessário regulamentar que os titulares de cargo político de Estado estrangeiro são inelegíveis.

Quanto ao relacionamento entre as normas supramencionadas e as normas de incompatibilidade, o proponente complementou que é necessário esclarecer que a dupla fidelidade implica duas situações, uma é que a pessoa, antes de se candidatar às eleições para a Assembleia Legislativa, já era titular de cargo político de Estado estrangeiro, pelo que é inelegível; a outra é que a pessoa já está a exercer o mandato de deputado e vai desempenhar um cargo político de Estado estrangeiro e, nesta situação, está em causa a questão de violação das normas referentes a "incompatibilidade". A primeira situação está relacionada com o processo eleitoral, enquanto a segunda, com os candidatos eleitos, cujos objectos são diferentes, mas ambas se complementam mutuamente, constituindo um regime completo.

Segundo, a propósito da norma em que se diz que quem renunciar ao mandato de deputado perderá a capacidade eleitoral passiva na eleição suplementar, a Comissão discutiu várias questões com o proponente: (1) A norma em causa obedece ou não às disposições da Lei Básica referentes a capacidade eleitoral passiva? (2) Nos termos "Da Legislatura e do Estatuto dos Deputados à Assembleia Legislativa" pode haver duas situações que podem dar lugar a uma eleição suplementar, isto é, a renúncia e a perda do mandato. A proposta de lei apenas restringe a capacidade eleitoral passiva dos deputados que renunciaram ao mandato, e nada restringe quanto àqueles que perdem o mandato, mesmo com culpa, que tendo, por exemplo, violado o juramento, mantêm na mesma a dita capacidade, o que levanta questões de justiça; (3) Há falta de clareza na intenção legislativa referente à dita restrição, isto é, será que o deputado que renunciou ao seu mandato está proibido,



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

M
N
Fong
K
Key
H

meramente, de candidatar-se à eleição suplementar realizada por a sua renúncia ter criado uma vaga? Ou será que o deputado em causa está proibido de candidatar-se à eleição suplementar realizada logo após a sua renúncia? Ou será que está proibido de candidatar-se às eleições suplementares realizadas durante a mesma Legislatura?

O proponente respondeu que: "sendo a Lei Básica uma lei constitucional, apenas regula os requisitos básicos para se ser deputado à Assembleia Legislativa, nomeadamente, residente permanente da RAEM (n.º 1 do artigo 68.º). Em relação a outros requisitos, como a capacidade eleitoral passiva, devem os mesmos estar regulados pela lei eleitoral aprovada pela Assembleia Legislativa nos termos das competências concedidas pela alínea 1) do artigo 71.º da Lei Básica. A intenção da norma que determina ficar sem capacidade eleitoral passiva quem renuncia ao mandato de deputado, na eleição com vista a completar a respectiva legislatura, é porque quem renuncia a meio do seu mandato é porque já não tem vontade de o completar. Por esse motivo, não está a violar a Lei Básica. Ademais, sobre a questão da inelegibilidade na eleição suplementar do deputado que renuncie ao mandato de deputado dever ser ou não tratada de forma idêntica à situação da perda de mandato, é de salientar que a renúncia de mandato é uma iniciativa do deputado que difere da perda de mandato, sendo a primeira uma actuação por iniciativa própria, enquanto a segunda é uma actuação passiva. Se o deputado já não pretende cumprir o mandato, participar na eleição suplementar também não será da sua vontade. E estes tipos de actos são um abuso expresso dos procedimentos eleitorais e um desperdício de recursos públicos, portanto, têm de ser regulados".

Quanto à questão da intenção das restrições, o proponente já esclareceu devidamente a questão e introduziu alterações na última versão da proposta de lei.



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

M. | *[Handwritten signature]*
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

A Comissão concordou com a explicação do Governo e acolheu as alterações da versão final.

Terceiro, durante a apreciação na especialidade, teve lugar a 24.ª Sessão Plenária da Comissão Permanente da Assembleia Popular Nacional, e em 7 de Novembro de 2016, foi aprovada, por unanimidade, a “Interpretação sobre o artigo 104.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong pela Comissão Permanente da Assembleia Popular Nacional”. Segundo o texto desta interpretação legislativa: “defender a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong da República Popular da China e ser fiel à Região Administrativa Especial de Hong Kong da República Popular da China”, é, por um lado, o conteúdo legal indispensável para o juramento determinado por aquele artigo, e, por outro, são requisitos e condições legais que os candidatos ou titulares têm que reunir para a assunção dos cargos públicos previstos naquele mesmo artigo.

Está explícito na Interpretação acima referida que: defender a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong da República Popular da China e ser fiel à Região Administrativa Especial de Hong Kong da República Popular da China é a habilitação legal que os candidatos ou titulares têm que ter para a assunção dos respectivos cargos públicos da Região Administrativa Especial de Hong Kong. A Interpretação sublinha ainda que, tanto os candidatos como os titulares têm de defender a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong da República Popular da China e ser fiéis à Região Administrativa Especial de Hong Kong da República Popular da China, porque se trata de um dever estipulado na Lei Básica de Hong Kong, ou seja, uma condição para poderem candidatar-se.

Se bem que o modo de expressão do artigo 101.^{o9} da Lei Básica da

⁹ Lei Básica da RAEM, artigo 101.º: “O Chefe do Executivo, os titulares dos principais cargos públicos, os membros do Conselho Executivo, os deputados à Assembleia Legislativa, os magistrados



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

M. /
N. /
Fong
K
K
K

RAEM e o do artigo 104.^{o10} da Lei Básica da RAEHK não seja completamente igual, é idêntico o conteúdo substantivo. Pelo exposto, a presente Interpretação do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional serve, sem dúvida, como documento orientador para Macau.

Na verdade, tal exigência não se trata de qualquer novidade, constituindo um dever previsto pela Lei Básica, porque, nos termos da “Metodologia Específica para a Formação da Primeira Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China”, aprovada em 10 de Abril de 1999, pela Sétima Sessão Plenária da Comissão Preparatória da Região Administrativa Especial de Macau da Assembleia Popular Nacional, o seu artigo 4.^o determina que: “Os deputados da primeira Assembleia Legislativa devem defender a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, estar dispostos a ser fiéis à Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China e reunir os requisitos previstos na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau.”; enquanto o artigo 5.^o prevê que: “Os deputados eleitos por sufrágio directo ou indirecto à última Assembleia Legislativa de Macau, que preenchem os requisitos previstos no n.^o 4 desta Metodologia, devem entregar ao Secretariado da Comissão Preparatória da Região Administrativa Especial de Macau o impresso próprio para a confirmação da qualidade de deputado da primeira Assembleia Legislativa, acompanhado dos correspondentes documentos comprovativos, a fim de ser confirmada a qualidade de membros da primeira Assembleia Legislativa pela sessão plenária da Comissão

judiciais e os magistrados do Ministério Público da Região Administrativa Especial de Macau devem defender a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, desempenhar fielmente as funções em que são investidos, ser honestos e dedicados para com o público, ser fiéis à Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China e prestar juramento nos termos da lei.”

¹⁰ Lei Básica da RAEHK, artigo 104.^o: “When assuming office, the Chief Executive, principal officials, members of the Executive Council and of the Legislative Council, judges of the courts at all levels and other members of the judiciary in the Hong Kong Special Administrative Region must, in accordance with law, swear to uphold the Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China and swear allegiance to the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China.”



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

M. M. / [Handwritten signatures]

Preparatória, sob proposta da Mesa da Comissão Preparatória após a sua apreciação.”¹¹

Isto mostra que a defesa da Lei Básica e a fidelidade à Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China constituem já os requisitos no que concerne ao Estatuto dos Deputados à Assembleia Legislativa, definidos na metodologia para a constituição da Primeira Legislatura da Assembleia Legislativa. Assim, o Governo entende que a constituição deste regime se reveste de natureza preventiva. Perante a interpretação clara da Assembleia Popular Nacional, Macau deve proceder à melhoria do referido regime, atendendo ao facto de o Artigo 101.º da Lei Básica de Macau e o Artigo 104.º da Lei Básica de Hong Kong serem, essencialmente, iguais. Está em curso a alteração da Lei Eleitoral, sobretudo, a revisão da alteração das normas referentes à capacidade eleitoral, devendo aditar-se, expressamente, os respectivos articulados à proposta de lei.

Pelo exposto, de entre as várias condições de inelegibilidade, foi aditado um número ao Artigo 6.º da Lei Eleitoral, onde se prevê que “Os que recusem declarar que defendem a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China e que são fiéis à RAEM ou que, por factos comprovados, não defendam a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China ou não são fiéis à RAEM”. Trata-se isto de um novo ajustamento da proposta de lei. No tocante à questão da execução desta norma, houve lugar a discussões, ao nível técnico, com o proponente, que afirmou que caberia à CAEAL, no futuro, tomar

¹¹ “Decisão da Comissão Preparatória da Região Administrativa Especial de Macau da Assembleia Popular Nacional relativa à Confirmação dos Deputados eleitos à Última Assembleia Legislativa de Macau como Deputados da primeira Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau e ao preenchimento das eventuais vagas” (Adoptada em 29 de Agosto de 1999 pela Décima Sessão Plenária da Comissão Preparatória da Região Administrativa Especial de Macau da Assembleia Popular Nacional), artigo 1.º: “Preenchendo os requisitos para deputados da primeira Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, são confirmados como tais os deputados eleitos por sufrágio directo à última Assembleia Legislativa, nomeadamente, (...)”



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

M-1
Fong
Key
N.
7

decisões, nos termos legais e de acordo com a situação concreta, decisões estas que serão recorríveis até ao Tribunal de Última Instância.

Aditaram-se conteúdos inerentes à Declaração, prevista na alínea 2) do n.º 2 do Artigo 30.º. Assim, prevê-se que haja uma “Declaração sincera subscrita por cada candidato, da qual conste que aceita a candidatura, defende a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, é fiel à RAEM e não está abrangido por qualquer inelegibilidade”.

A seguir, foram aditados o Artigo 47.º-A (Perda do estatuto de candidato) e o Artigo 47.º-B (Recurso) e, neste último, prevê-se que “Da decisão que determine a perda do estatuto de um candidato cabe recurso para o TUI, a interpor pelo mandatário da candidatura, no dia seguinte à notificação a que se refere o n.º 4 do artigo anterior”. “O TUI decide definitivamente, no prazo de dois dias, e comunica imediatamente a decisão ao recorrente e à CAEAL.” O Artigo 47.º-C diz respeito às consequências para a lista de candidatura.

É de sublinhar que este requisito foi definido, claramente, na metodologia concreta para a constituição da I Legislatura da Assembleia Legislativa da RAEM. Agora trata-se do mero aproveitamento desta oportunidade para melhorar esta norma, através da alteração da Lei Eleitoral, com vista a proceder a uma regulamentação mais abrangente, no âmbito de prevenir e excluir os comentários e actividades inerentes à secessão do Estado.

Quanto à declaração definida na alínea 2) do n.º 2 do artigo 30.º da proposta de lei, a Comissão e os representantes do Governo procederam à discussão sobre o seu conteúdo, a sua natureza, a liberdade de expressão e a sua relação com as respectivas leis penais, entre outras matérias. Ao longo do processo de discussão, o Governo afirmou que a declaração inclui o seguinte: declarar que se aceita a candidatura, que se defende a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, que se é



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

M, |
Jong
K
Key
N
J

fiel à RAEM da RPC e que não se está abrangido por qualquer inelegibilidade. Relativamente à apreciação da declaração, trata-se de uma apreciação jurídica e não política, pois a Lei Básica prevê a defesa da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e a fidelidade à Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China como deveres legais que os candidatos e deputados à Assembleia Legislativa devem cumprir. Assim, a assinatura da declaração é um requisito, enquanto condição necessária, que os candidatos à Assembleia Legislativa devem satisfazer, facto que não deve ser equiparado à liberdade de expressão ou à censura política. Isto, porque a liberdade de expressão trata-se de um direito dotado pela Lei Básica, mas não é, ao mesmo tempo, um direito absoluto, aliás, sujeita-se às restrições da lei, logo, a liberdade de expressão dos candidatos e deputados à Assembleia Legislativa é restringida pelos deveres legais, expressamente consagrados pela Lei Básica, de defender a Lei Básica de Macau e ser fiel à RAEM. Mais, apesar de os crimes prejudiciais à segurança do Estado e da RAEM se regerem pelo Código Penal e pela Lei relativa à defesa da segurança do Estado, não se deve confundir a violação do referido disposto na Lei Básica com uma violação em matéria do direito penal, cujas consequências são a perda de estatuto, no primeiro caso, e a sanção penal, no último. Portanto, a natureza da violação é diferente, bem como as consequências legais, assim sendo, não se pode estabelecer uma comparação entre eles. Quanto aos critérios aplicáveis em caso de violação da declaração, a proposta de lei já prevê os critérios para efeitos do estatuto de candidato, e o reconhecimento da sua conformidade é efectuado por prova fundada em factos concretos. Mais, se houver lugar a litígio acerca do conhecimento do facto, é também possível resolvê-lo via acções judiciais, com vista a assegurar a legalidade e a justiça das decisões.

Após o debate, os membros da Comissão concordaram com o conteúdo respeitante à defesa da Lei Básica e à fidelidade à Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China. Um Deputado manifestou



M. /
L. /
[Handwritten signatures]

as suas reservas sobre a necessidade do aditamento das referidas disposições, visto que, em comparação com Hong Kong, Macau tem um ambiente político diferente. Ao longo do processo de discussão na especialidade, a Comissão recebeu opiniões de associações, por escrito, sobre a matéria em causa.

22. Comissão de Assuntos Eleitorais da Assembleia Legislativa

Em relação à Comissão de Assuntos Eleitorais da Assembleia Legislativa (CAEAL), foram introduzidos, na proposta de lei, os seguintes ajustamentos:

(1) Tempo de composição da CAEAL. É sugerido na proposta de lei que a CAEAL é um órgão não permanente, cujos membros devem ser nomeados no ano anterior ao ano da eleição.

Segundo os esclarecimentos do proponente, a Lei Eleitoral prevê apenas que a CAEAL deve ser dissolvida 150 dias após o apuramento geral da eleição, mas não regulamenta o tempo da sua composição. Na realidade, enormes trabalhos preparatórios devem ser concluídos antes da eleição. A composição da CAEAL das eleições para a Assembleia Legislativa de 2013 teve lugar mais cedo do que a dos anos anteriores, mas registou-se ainda a questão da insuficiência de tempo. Pelo exposto, propõe-se que se considere que a CAEAL passe a ser um órgão permanente, ou, então, que seja composta mais cedo, no sentido de fazer melhor os trabalhos preparatórios inerentes à eleição.

Quanto à proposta relativa à constituição de uma CAEAL permanente, o proponente efectuou os devidos estudos e reconheceu que a constituição de um órgão permanente beneficiaria o desenvolvimento dos trabalhos preparatórios inerentes à eleição, em particular, quando há necessidade de realizar uma eleição suplementar. Se bem que a Lei Eleitoral não estipule que



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

M. I.
N.
F. J. M.
K. Y.
J. A.

o cargo de presidente da CAEAL deve ser assumido por um juiz, nas quatro eleições realizadas após o estabelecimento da RAEM o referido cargo foi exercido por juízes da 1.^a instância. Portanto, se a CAEAL passa a ser um órgão permanente, é provável que tal tenha impacto nos trabalhos judiciais, que se encontram, já, sobrecarregados. Pelo exposto, deixa-se de constituir uma CAEAL permanente.

Consideradas as opiniões ligadas às várias vertentes, propõe-se que se mantenha uma CAEAL de natureza não permanente, mas esta pode ser composta no ano anterior ao da eleição.

(2) Alargar a composição da CAEAL. Prevê-se na proposta de lei o alargamento da composição da CAEAL. É sugerido que a CAEAL seja composta por um presidente e por, pelo menos, cinco vogais.

Refere-se, no documento de consulta, que “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 por 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 mais diversificados e ocultos. Embora no ponto 2 acima referido tenha sido sugerido o aditamento, na Lei Eleitoral para



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

M. J. J. J.
M. J. J. J.
M. J. J. J.
M. J. J. J.
M. J. J. J.

a Assembleia Legislativa, de disposições para o combate às actividades eleitorais ilícitas, contudo, a prevenção é sempre uma medida mais eficaz do que fazer uma acusação e haver 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 um representante do Ministério Público na CAEAL, com o intuito de ajudar na 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.

Houve quem na Comissão tivesse apontado o seguinte: propõe-se, na Nota Justificativa da proposta de lei, a inclusão de um representante do Ministério Público, mas tal não foi materializado nas disposições da proposta de lei. O proponente explicou que não era necessário prever na lei, expressamente, a inclusão de um representante do Ministério Público. O presidente e os membros da CAEAL são escolhidos de entre os residentes permanentes da RAEM, de reconhecida idoneidade, e são nomeados por despacho do Chefe do Executivo.

(3) Prevê-se expressamente na proposta de lei que a CAEAL faz parte das entidades responsáveis pelo tratamento das contravenções. A Lei Eleitoral vigente não define quais os órgãos responsáveis pelo tratamento das contravenções, por isso, quando o Corpo de Polícia de Segurança Pública, o Comissariado contra a Corrupção ou a CAEAL receberam queixas sobre



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

M. /
N. /
M. /
V. /
L. /

contravenções ou detectaram, por sua iniciativa, contravenções, não conseguiram proceder ao tratamento e acompanhamento em tempo oportuno. Pelo exposto, prevê-se na proposta de lei que “As entidades responsáveis pelo tratamento das contravenções são a CAEAL, o Comissariado contra a Corrupção e o Corpo de Polícia de Segurança Pública” (n.º 1 do Artigo 184.º). Qualquer destas entidades pode mandar instaurar e constituir processos de contravenção estipulados pelo Código de Processo Penal.

Durante a apreciação na especialidade, houve quem entendesse que, para os candidatos, existem diferenças materiais no tratamento das contravenções por parte do CCAC e da CAEAL, daí a preocupação quanto à possibilidade de haver lugar a injustiças resultantes da execução da lei. Portanto, propõe-se uma disposição que prevê, expressamente, o órgão para o tratamento dos actos de contravenção, por forma a evitar problemas de execução da lei, resultantes da sobreposição de competências.

Segundo o proponente: “Como a Lei Eleitoral vigente não prevê o órgão para a investigação das contravenções, a fim de concretizar o mecanismo de investigação e tratamento, a proposta de lei propõe que as entidades responsáveis pelo tratamento das referidas infracções sejam o CCAC, a CAEAL e o Corpo de Polícia e Segurança Pública (CPSP). Por outro lado, a fim de aumentar a flexibilidade de resposta e tratamento dos actos constitutivos de contravenção, a proposta de lei propõe uma forma integrada para regular que as referidas três entidades possuem competências para o respectivo tratamento e, quando os trabalhadores de uma dessas entidades presenciarem ou forem informados da infracção, podem eliminá-la, de imediato, e acompanhar os procedimentos subsequentes”.

(4) Transferir uma parte das competências do SAFF para a CAEAL. No decorrer das discussões, na especialidade, da proposta de lei, o proponente sugeriu que uma parte das competências do SAFF fosse transferida para a



M. /
1. /
Fong
[Signature]
[Signature]
[Signature]

CAEAL, tendo em conta o aditamento de certas disposições na proposta de lei. Segundo os esclarecimentos do proponente, "devido ao aditamento, na proposta de lei, da alínea 8) do Artigo 6.º, do Artigo 47.º-A, do Artigo 47.º-B e do Artigo 47.º-C, as atribuições que eram, originalmente, pertencentes ao SAFF, em particular, no que respeita ao processo do reconhecimento da candidatura, vão ser transferidas para a CAEAL. Anteriormente, o SAFF limitava-se a responsabilizar-se pelos trabalhos administrativos. Devido ao aditamento, na proposta de lei, das disposições supramencionadas, os processos envolvidos deixam de ser processos administrativos simples, por isso, as funções envolvidas vão ser transferidas para a CAEAL". Muitos artigos foram alvo de ajustamento, portanto, foi aditado um novo artigo 5.º sobre a actualização de referências.

A Comissão manifestou a sua concordância quanto à solução proposta na versão final sobre a CAEAL.

23. Aplicação da Lei Eleitoral a factos praticados fora da RAEM

A proposta de lei adita o artigo 143.º-A, estipulando que a Lei Eleitoral é ainda aplicável a factos constitutivos de crime ou contravenção praticados fora da RAEM, desde que o agente se encontre na RAEM.

Segundo explicou o proponente, devido às estreitas relações geográficas e humanas entre a RAEM e as regiões vizinhas, não se exclui a possibilidade de os criminosos, para fugirem às responsabilidades legais, praticarem actos ilícitos, previstos na Lei Eleitoral, fora da RAEM, nomeadamente, crimes de corrupção eleitoral, entre outros. Se isto não for estatuído especificamente na Lei Eleitoral, os criminosos continuam a escapar à justiça.

Relativamente às infracções fora da RAEM, propõe-se que sejam tomadas como referência outras leis penais avulsas para rever as respectivas



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

M. /
N.
[Handwritten signatures and initials]

normas da Lei Eleitoral, determinando, expressamente, que o disposto na Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa seja aplicado a factos praticados dentro ou fora da RAEM, para evitar a impossibilidade de aplicação da lei de Macau a infracções ocorridas fora da RAEM.

A Comissão manifestou a sua concordância quanto à aplicação da Lei Eleitoral para factos praticados fora da RAEM, mas houve quem questionasse a operacionalidade da referida norma, especialmente, dando atenção quanto à possibilidade de tratamento atempado das infracções, através da introdução de normas, a fim de impedir que as influências nocivas dos actos ilícitos afectem a imparcialidade e justiça dos resultados das eleições. Surgiu ainda a preocupação de que, se os procedimentos de punição das infracções forem concluídos após a conclusão das eleições, na falta de outras medidas para impedir atempadamente as influências das infracções nas eleições, assim o efeito real da norma em causa será gravemente limitado. Para além disso, houve ainda quem questionasse quanto à razoabilidade da aplicação da Lei Eleitoral para os factos de crime ou contravenção praticados fora da RAEM, daí a preocupação quanto à possibilidade da prática fora da RAEM da infracção prevista, na proposta de lei, constituir uma violação à lei desse local.

Segundo o proponente, o órgão responsável pela execução da lei segue as disposições da Lei n.º 6/2006 “Lei da cooperação judiciária em matéria penal”, para a investigação e julgamento das infracções praticadas fora da RAEM; para as regiões onde não se aplica a referida lei, seguem-se outras leis mais rigorosas, ou seja, através do mecanismo de cooperação judiciária vigente.

O proponente manifestou a sua compreensão quanto à preocupação daquele deputado, admitindo que a introdução da referida norma na proposta de lei não poderá resolver todos os problemas resultantes de infracções praticadas fora da RAEM, mas é o pressuposto para a efectivação e punição



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

M. /
N. /
H. /
K. /
L. /

das referidas infracções. Os representantes do Governo aceitaram a opinião da Comissão, e vão reforçar a comunicação com os serviços de execução da lei no exterior durante o período das eleições, com base no actual mecanismo de cooperação, de forma a combater, eficazmente, as infracções praticadas fora da RAEM.

O proponente esclareceu que a definição da norma da versão inicial da proposta de lei teve como referência o artigo 3.º da Lei n.º 10/2014 “Regime de prevenção e repressão dos actos de corrupção no comércio externo”.

Existem diferenças efectivas quanto às situações que pretendem regular e ao âmbito de aplicação entre a Lei n.º 10/2014 e esta proposta de lei, os princípios e as medidas legislativas adoptados também são diferentes, portanto, não é adequado que esta proposta de lei tome como referência aquela norma. De facto, a Lei n.º 10/2014 aplica-se aos factos fora da RAEM devido ao princípio de jurisdição universal, que se deve à gravidade e especificidade de que se revestem os actos de corrupção transfronteiriça regulados por aquele diploma¹². As eleições da Assembleia Legislativa são uma importante parte integrante do sistema jurídico da RAEM, e a série de actos ilícitos criminais previstos na Lei Eleitoral visa salvaguardar a estabilidade, a imparcialidade e a integridade das eleições, entre outros bens jurídicos, e estes actos apenas afectam os bens jurídicos de Macau, não prejudicando outros países ou regiões, daí a impossibilidade de as leis de outros países ou regiões poderem sancionar os actos ilícitos previstos na Lei Eleitoral de Macau.

Relativamente à aplicação da lei penal no espaço, partindo da teoria do direito penal e das práticas legislativas, existem, essencialmente, os seguintes princípios: princípio de territorialidade, princípio da residência, princípio de

¹² Vide páginas 18 a 21 do parecer n.º 6/V/2014 da 2.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa.



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

M. / [Handwritten signatures and initials]

protecção e princípio de jurisdição universal¹³. Os últimos dois princípios estão relacionados com a referida questão, ou seja, o princípio de protecção e o princípio de jurisdição universal.

Por princípio de protecção ou princípio de protecção real, entende-se que o seu núcleo demonstra a protecção dos interesses do próprio Estado e dos próprios cidadãos, ou seja, aplica-se o próprio direito penal aos actos praticados fora do seu território e que prejudicam os interesses do próprio Estado e dos próprios cidadãos. Face aos graves crimes que só prejudicam os bens jurídicos do próprio país ou região, estes actos não prejudicam quaisquer bens jurídicos protegidos por outros sistemas jurídicos e, se as leis dos próprios países ou regiões não forem aplicadas, significa que não haverá a punibilidade dos factos. Este princípio é demonstrado pela alínea a) do número 1 do artigo 5.º do Código Penal.

O princípio de jurisdição universal ou o princípio universalista aplica-se, essencialmente, aos crimes que afectam gravemente a ordem da sociedade internacional, que algumas sociedades internacionais consideram, por unanimidade, como crimes que afectam gravemente os interesses humanos e prejudicam a paz no mundo, porque os interesses ou valores afectados são os bens públicos humanos, portanto, devem ser imputados por ordens jurídicas das respectivas regiões. O conteúdo da Lei n.º 10/2014 reflecte este princípio.

Neste sentido, é conveniente que esta proposta de lei tome como referência a alínea a) do número 1 do artigo 5.º do Código Penal para a aplicação do princípio da protecção para a sua definição. O proponente reconheceu as opiniões da Comissão, portanto, foram introduzidas alterações nesta norma, abrangendo apenas na Lei Eleitoral os crimes relativamente

¹³ Relativamente aos referidos princípios, foi tomada como referência a obra “Research on Macau Criminal Law (General Theory of Crimes)”, páginas 64-79, de Zhao Guoqiang, Editora: Social Sciences Academic Press (China), 2012; e as páginas 154-162 da “Anotação e comentário ao Código Penal de Macau”, de Manuel Leal-Henriques, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2015.



m. /
/

graves, não incluindo as contravenções.

24. O regime de apoiantes de candidatura

A versão inicial da proposta de lei pretende aditar à Lei Eleitoral uma norma sobre a comunicação dos apoiantes de candidatura (artigo 69.º-A). Qualquer pessoa singular com capacidade eleitoral pode fazer a comunicação de apoiante de candidatura; as pessoas colectivas de direito privado, com sede na RAEM, também podem fazer a referida comunicação, excepto as sociedades com capitais públicos, as empresas jornalísticas, noticiosas ou de radiodifusão sonora, e as entidades concessionárias de serviços públicos, de bens do domínio público, de obras públicas ou para a exploração de jogos de fortuna ou azar (n.º 2 do artigo 69.º-A), as quais têm deveres específicos de tratamento equitativo das candidaturas (artigos 81.º e 82.º) ou de neutralidade (artigo 72.º). O apoiante de candidatura pode organizar e levar a cabo a campanha eleitoral (n.º 1 do artigo 69.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 70.º), pelo que tem o dever de comunicação das actividades de propaganda eleitoral (artigo 75.º-B) e fica obrigado a prestar contas discriminadas de todas as receitas e despesas efectuadas (n.º 1 do artigo 92.º).

Segundo as explicações do proponente, a criação do regime de apoiantes de candidatura tem como objectivo regulamentar, de forma ordenada, as actividades eleitorais quanto à sua organização e início, a fim de permitir que a Comissão de Assuntos Eleitorais da AL reúna condições para se coordenar com a organização da campanha eleitoral, sobretudo com as actividades que afectam a vida dos cidadãos, tais como a utilização de veículos para efeitos de propaganda e a realização de actividades de grande dimensão. Com a articulação do regime de comunicação relativo à campanha eleitoral, permite-se ao público o conhecimento sobre as respectivas actividades e facilita-se a respectiva fiscalização e execução da lei por parte da Comissão referida. Tudo isto não tem relação com a posição política.



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

M. /
N. /
W. /
J. /
T. /
K. /
L. /

Em relação ao regime de apoiantes de candidatura, a Comissão colocou uma série de questões: (1) A intenção do Governo em relação à introdução do regime de apoiantes de candidatura é boa, mas, se esta introdução consegue atingir o objectivo esperado, isto merece a respectiva consideração. (2) Segundo os esclarecimentos dos representantes do Governo, embora a proposta de lei introduza o regime de apoiantes de candidatura, os candidatos podem ainda, tal como nas legislaturas anteriores, fazer-se representar por outrem quanto à realização das actividades da campanha eleitoral e não têm que convidar apoiantes, até porque este regime não tem carácter obrigatório. Se não for obrigatório convidar apoiantes, então, qual é a necessidade e a eficácia da introdução do regime de apoiantes de candidatura na proposta de lei? Caso haja lugar, simultaneamente, à possibilidade de convidar apoiantes e de se fazer representar por pessoas não apoiantes, não vai isto resultar em aumento de dificuldade ao nível da fiscalização? E não vai levar a injustiça para as candidaturas que tenham falta de recursos? Uma vez que o convite, ou não, de apoiantes é uma opção das candidaturas, se este regime consegue produzir os efeitos esperados, tal depende da opção dos candidatos. (3) Qual é a posição jurídica dos apoiantes nas actividades da campanha eleitoral e qual a relação jurídica entre estes e os candidatos? Nos termos do artigo 69.º-A, prevê-se a organização das actividades da campanha eleitoral "por conta da candidatura e segundo as instruções do respectivo candidato", mas o artigo 70.º prevê que os apoiantes podem organizar e desenvolver livremente as actividades da campanha eleitoral, aceitar contribuições e elaborar as respectivas contas. (4) Deve ser definido o número máximo de apoiantes, e será que os mesmos só podem receber o convite de uma candidatura? (5) Há deputados que se preocupam com os problemas relativos à rotulação e à filiação política emergentes dos apoiantes. (6) Segundo algumas opiniões, o regime de apoiantes de candidatura colocará a eleição no lado da racionalidade estratégica, e não comunicativa. (7) Algumas opiniões não concordam com a publicação das informações dos apoiantes, por se



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a vertical line of text and several illegible signatures.

preocuparem que estes sejam rotulados, e impedida a liberdade política dos mesmos. (8) Quanto às responsabilidades emergentes dos apoiantes, algumas opiniões entendem que é injusto que sejam assumidas pelos candidatos as responsabilidades emergentes da organização das actividades de campanha eleitoral pelos apoiantes.

Após uma discussão profunda e plena, e uma auscultação das opiniões e questões em relação ao regime de apoiantes de candidatura, o Governo descobriu que, embora a proposta de lei defina expressamente que os apoiantes são aqueles que organizam as actividades da campanha eleitoral, existia ainda uma confusão sobre o entendimento entre organizador das actividades da campanha eleitoral, participantes normais dessas actividades e respectivos voluntários. Daí resulta em várias questões, tais como o surgimento de injustiça e a rotulação dos apoiantes, e a determinação apropriada sobre o número máximo de apoiantes, problemas estes que podem ser incompatíveis. Houve ainda questões relativas às despesas dos apoiantes, nomeadamente, se pode haver um apoiante de várias candidaturas e, nesta situação, a forma de partilhar das despesas eleitorais e de tratar de eventuais irregularidades. Se se prever que um apoiante só pode organizar actividades de campanha eleitoral para uma candidatura, há, então, opiniões que entendem ser insuficiente. Na proposta de lei, o convite de apoiantes não é obrigatório, portanto, os candidatos podem convidá-los ou não. Tendo em conta as opiniões da Comissão, a intenção da criação do regime de apoiantes de candidatura, bem como a não obrigatoriedade do referido regime, na versão final da proposta de lei, foi eliminado não só o artigo sobre o regime de apoiantes de candidatura (artigo 69.º-A), mas também eliminadas outras alterações derivadas da introdução deste regime (artigos 69.º e 70.º).

25. Questões relativas à execução da lei

No processo da apreciação na especialidade da proposta de lei, houve



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

M. I.
Fong
[Signature]
V. Ky
[Signature]

deputados que apresentaram exemplos e casos concretos relativos às actividades da campanha eleitoral e ao processo da execução da lei, tais como a publicidade áudio, propaganda, despesas da campanha eleitoral e liberdade de imprensa, entre outros. Quanto aos conteúdos concretos, veja-se a parte da apreciação na especialidade sobre os articulados constante deste parecer.

Segundo os representantes do Governo, as leis incluem apenas normas reguladoras de princípios, portanto, não é possível abranger todos os casos, e, de facto, a análise de um caso está conjugada com diversos factores. O espírito da lei consubstancia-se nos articulados. A proposta de lei já define a distinção entre as actividades da campanha eleitoral e as das associações, isto é, ambas têm que apresentar uma declaração separadamente, e as actividades da campanha eleitoral não podem implicar vantagens. Prevê-se também na proposta de lei a definição de propaganda eleitoral. Embora tal definição seja abstracta, descreve-se, claramente, que não se pode exigir a alguém que vote, ou não, em certos candidatos. Este é o espírito da lei. Para além disso, quer nas contravenções quer nos crimes, deve ser considerada a intenção subjectiva do autor, não lhe podendo os mesmos ser imputados em situações que não tenham relação com ele. No futuro, a CAEAL irá interpretar, através das suas orientações, o espírito do articulado. Esta é a competência da Comissão Eleitoral.

A Comissão está de acordo com os esclarecimentos dos representantes do Governo. No entanto, esta espera que o Governo possa reforçar a respectiva promoção e explicação após a aprovação da lei. Por seu turno, o Governo deve também transmitir tais casos à futura CAEAL, para efeitos de acompanhamento, realização de estudos detalhados e estabelecimento de orientações de acordo com as necessidades reais.

Ademais, durante o processo de apreciação, a Comissão descobriu ainda



M. I. /
M. I. /
M. I. /
M. I. /
M. I. /

divergências em relação a alguns termos no articulado da lei vigente. O proponente explicou que esta proposta visa apenas alterar certos regimes concretos previstos na lei vigente, não sendo uma revisão total, mas afirmou que isso será considerado oportunamente, no futuro.

IV

Apreciação na especialidade

26. A Comissão procedeu, com base na apreciação na generalidade e nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, à apreciação na especialidade da presente proposta de lei, nomeadamente, no que toca à adequação das matérias aos princípios subjacentes à proposta, assim como à perfeição técnico-jurídica das disposições normativas.

27. A apreciação na especialidade da proposta de lei contou com a estreita colaboração do proponente, o qual facultou, em texto apresentado no dia 7 de Dezembro de 2016, a versão final do diploma que serviu de base ao trabalho de análise que se segue. Assim, descreve-se em seguida, por ordem do articulado, a análise efectuada pela Comissão aos principais problemas dessa versão alterada do diploma.

28. Artigo 1.º - Alteração ao artigo 4.º da Lei n.º 3/2001

O artigo 4.º da Lei n.º 3/2011 continha 5 números, e a versão inicial da proposta de lei visava alterar os seus n.ºs 3 e 5 e aditar um novo número, ou seja, o n.º 6.

No que toca ao conteúdo da alteração dos n.ºs 3 e 5, houve quem considerasse que tal conteúdo não é compatível com o n.º 1 do artigo 3.º da



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

N.M. /
Fong
[Signature]
[Signature]
[Signature]

Lei n.º 12/2015 (Regime do Contrato de Trabalho nos Serviços Públicos)¹⁴. E, quanto ao n.º 6, houve quem questionasse o seguinte: será que a definição das “incompatibilidades” deve ser feita através da alteração do regime da Legislatura dos Deputados à Assembleia Legislativa, em vez de ser na presente proposta de lei? A utilização da expressão “outros países” significa que um deputado de Macau pode assumir, simultaneamente, o cargo de deputado de Taiwan, e inclui também o cargo de “cônsul honorário” e de “assessor económico”? A legislação em vigor não prevê que o deputado tenha de proceder à declaração quando se encontrar a exercer, simultaneamente, outros cargos, tais como “assessor económico”, então, se acontecer tal situação, como é que esta vai ser tratada? Este número já enumerou todas as situações? Há ou não algumas omissas?

Analisadas as opiniões acima mencionadas, a versão final da proposta de lei mantém a redacção inicial dos n.ºs 3 e 5, sem efectuar qualquer alteração. Quanto a isto, segundo as explicações dos representantes do Governo, as alterações introduzidas nos n.ºs 3 e 5 da versão inicial da proposta de lei visavam uma articulação com a Lei n.º 12/2015 e, uma vez que esta Lei já prevê, expressamente, o tratamento relativo à substituição de referências dos respectivos contratos¹⁵, foram eliminadas as alterações em causa.

Mais, o n.º 6, na versão final da proposta de lei, foi alterado recorrendo a uma descrição genérica e à enumeração exemplificativa, de modo a evitar eventuais omissões. E foi aditado ao artigo 8.º, na versão final, um novo

¹⁴ Segundo o referido n.º 1, “o contrato de trabalho nos serviços públicos reveste as modalidades de contrato administrativo de provimento, adiante designado por CAP, e de contrato individual de trabalho, adiante designado por CIT”.

¹⁵ O artigo 26.º da Lei n.º 12/2015: “1. Com excepção do disposto no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, as referências a contrato além do quadro, contrato de assalariamento e assalariamento, constantes da legislação em vigor aplicável aos serviços públicos, consideram-se como efectuadas ao CAP. 2. Para efeitos da presente lei, as referências ao regime das relações de trabalho privadas ou ao regime de contrato de direito privado, bem como outras de igual natureza, constantes em legislação orgânica dos serviços públicos a admitir a celebração de contrato individual de trabalho, consideram-se como efectuadas ao CIT”.



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

M. /
M. /
[Handwritten signatures and initials]

número, ou seja, o n.º 2, segundo o qual, o artigo 1.º da proposta de lei só vai ser aplicado a partir da próxima legislatura da Assembleia Legislativa.

Em relação às restantes questões *supra* referidas, os representantes do Governo também prestaram à Comissão as devidas explicações, cujo conteúdo foi citado na Apreciação na Generalidade do presente parecer.

A Comissão concorda com a opção legislativa do Governo.

29. Artigo 2.º - Alteração à Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau

Na versão inicial da proposta de lei, tinha-se procedido à alteração de um total de 16 artigos contantes da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, e, posteriormente, durante a apreciação na especialidade, foi eliminado o regime de apoiante de candidatura e aditada uma disposição relativa às inelegibilidades, assim, e tendo em conta as questões ao nível técnico legislativo e a necessidade de articulação entre os articulados, na versão final da proposta de lei foi efectuada a alteração de um total de 12 artigos do Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau.

Há que realçar que existem seis artigos que já não vão ser alterados, de entre os quais, os artigos 32.º e 47.º, por razões de natureza técnico-legislativa; já não há necessidade de alterar o artigo 32.º e as alterações introduzidas no artigo 47.º já estão previstas no artigo 31.º - A, assim, revoga-se o artigo 47.º da lei vigente.

A não alteração dos artigos 69.º e 70.º deve-se à eliminação do regime de apoiantes de candidatura. Segundo as explicações do proponente, a não alteração do artigo 80.º deve-se ao facto de o n.º 2 do artigo 80.º da 1.ª versão



M. /
Fong
[Signature]
Key
[Signature]
[Signature]

da proposta de lei ter previsto alguns exemplos, mas, após discussão, entendeu-se não haver necessidade de elencar exemplos, assim sendo, mantém-se a redacção da norma vigente.

Para além disso, devido à sobreposição das alterações do artigo 188.º da versão inicial com o artigo 200.º da lei vigente, a versão final deixa de alterar o artigo 188.º, alterando assim o artigo 200.º.

Artigo 6.º - Inelegibilidades

Na versão inicial da proposta de lei tinham sido aditadas 3 novas alíneas, ou seja, as alíneas 6), 7) e 8), e esta última, que prevê a situação em que o deputado tiver renunciado ao seu mandato, passou a ser a alínea 9) na versão final da proposta de lei.

Quanto à versão inicial da proposta de lei, houve quem questionasse se as novas alíneas 6) e 7) violam a Lei Básica. Em relação à alínea 8), conforme algumas opiniões, existem, nos termos da Lei da Legislatura e do Estatuto dos Deputados à Assembleia Legislativa, duas situações que podem dar lugar a eleição suplementar, isto é, a renúncia ao mandato e a perda de mandato; na segunda situação, mesmo que o deputado tenha culpa, por exemplo, no caso da violação do juramento de Deputado, não há lugar à privação da sua elegibilidade, mas, pelo contrário, quando o deputado renunciar, por própria iniciativa, ao mandato, não havendo culpa, é privado do direito de ser eleito. A perda de mandato deve ser muito mais grave, então, porque é que a proposta de lei só teve em conta a renúncia ao mandato? Será que isto é justo? Para além disso, houve também quem indicasse que tal disposição peca por falta de clareza, duvidando se a inelegibilidade só se limita à eleição suplementar para o preenchimento da vaga a que o deputado tiver renunciado.

Relativamente às referidas questões, os representantes do Governo



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

M. / 

M. / 


também prestaram à Comissão as devidas explicações, cujo conteúdo foi citado na Apreciação na Generalidade do presente parecer.

Ademais, na versão final da proposta de lei, a redacção das alíneas 6) e 7) também foi alterada, tendo em conta as mesmas razões invocadas para a alteração da redacção do artigo anterior.

Procedeu-se ainda ao melhoramento da alínea 8) da versão inicial da proposta de lei - ou seja, da alínea 9) da versão final -, prevendo que a inelegibilidade de um deputado só se limite à eleição suplementar que ocorra durante a mesma legislatura e nos 180 dias subsequentes à data em que a sua renúncia produziu efeitos. O referido prazo de 180 dias articula-se com o artigo 19.º¹⁶ da presente lei, que prevê a eleição suplementar em caso de vacatura de deputados.

Durante a apreciação na especialidade, o Governo aditou, num texto de trabalho, uma nova alínea, ou seja, a alínea 8) da versão final da proposta de lei. Segundo o proponente, tendo em conta o contexto "Um País, dois Sistemas", existe toda a necessidade de instituir um mecanismo para salvaguardar a integridade territorial e a segurança da soberania da Nação, sendo este o motivo subjacente à introdução desta alínea, citado na Apreciação na Generalidade do presente parecer.

Quanto a esta alínea, um deputado concorda que os deputados devem defender a Lei Básica e ser fiéis à Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, no entanto, tendo em conta a situação da sociedade de Macau, que actualmente é harmoniosa, assim como a inexistência de incidentes similares aos acontecidos na região vizinha,

¹⁶ Este artigo prevê: "Caso se verifiquem vagas de deputados, eleitos por sufrágio directo ou indirecto, durante a legislatura, deve realizar-se eleição suplementar no prazo de 180 dias depois da verificação da vacatura, salvo se a última sessão da legislatura terminar dentro desse prazo, caso em que não haverá eleição suplementar."



M. / *Fong*
[Signature]
N. T. Ky
[Signature]

considera não ser necessário introduzir tal disposição, pelo que tem reservas acerca das alíneas 8) e 9), e dos artigos seguintes correlacionados, incluindo as alíneas 2) e 3) do n.º 2 do artigo 30.º.

Segundo os representantes do Governo, aproveitando a oportunidade de alterar a presente lei, pode haver uma boa preparação antes da tempestade e a adopção de “medidas de prevenção em tempos de tranquilidade”. A resposta dada pelos representantes do Governo já está enunciada, detalhadamente, na Apreciação na Generalidade do presente parecer.

Ouvida a explicação dos representantes do Governo, a Comissão concorda com a opção legislativa do Governo.

Artigo 9.º - Composição, nomeação e duração

A epígrafe deste artigo na versão inicial da proposta de lei era: “Nomeação, composição e duração”. Na sequência da alteração dos n.ºs 1 e 2, a Comissão de Assuntos Eleitorais da Assembleia Legislativa, composta por um presidente e quatro vogais, passa a ser constituída por um presidente e, pelo menos, cinco vogais, definindo-se que os membros da CAEAL são nomeados no ano anterior ao da eleição.

O Governo refere no documento de consulta pública que o referido aditamento visa permitir que a CAEAL seja “constituída um ano antes do ano da eleição, para 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 o mais cedo possível, bem como a elaboração das respectivas instruções, com o objectivo de permitir que todos os sectores da sociedade conheçam as regras que devem ser cumpridas durante o processo das eleições, beneficiando a garantia de uma eleição justa, transparente,



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

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a vertical line and several illegible signatures.

imparcial e íntegra”¹⁷.

No decurso da apreciação na especialidade, houve quem entendesse que, no relatório final da consulta pública, o Governo defendesse manter a sugestão de participação na CAEAL de um representante do Ministério Público. No entanto, a alteração deste artigo consistiu apenas em aumentar o número de membros, sem estipular a sua identidade. Segundo a justificação do proponente, “não é preciso que a lei preveja expressamente a participação de representante do Ministério Público. O Presidente e os membros da CAEAL são escolhidos de entre residentes permanentes da RAEM, de reconhecida idoneidade, e são nomeados por Despacho do Chefe do Executivo. A conclusão que consta no relatório final da consulta pública deve ser ponderada no processo de escolha do Presidente e membros da CAEAL”.

Surgiram opiniões a considerar que, se a CAEAL tivesse natureza permanente, podia desenvolver melhor os trabalhos de divulgação, recenseamento eleitoral, tratamento de queixas e auscultação de opiniões, e demonstrar a importância atribuída à democracia. O proponente respondeu que “importa ter em consideração que alguns dos trabalhos podem ser realizados pelos serviços competentes, por exemplo: actualmente o recenseamento eleitoral e a sensibilização são funções do SAFP, que pode trabalhar em conjunto com o CCAC para melhor desenvolver esses trabalhos em articulação com a CAEAL, para reforçar a divulgação e aperfeiçoar a gestão do trabalho eleitoral. Além disso, de acordo com a prática internacional, a CAEAL é, regra geral, presidida por um juiz, mas para não sobrecarregar o trabalho dos magistrados, considera-se ser mais apropriado manter a constituição desse órgão com um ano de antecedência”.

A versão final da proposta de lei introduziu um ajustamento à ordem das

¹⁷ Vide a página 19 do documento de consulta sobre a Revisão da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, publicado em Maio de 2016.



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

M. /
N.
Fong
[Signature]
[Signature]
[Signature]

palavras da epígrafe, a fim de corresponder à nova ordem dos seus números, em que a composição da CAEAL passa para n.º 1, e a nomeação dos membros da CAEAL para n.º 2, e alterou ainda os n.ºs 1, 2 e 3. O proponente esclareceu que o referido ajustamento visa permitir que a ordem das matérias previstas neste artigo seja mais lógica ao nível temporal, ou seja, primeiro, vem a composição da CAEAL, de seguida, a nomeação dos seus membros e, por fim, a duração.

Em consequência da alteração do n.º 1 do artigo 94.º relativa ao prazo de apresentação das contas eleitorais discriminadas passar de "30 dias após a eleição" para "90 dias após a eleição"¹⁸, a versão final altera o n.º 4 deste artigo e adia o prazo para a dissolução da CAEAL, passando de "150 dias após o apuramento geral da eleição" para "210 dias após o apuramento geral da eleição".

A Comissão concorda com o conteúdo proposto.

Artigo 10.º - Competência

Tendo em conta a presente revisão da lei, foi alterada, na versão inicial, a alínea 10) do n.º1 deste artigo, na qual foram aditados artigos relativos às instruções vinculativas a emitir pela CAEAL, para efeitos de aplicação da presente lei¹⁹. E foi aditado o n.º 3, definindo as formas que devem ser adoptadas na publicação das referidas instruções para produção dos seus efeitos, dissipando, deste modo, as dúvidas e preocupações sobre os referidos efeitos.

¹⁸ As razões que motivaram a alteração do n.º 1 do artigo 94.º vão ser explicadas detalhadamente na análise deste artigo.

¹⁹ Nos termos do n.º 3 deste artigo, na versão final, quem não cumprir as instruções previstas neste artigo incorre no crime de desobediência qualificada. No entanto, é de notar que alguns actos ilícitos previstos na presente lei que estão contrários ao n.º 3 deste artigo são classificados como contravenções em vez de crimes, por exemplo, os artigos 192.º, 193.º, 188.º-A, 188.º-B, 188.º-C, etc.



M. M. | [Handwritten signatures]

Há quem entenda que a proposta de lei introduz um novo disposto no artigo 184.º para atribuir competência à CAEAL para o tratamento das contravenções previstas na presente lei, mas existe uma falta de articulação na alínea 8) do n.º 1 do artigo em causa.

O proponente acolheu a respectiva sugestão, introduzindo uma ressalva na alínea 8), para que esta seja articulada com o n.º 1 do artigo 184.º. Em simultâneo, trocaram-se os lugares onde se encontram os n.ºs 2 e 3, para corresponder às exigências ao nível técnico-legislativo.

No decurso da apreciação na especialidade, segundo o texto de trabalho, na sequência do aditamento da alínea 8) no artigo 6.º, o Governo atribuiu algumas competências e o poder de decisão relativo à perda do estatuto de candidato, que originalmente pertenciam aos SAFF, à CAEAL. Pelo exposto, foram acrescentadas, na versão final do n.º 1, as alíneas 12) e 13). As respectivas competências estão explicitamente estipuladas na redacção proposta para a alínea 12). Na versão final, está estatuído, no artigo 47.º-A, o regime de perda do estatuto de candidatura, e que cabe à CAEAL decidir sobre esta matéria, pelo que foi também proposta uma redacção para a alínea 13), a fim de clarificar as respectivas competências. Estas alterações foram introduzidas propositadamente, para uma articulação com as outras normas da presente proposta de lei.

Em relação à transferência das competências, segundo a justificação do Governo, como já se prevê que a CAEAL é constituída um ano antes do ano da eleição, depois da alteração da lei, a apreciação do estatuto de candidato já não é um trabalho tão simples que implique meramente um processo administrativo, pelo que é necessário que este trabalho passe a ser realizado pela CAEAL.

A Comissão concordou com a opção legislativa do Governo.



M. / as
Jon
P. /
Ky
J. /

Artigo 28.º - Comissões de candidatura

Na versão inicial alterou-se o n.º 3 e eliminou-se o n.º 6 deste artigo, assim como foram aditados mais três números. A alteração do n.º 3 foca, essencialmente, o adiantamento do prazo para a apresentação do requerimento de certificação da existência legal da comissão de candidatura, de até ao “décimo dia” anterior ao fim do prazo para apresentação de candidaturas, para “vigésimo dia”.

Durante a apreciação na especialidade, o Governo apresentou um texto de trabalho em que foi introduzida uma alteração na ordem, passando o n.º 6 da lei vigente para n.º 4, e aditada uma ressalva. Inicialmente, foram aditados três números que, entretanto, passaram a dois, dos quais, o n.º 5 prevê o prazo e as consequências para o suprimento das deficiências do requerimento; quanto ao n.º 6, este prevê o prazo para a tomada de decisão sobre os requerimentos e o prazo para a notificação do mandatário das Comissões de candidatura sobre o resultado de tal decisão.

No que diz respeito à operacionalidade dessas alterações na prática, o proponente respondeu o seguinte: “O n.º 3 do artigo 28.º estabelece a data limite para os interessados apresentarem, junto do SAFP, o requerimento de certificação da existência legal da comissão de candidatura: este requerimento deve ser apresentado até ao vigésimo dia anterior ao fim do prazo para apresentação de candidaturas; o requerimento pode ser apresentado antes dessa data, mas não pode ser apresentado depois dessa data”. Quanto ao n.º 4, “esta regra é aplicável aos casos em que os interessados apresentem o requerimento antes da data limite prevista no n.º 3; por exemplo: os interessados podem apresentar o requerimento no trigésimo dia anterior ao fim do prazo para apresentação de candidaturas; nestas situações, os interessados ainda podem aproveitar o período restante, isto é,



M. M. / Fong
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

o período entre a data em que apresentem o requerimento e a data limite prevista no n.º 3, para fazer aditamento ou substituição nas listas apresentadas. Depois daquela data limite, os interessados já não podem fazer aditamento ou substituição nas listas apresentadas, excepto se a modificação for solicitada pelo SAFP, nos termos do n.º 5”.

A versão final optimizou ainda mais a redacção do n.º 3, elencando os requisitos para o requerimento em diversas alíneas, assim como procedeu a uma transferência de determinados poderes que pertenciam aos SAFP para a CAEAL. Ademais, atendendo às alterações introduzidas noutros artigos, foi aditado, na alínea 1) do n.º 9²⁰, um conteúdo sobre a “extinção da lista de candidatura”, no sentido de criar uma articulação com o estipulado no n.º 2 do artigo 47.º-C.

Por outro lado, tendo em conta a proposta de transferência de determinados poderes dos SAFP para a CAEAL, foi necessário alterar as designações “SAFP” e “Director dos SAFP”, constantes inicialmente nesses números, para “CAEAL”.

Artigo 30.º - Modo de apresentação

Na versão inicial, foram aditados o n.º 2 alínea 3) e o n.º 6.

Segundo a Nota Justificativa da proposta de lei: “Para precaver a apresentação de candidaturas que não sejam representativas, a proposta de lei prevê a obrigatoriedade de um depósito em conta bancária, no montante de 25 000 patacas, o qual deve ser realizado antes da apresentação da candidatura, para que o requerimento de candidatura seja acompanhado de documento comprovativo do depósito (...)”

²⁰ O n.º 7 da lei vigente.



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

[Handwritten signatures and initials]

Em relação ao conteúdo da alínea 3) do n.º 2, um deputado questionou o proponente sobre a razão que tinha levado à estatuição de um regime de depósito e sobre os critérios adoptados para a fixação do valor do respectivo depósito. Outro deputado entende que o confisco do depósito é um acto desfavorável para os carenciados. E um outro deputado propôs a eliminação do regime de depósito. O proponente esclareceu que: “Durante a consulta pública, registaram-se opiniões que sugeriram a introdução do regime de depósito, propondo que todos os candidatos ou candidaturas pagassem um depósito de quantia certa no acto de inscrição. Na contagem de votos, se um candidato não tiver obtido determinado número ou percentagem de votos, o montante do depósito não seria restituído. A criação deste regime pode garantir determinado reconhecimento do candidato, o que permite elevar a qualidade eleitoral e a eficácia da contagem de votos. Esta sugestão foi acolhida na proposta de lei para precaver a apresentação de candidaturas que não são representativas da sociedade. No plano do Direito Comparado, a pesquisa permitiu concluir que as leis eleitorais de Singapura, da RAEHK e de Taiwan também consagram o regime de depósito. Na definição do montante do depósito levou-se em consideração a realidade económica da RAEM e as indicações colhidas naquelas jurisdições.”

Na versão inicial da proposta de lei, a alínea 3) do n.º 2 previa: “Documento comprovativo do depósito de 25 000 patacas em conta bancária indicada, para o efeito, pelo SAFP”. E foi aditado um novo n.º 4 ao artigo 32.º, que previa ainda que: “Se se verificar a falta de cobrança dos valores depositados na conta referida na alínea 3) do n.º 2 do artigo 30.º, o SAFP manda notificar o mandatário da candidatura para suprir as irregularidades nos sete dias subsequentes ao termo do prazo de apresentação de candidaturas, sob pena de a candidatura ser rejeitada.”

Na versão inicial não se menciona, explicitamente, qual a forma de depósito, mas segundo a Nota Justificativa, o depósito previsto na alínea 3) do



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

N.º 2 / 13
Fey
[Signature]
[Signature]
[Signature]

n.º 2 do artigo 30.º pode ser feito por cheque. Todavia, nos termos do artigo 214.º (Emissão de cheque sem provisão)²¹ do Código Penal e do artigo 1240.º (Prazo para a apresentação a pagamento)²² do Código Comercial, a partir da data de emissão do cheque, deve o titular do cheque apresentar o pagamento num prazo legal de oito dias, e se, dentro desse prazo, o Banco confirmar que o cheque não é pagável, então, pode o emissor do cheque cometer o crime de emissão de cheque sem provisão.

Um deputado entende que, se ocorrer algum caso de emissão dolosa de cheque sem provisão, não devem ser apenas os SAEP a comunicar com o comitente para que este supra a “irregularidade”, deixando-se o crime por “denunciar”. Houve também quem questionasse o seguinte: uma vez detectado um acto suspeito de emissão de cheque sem provisão, como é que pode permitir-se ao candidato em causa que supra a irregularidade e continue com a sua candidatura?

O proponente acolheu as opiniões dos deputados e introduziu alterações na alínea 3) do n.º 2 do presente artigo, clarificando que o depósito é feito por transferência bancária, livrança ou cheque visado, afastando a possibilidade de o depósito ser feito por cheque simples.

Para dar resposta à falta de cobrança dos valores depositados na conta referida na alínea 3) do n.º 2, aditou-se, na versão inicial, a forma de tratamento no n.º 4 do artigo 32.º. Mas como a alínea 3) do n.º 2 do presente artigo da versão final define, claramente, a não aceitação da forma de cheque simples para o depósito, a situação da falta de cobrança deixa de se colocar, portanto, foi eliminado o n.º 4 aditado no artigo 32.º, ou seja, o artigo 32.º não

²¹ O n.º 1 deste artigo prevê o seguinte: “Quem emitir um cheque que, apresentado a pagamento nos termos e no prazo legalmente fixados, não for integralmente pago por falta de provisão é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa.”

²² O n.º 1 deste artigo prevê que: “O cheque emitido e pagável em Macau deve ser apresentado a pagamento no prazo de oito dias.”



Handwritten signatures and initials:
M. ...
...
...
...
...
...

sofre mais alterações.

Alguém questionou por que razão é que não se permite o depósito em dinheiro; e alguém também questionou por que razão é que não se voltava à solução da versão inicial, isto é, ao depósito na “conta bancária indicada”. Segundo o proponente, a aceitação do depósito em dinheiro pode contribuir para um brusco aumento do trabalho administrativo, e quanto à não utilização da expressão “conta bancária indicada”, deve-se à adopção das três formas de depósito, que serão definidas conforme a situação real do momento de divulgação das informações.

Atendendo ao aditamento da alínea 8) ao artigo 6.º, foi necessário alterar a alínea 2) do n.º 2. Quanto à explicação dos representantes do Governo acerca do aditamento desta norma, já consta na parte da apreciação genérica do presente parecer.

Depois da alteração do artigo 10.º, propõe-se que seja a CAEAL a exercer o acto estipulado por aquela norma. Assim sendo, a referência aos SAFP é eliminada daquele artigo e substituída pela referência à CAEAL.

A versão final do n.º 6 dispõe, expressamente, que a CAEAL tem de publicar, no “prazo” e no “local” previstos, as informações para a realização do pagamento do montante estipulado na alínea 3) do n.º 2.

A Comissão concorda com a intenção legislativa do Governo, mas um deputado manifestou as suas reservas quanto às normas das alíneas 2) e 3) do n.º 2.

Artigo 72.º - Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas e entidades equiparadas



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

A versão inicial alterou o n.º1 e aditou o n.º4. Quanto às principais alterações introduzidas no n.º1, algumas entidades passam a ser regulamentadas pelo n.º4, e foram ainda aditadas as “concessionárias para a exploração de jogos de fortuna ou azar”.

No decorrer da discussão na especialidade, alguém questionou o seguinte: será que as sociedades com capitais públicos são as sociedades com total, parcelar ou maioritária participação de capitais públicos? Em Macau, quais são as entidades de bens do domínio público e de obras públicas? Podem ser listadas separadamente? Será que não é vedada a exibição de símbolos, autocolantes ou outros elementos de propaganda eleitoral por trabalhadores das entidades referidas no n.º4, durante o exercício das suas funções?

Alguém referiu que, aquando da alteração da Lei Eleitoral em 2008, o Governo afirmou que não ia incluir as concessionárias para a exploração de jogos de fortuna ou azar, e indicou as respectivas razões²³. Por que razão é que agora estas são incluídas e regulamentadas?

Segundo os esclarecimentos do proponente, as sociedades com capitais públicos referidas no número em questão não são distinguidas em sociedades com total, parcelar ou maioritária participação de capitais públicos. Actualmente, são 21 as sociedades com capitais públicos²⁴, e entre elas não

²³ Refere-se no Parecer n.º 5/III/2008 da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, relativo à Proposta de Lei denominada «Alteração à Lei n.º 3/2001 “Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau”» que: “193. Uma das questões levantadas por alguns Deputados da Comissão prendeu-se com a questão de saber se estão ou não aqui incluídas as concessionárias de jogos de fortuna ou azar e, se não estão, se o Governo contemplava a hipótese de aqui incluir essas concessionárias – que pelo facto de representarem o vector fundamental das nossas receitas fiscais as tornar nas entidades económicas mais relevantes da Região. 194. O Governo e outros Deputados da Comissão entenderam, todavia, que atendendo ao facto de a actividade das concessionárias dos jogos de fortuna ou azar se distribuir por múltiplos subsectores (casinos, hotelaria, restauração, centros comerciais, etc.), as exigências de neutralidade previstas nos números 2 e 3 deste artigo 73.º iriam afectar a participação política de milhares de funcionários. Optou, assim, o Governo por manter a disciplina que está agora em vigor e que não as abrange.”

²⁴ Segundo os dados disponibilizados pelos representantes do Governo, as referidas 21 sociedades são:



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

M. car
Jon
N'
Vey

se encontram entidades de bens do domínio público ou de obras públicas.

Em relação às razões para a inclusão das concessionárias para a exploração de jogos de fortuna ou azar, para que estas sejam regulamentadas pelo presente artigo, os representantes do Governo referiram que “Após 2008, com a entrada em exploração dos novos casinos, aumentou significativamente a presença das sociedades concessionárias na economia e na sociedade. Durante a campanha eleitoral, as sociedades concessionárias podem influenciar e criar obstáculos à igualdade de oportunidades das diversas candidaturas, nomeadamente se as áreas de repouso e vestiários dos trabalhadores dos casinos forem usados para propaganda eleitoral de apenas algumas candidaturas ou se os veículos de transporte de passageiros que circulam diariamente por conta dessas sociedades forem usados para propaganda visual ou sonora a favor de alguma candidatura. Nas eleições de 2013, a CAEAL emitiu as instruções n.º 7/CAEAL/2013, para precaver, precisamente, que os recursos das sociedades concessionárias fossem utilizados na campanha eleitoral, nomeadamente os veículos (os chamados “Fat Choi Che”).

Entretanto, há quem entenda que as actividades das concessionárias para a exploração de jogos de fortuna ou azar têm a ver com o jogo mas também com elementos extra jogo, por exemplo, hotéis, restaurantes, centros de compras, etc. No que respeita às actividades extra jogo, o seu alcance é

CAM - Sociedade do Aeroporto Internacional de Macau, S.A.R.L., Companhia de Electricidade de Macau - CEM, S.A., Companhia de Transportes Aéreos Air Macau, SARL, MACAUPORT - Sociedade de Administração de Portos, S.A., Companhia de Telecomunicações de Macau, SARL - CTM, Canais de Televisão Básicos de Macau, SA, Lei Pou Fat - Soc Fom Predial, Lda., Tai Lei Loi - Soc fom Predial, Lda., Laboratório de Engenharia Civil de Macau - LECM, Waterleau Macau Limitada, Centro de Comércio Mundial de Macau, S.A., TDM - Teledifusão de Macau, S.A., Sociedade para o Desenvolvimento dos Parques Industriais de Macau, Limitada (Associação), CPTTM - Centro de Produtividade e Transferência de Tecnologia de Macau, Transferência Electrónica de Dados - Macau Edi Van, S.A., Centro Incubador de Novas Tecnologias de Macau, S.A., Macau Investimento e Desenvolvimento, S.A.

UMTEC Limitada, Centro de Investigação e Ensaios em Engenharia, Instituto para o Desenvolvimento e Qualidade, Macau (IDQ) e UMacau Instituto de Investigação, Zhuhai



M. /
Foz
[Handwritten signatures]

abrangente, envolvendo um enorme número de trabalhadores e diferentes exploradores, por isso, existem algumas dificuldades na prática. A par disso, será adequado alargar o alcance da regulamentação, que é já tão abrangente?

Depois de efectuada a análise, entende-se que a divisão do n.º 1 não favorece o entendimento do articulado e que pode até gerar dúvidas de interpretação do artigo no futuro. Assim, depois de ouvidas as opiniões da Comissão, o proponente introduziu ajustamentos neste artigo, e na versão final mantém-se inalterado o n.º1. Para evitar o surgimento de desigualdades, os “funcionários públicos e agentes” previstos no n.º3 passam a ser “trabalhadores”, e é vedada a exibição de símbolos, autocolantes ou outros elementos de propaganda eleitoral por trabalhadores das entidades referidas no n.º 1 durante o exercício das suas funções. Para além disso, foi alterado o conteúdo do n.º4 e aditado o n.º5.

Prevê-se claramente no n.º4 que o disposto no n.º1 é aplicável aos órgãos das sociedades concessionárias para a exploração de jogos de fortuna ou azar, bem como aos órgãos ou empresários comerciais, pessoas singulares, por estes terem celebrado contratos com as sociedades concessionárias para motivo da exploração de jogos de fortuna ou azar. Isto é, os referidos órgãos ou empresários comerciais, pessoas singulares, também “não podem intervir directa ou indirectamente na campanha eleitoral, nem praticar actos que, de algum modo, favoreçam ou prejudiquem uma candidatura em detrimento ou vantagem de outras”. Segundo os esclarecimentos do proponente, o alcance da fiscalização estipulado pelo n.º4 diz respeito às sociedades concessionárias para a exploração de jogos de fortuna ou azar, bem como às entidades que celebraram contratos com as sociedades concessionárias para motivo da exploração de jogos de fortuna ou azar, incluindo, então, as sociedades subconcessionárias.



M.
✓
Fom
OK
T
M. Key
康

De acordo com o n.º 5, os trabalhadores das sociedades comerciais ou empresários comerciais, pessoas singulares que exercem funções no interior dos casinos estão também sujeitos ao cumprimento dos n.º2 e n.º3, a fim de estreitar o alcance da regulamentação da versão inicial.

A Comissão concorda com a opção legislativa do Governo.

Artigo 78.º - Propaganda sonora

Este artigo não sofreu alterações na sua versão inicial. Contudo, no decorrer da discussão na especialidade, alguém referiu que o Artigo 75.º-B aditado dizia respeito à comunicação de actividades de propaganda eleitoral, e que era então contraditório com o conteúdo do n.º1 deste artigo - “não carece de autorização das autoridades administrativas”. O proponente aceitou as opiniões apresentadas e alterou o n.º1 deste artigo, que passou a “mas deve ser comunicada nos termos do artigo 75.º-B.”

Embora o n.º 2 deste artigo não tenha sofrido qualquer alteração, alguém referiu que este não se articulava com o Artigo 8.º da Lei n.º8/2014 (Prevenção e controlo do ruído ambiental), visto que a limitação temporal estipulada no n.º1 do Artigo 8 desta lei é diferente da estipulada no n.º2 do presente artigo. A par disso, prevê-se no n.º2 do Artigo 8 da Lei n.º8/2014 que “Não é permitida a realização, ao ar livre, de espectáculos, de divertimentos ou de quaisquer outras actividades similares, geradores de ruído perturbador, a menos de 200 metros de distância de hospitais e de escolas durante o seu período de funcionamento”. No entanto, é possível que, durante as eleições, os veículos utilizados na campanha eleitoral circulem nos referidos espaços, e para além disso, ainda são utilizados amplificadores, vulgarmente chamados de auto-falantes, para efeitos de propaganda eleitoral, portanto, na prática, é difícil controlar estas situações. Levantaram-se ainda preocupações acerca da insuficiência de recursos para execução da lei, que pode resultar em



execução insatisfatória da mesma. Assim, é possível que quem não respeita a lei continue com tal comportamento, e que quem cumpre a lei não o faça. Ora, como é que pode evitar-se o surgimento deste fenómeno de desigualdade? Não deverá considerar-se proceder à devida estipulação na presente lei, com vista a que haja coadunação na execução de ambas as leis? E, no âmbito da execução da lei, não deverá ser a CAEAL a emitir instruções, com vista à antecipação dos devidos trabalhos preparatórios? A Comissão alertou o Governo para tomar atenção à execução da lei nesta matéria.

Segundo os esclarecimentos dos representantes do Governo, prevê-se, claramente, no n.º 3 do Artigo 1.º da Lei n.º8/2014, que “O regime estabelecido pela presente lei não prejudica o disposto em outros diplomas legais aplicáveis ao controlo do ruído”. Refere-se no parecer²⁵ sobre aquela lei, elaborado pela 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, que o aditamento deste número foi sugerido por esta Comissão, e que não pretende esta lei imiscuir-se no controlo do “natural ruído emanado de reuniões e manifestações”. Seguindo o raciocínio subjacente à Lei n.º8/2014, a Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa é uma lei especial. No âmbito da propaganda sonora, a limitação temporal aplica-se ao disposto na presente lei, e quanto às diversas matérias relativas à regulamentação sonora não estipuladas no presente artigo, aplica-se, a título supletivo, a Lei n.º8/2014. Os representantes do Governo afirmaram que iam reforçar a execução da lei.

Embora se tenha efectuado a presente revisão da lei e os representantes do Governo tenham dado explicações, houve um deputado que manifestou a sua preocupação sobre se será ou não possível executar a lei atempadamente, a fim de impedir os referidos actos.

Artigo 92.º Contas eleitorais

²⁵ Parecer n.º3/V/2014 da 1.ª Comissão Permanente.



N.º
M. as
Fou

A versão inicial introduziu alterações ao n.º 1 e ao n.º 2. No n.º 1 foi aditada a prestação de contas eleitorais pelos apoiantes, e a alteração ao n.º 2 foi feita devido à renumeração do n.º 7 do artigo 28.º, que passou a n.º 9.

Dado que o regime de apoiantes foi retirado na versão final, o n.º 1 acaba por não sofrer nenhuma alteração.

V. Ky

Artigo 93.º Contribuições de valor pecuniário e limite de despesas

A versão inicial introduziu alterações ao n.º 1, n.º 6 e n.º 7.

No n.º 1 foi acrescentada a menção a apoiantes, e o n.º 6 estipula que o limite de despesas de cada candidatura é fixado com base nos seguintes dados:

- 1) a estimativa da população da RAEM mais recente à data do despacho;
- 2) o número de pessoas inscritas nos cadernos de recenseamento;
- 3) a situação de desenvolvimento económico.

O n.º 7 passa a prever que o referido limite é inferior aos 0,004% da média do valor global das receitas do Orçamento Geral da RAEM nos 10 anos anteriores. De acordo com o mapa de apuramento do limite de despesas, facultado pelo Governo, nos 10 anos entre 2007 e 2016, a média do valor global das receitas é de 92 209 349 400,00 patacas, portanto, 0,004% equivale a 3 688 374,00 patacas.

A este respeito, algumas opiniões apontaram que o critério estipulado no n.º 6 é diferente daquele preconizado pelo documento de consulta, faltando o critério de ter como base «as despesas mais elevadas ou a média das despesas da eleição anterior». Por outro lado, de acordo com o estipulado no n.º 7, o limite máximo das despesas para a eleição da sexta Assembleia



N.º 1
M.º
Lung

Legislativa é mais baixo comparativamente ao limite máximo de 3,8 milhões da legislatura anterior, apresentando assim uma discrepância em relação à estimativa de 4,7 milhões de patacas, reportada no documento de consulta.

AL

Segundo o proponente, o relatório final da consulta pública revela que a maioria das opiniões considera que o limite máximo de despesas não deve ser demasiado elevado e que deve situa-se entre 3 e 3,5 milhões, razão pela qual a proposta de lei optou pelo estipulado no n.º 6 e no n.º 7.

Vey

AL

A versão final ainda introduziu alterações ao n.º 3 e ao n.º 4, substituindo «mandatário da comissão de candidatura» por «pessoa(s) referida(s) no n.º 1», tornando assim mais lógico o disposto.

Durante a apreciação na especialidade, algumas opiniões questionaram se deve ser considerada falsa partida de propaganda eleitoral a angariação de fundos para a eleição através de peditório, quer em modo ambulante, quer fixo. É uma violação à lei? De acordo com o proponente, o n.º 3 do presente artigo é muito claro ao estipular que o contribuinte é residente permanente de Macau, e que aquando da contribuição, a pessoa e a associação referidas no n.º 1 devem «emitir um recibo com talão, devendo neste ser indicados, pelo menos, o nome e o número do Bilhete de Identidade de Residente Permanente de Macau do contribuinte; e, no caso de as contribuições serem de valor igual ou superior a 1000 patacas, os meios de contacto do contribuinte.» Por isso, não é viável angariar fundos para eleição através de peditório, quer em modo ambulante, quer fixo. Acredita-se que a CAEAL vai emitir instruções sobre este aspecto.

Artigo 94.º Fiscalização de contas

No n.º 1 da versão inicial é acrescentada a exigência de certificação legal de contas emitida por auditor registado.



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

Houve quem questionasse sobre o seguinte: dado que é necessário o acompanhamento da certificação legal de contas emitida por auditor registado, será suficiente o prazo de 30 dias a contar do acto eleitoral para a publicitação do resumo das contas eleitorais e a prestação das contas eleitorais discriminadas, como está previsto na lei vigente? Se o próprio candidato ou um seu apoiante de candidatura for auditor registado, pode ele emitir a certificação para si ou para outros candidatos? Outras opiniões defenderam que esta exigência de certificação emitida por auditor tem na mira os grupos mais carenciados.

O proponente acolheu as opiniões relativas ao prazo para a apresentação das contas e estendeu-o de 30 para 90 dias a contar do acto eleitoral.

Sobre a «sobreposição de papéis», o proponente explicou o seguinte: «A hipótese colocada envolve a aplicação do disposto no Estatuto dos Auditores de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/99/M, de 1 de Novembro e do disposto no Regulamento de Ética e Deontologia Profissional dos Auditores de Contas, aprovado pelo Regulamento Administrativo n.º 36/2004. Nos termos do n.º 1 do artigo 21.º do Estatuto, o auditor de contas desempenha as suas funções em regime de completa independência funcional e hierárquica relativamente às entidades a quem presta serviços. E nos termos do artigo 4.º do Regulamento, quando no exercício das funções exclusivas de interesse público, o auditor deve actuar com independência formal e material, e colocar-se à margem de qualquer interesse que possa diminuir a sua objectividade e integridade. Se o auditor tiver algum interesse ou relação com o cliente que possa comprometer a sua independência, não deve aceitar desempenhar funções exclusivas de interesse público, ou deve terminar o desempenho de funções, se já se encontrar no exercício das mesmas.»

Quanto à questão «esta exigência de certificação emitida por auditor tem



na mira os grupos mais carenciados», explicou o proponente que, de acordo com informação do sector, os custos da auditoria variam em função do montante das contas a ser auditadas.

Artigo 184.º - Regras de competência

A versão inicial aditou o n.º1 a este artigo, o qual prevê que as entidades responsáveis pelo tratamento das contravenções previstas na presente lei são a CAEAL, o CCAC e o CPSP.

Há quem entenda que, como o n.º1 aditado não prevê a distribuição concreta dos trabalhos no âmbito do tratamento das contravenções das referidas entidades, não se sabe como é que isto vai, efectivamente, funcionar, o que suscita preocupações ao nível da execução da lei. Como é possível executar a lei em articulação com o processo contravencional do Código do Processo Penal? Para além disso, a CAEAL não é um organismo permanente, então, o que será feito se os respectivos processos não forem concluídos antes da sua dissolução?

O proponente esclareceu o seguinte: como a Lei Eleitoral vigente não prevê um órgão para a investigação das contravenções, a fim de concretizar o mecanismo de investigação e tratamento, a proposta de lei propõe que as entidades responsáveis pelo tratamento das referidas infracções sejam o CCAC, a CAEAL e o CPSP. Por outro lado, a fim de aumentar a flexibilidade de resposta e tratamento dos actos constitutivos, a proposta de lei propõe uma forma integrada para regular que as referidas três entidades possuem competências para o respectivo tratamento e, quando os trabalhadores de uma dessas entidades presenciarem ou forem informados da infracção, podem eliminá-la, de imediato, e acompanhar os procedimentos subsequentes. O proponente manifestou ainda que, embora a CAEAL seja um organismo temporário, nos termos do n.º4 do artigo 9.º desta lei, o Chefe do



Executivo pode prorrogar a sua duração, sempre que julgue necessário.

A Comissão concorda com a opção legislativa do Governo.

Artigo 200.º - Despesas eleitorais não autorizadas ou não ratificadas

Este artigo não foi alvo de alterações na versão inicial da proposta de lei, mas sim na versão final, e as multas que variavam entre 50 mil e 500 mil patacas, passaram para 100 mil e 1 milhão de patacas.

O proponente esclareceu que: "O n.º 3 do artigo 92.º vigente prevê que todas as despesas decorrentes da prática, por qualquer pessoa singular ou colectiva, dos actos susceptíveis de produzir o efeito da propaganda de candidatos ou de candidaturas devem ser relevadas nas respectivas contas eleitorais, com excepção daquelas que não tiverem sido autorizadas ou ratificadas pelos candidatos, pelos mandatários das candidaturas, pelos mandatários das comissões de candidatura ou pelas associações políticas.

E o mandatário de cada candidatura deve prestar à CAEAL as contas eleitorais discriminadas de todas as receitas e despesas da respectiva candidatura (n.ºs 1 e 5 do artigo 94.º); se a CAEAL verificar qualquer irregularidade nas contas, deverá notificar a candidatura para apresentar novas contas regularizadas (n.º 3 do artigo 94.º).

Nos artigos 200.º e 201.º vigentes estão previstas as contravenções relacionadas, respectivamente, com a realização de despesas eleitorais não autorizadas e não ratificadas (artigo 200.º) e com a infracção às regras de prestação de contas e publicitação das contas (artigo 201.º).

No texto de trabalho da proposta de lei sugere-se o aumento do valor da multa prevista no artigo 200.º para o fazer coincidir com o valor da multa



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

prevista no artigo 201.º, para evitar tentativas de usar a diferença de valores das multas para contornar os limites das despesas eleitorais.”

30. Artigo 3.º - Aditamento à Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau

A versão inicial da proposta de lei aditou 13 artigos constantes da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, mas entretanto, durante a apreciação na especialidade, foi eliminado o regime de apoiante de candidatura e aditada uma disposição relativa às inelegibilidades. Assim, e tendo em conta a necessidade de articulação entre os articulados após os respectivos ajustamentos, a versão final da proposta aditou 19 artigos da Lei Eleitoral referida.

Artigo 28.º - A – Recurso

O proponente manifestou que, segundo a “Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau”, aos residentes de Macau é assegurado o acesso ao Direito e aos tribunais. Assim sendo, definiu-se no presente artigo um mecanismo de recurso da decisão de recusa de certificação da existência legal da comissão de candidatura.

A versão inicial continha 6 números, mas por razões de natureza técnico-legislativa, procedeu-se à fusão dos números 3 e 1 na versão final e à nova numeração deste artigo, passando os n.ºs 4, 5 e 6 para n.ºs 3, 4 e 5.

A referência aos SAFF, constante do n.º 5, foi eliminada e substituída pela referência à CAEAL.

O presente artigo prevê que o recurso contencioso para o TUI da decisão da CAEAL acima mencionada não depende de reclamação prévia, tratando-se

M. Fong
res
M.
Vey
J.R.



M
[Handwritten signatures and initials]

de um recurso que difere do recurso contencioso relativo à apresentação de candidaturas, previsto no artigo 36.º. Nos termos do seu n.º5, o TUI decide definitivamente no prazo de 5 dias

Artigo 30.º - A - Restituição ou perda do depósito

O conteúdo aditado ao presente artigo estava previsto nas alterações introduzidas no artigo 47.º da versão inicial. Face ao exposto, questionou-se sobre a adequabilidade, ao nível técnico-legislativo, da nova forma de “alteração” à epígrafe e ao conteúdo do artigo em causa. O proponente aceitou a opinião e aditou, na versão final, o presente artigo, cujo conteúdo é o do artigo 47.º alterado, portanto, elimina-se o artigo 47.º.

Atendendo ao aditamento da expressão “a apresentação de candidaturas é instruída com o documento comprovativo do depósito de 25 000 patacas” no artigo 30.º, foi necessário regulamentar, através do presente artigo, a restituição ou perda do referido depósito, prevendo-se: no seu n.º 1 o prazo em que a CAEAL tem de restituir o montante do depósito ao mandatário da candidatura após a conclusão da eleição; no seu n.º 3 a aplicação do disposto no n.º 1 aos casos de rejeição e desistência da candidatura; e no seu n.º 2 as situações em que, por não ter sido obtido determinado número de votos, não há lugar à restituição do montante do depósito, o qual é perdido a favor da RAEM.

Quanto à alínea 2) do n.º 2, alguém questionou o seguinte: se houver apenas uma lista concorrente ao sufrágio indirecto, poderá acontecer a situação do candidato ser eleito e, ao mesmo tempo, ficar sem a caução? Segundo a explicação do proponente: “Considerando os resultados das eleições ocorridas no passado, esta hipótese nunca se verificou. O regime do depósito não dificulta a eleição do candidato, seja no sufrágio directo seja no sufrágio indirecto, mas os candidatos devem incentivar a participação eleitoral



mesmo quando seja de prever, por ausência de concorrentes, a sua eventual eleição.”

Na versão final, alterou-se a redacção do n.º 3, devido ao aditamento da alínea 8) ao artigo 6.º e de outros artigos relacionados com a mesma.

Artigo 47.º-A Perda do estatuto de candidato

Este artigo não foi aditado na versão inicial. Durante a discussão, quando foi apresentado à Comissão o texto de trabalho da proposta de lei, os representantes do Governo afirmaram que, atendendo ao aditamento da alínea 8) do artigo 6.º, era necessário aditar o presente artigo, e que os números 3 e 4 se destinavam a garantir a transparência dos respectivos trabalhos, a fim de permitir ao público ficar a saber do conteúdo e do fundamento da deliberação da CAEAL acerca da perda do estatuto de candidato.

Quanto ao n.º 1 do texto de trabalho²⁶, alguém questionou o conteúdo da declaração definido na alínea 2) do n.º 2 do artigo 30.º, se poderia haver lugar a situações de violação de alguns conteúdos, tais como “aceita a candidatura” ou “não está abrangido por qualquer inelegibilidade”. E ainda, o que se entende por “decisão urgente”, referida nesse número?

O proponente esclareceu que a intenção originária deste número tinha a ver com as situações de violação previstas na alínea 2) do n.º 2 do artigo 30.º no respeitante ao conteúdo da declaração sincera de defesa da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e de fidelidade à RAEM da

²⁶ O n.º 1 da 2.ª versão da proposta de lei define o seguinte: “Se um candidato violar a declaração prevista na alínea 2) do n.º 2 do artigo 30.º, após a publicação do edital com a relação completa das candidaturas definitivamente admitidas, mas antes de a CAEAL remeter ao TUI o mapa oficial com o resultado da eleição, a CAEAL deve tomar decisão urgente sobre a perda do respectivo estatuto de candidato.”



M. as
Fong

Jo

Z
Ky

A.
L.

República Popular da China. Na versão final passa a ter a seguinte redacção: por factos comprovados, um candidato não defende a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, não é fiel à RAEM ou está abrangido por qualquer inelegibilidade. A versão final veio otimizar a redacção do n.º1.

E quanto à expressão “decisão urgente”, coincide com o disposto da alínea a) do artigo 96.º do Código do Procedimento Administrativo²⁷.

A Comissão concordou com a intenção legislativa do Governo.

Artigo 47.º-B Recurso

Este artigo não foi aditado na versão inicial. Segundo as explicações do proponente, atendendo ao aditamento da alínea 8) do artigo 6.º, foi necessário aditar o presente artigo, isto é, o mecanismo de recurso. Nos termos do n.º2 do presente artigo, quanto à decisão da CAEAL que determina a perda do estatuto de candidato, o mandatário de candidatura não tem de reclamar previamente para interpor recurso contencioso, e o recurso tem efeito suspensivo da eficácia, ou seja, até à decisão do Tribunal de Última Instância, o estatuto de candidato mantém-se.

O proponente afirmou que, como o n.º2 estipula que o recurso contencioso tem efeito suspensivo, estipula-se no n.º5 que, até à comunicação da decisão do TUI, fica suspensa a prática, por parte da CAEAL, do acto previsto no n.º 2 do artigo 135.º.

Artigo 47.º-C Consequências para a lista de candidatura

O presente artigo não foi aditado na versão inicial. O proponente

²⁷ Artigo 96.º do Código do Procedimento Administrativo (Inexistência de audiência dos interessados): “Não há lugar a audiência dos interessados: a) Quando a decisão seja urgente;.....”



M. M. S. J.
F. J.
F. J. V. J.
F. J.

esclareceu que, tendo em conta o aditamento da alínea 8) do artigo 6.º, foi necessário, então, aditar o presente artigo, a fim de definir as consequências para a lista de candidatura no caso da perda de estatuto de candidato (números 2 e 3). E quanto ao n.º3, atendendo ao princípio da transparência, prevê-se a publicitação imediata da extinção de qualquer candidatura, através da internet, na página oficial das eleições para a Assembleia Legislativa.

Artigo 75.º-A Propaganda eleitoral

Na versão inicial existiam três números, incluindo o n.º 3 com sete alíneas, onde se elencavam exemplos das formas de divulgação da propaganda eleitoral.

No n.º 1, a “propaganda eleitoral” era considerada divulgação de comunicação, e reunia, cumulativamente, dois requisitos. Alguém questionou o seguinte: qual é o conteúdo concreto de “Dirige a atenção do público”? O conceito de “público” exige um número concreto de pessoas? Este âmbito da propaganda eleitoral não será demasiado estreito? A introdução da definição de “propaganda eleitoral” não vai afectar a aplicação de outros artigos desta lei?

Existia uma sobreposição, no n.º 2, entre “os residentes da RAEM” e “as pessoas que gozam de capacidade eleitoral”. Por que razão é que isto foi definido desta forma? Ademais, se uma pessoa sugerir que se vote num determinado candidato, tal não é considerado propaganda eleitoral no caso da pessoa não ser residente de Macau?

O n.º 3 definia as formas de divulgação da propaganda eleitoral, mas algumas não se incluem na “comunicação” estipulada no n.º 1, havendo portanto diversidade quanto à sua forma. O que significa, concretamente, a expressão “evento social”, constante das alíneas 3) e 7) do n.º3? Se se



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

M
M. Fong
K. Fong

conjugar o “público” do n.º 2 com os exemplos das formas de divulgação elencados no n.º 3, nomeadamente nas alíneas 2) e 7) do n.º 3, é possível que o seu âmbito de aplicação abranja eventos sociais privados entre “não residentes e residentes” ou entre “residentes e residentes (incluindo “wechat” e “facebook”, entre outras formas de contacto)?

Após analisadas as referidas opiniões, o proponente procedeu a uma revisão da versão inicial, eliminando o n.º 3 e aditando no n.º 1 a expressão “actividade realizada, por qualquer meio”, bem como aperfeiçoou a redacção dos n.ºs 1 e 2.

Quanto à versão alterada da proposta de lei, alguns deputados, nas reuniões da Comissão que contaram com a presença de representantes do Governo, afirmaram que nas actividades das associações era difícil impedir comentários relativos às eleições, portanto, seria necessário definir expressamente quais são as situações que não são consideradas como “propaganda eleitoral”, para haver disposições legais a seguir. Nessas mesmas reuniões, outros deputados apresentaram os casos que se seguem, para saber se os mesmos são considerados como actividades de “propaganda eleitoral”, se as despesas envolvidas têm de ser incluídas nas despesas eleitorais, e ainda, se tais casos violam a presente lei, nomeadamente, as disposições relativas à corrupção:

- Se, durante as eleições, se realizar um banquete para comemorar o aniversário de determinada associação e um dos seus membros fizer um discurso, no palco, sobre as eleições, sem ser intenção da própria associação, as despesas decorrentes da realização desse banquete são ou não são incluídas nas despesas eleitorais?

- Se alguém organizar, voluntariamente e sem ser encarregado por qualquer candidato, actividades de propaganda eleitoral destinadas a



N. M. ...
Fong
Key
...

determinada candidatura, viola ou não viola a lei? Quem é que deve assumir as respectivas responsabilidades?

- No período que antecede a apresentação de candidaturas, se um candidato distribuir, pelas mais diversas razões, tais como o seu aniversário ou comemorações anuais duma associação, envelopes vermelhos (Lai Si) nas ruas, então, como é que se qualifica tal conduta?

- No âmbito das actividades das associações, os seus membros, por iniciativa própria, podem avançar com actividades de propaganda eleitoral, que a associação em causa, às vezes, não consegue controlar. Como é que se qualifica tal conduta?

- Se se utilizarem, nas actividades das associações, adereços que representem, implicitamente, determinado candidato, tais actividades são consideradas como propaganda eleitoral?

- Se se utilizarem, nas actividades das associações, lenços de papel ou leques que contenham o logotipo impresso de determinada lista de candidatura, consideram-se tais actividades como propaganda eleitoral? As despesas decorrentes dessas actividades têm ou não têm de ser incluídas nas despesas eleitorais?

- Um deputado em funções ajuda alguns residentes a resolverem alguns problemas, e, entretanto, volta a candidatar-se. Se, numa reunião, os residentes que ele ajudou o elogiarem e apelarem aos participantes nessa reunião para o apoiarem, considera-se tal conduta como propaganda eleitoral?

- A fim de angariar fundos para a realização de actividades eleitorais, um candidato organizou várias actividades nas quais foi apresentado o seu



M. *[Handwritten signature]*
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
T. Key
N
[Handwritten signature]

programa eleitoral. Então, tais actividades são consideradas como propaganda eleitoral?

- Como é que deve ser tratada a propaganda passiva? Se um candidato, quando questionado pelos média ou pelos seus familiares sobre a situação da candidatura, ou quando solicitado a comentar a sua candidatura, der uma resposta revelando os motivos que levaram à apresentação da candidatura, considera-se, então, tal conduta como propaganda eleitoral, em violação da lei?

- No âmbito dos média tradicionais, se um comentador fizer comentários positivos sobre determinado candidato e comentários negativos sobre outro, como é que a situação deve ser tratada?

- Quando se tratar de um jornal financiado por determinado deputado, como é que se pode assegurar a justiça das reportagens?

Segundo um deputado, as “promessas de benefícios” são uma questão muito complicada. Por exemplo, durante as eleições, mesmo que o dono de uma empresa não tenha dito nada, os seus gerentes podem praticar actos que visem privar os seus trabalhadores do prazer no trabalho. Além disso, uma vez que o prazo de exercício de funções por parte dos deputados abrange também o prazo para a realização das eleições para a próxima legislatura, pode acontecer que, numa reunião, alguns dos seus participantes elogiem o desempenho de determinado deputado em funções e peçam a terceiros que o apoiem. Portanto, no que respeita a tais condutas, é difícil definir tudo ao detalhe na lei.

Alguns deputados esperam que os representantes do Governo dêem resposta às questões mencionadas, e se tal não for possível, que apontem essas questões para servirem de referência à CAEAL aquando da emissão



M. *[Handwritten signature]*
N. *[Handwritten signature]*
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

das respectivas instruções.

Segundo os representantes do Governo, as leis incluem apenas normas reguladoras de princípios, portanto, não é possível abranger todos os casos. Quando se fala de casos concretos é que, como sempre, "o diabo aparece nos detalhes", por isso, o Governo não pode determinar se um caso concreto é legal ou viola a lei, ou se uma conduta é campanha eleitoral realizada fora do período de campanha ou se é um caso de corrupção tendo em consideração apenas o que foi dito pelos deputados. De facto, a análise de um caso tem de se conjugar com diversos factores. O espírito da lei consubstancia-se nos articulados. A proposta de lei já define a distinção entre as actividades da campanha eleitoral e as das associações, isto é, ambas têm que apresentar uma declaração separadamente, e as actividades da campanha eleitoral não podem implicar vantagens. Prevê-se também na proposta de lei a definição de propaganda eleitoral. Embora tal definição seja abstracta, descreve-se, concretamente, que não se pode exigir a alguém que vote, ou não, em certos candidatos. É este o espírito da lei. Para além disso, quer nas contravenções quer nos crimes, deve ser considerada a intenção do autor, não lhe podendo os mesmos ser imputados em situações que não tenham relação com ele. Isto só pode ser resolvido pela CAEAL, através da sua interpretação do espírito dos articulados, quando acontecer. Trata-se de uma competência da CAEAL."

Na versão final, procedeu-se ao aperfeiçoamento da redação e da epígrafe deste artigo, e a Comissão concorda com a opção legislativa do Governo.

Artigo 75.º-B - Comunicação de actividades de propaganda eleitoral

Na versão inicial da proposta de lei, este artigo continha 4 números; na versão final contém apenas três.



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

M. N.
as
for
[Handwritten signatures and initials]

Quanto ao conteúdo sugerido na versão inicial, houve quem questionasse o seguinte: se houver alteração de uma das actividades, há que apresentar nova declaração ou que declarar apenas a actividade que sofreu alteração? A alteração pode incidir também sobre actividades a acrescentar posteriormente? As despesas previstas para as actividades eleitorais declaradas por candidato que pretenda organizá-las ou nelas participar podem ultrapassar o limite de despesas definido? É natural que muitas pessoas, para apoiar determinado candidato, comentem publicamente o seu programa eleitoral, então, será que este artigo vai restringir os cidadãos na prática de actividades políticas? Se um cidadão que não é apoiante de determinada candidatura proferir, num programa da rádio para o qual os ouvintes telefonam, um discurso, seja para apoiar ou não apoiar determinado candidato, está a violar a lei? Porque é que se prevê que a comunicação deve ser feita “até ao vigésimo quinto dia anterior ao dia da eleição”? E quais foram os critérios adoptados para a fixação de tal prazo? Será que esta disposição viola o direito das associações quanto à liberdade de realização de actividades? Segundo algumas opiniões, as mudanças de situação durante as eleições são difíceis de prever, portanto, é provável que haja necessidade de avançar de imediato com a realização de actividades, que, por isso, não podem ser comunicadas com antecedência. Há também quem entenda que, no caso da propaganda sonora, não é necessário, de acordo com o artigo 78.º da lei vigente, proceder à respectiva comunicação às autoridades administrativas, portanto, este artigo não se articula com o referido artigo 78.º; e nos termos do disposto na Lei n.º 2/93/M (Direito de reunião e de manifestação)²⁸, a realização nos espaços públicos de reuniões e manifestações deve ser comunicada ao Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, com a antecedência mínima de 3 dias úteis e a máxima de 15. Então, será que é necessário comunicar duas vezes a mesma actividade de

²⁸ O n.º 1 do artigo 5.º da referida lei prevê o seguinte: “1. As pessoas ou entidades que pretendam realizar reuniões ou manifestações com utilização da via pública, de lugares públicos ou abertos ao público devem avisar, por escrito, o presidente do conselho de administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, com a antecedência mínima de 3 dias úteis e a máxima de 15.”



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the name 'Fong' and several illegible signatures.

propaganda eleitoral? Como é que se pode proceder à articulação destas duas disposições?

Segundo as explicações do proponente, “É obrigatório comunicar as actividades de campanha eleitoral que vão ser organizadas por: candidatos, mandatário da candidatura, mandatário da comissão de candidatura, apoiante da candidatura. No período da campanha eleitoral, a CAEAL e a sociedade em geral vão poder confirmar mais facilmente se uma actividade de campanha eleitoral que esteja a decorrer foi comunicada ou não foi comunicada. Nos casos de alteração de data, local ou conteúdo da actividade anteriormente comunicada, apenas é comunicada a informação de actualização; não é preciso repetir a informação sobre as actividades que não foram alteradas.”

Na sequência do cancelamento, na versão final da proposta de lei, do regime de apoiante de candidatura, procedeu-se à alteração correspondente deste artigo, ou seja, à fusão dos seus n.ºs 1 e 2. Por outro lado, a versão final da proposta de lei tomou como referência a solução adoptada no n.º 1 do artigo 94.º sobre a prestação de contas e adoptou a mesma solução no n.º 1 deste artigo, sugerindo que só o mandatário de candidatura é que se responsabiliza pela comunicação de actividades de propaganda eleitoral.

Como há quem entenda que a exigência do prazo da comunicação antecipada é longo, na versão final, o prazo para a referida comunicação passou a ser até ao décimo oitavo dia. Segundo a explicação do proponente, este prazo foi fixado tendo em conta a duração das actividades eleitorais, que é de 15 dias²⁹, e o tempo necessário para os trabalhos administrativos.

Na versão final da proposta de lei, foi ainda alterado o conteúdo do n.º 2,

²⁹ O artigo 74.º prevê o seguinte: “O período de campanha eleitoral inicia-se no décimo quinto dia anterior e termina às 24 horas da antevéspera do dia da eleição.”



[Handwritten signatures and initials]

isto é, foi encurtado o prazo inicialmente fixado para se efectuar a comunicação, e introduzida uma disposição prevendo que, “por força maior,” a comunicação pode ser feita “até à véspera do dia da organização da actividade”, com vista a facilitar o pedido dos mandatários das candidaturas, alcançando-se assim o equilíbrio entre a gestão e o gozo de direitos.

Além disso, foi aditada, na versão final, uma excepção ao n.º 1, prevendo expressamente que a comunicação de actividades regulamentada pela Lei n.º 2/93/M não é incluída na obrigação de comunicação das actividades eleitorais prevista neste artigo. Segundo o proponente, a CAEAL comunica e coordena-se com o IACM, no sentido de tratar dos trabalhos de divulgação das respectivas actividades, depois da comunicação.

A Comissão manifesta a sua concordância em relação às alterações introduzidas.

Artigo 75.º- C Dever de declaração das pessoas colectivas

Quanto ao disposto deste artigo na versão inicial, alguém questionou o seguinte: os destinatários da actividade referida no n.º1 são apenas os respectivos membros? Como é que se define a actividade destinada a atribuir benefícios? No caso das reuniões referidas no artigo 9.º da Lei n.º 2/93/M³⁰,

³⁰ Este artigo prevê o seguinte: “1. Nenhum agente de autoridade no exercício de funções policiais pode estar presente nas reuniões realizadas em recinto fechado, a não ser mediante licitação dos promotores. 2. Não sendo solicitada a presença da autoridade, os promotores ficam responsáveis pela manutenção da ordem dentro do respectivo recinto.”

A Lei n.º 2/93/M não estipula expressamente a definição de “reuniões”, mas refere-se, na página 6 do acórdão n.º 95/2014 do Tribunal da Última Instância, que “quanto à definição geral de reunião, entende-se que ‘em termos gerais, podemos dizer que a reunião (para efeitos da liberdade de reunião) consiste na concentração de pessoas num determinado local, ligadas por um fim comum de troca de ideias, debate e formação colectiva de opinião. Por outras palavras, reunião é um ajuntamento (geralmente intencional e organizado), sem carácter permanente, de pessoas que ouvem discursos e/ou debatem ideias, com vista à defesa de ideias ou de outros interesses comuns e à formação de opiniões colectivas’. E ‘a reunião faz-se para expor e discutir ideias’, sendo certo que, para se poder falar de reunião, o fim comum terá de ser considerado e o fim (elemento teleológico) da reunião está intimamente ligado ao carácter instrumental que caracteriza esta liberdade. Por outro lado, ‘para haver



N. M. *as*
Fong
as
V
Ky
as

apesar de estarem abrangidos os benefícios, desde que o objectivo essencial da actividade não seja "atribuir benefícios", será que não é necessária a respectiva declaração? Alguém referiu ainda que, efectivamente, muitas pessoas não sabem em que associações desempenham funções como dirigentes honorários, muitas vezes nem sequer alguma vez assinaram qualquer termo de nomeação, ou então já deixaram de exercer essas funções, mas as associações continuam a utilizar o seu nome. Nesta situação, como é que é possível efectuar a declaração? O n.º3 deste artigo é diferente e mais rígido do que o artigo 75.º-B, o qual prevê as situações em que se pode proceder à comunicação sobre a alteração da actividade. Quais são as razões disto?

Segundo os esclarecimentos do proponente, "este artigo regula designadamente o mecanismo de declaração em caso de realização de actividades de beneficência durante o período de propaganda eleitoral e no próprio dia das eleições, declaração que deve ser apresentada pelas pessoas colectivas (nomeadamente as associações) à CAEAL, sendo o sujeito da declaração a própria pessoa colectiva. Por conseguinte, as associações devem ter conhecimento das pessoas que foram contratadas como dirigentes honorários do organismo e se são ou não candidatos a deputado, por isso, a preocupação levantada não deve existir. Porém, o candidato, como prevê o artigo 75.º-D, é obrigado a declarar a sua participação nas actividades organizadas pelas pessoas colectivas mencionadas neste artigo junto da CAEAL, ou seja, sendo o próprio candidato o sujeito de declaração, para cumprir o disposto, o candidato está obrigado a averiguar a sua própria

uma reunião em sentido constitucional não basta que algumas pessoas se encontrem juntas. A reunião exige, desde logo, consciência e vontade colectiva de reunião, pelo que se distingue do simples e fortuito encontro (na rua, no cinema, numa exposição, etc.); por outro lado, a reunião supõe uma ligação intrínseca, um laço comum entre os participantes, pelo que se distingue do simples ajuntamento ou concentração ocasionais (v.g., afluxo de pessoas por motivo de um acidente, de numa alteração na via pública, etc.); finalmente, a reunião supõe um escopo autónomo e próprio, pelo que se distingue do simples trabalho em grupo ou da actuação em conjunto para realizar outro objectivo (grupo excursionista, etc.); finalmente, a reunião supõe a sua duração temporária sem permanência institucional, o que se distingue de associação.'.



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

M. 3/3
for
/ /
/ /
/ /
/ /
/ /

situação, se se encontra ou não a desempenhar funções nas associações, para assegurar se tem de fazer ou não a declaração. Quanto à eventualidade de constituição ou não de acto ilícito previsto no artigo 188.º-A³¹ em caso da omissão por parte do declarante, é necessário não só analisar se as condutas objectivas preenchem as circunstâncias enumeradas no artigo, como também apreciar se, no caso concreto, existe ou não dolo ou negligência do agente. Não existindo nem dolo nem negligência, não constitui, a conduta do agente, acto ilícito.”

O proponente acrescentou que a intenção legislativa deste artigo é prevenir e fiscalizar a situação de “corrupção eleitoral”, assim, o termo “benefícios” deve ser explicado em conjugação com o artigo 170.º³². Quanto ao número dos membros que participam na actividade, este artigo não define limites.

A par disso, em relação às razões para introduzir os deveres de declaração previstos neste artigo e no artigo seguinte, o proponente explicou ainda que: “conforme a prática seguida nas eleições anteriores para a Assembleia Legislativa, logo após a marcação da data das eleições, pelo Chefe do Executivo, os indivíduos interessados em candidatar-se iniciavam, por um lado, os seus preparativos eleitorais e, por outro lado, várias pessoas colectivas ou associações que mantinham algum tipo de relacionamento com aqueles candidatos realizavam actividades destinadas à distribuição de benefícios (por exemplo, a distribuição de subsídios e de pacotes de prendas, bem como a oferta de refeições), sendo que alguns candidatos chegaram mesmo a participar também nestas actividades. Com o aproximar das eleições e face ao envolvimento da oferta de vantagens nestas actividades, circularam sempre na comunidade muitas notícias ou rumores, segundo os quais

³¹ O artigo 188.º-A da proposta inicial passou a artigo 188.º-C na versão final.

³² Este artigo prevê que “quem oferecer, prometer ou conceder emprego público ou privado, ou outra coisa ou vantagem, por si ou por intermédio de outrem, para que uma pessoa singular ou uma pessoa colectiva, seguindo determinado sentido,...”.



M.

existiam candidatos que incentivavam os eleitores a votar, praticando actos de corrupção eleitoral precisamente através das actividades de distribuição de benefícios.

M.

Com vista à criação de uma plataforma que possibilite à sociedade um melhor conhecimento da natureza daquele tipo de actividades e o exercício de uma fiscalização sobre as mesmas, em prol da prevenção da prática de crimes de corrupção eleitoral, travando a proliferação de rumores na sociedade e reforçando a integridade e a legitimidade das eleições, é previsto no artigo 75.º-C e artigo 75.º-D um mecanismo de declaração, destinado a que as entidades e os candidatos que realizem as anteriormente referidas actividades possam declarar à Comissão de Assuntos Eleitorais da Assembleia Legislativa que as actividades por si praticadas se destinam à atribuição de benefícios e não têm qualquer relação com as candidaturas eleitorais, para que se possa distinguir claramente as actividades de atribuição de benefícios das actividades de campanha eleitoral.”

Tendo em consideração as referidas opiniões, o proponente alterou os “25 dias” originalmente previstos no n.º1 da versão final para “18 dias”. Além disso, as actividades das associações destinadas à atribuição de benefícios aos seus sócios são, normalmente, planeadas e preparadas com antecedência, a sua natureza é diferente da das actividades de propaganda eleitoral, portanto, o seu n.º 3 define o seguinte: “Apenas em caso de emergência e por força maior, pode ser declarada, após o termo do prazo previsto no n.º 1, a realização de nova actividade ou a alteração do conteúdo, da data e do local de actividades declaradas, devendo a respectiva pessoa colectiva comunicar e indicar os motivos à CAEAL, até dois dias antes do dia da organização da actividade.”

Como na versão final foi eliminado o regime de apoiantes de candidatura, o presente artigo elimina a alínea 1) do n.º 1 da versão inicial.



M. 2017
A. 2017
[Handwritten signatures and initials]

Como as leis vigentes já dispõem de normas semelhantes, considerando também as “comissões especiais” por pessoas colectivas, o n.º 2 foi alvo de ajustamentos de natureza técnica.

A Comissão concordou com as alterações introduzidas.

Artigo 75.º-D Dever de declaração do candidato

Relativamente ao dever de declaração previsto neste artigo, há quem questione o seguinte: as actividades que devem ser declaradas limitam-se às organizadas pelas pessoas colectivas referidas no artigo anterior? O n.º1 prevê “até ao vigésimo dia anterior ao dia da eleição”, mas o artigo anterior estipula “até ao vigésimo quinto dia anterior ao dia da eleição”. Porquê? Será que a actividade, que não seja de propaganda eleitoral e vise prestar benefícios, organizada pelos membros da comissão de candidatura ou pelos candidatos, não precisa de ser declarada? Há quem entenda que este artigo limita a liberdade dos candidatos quanto à participação nas actividades das associações. No entanto, também há quem entenda que os candidatos pretendem realizar actividade eleitoral pública durante o período de campanha eleitoral, portanto, não há qualquer inconveniente em procederem à respectiva declaração.

O proponente esclareceu que “o candidato está sujeito à declaração apenas quando participar nas actividades organizadas pelas pessoas colectivas referidas no artigo 75.º- C. Devido a um lapso de escrita neste artigo, onde se lê ‘vigésimo dia’ deve ler-se ‘vigésimo quinto dia’”.

Quanto ao n.º2 deste artigo, há quem questione o seguinte: é permitido ao candidato prestar declaração depois de ter participado nas actividades? O



N. M. 03
[Handwritten signatures and initials]

proponente respondeu que o aditamento deste artigo tem como objectivo a fiscalização prévia da participação dos candidatos nas actividades realizadas por pessoas colectivas estipuladas no artigo 75.º-C, portanto, não é adequado aditar normas sobre a prestação da referida declaração após a participação nessas actividades.

Na sequência da alteração do n.º1 do artigo 75.º-C, o n.º1 deste artigo na versão final altera igualmente os "20 dias" para "18 dias".

Quanto ao motivo do aditamento dos deveres de declaração dos candidatos, a explicação do proponente foi já citada aquando da análise do artigo anterior.

A Comissão concordou com as alterações introduzidas.

Artigo 75.º-E Dever de colaboração

A versão inicial da proposta de lei previa o seguinte:

"1. Qualquer entidade pública ou privada tem o dever de colaborar com o pessoal a quem compete, nos termos da lei, a fiscalização do cumprimento da presente lei, nomeadamente:

1) Permitir que o pessoal de fiscalização entre nos locais e estabelecimentos onde se organizam actividades que, nos termos da lei, devem ser sujeitas a fiscalização, e permaneça até à conclusão do trabalho de fiscalização;

2) Apresentar e fornecer documentos e dados necessários para a fiscalização do cumprimento da presente lei.



2. O não cumprimento do dever referido no número anterior constitui crime de desobediência qualificada, nos termos do no n.º 2 do artigo 312.º do Código Penal.”

Em simultâneo, a proposta de lei eliminou o disposto do n.º5 do artigo 77.º da presente lei.

Quanto à versão inicial, alguém questionou o seguinte: quais são as actividades referidas na alínea 1) do n.º1? Está também abrangida a reunião prevista no artigo 77.º e na Lei n.º 2/93/M? Por que razão é que se elimina o n.º5 do artigo 77.º e como é que é possível a articulação com a aplicação do artigo 9.º da Lei n.º2/93/M? Em que situações é que o pessoal de fiscalização entra nos locais e estabelecimentos onde se organizam actividades que devem ser sujeitas a fiscalização? Está também abrangida a habitação privada? Será que existe contradição entre o disposto neste artigo e o diploma vigente, sobretudo as disposições do Código de Processo Penal³³? Quais são as entidades que vão exercer, concretamente, a fiscalização?

O proponente esclareceu que, “de acordo com o aditamento dos artigos 75.º-C e 75.º-D na proposta de lei, está prevista a criação de um mecanismo de declaração na organização e participação em actividades de beneficência, e para uma fiscalização eficaz da veracidade do que for declarado pela entidade em causa, é necessário que o agente da autoridade entre em locais e estabelecimentos de realização das actividades para proceder às necessárias investigações. E para o efeito, propõe-se que seja estabelecido neste artigo o dever de colaboração, obrigando-se todas as entidades a colaborarem com o pessoal a quem compete a fiscalização do cumprimento desta lei, nomeadamente, permitir que o referido pessoal entre nos locais e estabelecimentos onde se organizam actividades que, nos termos da lei, devem ser sujeitas a fiscalização, assim como fornecer-lhe os documentos

³³ Por exemplo, os artigos 159.º, 162.º e 234.º do CPP.



N: M. 03
Jong

necessários para fiscalizar o cumprimento desta lei que tenham sido por si solicitados. É de referir que o dever de colaboração estabelece-se com o objectivo de permitir ao pessoal de fiscalização apurar e averiguar a existência de situações que violam a Lei Eleitoral, designadamente fiscalizar a veracidade do que for declarado pela respectiva entidade nos termos dos artigos 75.º-C e 75.º-D, o que nada contraria o disposto no n.º 5 do artigo 77.º, que foi estabelecido para salvaguardar o direito político das pessoas que participam em reuniões.”

tt
N
ky
Jong

Segundo algumas opiniões, entende-se que é necessária a introdução deste artigo por parte do CCAC, para a prevenção e fiscalização da corrupção eleitoral, no entanto, também há que ter em conta a sua proporcionalidade, por forma a obter um equilíbrio entre a garantia da execução eficaz da lei e a protecção dos direitos dos particulares, nomeadamente o direito de reunião³⁴, bem como outros interesses³⁵ protegidos pelo Código Penal.

Analisadas as referidas opiniões, os representantes do Governo entendem que se mantém o n.º5 do artigo 77.º, em vez da sua revogação, e que a epígrafe deste artigo passa de “dever de colaboração” para “dever especial de colaboração”, por forma a que seja distinguida da epígrafe do artigo 96.º³⁶. Foi também melhorado o disposto deste artigo. Seguem-se os esclarecimentos sobre o conteúdo da versão final:

“Conforme a prática seguida nas eleições anteriores para a Assembleia Legislativa, logo após a marcação da data das eleições pelo Chefe do Executivo, os indivíduos interessados em candidatar-se iniciavam, por um

³⁴ O artigo 21.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, aplicado em RAEM, prevê que “O direito de reunião pacífica é reconhecido. O exercício deste direito só pode ser objecto de restrições impostas em conformidade com a lei e que são necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança pública, da ordem pública ou para proteger a saúde e a moralidade públicas ou os direitos e as liberdades de outrem.”

³⁵ Os artigos 184.º (violação do domicílio) e 185.º (Introdução em lugar vedado ao público) do Código Penal.

³⁶ A epígrafe deste artigo é: dever de cooperação.



M. de Jong
[Handwritten initials]
[Handwritten initials]
[Handwritten initials]
[Handwritten initials]

lado, os seus preparativos eleitorais e, por outro lado, várias pessoas colectivas ou associações realizavam actividades destinadas à distribuição de benefícios (por exemplo, distribuição de subsídios e de pacotes de prendas, bem como oferta de refeições). Uma vez que as referidas actividades envolviam a distribuição de vantagens e tendo também em conta o aproximar da data das eleições, circularam na comunidade muitas notícias ou rumores sobre a prática de actos suspeitos de configurarem o crime de corrupção eleitoral. Em simultâneo, o CCAC recebeu sempre nestes períodos também muitas denúncias e queixas sobre a suspeita da prática de actos passíveis de configurarem o crime de corrupção eleitoral.

No cumprimento das suas atribuições legais na área da prevenção da prática de crimes de corrupção eleitoral, cabe ao CCAC o acompanhamento das notícias, denúncias e queixas relativas à suspeita da prática de actos de corrupção eleitoral, não podendo abster-se de se debruçar sobre o conteúdo das aludidas informações.

Com vista à prevenção da ocorrência de actos de corrupção eleitoral, o CCAC enviou no passado agentes aos locais onde tinham lugar acções de distribuição/atribuição de benefícios, tais como restaurantes, estabelecimentos de espectáculos ou de divertimento, entre outros, no sentido de levar a cabo a necessária inspecção e obter informações sobre a situação concreta daquelas actividades. No entanto, sucedeu que os responsáveis pela realização daquelas actividades recusaram a entrada dos agentes do CCAC, com o fundamento de que as actividades em questão eram de natureza particular.

De facto, diferentemente do que sucede com o direito conferido aos agentes de autoridade da Polícia Judiciária, a quem, para efeitos de prevenção criminal, é facultada a entrada livre em hotéis, restaurantes, recintos de reunião e estabelecimentos de espectáculos ou divertimento, o



N. m. ^{as} Tom
D
V
Ky
L

direito de livre-trânsito conferido pela Lei Orgânica do CCAC ao seu pessoal de investigação limita-se a todos os locais de funcionamento da Administração, não abrangendo assim os estabelecimentos ou locais privados anteriormente referidos e onde têm lugar a prática das actividades de distribuição/atribuição de benefícios. Nestes termos, os agentes do CCAC não podem obrigar, com fundamento na Lei Orgânica desta entidade, os responsáveis pela realização daquelas actividades a autorizarem a sua entrada nos espaços onde se procede à distribuição/atribuição de benefícios.

Por outro lado, mesmo tendo em consideração que as autoridades podem entrar nos locais onde têm lugar aquelas actividades para a realização de revistas e buscas nos termos do Código de Processo Penal, estando-se a realizar as referidas diligências, a actividade em curso será suspensa, o que provoca grande impacto na actividade organizada pela associação em questão. Para além disso, as referidas diligências não se aplicam a situações de prevenção da prática de crimes de corrupção eleitoral, pelo que a realização das mesmas depende da verificação de certos requisitos.

Face a esta questão, com vista a solucionar a problemática acima referida, e permitir o pleno exercício das funções de prevenção e fiscalização dos crimes de corrupção eleitoral de uma forma mais efectiva e eficaz, bem como uma melhor garantia da integridade das eleições legislativas, é necessário conferir ao CCAC a competência necessária para o efeito, através da introdução do artigo 75.º-E (Dever especial de colaboração).

É de realçar que como o objectivo do artigo 75.º-E é a prevenção da corrupção eleitoral e a fiscalização das actividades de distribuição/atribuição de benefícios organizadas por pessoas colectivas, os agentes que entrem nos estabelecimentos limitam-se a fazer a inspecção e a recolher informações sobre essas actividades, não sendo tomadas, ao abrigo deste artigo, diligências de revista ou busca, previstas no Código de Processo Penal, tais



M. vs
Fung
[Handwritten signatures and initials]

como realização de busca do local, proibição de saída do indivíduo no local ou realização de revista do indivíduo no local.

Por fim, salienta-se que, nos termos do artigo 77.º, n.º 5, bem como do artigo 9.º da Lei n.º 2/93/M, um agente no exercício de funções policiais não pode estar presente em reuniões realizadas dentro de um recinto fechado. No entanto, tendo em conta o facto de os aludidos artigos terem por fim a protecção do direito dos residentes de Macau de se poderem exprimir e de manifestarem livremente as suas opiniões e pontos de vista, enquanto que o artigo 75.º-E visa as actividades de distribuição/atribuição de benefícios, tendo como objectivo a prevenção da corrupção eleitoral e o combate aos eventuais actos de corrupção eleitoral, as duas actividades são assim diferentes na sua natureza e, assim sendo, não existe qualquer conflito entre as respectivas disposições.”

Quanto ao n.º 2, depois de consultadas outras leis, detectou-se que a violação desses deveres é punida com crime de desobediência, por isso, a sanção passa de crime de desobediência qualificada para crime de desobediência, a fim de se manter a coerência do sistema jurídico.

Relativamente ao n.º3, durante o processo de apreciação, houve quem colocasse dúvidas sobre se a entrada dos aplicadores da lei nos locais ou estabelecimentos das actividades destinadas à atribuição de benefícios abrangia ou não os domicílios de residentes. Em caso afirmativo, isto contraria o regime de processo penal. O proponente afirmou que os estabelecimentos em causa não incluem os domicílios de residentes, no entanto, com vista a acabar com as dúvidas, procedeu-se ao aditamento do n.º3.

A Comissão concordou com as alterações introduzidas.

Artigo 131.º-A - Voto em lista de candidatura extinta



N. M. ...
[Handwritten signatures and initials]

Este artigo não constava da versão inicial. Posteriormente, foram aditados a alínea 8) do artigo 6.º e outros artigos relacionados com a mesma, o que levou ao aditamento deste artigo, com vista a regulamentar como se procede ao tratamento dos votos e à respectiva distribuição dos mandatos em caso de extinção da candidatura.

Artigo 131.º-B - Redistribuição de mandatos

Este artigo não constava da versão inicial. Posteriormente, foram aditados a alínea 8) do artigo 6.º e outros artigos relacionados com a mesma, o que levou ao aditamento deste artigo³⁷, com vista a regulamentar a redistribuição dos mandatos sobrantes, no caso de o número de mandatos distribuídos a uma candidatura ser superior ao número de candidatos da respectiva lista.

No processo de apreciação na especialidade, a Comissão e os representantes do Governo procederam à discussão sobre quando é que termina o poder de apreciação da elegibilidade dos candidatos por parte da CAEAL, e chegaram ao consenso de fixar que o referido poder deve terminar aquando da publicação da lista dos candidatos eleitos³⁸.

Assim sendo, na versão final alterou-se a redacção deste artigo.

Artigo 143.º - A Factos praticados fora da RAEM

³⁷ Este artigo era o artigo 18.º-A na 2ª versão da proposta de lei e previa o seguinte: "Caso se verifique, antes do mandato de Deputado se tornar perfeito, que o número de mandatos distribuídos a uma candidatura é superior ao número de candidatos da respectiva lista, os mandatos sobrantes são redistribuídos por aplicação das regras previstas no artigo 17.º, com as necessárias adaptações".

³⁸ O n.º 2 do artigo 135.º prevê o seguinte: "A CAEAL remete, nos 5 dias subsequentes à recepção das actas de apuramento geral, ao TUI, o mapa referido no número anterior, o qual verifica o apuramento, proclama os membros eleitos e promove a sua publicação no Boletim Oficial da RAEM".



N. 1. 2. 3. 4. 5. 6. 7. 8. 9. 10. 11. 12. 13. 14. 15. 16. 17. 18. 19. 20. 21. 22. 23. 24. 25. 26. 27. 28. 29. 30. 31. 32. 33. 34. 35. 36. 37. 38. 39. 40. 41. 42. 43. 44. 45. 46. 47. 48. 49. 50. 51. 52. 53. 54. 55. 56. 57. 58. 59. 60. 61. 62. 63. 64. 65. 66. 67. 68. 69. 70. 71. 72. 73. 74. 75. 76. 77. 78. 79. 80. 81. 82. 83. 84. 85. 86. 87. 88. 89. 90. 91. 92. 93. 94. 95. 96. 97. 98. 99. 100.

O estipulado da versão inicial assemelha-se ao do artigo 3.º da Lei n.º 10/2014 (Regime de prevenção e repressão dos actos de corrupção no comércio externo)³⁹. Houve quem questionasse o seguinte: em termos práticos, o preceito é suficiente no respeitante à fiscalização e inibição de actos denegridores praticados fora da RAEM, no sentido de evitar impacto no resultado da eleição dos candidatos denegridos?

Assim, nas palavras do proponente: “O objectivo da previsão deste artigo é permitir que os factos praticados fora das fronteiras de Macau sejam considerados actos ilícitos ao abrigo da Lei Eleitoral e possam ser controlados pela mesma lei, de forma a firmarem-se os fundamentos para a investigação e o sancionamento dos actos em causa, e a evitar-se, assim, casos de impossibilidade da aplicação da lei de Macau, face a actos ilícitos praticados fora das fronteiras. As autoridades vão cumprir rigorosamente a legislação vigente (nomeadamente a Lei da cooperação judiciária em matéria penal e o Código de Processo Penal), para, em articulação com as autoridades congéneres de outros países e regiões, proceder à realização de investigações aos respectivos factos.”

O estipulado da versão inicial assemelha-se ao do artigo 3.º da Lei n.º 10/2014 (Regime de prevenção e repressão dos actos de corrupção no comércio externo)⁴⁰. Segundo algumas opiniões, o respectivo estipulado da Lei n.º 10/2014 baseia-se no “princípio de jurisdição universal”, mas os factos constituintes de crime ou contravenção ao abrigo do artigo em análise podem não o ser no exterior, e a natureza destes factos ilícitos também não é aquela dos factos criminosos visados pelo “princípio de jurisdição universal”. Relativamente à aplicação da lei penal no espaço, o Código Penal vigente em

³⁹O artigo prevê o seguinte: “Sem prejuízo do regime geral de aplicação da lei penal no espaço e do estabelecido em matéria de cooperação judiciária internacional, a presente lei é ainda aplicável a factos praticados fora da RAEM, quando o respectivo agente nela seja encontrado.”

⁴⁰O artigo prevê o seguinte: “Sem prejuízo do regime geral de aplicação da lei penal no espaço e do estabelecido em matéria de cooperação judiciária internacional, a presente lei é ainda aplicável a factos praticados fora da RAEM, quando o respectivo agente nela seja encontrado.”



N M. 21
Fong
[Handwritten signatures]

Macau adopta 4 princípios, a saber: princípio de territorialidade, princípio de protecção⁴¹, princípio de residência e princípio de jurisdição universal⁴². As teorias sobre a aplicação da lei penal no espaço foram detalhadas na apreciação na generalidade do presente parecer.

A respectiva opinião foi acolhida pelo proponente, e o artigo foi alvo de alteração, de acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º do Código Penal⁴³, com a seguinte justificação: “Dada a forte ligação geográfica e humana entre a RAEM e as regiões vizinhas, a fim de fugir às responsabilidades judiciais, os delinquentes podem perpetrar, fora de Macau, actos ilícitos estipulados na Lei Eleitoral, sobretudo actos de corrupção eleitoral. Por isso, se a Lei Eleitoral não tiver disposição especial sobre esta possibilidade, os delinquentes fogem das malhas da lei. Por outro lado, a eleição legislativa é uma componente importante do sistema político da RAEM. O facto de a Lei Eleitoral prever toda uma série de actos ilícitos criminais visa garantir a estabilidade, justiça e integridade, entre outros bens jurídicos importantes, na eleição. Estes bens jurídicos devem ser protegidos através do regime do foro especial, visto que os actos ilícitos danificam meramente os bens jurídicos de Macau, e não os de outros estados ou regiões, e por conseguinte, não se deve esperar que sejam sancionados pela lei de outros países ou regiões.”

Por isso, a versão final dispõe que todos os crimes praticados fora da RAEM e tipificados pela proposta de lei são de natureza grave e podem não ser punidos no exterior:

- (1) Coacção e artifícios fraudulentos sobre a comissão de candidatura (artigo 151.º);
- (2) Coacção e artifícios fraudulentos sobre a designação de votante

⁴¹ Também conhecido por “princípio da defesa real”.

⁴² Também conhecido por “princípio universalista”.

⁴³ É utilizado na alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º do Código Penal o princípio de protecção.



Handwritten notes and signatures:
N. ...
...
...
...
...

(artigo 152.º);

- (3) Coacção e artifícios fraudulentos sobre o candidato (artigo 153.º);
- (4) Coacção e artifício fraudulento sobre o eleitor (artigo 168.º);
- (5) Coacção relativa a emprego (artigo 169.º);
- (6) Corrupção eleitoral (artigo 170.º).

Os 6 crimes acima referidos são tipificados pela presente lei, estão relacionados com a “organização do processo eleitoral” ou com a “votação”, e podem ser cometidos fora de Macau.

A Comissão concordou com a alteração.

Artigo 143.º-B - Responsabilidade das pessoas colectivas

Este artigo manteve-se igual na versão inicial e na versão final da proposta de lei, apenas o seu n.º 1 foi alvo de aperfeiçoamento ao nível da redacção, devido à expressão “actos ilícitos criminais”, cujo conceito abrange crimes e contravenções. Havia lugar a uma sobreposição com as contravenções, portanto, a referida expressão foi alterada para “crimes”. Trata-se de uma mera alteração de natureza técnica.

Quanto ao conteúdo deste artigo, não há nada de novo, antes pelo contrário, tal como noutras leis⁴⁴ vigentes, prevêm-se também as situações em que as pessoas colectivas (ainda que irregularmente constituídas), assim como as associações sem personalidade jurídica e as comissões especiais, são responsáveis pelos crimes e contravenções previstos na presente lei e as situações em que é excluída a responsabilidade, e a não exclusão da responsabilidade individual dos respectivos agentes, bem como as situações

⁴⁴ Tal como a Lei n.º 2/2006 – Prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais, a Lei n.º 3/2006 – Prevenção e repressão dos crimes de terrorismo, a Lei n.º 6/2008 – Combate ao crime de tráfico de pessoas e a Lei n.º 10/2014 – Regime de prevenção e repressão dos actos de corrupção no comércio externo, entre outras.



em que os seus membros têm de assumir solidariamente as multas aplicadas e o tratamento sobre a relação laboral entre as pessoas colectivas e os seus empregados em caso de dissolução judicial, etc.

A Lei Eleitoral vigente não prevê as responsabilidades criminais das pessoas colectivas. No respectivo documento de consulta, o Governo apresenta as seguintes explicações:

“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, existe uma maior diversificação do modelo das actividades de campanha eleitoral realizadas em nome de associações ou de outras pessoas colectivas, tornando-se necessário regulamentar de forma expressa na Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa a efectivação da responsabilidade penal das pessoas colectivas. (...) no sentido de dissuadir e combater eficazmente os actos ilícitos das pessoas colectivas, tais como propaganda irregular e crime de corrupção eleitoral.”⁴⁵

Artigo 148.º-A - Penas principais e penas acessórias das pessoas colectivas

O n.º4 não constava da versão inicial, mas como outras leis criminais avulsas⁴⁶ também prevêem, ao nível do regime da responsabilidade criminal das pessoas colectivas, as situações em que as pessoas colectivas podem

⁴⁵ Ver páginas 15 e 16 do documento de consulta sobre a Revisão da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial, elaborado pela RAEM e publicado em Maio de 2016.

⁴⁶ Tal como a Lei n.º 2/2006 – Prevenção e repressão do crime de branqueamento de capitais, a Lei n.º 3/2006 – Prevenção e repressão dos crimes de terrorismo, a Lei n.º 6/2008 – Combate ao crime de tráfico de pessoas e a Lei n.º 10/2014 – Regime de prevenção e repressão dos actos de corrupção no comércio externo, entre outras.



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

Mr. ...
Fong

ser punidas com a dissolução judicial, e a fim de manter a coerência das leis em geral, propõe-se a clarificação dos critérios para a aplicação das penas em causa. O proponente aceitou as respectivas opiniões e aditou as normas respectivas na versão final.

...
...
...
...

Os números 1 a 3 deste artigo prevêem as penas principais das pessoas colectivas, incluindo a pena de multa e a dissolução judicial, bem como o número de dias e o valor da pena de multa diária. O n.º4 prevê as situações em que as pessoas colectivas podem ser punidas com a dissolução judicial; e o n.º5 prevê as penas acessórias, num total de cinco alíneas.

Na versão inicial, a alínea 2) do n.º5 previa a "proibição do exercício de certas actividades". Segundo algumas opiniões, as penas acessórias desempenham a função de auxílio às penas principais e consolidam e partilham o teor da punição criminal, portanto, deve ser definido expressamente o seu conteúdo, para evitar a violação do princípio de "*nulla poena sine lege*".

Segundo as explicações do proponente, "o âmbito das 'certas actividades' previstas neste artigo é determinado por referência a outras leis criminais avulsas, tal como a Lei n.º 5/2013 – Lei de Segurança Alimentar. Acredita-se que, na altura, o legislador queria conceder determinado poder discricionário aos magistrados judiciais, para que estes pudessem proferir uma sentença apropriada em conformidade com o caso em concreto".

Estas explicações do proponente não conseguiram acabar com todas as dúvidas, uma vez que na Lei n.º 5/2013 – Lei de Segurança Alimentar não há referência às tais "certas actividades", no entanto, atendendo às matérias reguladas nesta lei, o juiz, quando determina quais são as actividades proibidas nos termos da mesma, tem condições para determinar quais são os tipos de actividades proibidas. Mas parece que a presente lei não define as



condições para o juiz determinar quais são as actividades concretas que podem ser proibidas.

O proponente aceitou as referidas opiniões e eliminou a alínea em causa na versão final.

Artigo 188.º-A - Propaganda eleitoral antes do início da campanha eleitoral

O artigo 188.º- A da versão inicial passou a artigo 188.º- C na versão final da proposta de lei. Este artigo não constava da versão inicial, o Governo só o introduziu aquando da apresentação do texto de trabalho.

O texto de trabalho estipula o seguinte: *Quem, antes do início da campanha eleitoral previsto no artigo 74.º, fizer propaganda eleitoral por qualquer modo, em violação do disposto na presente lei, é punido com multa de 2000 a 10 000 patacas.*

Segundo os esclarecimentos do proponente, "de acordo com o artigo 74.º do Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa, o período de campanha eleitoral inicia-se no décimo quinto dia anterior e termina às 24 horas da antevéspera do dia da eleição, isto significa que, antes e depois deste período, qualquer actividade de campanha eleitoral é considerada ilegal (consultar as instruções n.º 1/CAEAL/2013), no entanto, a legislação em vigor não contempla sanções para actos de "falsa partida". Assim, com vista à respectiva coordenação e a melhorar o regime, é necessário, nesta revisão, aditar o artigo 188.º-A, a fim de se definir claramente as consequências legais decorrentes da violação do artigo 74.º". "A referida sanção é igual à sanção estipulada no artigo 197.º sobre a publicidade efectuada um dia antes da votação, isto é, uma contravenção, com pena de multa entre 2000 e 10 000 patacas".



(Handwritten signatures and initials)

No entanto, o texto de trabalho da proposta de lei não estipulava quando é que se iniciava a referida proibição. Após discussão entre a Comissão e os representantes do Governo, chegou-se ao consenso de que essa proibição tem início após a confirmação da lista definitiva dos candidatos.

O Governo e a Comissão discutiram sobre os artigos 40.^{o47} e 41.^o da lei. De facto, após a apresentação da candidatura, as pessoas obtêm o estatuto de candidatas e gozam dos direitos estipulados nos artigos 40.^o e 41.^o, contudo, como nem todas as listas são apresentadas na mesma data, e tendo em conta as experiências do passado, o Governo e a Comissão chegaram ao consenso de que a proibição de propaganda eleitoral só tem início após a confirmação da lista definitiva dos candidatos.

Pelo exposto, procedeu-se à respectiva alteração na versão final da proposta de lei, estipulando-se que o período de proibição da propaganda eleitoral tem início após a publicação do edital com a relação completa das candidaturas definitivamente admitidas e termina quando a campanha eleitoral se inicia.

Artigo 188.^o-B - Não comunicação de actividades de propaganda eleitoral

Na versão inicial da proposta de lei, este artigo continha dois números, mas como foi eliminado o regime de apoiante da candidatura e foi alterado o conteúdo estipulado no artigo 75.^o-B, este dever de comunicação estipulado nos n.^{os} 1 e 2 recai apenas sobre o mandatário de candidatura, portanto, procedeu-se à respectiva alteração na versão final da proposta de lei, e juntaram-se os dois números num único.

⁴⁷ O n.^o 2 deste artigo estipula o seguinte: *Os candidatos têm direito a dispensa do exercício das funções privadas a partir da data da apresentação da candidatura.*



M. [Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

Artigo 188.º-C - Actos ilícitos relacionados com o dever de declaração

Este artigo corresponde ao artigo 188.º-A da versão inicial da proposta de lei.

Por razões de sistematização, a versão final da proposta de lei sofreu ajustamentos, mas o respectivo conteúdo não sofreu alterações.

Artigo 206.º - Direito subsidiário

Este artigo manteve-se igual na versão inicial e na versão final da proposta de lei. Na alínea 1) clarifica-se que ao ilícito eleitoral previsto no capítulo X aplica-se, subsidiariamente, o Código Penal e o Código de Processo Penal. A norma estipulada na alínea 2) é parecida com a do artigo 47.º da lei em vigor. A Comissão manifestou a sua concordância. Por razões de natureza técnico-legislativa, o artigo 5.º da versão final da proposta de lei revoga o artigo 47.º da lei em vigor.

31. Artigo 4.º - Alteração de sistemática da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau

A versão final da proposta de lei elimina o regime de apoiante da candidatura, e atendendo ao aditamento de alguns artigos devido à alínea 8) do artigo 6.º da lei em vigor, o n.º1 da versão inicial deste artigo sofreu alterações.

32. Artigo 5.º - Actualização de referências

A versão inicial da proposta de lei não previa este artigo, e segundo a



N. m. as Tony
[Signature]
[Signature]
[Signature]

eleição da sexta Assembleia Legislativa, o que significa que os membros da Comissão Eleitoral da Sexta Assembleia Legislativa têm de ser nomeados e têm de tomar posse durante este ano. Assim sendo, é necessário que a presente lei entre em vigor no corrente ano.

Nos termos do n.º2, o artigo 1.º produz efeitos a partir do primeiro dia da 6.ª legislatura da Assembleia Legislativa. Por outras palavras, o estipulado do artigo 1.º, isto é, o n.º6 aditado ao artigo 4.º da Lei n.º3/2001, não é aplicável aos deputados da presente legislatura da Assembleia Legislativa.

36. Ajustamentos de natureza técnico-legislativa

Por fim, é de ilustrar que, para além dos aspectos acima referidos, tendo em consideração a uniformização técnico-legislativa e o formato da proposta de lei, a Comissão procedeu ainda à melhoria das epígrafes de alguns dos artigos e da redacção de vários artigos, portanto, a versão final, tanto em chinês como em português, sofreu ajustamentos, sem no entanto ter sido alterado o seu conteúdo substancial.

V

Conclusões

37. A Comissão, apreciada e analisada a proposta de lei, conclui o seguinte:

1) É de parecer que a proposta de lei reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário; e,

2) Sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem



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

ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, 9 de Dezembro de 2016.

A Comissão

Chan Chak Mo
(Presidente)

Siu Chi Wai
(Secretário)

Fong Chi Keong

Chui Sai Cheong

Ng Kuok Cheong

ms

ky

JB



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

Tong
W
Z
N

Mak Soi Kun

Tong Io Cheng

Leong Veng Chai

Chan Hong

Si Ka Lon