



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

Nota Justificativa

Alteração à Lei n.º 3/2001 – Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau (Proposta de lei)

I. Introdução

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por 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 Macau, e após ter analisado 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, doravante designada por CAEAL, as opiniões e as sugestões apresentadas pelo Comissariado Contra a Corrupção e pelo Ministério Público, considera que é o momento para aperfeiçoar as disposições da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por Lei Eleitoral. Procedeu-se a uma consulta pública sobre a Revisão da Lei Eleitoral, no período compreendido entre 7 de Maio e 5 de Junho de 2016. Para auscultar as opiniões de todos os sectores da sociedade, o Governo da RAEM efectuou os trabalhos de divulgação da consulta através de meios sociais, televisão, rádio, publicidade e notas de imprensa, e criou um correio 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 estava disponível em vários locais, onde foram distribuídos mais de 4000 exemplares; o documento também estava 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



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

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 SAFF já elaborou o relatório final da consulta para dar a conhecer o modo como decorreu a consulta pública.

II. Objectivos legislativos

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.

III. Aspectos essenciais da iniciativa legislativa

1. Melhoría da regulamentação das actividades de campanha eleitoral

1.1. 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).



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

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.

1.2. Introdução do dever de comunicação das actividades de propaganda 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.



1.3. 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.

1.4. 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 de Macau, o número de pessoas inscritas nos cadernos de



澳門特別行政區政府
Governho da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

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).

1.5. 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).

2. Reforço do combate ao ilícito eleitoral

2.1. 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).



2.2. 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).

2.3. Introdução do dever de declaração das pessoas colectivas e do candidato

A proposta de lei prevê o aditamento à Lei Eleitoral de um regime 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.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

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.

2.4. 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. Aperfeiçoamento dos trabalhos do órgão eleitoral

3.1. 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).

3.2. 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).



3.3. 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 SAFP, antes da decisão final, notifica o mandatário da comissão da 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).

3.4. 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 SAFP, 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. Aperfeiçoamento dos requisitos para a candidatura e das disposições sobre a incompatibilidade dos deputados

4.1. 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 SAEP publica, no prazo de três dias a contar da publicação da 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 SAEP 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 SAEP restitui ao mandatário da candidatura o montante do depósito (n.º 1 e n.º 3 do artigo 47.º).

4.2. 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).



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

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.

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.