



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

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including 'A', 'L', 'M', and 'V'.

2ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 3/III/2008

Assunto: Proposta de lei intitulada «Alteração à Lei n.º 3/2004 'Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo'»

I

INTRODUÇÃO

1. A proposta de lei identificada em epígrafe foi apresentada pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau, esta doravante RAEM, tendo sido admitida, nos termos da alínea c) do artigo 9.º do Regimento da Assembleia Legislativa, por Despacho n.º 303/III/2008 da senhora Presidente da Assembleia Legislativa, datado de 13 de Maio do corrente ano de 2008 tendo sido distribuída nesta mesma data.

2. Em reunião plenária realizada no dia 30 de Maio, a proposta de lei agora em análise foi apresentada e debatida na generalidade tendo merecido a aprovação formal também na generalidade. Por despacho da Senhora Presidente da Assembleia Legislativa, n.º 336/III/2008, de 30 de Maio, foi a sobredita proposta de lei distribuída a esta Comissão para «feitos de exame e emissão de parecer», até ao dia 31 de Julho de 2008. Posteriormente a



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

2
Lau
A
N

Comissão, atendendo à complexidade jurídica e política da proposta de lei e à sobrecarga geral de processos legislativos que decorrem na Assembleia Legislativa e criação de comissões eventuais que integram membros desta 2.ª Comissão, solicitou uma prorrogação daquele prazo, a qual foi deferida tendo aquele prazo sido prorrogado até 30 de Setembro pela senhora Presidente, através do Ofício no.436/D84/ III/GPAL/2008.

3. Dava-se deste modo por concluída esta primeira fase da tramitação formal do processo legislativo, passando-se, destarte, a um momento seguinte com a intervenção da Assembleia Legislativa centrada agora na comissão especializada competente.

4. A Comissão reuniu formalmente nos dias 10 e 26 de Junho, 2, 11, 16 e 23 de Julho e 7 e 15 de Agosto para análise aturada da proposta de lei tendo contado com a presença de diversos representantes do Governo, sob a liderança da senhora Secretária para a Administração e Justiça, Dr.ª Florinda Chan, em três dessas reuniões, as de 2, 11 e 23 de Julho.

Nestas reuniões integraram a comitiva do Executivo os seguintes elementos: o senhor Dr. José Chu, Director dos Serviços de Administração e Função Pública, a senhora Dr.ª Chu Lam Lam, Coordenadora do Gabinete para a Reforma Jurídica, o senhor Dr. António Marques da Silva, Assessor do Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça, o senhor Dr. Chio Heong Ieong, Assessor do mesmo Gabinete, o senhor Dr. Fong Soi Tong, também assessor do mesmo Gabinete, a senhora Dr.ª Vera Ferreira Ribeiro, Chefe do Departamento Técnico-Jurídico dos Serviços de Administração e Função Pública e o senhor Dr. Pedro Wong, Chefe, substituto, da Divisão de Apoio Técnico-Eleitoral da mesma direcção de serviços.



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

3
A
Lao
N.

5. Para além das referidas reuniões formais cabe mencionar ainda que, ao nível da discussão técnico-jurídica, foram mantidos contactos regulares entre a assessoria desta Assembleia e do Governo culminados com uma reunião de índole técnica realizada no dia 8 de Agosto com vista à introdução de ajustamentos e benfeitorias técnicas e de redacção formal de vários preceitos.

6. Os membros da Comissão, e bem assim outros Deputados, nomeadamente a senhora Presidente da Assembleia Legislativa, analisaram, debateram e pronunciaram-se sobre a Proposta de Lei em apreço, cuja análise suscitou um amplo conjunto de questões técnicas e políticas – e, incidentalmente, foram analisados e debatidos alguns preceitos normativos vigentes que não sendo objecto de alteração na primeira versão da proposta de lei se revelaram, afinal, merecedores de ponderação nomeadamente pela sua interconexão com normas objecto de modificações. Das reuniões acima referidas e de memorandos elaborados no âmbito da assessoria e, bem assim, de documentos técnicos elaborados por representantes do Executivo, resultou a dilucidação de várias questões e a apresentação pelo Governo de uma versão alternativa da referida Proposta de Lei – entregue em 11 de Agosto do corrente – a qual acolhe, parcialmente, as posições desta Comissão.

Ao jeito de síntese antecipatória é mister sublinhar que é entendimento da Comissão que a versão final do articulado da proposta de lei em apreciação se acha substancialmente melhorado por referência à versão original.

Destarte, as referências aos diversos artigos da proposta de lei que serão feitas ao longo deste Parecer terão como base a nova versão do articulado salvo menção expressa em sentido diverso.



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

4
Am
Lan
M
A

7. À Comissão aprez registrar que ao longo deste processo legislativo, sem embargo das complexas questões de natureza técnico-jurídica e outras de índole políticas «em jogo», encontrou da parte dos representantes do Governo espírito de colaboração e vontade de prestação de esclarecimentos, orais e escritos, independentemente das posições, a final, sufragadas irem de encontro aos anseios da Comissão.

II

APRESENTAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

8. Nada melhor do que recorrer às palavras próprias da Nota Justificativa que acompanha a proposta legislativa para se apresentar esta. Comece-se, com obséquio pelo pleonasmio, pelo início, isto é pelos antecedentes legislativos directos do novo pacote legislativo eleitoral do qual a presente proposta de lei é parte integrante do tríptico.

«A fim de promover, de forma segura, o desenvolvimento do regime político previsto na Lei Básica e concretizar plenamente os princípios “um país, dois sistemas” e “Macau governado pelas suas gentes”, a Assembleia Legislativa da RAEM elaborou em 2000, 2001 e 2004, respectivamente, a Lei do Recenseamento Eleitoral, a Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa e a Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo, que vieram a constituir não só uma estrutura relativamente completa do sistema das leis eleitorais locais, mas também os fundamentos relativamente sólidos para o desenvolvimento do sistema político democrático de Macau.»



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

5

9. Apresentado o enquadramento da memória legislativa prossegue então a mesma Nota Justificativa, «*Em 2009, irão ser realizadas no mesmo ano as eleições para o terceiro Chefe do Executivo e para a constituição da quarta Assembleia Legislativa. Para garantir a realização, sem obstáculos, das duas eleições, a RAEM está a envidar esforços para o aperfeiçoamento dos trabalhos da eleição do Chefe do Executivo a ter lugar em 2009. Em estrito cumprimento da Lei Básica incluindo os seus anexos, foram ouvidas, de forma activa e em larga escala, as opiniões e sugestões dos diversos sectores da sociedade, pretendendo assim tratar adequadamente as matérias sujeitas a revisão e responder aos anseios genéricos verificados na sociedade.*». Adiante se informando que «*O Governo da RAEM procedeu, entre 28 de Fevereiro e 31 de Março do corrente ano, à consulta publica junto dos sectores da sociedade sobre a revisão das três leis eleitorais, incluindo a Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo.*», dando-se notícia que nesse processo de consulta foi recebido grande número de opiniões e sugestões, as quais «*servem positivamente como referência para o Governo poder compreender mais claramente os desejos e as opiniões da população em geral e, em consequência, poder redigir rigorosamente e de forma prudente, o articulado, bem como para poder elevar, de forma científica, a eficácia e a razoabilidade das matérias sujeitas a revisão.*».

Afirmando-se de seguida que «*Da análise das opiniões apresentadas feita detalhadamente, pode concluir-se que as pessoas provenientes de diferentes sectores da sociedade aceitam, de modo genérico, os pontos da revisão das leis eleitorais apresentadas pelo Governo da RAEM.*» para se concluir «*que as opiniões manifestadas apontam predominantemente para o apoio, de forma afirmativa, aos trabalhos centrados no “esforço para elevar a qualidade das eleições e promover solidamente a democracia”.* São estes, no momento actual, os pontos mais importantes no âmbito dos trabalhos do regime político.».



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

6
f. 1
Luo
14
N. 1
17

10. Avançando para o plano dos princípios legislativos a Nota Justificativa assume o seguinte:

«A proposta é enformada pelos seguintes princípios e concepções:

- 1) *Reforço da competência da Comissão de Assuntos Eleitorais do Chefe do Executivo (CAECE);*
- 2) *Reforço da fiscalização do financiamento da campanha eleitoral;*
- 3) *Aperfeiçoamento das disposições relativas às eleições para os membros da Comissão Eleitoral e para o cargo de Chefe do Executivo;*
- 4) *Uma maior regulamentação de uma eventual situação de vacatura;*
- 5) *Reforço do combate à corrupção nas eleições.»*

A Comissão aproveita o ensejo para manifestar, desde já, a sua concordância genérica com os supra vertidos princípios enquadrantes.

11. Com maior detalhe a Nota Justificativa desenvolve posições relativamente, entre outras, ao reforço da competência da Comissão de Assuntos Eleitorais do Chefe do Executivo, o reforço da regulamentação sobre o financiamento dos candidatos às eleições para o cargo do Chefe do Executivo, a possibilidade de utilização de equipamento informático no escrutínio, a natureza urgente dos procedimentos decorrentes do cumprimento da Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo e o reforço do combate à corrupção eleitoral e agravação da pena do acto ilícito nas eleições.

Para uma mais profunda análise das motivações legislativas e soluções preconizadas remete-se para o conteúdo da Nota Justificativa que se vem citando¹.

¹ Em especial pp. 3 a 11.



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

7 ja
Luo / An
N. 25
4
A

12. Como se pode desde já perceber está-se perante uma alteração legislativa – de alguma profundidade é vero – a uma lei vigente e não à elaboração de uma lei *ex novo*² pelo que será de utilidade perscrutar o que então foi referido pela Assembleia Legislativa a propósito da aprovação da Lei n.º 3/2004 '*Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo*', recorrendo-se para tal desiderato ao parecer da comissão especializada como fonte privilegiada.

Com efeito, em apreço estava a análise da primeira lei eleitoral do Chefe do Executivo, edificada de raiz e apresentando-se não como um projecto esparso – característico de intervenções legislativas de mera alteração – mas sim englobante e exaustivamente construído. Daí se empreendendo e compreendendo uma análise em sede de Comissão também ela de natureza mais exauriente e globalizadora propiciando desta sorte uma visão de conjunto sobre o fenómeno eleitoral relativo ao mais alto cargo da Região.

A 2ª Comissão Permanente no seu Parecer n.º 2/II/2004, fazendo apelo à Nota Justificativa que acompanhava a proposta de lei de 2004, afirmava o seguinte «*Para regulamentar o acto eleitoral do Chefe do Executivo e garantir que o mesmo decorra segundo os princípios da igualdade, da justiça, da transparência, da democracia e da honestidade, o Governo apresenta à Assembleia Legislativa a presente proposta de lei intitulada "Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo". A presente proposta de lei que visa regular a constituição da Comissão Eleitoral e a eleição do Chefe do Executivo é elaborada de acordo com o disposto na Lei Básica e no seu Anexo I, tendo ainda em conta a legislação*

² Cfr. no entanto «*A proposta sugerida que vai substituir a actual Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo*», Nota Justificativa, p. 3.



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

eleitoral vigente, as experiências colhidas aquando da eleição do primeiro Chefe do Executivo, conjugadas com as especificidades locais »³.

13. Prosseguindo o acompanhamento do mesmo parecer «Ao ser chamada a intervir nesta matéria, a Assembleia Legislativa tem consciência da relevância que este diploma legislativo assume para a estrutura política da Região. Por um lado, porque concretiza o alto grau de autonomia concedido à RAEM pela Lei Básica, uma vez que é à Região que compete aprovar uma lei eleitoral que regule aspectos específicos da metodologia eleitoral para a escolha do Chefe do Executivo, nos termos conjugados do artigo 47.º e do Anexo I da Lei Básica. Por outro lado, porque o Chefe do Executivo assume no sistema político vigente uma primazia face aos demais órgãos, o que faz com que o método para a sua escolha seja particularmente importante, tanto mais que tal método pode ser visto como um aferidor de princípios importantes, tais como o de "Macau governado pelas suas gentes" ou os "da democracia e da abertura", estes últimos expressamente mencionados no parágrafo 1.º do n.º 3 do Anexo I da Lei Básica.»⁴.

14. Quanto ao modelo de escolha do Chefe do Executivo foi este, na sua configuração geral, definido pela Lei Básica, como adiante melhor se recordará. Por outro lado, a opção pela constituição de um «colégio eleitoral visa, perante a realidade política e social da RAEM, assegurar que o Chefe do Executivo é eleito por um órgão que represente a diversidade de interesses da sociedade local. A ideia subjacente à proposta de lei, que colheu aprovação da maioria dos Deputados aquando da sua votação na generalidade em Plenário,

³ Parecer n.º 2/II/2004, 2ª Comissão Permanente p. 3.

⁴ Idem, p. 4.



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

assenta na concepção segundo a qual o sufrágio indirecto é um método adequado para cumprir o requisito de democraticidade na eleição do Chefe do Executivo.⁵».

E, recorrendo a citação, afirma-se no Parecer, «o gradual desenvolvimento político [da RAEM] é uma estratégia relativamente segura e não há forma de descrever esta abordagem como 'conservadora'. Pelo contrário, o propósito desta abordagem é o futuro desenvolvimento e progresso de [Macau]. Para além de que, dado que a implementação pela [RAEM] da política 'um país, dois sistemas' é algo inteiramente novo, devemos actuar com cautela e avançar gradualmente na questão do desenvolvimento político.»⁶.

15. De seguida recordava-se que «O Anexo I da Lei Básica faz uma primeira delimitação dos sectores que compõem a Comissão Eleitoral e a distribuição dos 300 membros por esses sectores..». E, adiante depois de dar conta da distribuição dessas três centenas de membros pelos vários sectores, afirmava-se, «A proposta de lei, porém, faz uma segunda delimitação, criando subsectores dentro dos sectores previstos na Lei Básica e fazendo a distribuição do número de membros dos sectores pelos subsectores que os compõem.»⁷.

16. O Parecer que temos vindo a acompanhar debruça-se com alguma detenção sobre vários outros assuntos de relevo como, exemplificativamente, a questão da capacidade eleitoral activa na eleição do Chefe do Executivo, ou seja, a questão de quem pode eleger o dirigente máximo da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da

⁵ Ainda o mesmo parecer da 2.^a Comissão, pp. 5 e 6. e para o qual se remete para mais detalhes e repositório de visões distintas sobre estes relevantes e controvertidos assuntos.

⁶ XIAO WEIYUN, *One Country, Two Systems - An account of the drafting of the Hong Kong Basic Law*, Peking University Press, Pequim, 2001, p. 242.

⁷ Parecer n.º 2/II/2004, 2.^a Comissão Permanente p. 7. Nas páginas posteriores analisa-se esta e outras questões conexas mais detalhadamente.



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

10

China, a capacidade eleitoral passiva, isto é, quem pode ser eleito para esse cargo particularmente as condições de elegibilidade e as inelegibilidades (ou impedimentos), a situação de incompatibilidade, ou seja, a impossibilidade de exercício simultâneo de dois cargos ou funções, as regras relativas à campanha eleitoral – considerando-se a propósito que o regime previsto consagra um adequado conjunto de regras destinadas a assegurar a justiça do processo eleitoral e a igualdade de oportunidades entre todos os candidatos - a eleição da Comissão Eleitoral, nomeadamente tendo em particular consideração a questão relativa à capacidade eleitoral activa, ou seja, quem pode eleger os representantes do respectivo sector⁸.

17. Como se afirma no Parecer a que vimos recorrendo, a Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo vem compor a estrutura básica do Direito Eleitoral da RAEM, entendido este como o «*sistema regulador da eleição política, como conjunto de normas e instituições que disciplinam todos os processos eleitorais políticos*»⁹, e que abrange, para além das suas, normas constantes da Lei Básica, da Lei do Recenseamento Eleitoral (Lei n.º 12/2000 e em processo legislativo de alteração) e do Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa (Lei n.º 3/2001, igualmente em processo legislativo de alteração). Esta pertença a um *jus commune*¹⁰ explicará, por certo, o actual pacote legislativo simultâneo e aconselhará a procura de soluções idênticas para questões idênticas que se surpreendem nos três articulados em apreciação neste momento na Assembleia Legislativa no âmbito do referido Direito Eleitoral.

18. Em sede de remate da apreciação genérica do diploma de 2004 afirmava a Comissão «*Por fim, em jeito de conclusão preliminar, a Comissão é de parecer que a proposta de lei em análise contém os mecanismos necessários para, no actual*

⁸ *Idem*, pp. 10 e seguintes, com interesse e desenvolvimento pelo que para aí se remete.

⁹ JORGE MIRANDA, *Estudos de Direito Eleitoral*, Lex, Lisboa, 1995, p. 148.

¹⁰ De resto, expressão desta comunhão pode ser reafirmada por exemplo na *Colectânea de Legislação Eleitoral* editada pela Assembleia Legislativa.



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

11

enquadramento político-constitucional da RAEM, desenvolver o direito eleitoral local no sentido de o tornar mais adaptado à realidade social de Macau e consagrar um regime eleitoral que proporcione a eleição do responsável máximo da RAEM em condições de justiça e democracia. Sem prejuízo, contudo, de eventuais desenvolvimentos e aperfeiçoamentos futuros de tal regime eleitoral, dentro dos limites previstos na Lei Básica.»¹¹.

19. Cumpre prosseguir e proceder ao enquadramento normativo e de sistema e seus princípios, nas suas várias dimensões, da matéria objecto da proposta de lei em apreço.

Estabelece a Lei Básica as seguintes normas superiores, as quais, por comodidade de referência, aqui se reproduzem:

«Artigo 26.º

Os residentes permanentes da Região Administrativa Especial de Macau têm o direito de eleger e de ser eleitos, nos termos da lei.».

E, de uma outra perspectiva, concretizadora¹² do princípio fundamental acabado de citar:

¹¹ Parecer ult. cit. p. 25.

¹² As outras concretizações encontram-se fundamentalmente nos artigos 68.º «(...) A Assembleia Legislativa é constituída por uma maioria de membros eleitos. A metodologia para a constituição da Assembleia Legislativa é a definida no Anexo II: «Metodologia para a Constituição da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau», e 21.º «Os cidadãos chineses de entre os residentes da Região Administrativa Especial de Macau participam na gestão dos assuntos do Estado, nos termos da lei.. Os cidadãos chineses de entre os residentes da Região Administrativa Especial de Macau elegem localmente os deputados da Região à Assembleia Popular Nacional para participar nos trabalhos do órgão supremo do poder estatal, de acordo com o número de assentos e o método de selecção determinados pela Assembleia Popular Nacional.». Como afirma YASH GHAI, a Lei Básica consagra três formas principais de representação com envolvimento de processos eleitorais, para a ANP, Chefe do Executivo e Assembleia Legislativa, *Hong Kong's New Constitutional Order*, Hong Kong, 1997, p. 230.



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

12

«Artigo 47.º

O Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau é nomeado pelo Governo Popular Central, com base nos resultados de eleições ou consultas realizadas localmente.

A metodologia para a escolha do Chefe do Executivo é a prevista no Anexo I «Metodologia para a Escolha do Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau.».

Por seu turno, o supra referido Anexo I, Metodologia para a Escolha do Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau, consagra o seguinte:

« 1. O Chefe do Executivo é eleito, nos termos desta Lei, por uma Comissão Eleitoral amplamente representativa e nomeado pelo Governo Popular Central.

2. A Comissão Eleitoral é composta por 300 membros dos seguintes sectores:

Industrial, comercial e financeiro 100

Cultural, educacional, profissional e outros 80

Do trabalho, serviços sociais, religião e outros 80

Representantes dos deputados à Assembleia Legislativa e dos membros dos órgãos municipais, deputados de Macau à Assembleia Popular Nacional e representantes dos membros de Macau no Comité Nacional da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês 40.

O mandato da Comissão Eleitoral tem a duração de cinco anos.

3. A delimitação dos sectores, as organizações em cada sector que podem seleccionar membros da Comissão Eleitoral e o número de membros indigitados por aquelas



organizações são definidos por uma lei eleitoral feita pela Região Administrativa Especial de Macau com base nos princípios da democracia e da abertura.

Os agrupamentos legalmente determinados nos vários sectores elegem, por si próprios, os membros da Comissão Eleitoral, de acordo com o número de assentos que lhes sejam atribuídos e a metodologia eleitoral estabelecida pela lei eleitoral.

Os membros da Comissão Eleitoral votam a título pessoal.

4. Os candidatos ao cargo de Chefe do Executivo podem ser apresentados conjuntamente por pelo menos 50 membros da Comissão Eleitoral. Cada membro pode propor um só candidato.

5. A Comissão Eleitoral elege, com base na lista dos candidatos propostos e por escrutínio secreto baseado no regime de um voto por pessoa, o Chefe do Executivo a ser designado. A metodologia eleitoral específica é definida pela lei eleitoral.

6. O primeiro Chefe do Executivo é escolhido de harmonia com a «Decisão da Assembleia Popular Nacional relativa à Metodologia para a Formação do Primeiro Governo, da Primeira Assembleia Legislativa e dos Órgãos Judiciais da Região Administrativa Especial de Macau».

7. Se for necessário alterar a metodologia para a escolha do Chefe do Executivo em 2009 e nos anos posteriores, as alterações devem ser feitas com a aprovação de uma maioria de dois terços de todos os deputados à Assembleia Legislativa e com a concordância do Chefe do Executivo, devendo o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional ser informado dessas alterações, para efeitos de ratificação.»

20. Num primeiro momento, como se lê no Parecer da Comissão Permanente que se vem usando, «a Lei Básica parece admitir dois métodos de escolha do Chefe do Executivo quando prevê, no parágrafo 1.º do artigo 47.º, que o Chefe do Executivo 'é nomeado pelo Governo Popular Central, com base nos resultados de eleições ou consultas realizadas localmente'. No entanto, o Anexo I opta pelo método electivo, determinando que o Chefe do



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

14

Executivo seja eleito por uma Comissão Eleitoral amplamente representativa (n.º 1), composta por 300 membros de vários sectores sociais (n.º 2).»¹³. Explanando este mesmo sentido imediatamente antes referido no citado Parecer, leia-se, nas palavras de IEONG WAN CHONG, «O candidato eleito para Chefe do Executivo deve ser nomeado pelo Governo Popular Central.»¹⁴.

21. Voltando agora à dimensão subjectiva do sistema eleitoral¹⁵ expressa no citado artigo 26.º da Lei Básica – afinal uma das normas habilitadoras da Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo, a par do Anexo I¹⁶ – é mister dispensar algumas palavras, pedidas de empréstimo. «Como refere o artigo, concede um direito político fundamental para ser exercido dentro da Região Administrativa Especial de Macau, como é o caso do direito de eleger o chefe do executivo e o órgão legislativo. O direito de eleger e de ser eleito constitui um direito político importante dos residentes de Macau».¹⁷

Ou, em palavras vertidas em documento desta Assembleia datado de 2004, «Ao nível dos princípios fundamentais do direito eleitoral consagrados na Lei Básica, importa destacar o direito de os residente permanentes da RAEM elegerem e serem eleitos.»¹⁸. Prossegue-se

¹³ Parecer n.º 2/II/2004, 2ª Comissão Permanente, p. 5. Veja-se ainda YASH GHAI, *Hong Kong's New Constitutional Order*, cit., pp. 231 e 232.

¹⁴ *Anotações à Lei Básica da RAEM*, Macau, 2005, p. 105.

¹⁵ JORGE MIRANDA/RUIMEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Coimbra, 2005, pp. 480 e 481, falam em «transposição para o plano subjectivo» de princípios fundamentais substantivos, os quais se vêm reflectidos em outros tantos direitos fundamentais.

¹⁶ Veja-se, por exemplo, afinando parcialmente pelo mesmo diapasão, na Lei n.º 3/2001, *Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa*, «A Assembleia Legislativa decreta, nos termos da alínea 1) do artigo 71.º e do n.º 2 do Anexo II da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, para valer como lei, o seguinte:». Ou, em outro contexto, Lei n.º 8/2005, *Lei da protecção de dados pessoais*, «No desenvolvimento dos regimes fundamentais estabelecidos pelos artigos 30.º, 32.º e 43.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, a Assembleia Legislativa decreta, nos termos da alínea 1) do artigo 71.º da mesma Lei Básica, para valer como lei, o seguinte:».

¹⁷ IEONG WAN CHONG, *Anotações à Lei Básica cit.*, p. 77 e p. 97.

¹⁸ Parecer n.º 2/II/2004, 2ª Comissão Permanente cit., p. 4. Este direito de participação política assume duas vertentes: o direito de sufrágio



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

15

afirmando que «Este direito de participação política assume duas vertentes: o direito de sufrágio que é a 'manifestação primeira do direito dos cidadãos de tomar parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do país, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos'¹⁹, aliás tal com é reconhecido pelo artigo 21.º, n.º 1, da Declaração Universal dos Direitos do Homem; e o direito de acesso aos cargos políticos electivos em condições de igualdade, que significa que a lei não pode estabelecer discriminações ilegais que condicionem a capacidade eleitoral passiva dos cidadãos. Importa salientar, contudo, que o próprio artigo 26.º da Lei Básica determina que tais direitos são exercidos "nos termos da lei", implicando esta ressalva que podem existir requisitos para o exercício de certos cargos, desde que necessários e adequados à sua natureza, tais como a idade mínima, o estatuto de residência permanente ou de nacionalidade. É, aliás, o que a própria Lei Básica prevê para certos cargos, nomeadamente para o cargo de Chefe do Executivo».²⁰

Esta abordagem centrada na consideração destas questões de natureza eleitoral como estando ancoradas em direitos fundamentais de cariz político e a tal dando relevo é, como se vê, recorrente e comum²¹.

22. Concluída a panorâmica das questões eleitorais no seu enquadramento *vis-à-vis* a Constituição *lato sensu* local, isto é na Lei Básica, importa assinalar agora normativos de natureza *jus-internacional* que para o caso relevam, para além da já citada Declaração Universal dos Direitos do Homem.

¹⁹ JORGE MIRANDA, *Estudos de Direito Eleitoral*, cit., p. 70.

²⁰ Parecer n.º 2/II/2004, 2ª Comissão Permanente cit., pp. 4 e 5.

²¹ Nesta mesma linha, para além dos já citados e entre tantos outros, com maior ou menor desenvolvimento, quanto a Macau em particular ou em análise geral, XIAO WEYUN, *Conferência sobre a Lei Básica de Macau*, pp. 124 e 125, GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 1998, p. 289, WANG ZHEN-MIN, *Um País, dois sistemas e a Lei Básica de Macau*, Assembleia Legislativa, 2008, p. 48, LUO WEIJIAN, *A Lei Básica – garantia importante dos direitos e liberdades fundamentais dos residentes de Macau*, Administração, 19/20, p. 107.



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

16

O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos²², nos termos em que se acha em aplicação na RAEM²³, estabelece o seguinte

«Artigo 25.º

Todo o cidadão tem o direito e a possibilidade, sem nenhuma das discriminações referidas no artigo 2.º e sem restrições excessivas:

- a) De tomar parte na direcção dos negócios públicos, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos;*
- c) De aceder, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do seu país.».*

Como se consabe, nos termos do artigo 40.º da Lei Básica, as normas do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos que sejam aplicáveis a Macau continuam a vigorar e são aplicadas mediante leis da Região Administrativa Especial de Macau mais se estabelecendo que 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.», donde a sua parametricidade face à legislação ordinária, não podendo destarte esta contrariar aquelas normas.²⁴

²² Adoptado em Nova Iorque, em 16 de Dezembro de 1966, tornado extensivo a Macau por Resolução da Assembleia da República n.º 41/92 e publicado no Boletim Oficial 52, de 1992 e afirmada a continuação da aplicação na RAEM por notificação da RPC ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas, na sua qualidade de depositário do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, como se publicita por Aviso do Chefe do Executivo n.º 16/2001.

²³ Veja-se a Notificação acima referida «A alínea b) do artigo 25.º do Pacto não se aplica na Região Administrativa Especial de Macau no que se refere à composição dos órgãos eleitos e ao método de escolha e eleição dos seus titulares, tal como se encontram definidos na Declaração Conjunta e na Lei Básica.», em sequência de estatuição semelhante feita em 1992 pela referida Resolução da AR, no seu artigo 3.º.

²⁴ Assim, por exemplo, IEONG WAN CHONG, *Anotações à Lei Básica cit.*, p. 93, salientando um efeito de múltipla garantia, ANTÓNIO KACHI, *As fontes do Direito em Macau*, Macau, 2006, pp. 416 e seguintes.



17

[Handwritten signatures and initials]

III APRECIACÃO GENÉRICA

23. Importa agora proceder a uma apreciação genérica sobre a proposta de lei em apreciação e, nesta conformidade, afirmar que, na generalidade, a política legislativa expressa, tal como já antes visto, e as alterações que em sua consequência foram desenhadas e projectadas pelo proponente do articulado, foram acolhidas pela Comissão umas, ao passo que outras o foram pela maioria dos membros da Comissão.

É mister afirmar que tal juízo genericamente positivo – e sem seu prejuízo - não impediu contudo que, no âmbito do exame na especialidade levado a cabo pela Comissão, se registassem dúvidas, discordâncias e sugestões de alteração às normas originariamente propostas²⁵.

24. Pela sua relevância procede-se, de seguida, à inventariação e dilucidação de algumas das questões que mereceram um debate mais profundo. São elas, de um modo sucinto, sem prejuízo de outras e com referência à proposta original, as seguintes:

- composição da CAECE, artigo 2.º;
- orientações eleitorais da CAECE, artigo 3.º;
- capacidade e idade dos membros da Comissão Eleitoral, artigos 9.º e 20.º;
- recurso a sorteio e à não efectivação de actos eleitorais, artigos 13.º, 24.º, 29.º, 31.º, 60.º,

²⁵ O conjunto de dúvidas, discordâncias e sugestões, de natureza bem diversa, políticas ou técnicas, de fundo ou de mera forma, apresentadas quer em sede de reuniões, quer em memorandos da assessoria da AL ascendeu a cerca de sete dezenas no seu cômputo.



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

18
Cao
Am
Am
N
D
v
A

- exercício obrigatório de funções, artigo 27.º,
- regime de punição da tentativa, artigo 110.º;
- crimes eleitorais, diversos artigos,
- casos de atenuação de punição e de não punição, artigo 108.ºA.

25. Pode adiantar-se desde já que, relativamente às questões supra identificadas, a maioria delas conheceu alterações de relevo no texto do articulado indo ao encontro das sugestões da Comissão, fruto da boa colaboração encetada, outras sofreram algumas alterações que, parcialmente, acolheram as posições da Comissão ao passo que uma delas não viu qualquer alteração em sentido conforme ao entendimento de alguns membros.

26. Composição da CAECE, artigo 2.º, n.º 1, alínea 2.

A alteração que se preconizava para a composição da CAECE mereceu muitos reparos por parte da grande maioria dos membros da Comissão os quais, *brevitatis causa*, não aceitavam uma composição pré determinada com recurso a pessoas provenientes de entidades cuja principal função e conhecida faceta é o combate ao crime. Com efeito, atente-se no articulado da proposta de lei original:

«2) Os vogais são seis, nomeados de entre residentes permanentes da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM, de reconhecida idoneidade, sendo obrigatoriamente um delegado do procurador e um representante do Comissariado Contra a Corrupção, com excepção dos titulares dos principais cargos, dos membros do Conselho Executivo e dos deputados à Assembleia Legislativa.»



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

19

Ora, muitos Deputados desta Comissão – identicamente em outra Comissão na análise de preceito símile na proposta de lei relativa às eleições para a Assembleia Legislativa – simplesmente não se conformaram com o labéu aposto e com o manto da desconfiança que se ancoraria a quem se dedica à causa pública. É que, ainda que a intenção do proponente não seja aquele labéu ou aquela desconfiança certo é que, a leitura da norma, comportaria essa interpretação. Ademais, cabendo aquelas entidades o combate ao crime então elas deverão intervir sim nesse momento e não em antecipação por participação num órgão administrativo a qual redundaria numa promíscua confusão entre «organizador» de eleições (CAECE) e «policia» de eleições.

Como referido em outra instância, «*não se entende, nem se justifica mesmo em nome do combate à fraude eleitoral, que a composição de uma Comissão como esta haja de ser parcialmente pré-definida. Porquê? Quer se goste, quer não, a indicação por lei de proveniência de membros do MP e do CCAC, inculcará um eventual juízo de desconfiança face às entidades envolvidas na nomeação. Não era esta, com certeza, a intenção do legislador.*»²⁶.

A este propósito escreveu-se no âmbito de outra Comissão permanente que «... *merece uma séria ponderação. O combate à corrupção eleitoral não pode autorizar que a composição da CAEAL fique antecipadamente definida. De resto, esta norma constitui um embaraço político para o Chefe do Executivo, porque vai implícito no normativo que o legislador não confia que o Chefe do Executivo possa escolher adequadamente 7 «cidadãos de reconhecida idoneidade», daí que resolva dar-lhe pistas obrigatórias. Para mais a aceitação deste normativo corresponde a admitir que a legitimidade das últimas eleições*

²⁶ Memorando preliminar, Proposta de lei intitulada «Alteração à Lei n.3/2004, Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo», do assessor PAULO CARDINAL.



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

20

para a AL ficou posta em causa, tanto assim que agora se corrige a composição da CAEAL.»²⁷.

Por um lado não faz qualquer sentido pré determinar uma composição de um órgão, daí manietando o poder dos envolvidos na nomeação e, por outro lado, se esse for o desejo de quem participa do processo de constituição, não há impedimento legal para nomeação de membros do MP, do CCAC ou de qualquer outra entidade, verificado que esteja o requisito geral legal de «reconhecida idoneidade», para além do da residência permanente.

Quanto ao aumento do número de membros da CAECE, de cinco para sete, a Comissão não manifestou qualquer discordância.

Debatido que foi o preceito e expostas as razões dos Deputados, o Governo entendeu retirar a alteração proposta, indo pois de encontro às sugestões da Comissão, mantendo-se, desta forma, a redacção vigente, ou seja:

«2) Os vogais são quatro, nomeados de entre residentes permanentes da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM, de reconhecida idoneidade, com excepção dos titulares dos principais cargos, dos membros do Conselho Executivo e dos deputados à Assembleia Legislativa.»

Aproveita-se o ensejo para referir que quanto ao n.º 2, a alteração preconizada se achava desprovida de benfeitorias porquanto o texto vigente se apresenta melhor e mais adequado²⁸, pelo que o proponente retirou a proposta de alteração.

²⁷ Informação Preliminar, Alteração à Lei n.º 3/2001 “Lei eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau”, de autoria do assessor desta AL, PAULO TAIPA.

²⁸ Para mais desenvolvimentos, Memorando preliminar cit.



27. Orientações eleitorais da CAECE, artigo 3.º, alínea 3).

A proposta de lei apresentava a seguinte nova redacção, «3) Prestar esclarecimentos ou emitir orientações eleitorais com força vinculativa acerca das matérias relativas às eleições dos membros da Comissão Eleitoral e do Chefe do Executivo, podendo, na elaboração das orientações relativas à campanha eleitoral dos candidatos à Comissão Eleitoral, tomar-se como referência o disposto dos artigos 48.º a 55.º;».

A Comissão considerou que esta alínea 3 continha deficiências e suscitava dúvidas que mereciam ser dilucidadas. Na verdade, perguntava-se o que se deve achar por «orientações eleitorais com força vinculativa». Primeiro, há que presumir que essas orientações revistam natureza que se subsuma ao âmbito de competências da Comissão. Por outro lado, desconhece-se em Direito orientações com força vinculativa. Porquanto são uma contradição de termos. Haverá sim, por exemplo, instruções com força vinculativa ou decisões. Ademais, a utilização de «podendo» não faz sentido dado que se está a lidar com competências de um órgão e que são legalmente definidas. E, por ser assim, devem ser obedecidas. Por último, questionava-se a Comissão sobre que quer significar «tomar-se como referência». Qual é o alcance jurídico desta referência?²⁹

Por outro lado, como se deixou escrito em memorando antes citado³⁰, «esta redacção poderá levantar óbvias dúvidas quanto a possíveis situações de não observação de

²⁹ Idênticas dúvidas foram colocadas no âmbito da análise da 1.ª Comissão permanente a propósito de preceito similar, «Quanto à alínea 10) deste artigo, deparamos imediatamente com a figura das «orientações eleitorais com força vinculativa». O que é isto? Em Direito, em certas contagens, há ordens ou instruções. Orientações não se conhecem. Depois, pergunta-se, quais são os assuntos relativos às eleições para a AL? Parece que todos. Ora acontece que não se podem definir competências de órgãos, sobretudo especiais e temporários, com esta vaguidade assustadora. (...) À partida o poder de emitir instruções só pode ser tributário das matérias expressamente indicadas como constituindo as competências daquela Comissão. E se assim for, o texto do artigo 10.º não permite tal competência.», Informação Preliminar, Alteração à Lei n.º 3/2001 cit.

³⁰ Memorando preliminar cit.



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

22

orientações, que não o sendo no baptismo poderão afinal configurar-se como instruções ou decisões. Aliás, devemos mesmo apontar as nossas maiores dúvidas quanto a que possa, aqui, haver lugar à aplicação do crime de desobediência. Isto é, quer face ao tecido legal que vem cominado no Código Penal, artigo 312.³¹, quer quanto ao entendimento doutrinal comum³². Não bastam eventuais declarações de intenções (...) para que se desencante um crime de desobediência. Para mais, desobediência a simplesmente crismadas «orientações»³³».

³¹ Artigo 312.º

(Desobediência)

1. Quem faltar à obediência devida a ordem ou mandado legítimos, regularmente comunicados e emanados de autoridade ou funcionário competentes, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias se:

a) Uma disposição legal cominar, no caso, a punição da desobediência simples; ou

b) Na ausência de disposição legal, a autoridade ou o funcionário fizerem a correspondente cominação.

2. A pena é de prisão até 2 anos ou de multa até 240 dias nos casos em que uma disposição legal cominar a punição da desobediência qualificada.

³² Vide, por exemplo, LOPES DA MOTA, em *Jornadas de Direito Criminal*, volume II: «(...) as alterações normativas de fundo traduziram-se na actual al. b) do nº 1 do art. 348º, que impõe à autoridade ou funcionário a necessidade de fazerem a correspondente cominação da pena de desobediência (...), o que significa que, nesse caso, deverá ser incluída na ordem (...) ou mandado a indicação expressa, clara e inequívoca de que o não cumprimento da determinação será punível com a pena correspondente ao crime de desobediência.», LEAL-HENRIQUES/SIMAS SANTOS, *Código Penal de Macau*, 1997, pp. 896 e seguintes. Veja-se, como curiosidade em processo crime eleitoral, «Art. 347 do Código Eleitoral. Desobediência à execução de ordem do Juiz Eleitoral. Concurso formal. Condenação. Primeira conduta. A intimação efetivada por telefone não traduz meio idóneo para o fim de dar ciência da ordem. O termo 'imediate suspensão' demanda um juízo de valor dentro do campo de sua efetividade. A não-exibição da programação por 24 horas atendeu à ordem, não havendo que cogitar da vontade livre e consciente de desobedecer. Segunda conduta. Na intimação dirigida ao réu não houve menção ao texto que deveria ser veiculado. A inserção de caracteres que individualizam o motivo da suspensão das atividades não configura o crime de desobediência. Recurso provido.», Acórdão Nº 964/2003, Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais.

³³ Cfr. «orientações» com o conceito de «ordem», presente no enunciado normativo penal., Vide, ainda, entre tantos, «Em síntese, a violação do dever de obediência, preenchidos os demais elementos, só é punível como crime de desobediência se, em alternativa, estiver presente um dos seguintes requisitos: existir disposição legal que comine expressamente, no caso, a pena de desobediência, ou, na ausência desta, a autoridade ou funcionário fizerem a correspondente cominação» (página 425). E mais à frente, a propósito de norma bem mais incisiva que a do nº 2 do artº 854º – o artº 141º, nº 3, do CPP: “Dispondo a lei que o arguido deve ser advertido de que a falta de resposta o pode fazer incorrer em responsabilidade penal e não especificando que a punição da conduta se fará pelo crime de desobediência (caso em que a subsunção se faria pela al. a) do art. 348º do Código Penal), a alteração da estrutura típica do crime parece exigir que a advertência mencione expressamente a cominação da punição como desobediência (para integração na al. b) do preceito), sob pena de o crime não se verificar” (páginas 448 e 449).», Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, 0315814, de 12/03/2003. Ou, por exemplo, no Brasil, «O crime de desobediência (art. 330 do CPB) sempre pressupõe a presença de ordem inequívoca emitida por Funcionário Público, comunicada ao seu destinatário de forma legal», Superior Tribunal de Justiça, *Habeas Corpus* Nº 86.429 - SP (2007/0156548-8).



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

23

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.

É mister aduzir que questões como a observância do princípio da legalidade ou a circunstância de estas «orientações» poderem consubstanciar-se, em determinados casos, como possíveis intervenções restritivas de direitos fundamentais, aconselham a uma ponderação profunda sobre o assunto. Entre outras questões, saliente-se que poderia ficar ferida de dúvida a obrigatoriedade de instruções face a *terceiros*, isto é, por exemplo, candidatos, mandatários e meros eleitores, com um consequente esboroamento do espaço de aplicação do crime de desobediência qualificada³⁴.

As dúvidas e reservas desta Comissão assemelham-se às também dúvidas e reservas da comissão permanente que analisa a proposta de lei denominada «Alteração à Lei n.º 3/2001 “Lei eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau”», tendo o Executivo apresentado uma versão reformulada, a qual permite dar resposta a algumas das inquietações manifestadas no seio da Comissão, merecendo especial saliência e em síntese o seguinte:

- Substituição da denominação jurídica de orientações por instruções.

- Eliminação da parte final do preceito, «*podendo, na elaboração das orientações relativas à campanha eleitoral dos candidatos à Comissão Eleitoral, tomar-se como referência o disposto dos artigos 48.º a 55.º;*».

³⁴ Ver, por exemplo, a propósito da normação do Código Penal, «No adjetivo ‘devida’ estão implícitos os requisitos que a lei seguidamente aponta. Só é devida obediência a ordem ou mandado legítimos. Condição necessária de legitimidade é a competência in concreto da entidade donde emana a ordem...» E, mais adiante, «A ordem há-se provir de autoridade ou funcionário competente, ou seja, deve caber dentro das atribuições funcionais próprias (...) de quem a profere: naquele momento, naquela matéria e para aquele lugar.», CRISTINA LÍBANO MONTEIRO, in, *Comentário Conimbricense do Código Penal, Parte especial, T. III*, dir. Jorge Figueiredo Dias, Coimbra, 2001, pp. 351 e 354, respectivamente. Vide, ainda, LEAL-HENRIQUES/SIMAS SANTOS, *Código Penal de Macau*, 1997, ob. e loc. cit.



- Apresentação de um novo número no qual se estatui expressamente a cominação do crime de desobediência qualificada para quem não cumpra as instruções legais.

A Comissão, compreendendo as virtualidades que a competência de emissão de instruções por parte da CAECE encerra e tendo em consideração o conjunto de benfeitorias introduzido na versão final da proposta de lei não pode deixar de manifestar a sua concordância com o princípio e com várias das alterações introduzidas, não podendo no entanto deixar de assinalar, conforme o que vem sendo exposto, que pese embora o elencar de competências da CAECE feito pelo artigo 3.º, resta ainda uma significativa margem de dúvida quanto à verdadeira efectividade do preceito e das instruções por ausência de normas habilitantes concretas.

Aproveita-se o momento para assinalar que à alínea 9) foram introduzidos alguns melhoramentos de redacção.

28. Capacidade e idade dos membros da Comissão Eleitoral, artigos 9.º e 20.º.

Cumpre referir de imediato que a crítica feita ao artigo 9.º não resulta de qualquer alteração prevista na proposta de lei em apreciação mas outrossim na norma vigente plasmada no artigo 9.º, com ramificações em preceitos outros.

Com efeito, conforme escrito em *Alguns problemas suplementares sobre a proposta de lei intitulada «Alteração à Lei n.º 3/2004 'Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo'»*³⁵, a idade mínima de 21 anos que hoje se exige para se poder ser membro da Comissão Eleitoral não se compagina com o disposto no artigo 10.º o qual estabelece no seu número 1, «Os

³⁵ Elaborado pelo assessor desta AL, LIU DEXUE.



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

25

deputados de Macau à Assembleia Popular Nacional são membros por inerência.», sendo que os residentes de Macau de nacionalidade chinesa e com 18 anos de idade têm já capacidade eleitoral passiva para serem eleitos para a Assembleia Popular Nacional³⁶.

O Governo compreendeu a situação de possível conflitualidade normativa e concordou com a sugestão da Comissão tendo, para o efeito, introduzido as alterações competentes, as quais se traduzem basicamente na substituição do requisito dos 21 anos para os 18, nos artigos 9.º e 20.º.

29. Recurso ao mecanismo do sorteio e ao da não efectivação de actos eleitorais, artigos 13.º, 24.º, 29.º, 31.º, 60.º.

Em diversas situações ao longo da proposta de lei original surpreendem-se casos em que, ao invés da realização de um acto eleitoral propriamente dito se opta outrossim pela realização de um sorteio, por exemplo no artigo 60.º: «3) Quando num sector ou subsector exista mais do que um candidato com o mesmo número de votos no último lugar dos assentos atribuídos, o presidente da CAECE deve proceder ao sorteio para determinação do último candidato eleito.». Em outras situações opta-se pela não realização efectiva da eleição, por exemplo no artigo 24.º no seu número 6 da versão original estabelece-se «Em caso de vacatura de candidatura referida no n.º 1, os candidatos existentes são automaticamente eleitos nos termos previstos na alínea 1) do n.º 1 do artigo 60.º, não havendo lugar a votação;».

É de utilidade trazer a estas páginas algumas noções simples sobre estas matérias, as quais ajudarão a melhor compreender as questões em apreciação. Em causa estão modos de

³⁶ Para mais desenvolvimentos, *Alguns problemas suplementares sobre a proposta de lei cit.*



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

26

designação de titulares de órgãos sendo que se pode afirmar, de forma sucinta, que por eleição se pode entender «a escolha de alguém tendo por base um universo pluralista no colégio de votantes, assim como no conjunto dos candidatos apresentados³⁷» consubstanciando um dos modelos de «designação por efeito do Direito e da vontade³⁸», ao passo que o sorteio é uma designação por mero efeito do Direito, já não de uma vontade relevante, podendo definir-se como «a escolha de alguém fundada numa solução estatística, de entre um mais amplo leque de hipóteses possíveis³⁹.».

Tendo em consideração a originalidade e profundidade destas reformas relativas ao sorteio nada melhor do que tentar entendê-las recorrendo às palavras próprias do proponente. Assim, e em geral, afirma-se na Nota Justificativa:

«Para elevar a eficiência das eleições da Comissão Eleitoral e eliminar a incerteza da seguinte ronda de votação, propõe-se que o presidente da CAECE proceda ao sorteio no caso dos candidatos obterem o mesmo número de votos:

(1) Quando num sector ou subsector exista mais do que um candidato com o mesmo número de votos no último lugar dos assentos atribuídos, o presidente da CAECE deve proceder ao sorteio para determinação do último candidato eleito (al. 3) do n.º 1 do art.º 60.º).

(2) Para os demais candidatos que obtiverem o mesmo número de votos, o presidente da CAECE procede ao sorteio para determinar a ordem destes, de modo que possam substituir as eventuais vagas de acordo com a respectiva ordem; em caso de perda da qualidade dos membros da Comissão Eleitoral, os candidatos não eleitos podem substituí-los conforme a respectiva ordem (al. 4) do n.º 1 do art.º 60.º).

³⁷ JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, II, 2005, p. 1152.

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Ibidem.*



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

27

(3) *A lista de todos os membros da Comissão Eleitoral deve ser publicada pela CAECE, no prazo de 3 dias após a recepção da cópia da verificação do resultado das eleições dos membros da Comissão Eleitoral pelo TUI, devendo o presidente da CAECE proceder a sorteio antes da publicação da lista quando se verificarem as situações em que os candidatos obtenham o mesmo número de votos (al. 1) do n.º 1 do art.º 29.º).*».

A questão geral foi debatida em sede de Comissão tendo alguns membros apresentado dúvidas sobre o processo pelo qual agora se opta – se bem que em situações de complementariedade a um acto eleitoral em sentido próprio – tendo, no entanto acolhido, em geral, a posição veiculada pelo Executivo, razão pela qual as normas propostas se mantêm no seu essencial.

Todavia, por razões de reforço da imagem de seriedade que se pretende incutir qualifica-se expressamente que em todas as situações o sorteio é «público» alargando-se expressamente esta regra constante do artigo 13.º aos demais preceitos⁴⁰.

Por outro lado, cabe referir que a figura do sorteio sai alargada na proposta de lei revista porquanto no artigo 31.º, no seu n.º 2, alínea 1), passa-se também a prever a forma de sorteio e já não a de eleição suplementar tal qual vinha previsto na redacção original. Como de resto vinha explicitado na Nota Justificativa:

«(1) *Se a perda da qualidade de candidato for relativa aos membros da Comissão Eleitoral do 1.º sector, do 2.º sector e dos subsectores do trabalho ou dos serviços sociais do 3.º sector, a sua substituição é feita consoante o maior número de votos obtidos pelos outros candidatos não eleitos do sector ou subsector em causa; caso não haja candidato não eleito, não há lugar a substituição das vagas, devendo, contudo, estas, em caso da eleição em*

⁴⁰ Cfr. Memorando preliminar cit..



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

28

virtude da vacatura do cargo de Chefe do Executivo, ser preenchidas através de eleição suplementar (al. 1) do n.º 2 do art.º 31.º).».

Quanto à dita eleição automática – ver citados artigos 24.º e 60.º - é mister referir que já na lei vigente esse processo se acha previsto (alínea 1) do n.º 1 do artigo 60.º) sem embargo de alertar que «*Pode haver candidatos que, na votação, viessem a não merecer um único voto. Improvável? Com certeza. Impossível? Não.*»⁴¹.

30. Exercício obrigatório de funções, artigo 27.º.

A proposta de lei originalmente apresentada cominava, no que ao caso importa, a seguinte disciplina:

«Artigo 27.º

Exercício obrigatório das funções

1. *O exercício das funções eleitorais por membros de mesa, escrutinadores e outros trabalhadores designados pela CAECE, bem como a participação em actividades de formação são obrigatórios, com excepção do disposto no número seguinte.*

3. *Considera-se falta injustificada o não cumprimento, sem causa de justificação, do exercício das funções ou da participação nas actividades de formação, todas referidas no n.º 1, sem prejuízo da responsabilidade disciplinar a que houver lugar.»*

⁴¹ *Memorando preliminar cit.* A propósito de norma similar na proposta de lei relativa ao processo eleitoral para a Assembleia Legislativa afirmou-se «Artigo 24.º (Critério de eleição). O n.º 2 que se pretende editar é das normas mais chocantes que se podem desenhar em sede de direito eleitoral. É um claro desrespeito pela eleição material e, em particular, pelos deputados do sufrágio indirecto. Não há motivo técnico, financeiro, administrativo ou outro para semelhante aberração. É uma alteração que esta Assembleia Legislativa em respeito por si mesma não deve autorizar em nenhuma circunstância.», *Informação Preliminar, Alteração à Lei n.º 3/2001 cit.*



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

29
Handwritten notes and signatures on the right margin.

Houve quem houvesse questionado o alargamento de obrigatoriedade de exercício de funções a acções de formação considerando-o algo inusitado⁴², porventura excessivo e desproporcionado estritamente⁴³. Por outro lado ainda, como nada se diz, pergunta-se qual o âmbito ou universo de recrutamento de potenciais trabalhadores a designar?

O n.º 3 levanta várias dúvidas e algumas reservas foram manifestadas no decurso do debate da proposta de lei. Escreveu-se mesmo sobre a possibilidade de em causa poder estar a *«criação de uma dupla e inadequada penalização. Ou tripla. Senão, veja-se, aquele que não exercer as ditas funções pode arriscar-se a:*

- 1- Falta injustificada, mais,
- 2 – Responsabilidade disciplinar, mais,
- 3 – Crime do artigo 147.º»⁴⁴.

Para mais adiante se dizer, *«Acrece ainda a circunstância de, tratando-se de funcionário público, que se ache a exercer funções de cidadania – como qualquer outro cidadão - e não de funcionalismo público e fora, com certeza do seu normal conteúdo funcional, não pode, evidentemente estar sujeito ao regime disciplinar da função pública. É exorbitante. Viola, ou assim pode suceder, a proibição do excesso nas intervenções restritivas de direitos fundamentais, viola o ne bis in idem, a razoabilidade. O estatuto de funcionário público é isso mesmo, um estatuto, não um traço de marcação da sua capacidade civil nem da sua capacidade política e de cidadania.»*⁴⁵.

Os representantes do Governo entendendo não dever retirar totalmente o novo normativo que pretendem ver aprovados manifestaram contudo abertura e compreensão a

⁴² Em *Informação Preliminar, Alteração à Lei n.º 3/2001 cit.* perguntou-se *«Fará sentido a formação obrigatória para estas funções?»*, a propósito de preceito similar, artigo 57.º da proposta de Lei Eleitoral da AL.

⁴³ Para mais desenvolvimentos *Memorando preliminar cit.*

⁴⁴ *Memorando preliminar cit.*

⁴⁵ *Idem.* Ver ainda, para mais desenvolvimentos, *Memorando preliminar cit e Informação Preliminar, Alteração à Lei n.º 3/2001 cit.*



30
Cw
N.
AS
Z
G
A

algumas dúvidas e sugestões da Comissão tendo alterado o n.º 3 do artigo 27.º, dando conforto parcial às posições apresentadas no seio da Assembleia Legislativa. A redacção é que se segue:

«3. Pode ser instaurado procedimento disciplinar contra quem falte injustificadamente às actividades de formação referidas no n.º 1.»

Acrescente-se que o n.º 4 foi também objecto de introdução de alguns ajustamentos de redacção os quais melhoraram a escuriteza do preceito.

31. Regime de punição da tentativa, artigo 110.º

Este preceito foi um dos que mais discussão suscitou no debate em Comissão, debate este, aliás, alargado a vários outros senhores Deputados que não membros da Comissão. Relembremos o preceito:

«Artigo 110.º

Punição da tentativa

1 ...

2. À tentativa aplica-se a pena aplicável ao crime consumado.»

Houve membros da Comissão que entenderam que o artigo 110.º na sua versão constante da proposta de lei primeira, na sua simplicidade e modéstia de redacção, encobria, no entanto, graves distorções ao nosso sistema penal, podendo ser considerado atentatório de firmes e tradicionais doutrinas juspenais que enformam a RAEM, sem prejuízo de se admitir



que em outros areópagos soluções próximas existem⁴⁶. Por outro lado, mantendo-se o número 1 intocado⁴⁷ tal significaria a estatuição de um regime global diferente daquele que é o regime de referência e que vem plasmado no Código Penal.

Para melhor ilustrar esta questão de cariz profundamente técnico repegue-se em palavras já anteriormente escritas⁴⁸, «Começemos pelo início. O actual número único merece ser retocado. Com efeito, a utilização de «sempre» pretende a incriminação da chamada tentativa inidónea e o crime impossível⁴⁹? Não será mais adequado utilizar a redacção, por exemplo, do Artigo 14.º, da Lei n.º 4/2002, Lei relativa ao cumprimento de certos actos de direito internacional:

«Tentativa

Nos crimes previstos pela presente lei a tentativa é punível.»⁵⁰

Com efeito atente-se no seguinte preceito do Código Penal:

«Artigo 23.º (Desistência)

1. A tentativa deixa de ser punível quando o agente voluntariamente desistir de prosseguir na execução do crime, ou impedir a sua consumação, ou, não obstante a consumação, impedir a verificação do resultado não compreendido no tipo de crime

⁴⁶ Ver *Justificação para a aplicação de penas à tentativa de crimes e análise jurídica das disposições gerais do Código Penal*, documento enviado à Comissão pelo Gabinete para a Reforma Jurídica.

⁴⁷ Actual número único e que diz «A tentativa é sempre punível».

⁴⁸ *Memorando preliminar cit.*

⁴⁹ Vários exemplos podem ser encontrados nos mais diversos manuais. Veja-se regime do Código Penal, artigo 22.º, (Punibilidade da tentativa), «3. A tentativa não é punível quando for manifesta a inaptidão do meio empregado pelo agente ou a inexistência do objecto essencial à consumação do crime.»

⁵⁰ Ver ainda, entre muitos outros exemplos possíveis, os artigos 17.º e seguintes da Lei n.º 2/96/M, de 3 de Junho, Regula a dádiva, a colheita e a transplantação de órgãos e tecidos de origem humana ou diversos artigos da Lei n.º 6/97/M, de 30 de Julho, Lei da Criminalidade Organizada.



2. *Quando a consumação ou a verificação do resultado forem impedidas por facto independente da conduta do desistente, a tentativa não é punível se este se esforçar seriamente por evitar uma ou outra.»*

Relativamente ao n.º 2, o desacordo da maioria dos elementos da Comissão, ao menos quanto à forma ampla com que vem redigido, foi evidente, tal como, de resto, sucedeu em sede da Comissão que analisou as outras duas propostas que integram o chamado pacote eleitoral⁵¹.

É mister aduzir alguma argumentação adicional, aproveitando palavras já redigidas⁵², «*Vejam, por comodidade de referência, o que vem estatuído como princípio geral e trajeamento mestre do nosso sistema penal no Código Penal ao que agora interessa:*

«Artigo 22.^º⁵³

(Punibilidade da tentativa)

1. *Salvo disposição em contrário, a tentativa só é punível se ao crime consumado respectivo corresponder pena de prisão cujo limite máximo seja superior a 3 anos.*

2. *A tentativa é punível com a pena aplicável ao crime consumado, especialmente atenuada.»⁵⁴*

⁵¹ Veja-se 1.ª Comissão Permanente, Parecer N.º 4/III/2008, Proposta de Lei - "Alteração à Lei n.º 12/2000 'Lei do Recenseamento Eleitoral'".

⁵² Memorando preliminar cit..

⁵³ O n. 3 foi já aqui exposto.

⁵⁴ «Artigo 67.º

(Termos da atenuação especial)

1. *Sempre que houver lugar à atenuação especial da pena, observa-se o seguinte relativamente aos limites da pena aplicável:*

a) *O limite máximo da pena de prisão é reduzido de um terço;*

b) *O limite mínimo da pena de prisão é reduzido a um quinto se for igual ou superior a 3 anos e ao mínimo legal se for inferior;*

c) *O limite máximo da pena de multa é reduzido de um terço e o limite mínimo reduzido ao mínimo legal;*



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

33

Este princípio rector do nosso sistema penal, na parte correspondente ao seu n.º 2⁵⁵, tem sido observado pelo legislador de Macau mesmo em casos de criminalidade grave e altamente organizada. Não se verifica este profundo entorse por exemplo na legislação criminal referente ao terrorismo, à criminalidade organizada, ou ao branqueamento de capitais.». E, mais adiante, «Em causa, e feridos, ficam, se a norma for avante, nomeadamente as exigências de proporcionalidade⁵⁶ ditadas constitucional e internacionalmente e fortemente arreigadas na nossa tradição juspenal, o princípio da legalidade⁵⁷, para além do princípio da segurança jurídica. Reafirme-se, com palavras de autoridade e respeitadas, que «A tentativa é a realização incompleta do comportamento típico de um determinado tipo de crime previsto na lei. (...) Não se pune a tentativa como crime autónomo⁵⁸, isto é não há na lei um crime de tentativa, mas antes como tipo subordinado, como extensão do tipo principal, um crime tentado.»⁵⁹.

Debatidas as várias questões coenvolventes deste artigo 110.º, a Comissão e o Executivo consideraram que a final, face a todo o exposto e às razões esgrimidas quer em desfavor quer em auxílio da punição da tentativa equiparada a crime consumado, e tendo

d) Se o limite máximo da pena de prisão não for superior a 3 anos pode a mesma ser substituída por multa, dentro dos limites referidos no n.º 1 do artigo 45.º

2. A pena especialmente atenuada que tiver sido em concreto fixada é passível de substituição e suspensão, nos termos gerais.»

⁵⁵ Quanto ao n.º 1 é, como bem se vê, o próprio Código Penal quem abre portas a situações de excepção: «Salvo disposição em contrário», o que, de resto vem sendo utilizado pelo legislador de Macau. Veja-se, por mero exemplo, artigos 4.º e 8.º da Lei n.º 6/97/M, de 30 de Julho, Lei da Criminalidade Organizada.

⁵⁶ Diz-nos MARIA FERNANDA PALMA, *Da tentativa impossível em Direito Penal*, afirmando a violação deste princípio «o princípio da proporcionalidade, visto que admitiria a aplicação da pena do crime consumado a um facto tentado, equiparando ambos os ilícitos, o que não resulta da natureza geral do ilícito criminal, assente no primado do dano e da ofensividade.», p. 159.

⁵⁷ A este propósito, por exemplo, MARIA FERNANDA PALMA, *Da tentativa impossível em Direito Penal*, p. 158. Veja-se ainda as observações de LEAL-HENRIQUES/SIMAS SANTOS, *Código Penal de Macau*, 1997, p. 67, quanto à atenuação da pena vis-à-vis o crime consumado.

⁵⁸ Destacados nossos.

⁵⁹ GERMANO MARQUES DA SILVA, *Direito Penal Português, III*, pp. 237-238.



presente ao princípio geral do n.º 2 o artigo 22.º do Código Penal – já aqui visto - se deveria então mitigar o efeito inicialmente preconizado pelo Executivo⁶⁰.

Destarte, altera-se o número 1 do artigo 110.º retirando a qualificação de «sempre», pelos motivos ante vistos – adita-se um novo n.º 2 o qual, reproduzindo embora o princípio geral plasmado no referido n.º 2 do artigo 22.º do Código Penal, abre todavia a possibilidade de consagração de um regime excepcional o qual vem agora fixado num novo n.º 3, nos termos do qual a tentativa apenas será punida identicamente ao crime consumado em alguns crimes considerados de maior gravidade com uma redacção que os inventaria expressamente, «3. No caso dos crimes previstos no artigo 116.º-A, no artigo 116.º-B, no artigo 117.º, no n.º 1 do artigo 124.º-A, no artigo 131.º, no artigo 132.º, no n.º 1 do artigo 133.º, no artigo 136.º, no artigo 137.º, no artigo 142.º e no artigo 144.º, à tentativa é aplicável a pena correspondente ao crime consumado. ».

32. Crimes eleitorais, diversos artigos.

Como se referiu anteriormente, constitui um dos princípios legislativos pelo qual a proposta de lei é enformada o reforço do combate à corrupção eleitoral e concomitante agravação da pena do acto ilícito nas eleições, como se afirma na Nota Justificativa. A Comissão manifesta o seu apoio claro a este desiderato.

Para melhor se compreender o que, na intenção do proponente, está em causa neste princípio enformador, recorre-se, já em jeito de panorama (geral por natureza), às palavras directas da Nota Justificativa já de seguida, por forma a obter uma posição de enquadramento.

⁶⁰ Em sentido idêntico veja-se a solução para preceito similar constante da proposta de lei sobre o recenseamento eleitoral.



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

35

«Considerando as fortes exigências contidas nas opiniões da sociedade sobre o reforço do combate à corrupção eleitoral da sociedade, sugere-se um ajustamento para as respectivas penas, regulando, também, os actos ilícitos respeitantes ao eleitor e à propositura.

(1) A prescrição ocorre após o prazo de 5 anos e não de 1 ano como se prevê actualmente (art.º 114.º).

(2) Acrescenta-se a criminalização do ilícito relativo a propositura ou não propositura: Quem oferecer ou prometer vantagens, ou usar de violência, coacção, enganos, artificios fraudulentos, falsas notícias ou qualquer outro meio ilícito para constranger ou induzir qualquer pessoa a apresentar propositura ou não apresentar propositura, é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos (art.º 116.º-A, n.º 1); quem exigir ou aceitar vantagens para apresentar propositura ou não apresentar propositura é punido com pena de prisão até 3 anos (art.º 116.º-A, n.º 2).

(3) Prevê-se a pena de prisão de 1 a 5 anos para quem oferecer ou prometer vantagens, ou usar de violência, coacção, enganos, artificios fraudulentos, falsas notícias ou qualquer outro meio ilícito para constranger ou induzir qualquer pessoa a praticar um dos seguintes actos: designar, não designar ou substituir o eleitor; ser ou não ser eleitor (art.º 116.º-B, n.º 1); quem exigir ou aceitar vantagens para designar, não designar ou substituir o eleitor ou para ser ou não ser eleitor é punido com pena de prisão até 3 anos (art.º 116.º-B, n.º 2).

(4) Agrava-se a pena do acto ilícito da corrupção eleitoral, tendo em conta que o respectivo combate é um ponto importante da presente proposta, passando da actual pena de prisão de 1 a 5 anos para de 1 a 8 anos, a anulação da multa e a manutenção da actual pena de prisão até 3 anos para o corrupto, a fim de elevar a força dissuasiva (art.º 133.º).

(5) Agrava-se a pena de prisão destinada aos ilícitos sobre o candidato, passando da actual pena de prisão de 1 mês a 3 anos para de 1 a 5 anos, aplicando-se a mesma pena ao corrupto (art.º 117.º).



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

36

(6) *Agrava-se a pena aplicável à coacção ou artificio fraudulento sobre o eleitor ou o membro da Comissão Eleitoral para pena de prisão de 1 a 8 anos, em substituição da actual pena de 1 a 5 anos. (art.º 131.º)*

(7) *Agrava-se a pena para quem, mediante coacção relacionada com emprego, constranger ou induzir qualquer eleitor ou membro da Comissão Eleitoral a votar ou a abster-se de votar, seguindo determinado sentido de voto, passando a ser punido com pena de prisão de 1 a 5 anos e não com a actual pena até 3 anos (art.º 132.º).*

(8) *Agrava-se a pena aplicável à realização de propaganda eleitoral em violação da lei, no dia da eleição, passando da actual multa até 120 dias para pena de prisão até 1 ano ou multa até 240 dias (n.º 1 do art.º 124.º), bem como a pena aplicável a quem, no dia da eleição, fizer propaganda nas assembleias de voto ou nas suas imediações até 100 metros, em violação da lei, passando da actual pena de prisão até 6 meses para pena de prisão até 2 anos (n.º 2 do art.º 124.º), a fim de garantir a justiça das eleições.»*

Prossegue-se na Nota Justificativa,

«(9) *Eleva-se de 250 a 750 patacas para 1 000 a 3 000 patacas a multa relativa às proposituras plúrimas (art.º 146.º).*

(10) *Eleva-se de 1 000 a 10 000 patacas para 2 000 a 20 000 patacas a multa para a não assunção, não exercício ou abandono de funções do membro da entidade competente da assembleia de voto (art.º 147.º).*

(11) *Eleva-se de 1 000 a 5 000 patacas para 2 000 a 10 000 patacas a multa para a propaganda eleitoral realizada em violação da lei no dia anterior ao da eleição (art.º 151.º).*

(12) *Eleva-se de 5 000 a 50 000 patacas para 10 000 a 100 000 patacas a multa para os candidatos ou respectivos mandatários que não discriminem ou não comprovem devidamente as receitas e as despesas nas contas eleitorais (n.º 3 do art.º 152.º).*

(13) *Eleva-se de 50 000 a 100 000 patacas para 100 000 a 200 000 patacas a multa para os candidatos que não prestarem contas eleitorais (n.º 4 do art.º 152.º).»*



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

37

E ademais,

«(14) *Prevê-se que, relativamente à denúncia caluniosa, quem, por qualquer meio, perante autoridade ou publicamente, com a consciência da falsidade da imputação, denunciar ou lançar sobre determinada pessoa a suspeita da prática de crimes previstos na presente lei, com intenção de que contra ela se instaure procedimento, seja punido com pena de prisão de 1 a 5 anos; se se tratar de contravenção, será punido com pena de prisão até 2 anos; se do facto resultar privação da liberdade do ofendido, será punido com pena de prisão de 1 a 8 anos. O tribunal ordena o conhecimento público da sentença condenatória a requerimento do ofendido (art.º 124.º -A).*».

Ora, sem prejuízo da adesão da Comissão a esta política em geral e também às soluções preconizadas no seu conjunto, foram colocadas algumas questões e apresentadas dúvidas e sugestões relativamente a vários preceitos.

Do debate resultaram várias alterações como se constata pela nova versão do articulado, podendo salientar-se a eliminação de alguns preceitos como o n.º 2 do artigo 117.º, que estipulava o seguinte,

«*Quem exigir ou aceitar benefícios como contrapartida da candidatura, não candidatura ou desistência da candidatura da sua pessoa ou de outrem é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos.*»,

o n.º 2 do artigo 116.º A,

«*Quem exigir ou aceitar vantagens para apresentar propositura ou não apresentar propositura é punido com pena de prisão até 3 anos.*»,



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

38

idem quanto ao n.º 2 do artigo 116.º B,

«Quem exigir ou aceitar vantagens para designar, não designar ou substituir o eleitor ou para ser ou não ser eleitor é punido com pena de prisão até 3 anos.»

Estando eliminados não se afigura ser necessário avançar aqui com mais explicações sobre a opção de eliminação.

Um outro ponto ao qual a Comissão dedicou algumas apreensões e às quais o Governo se mostrou sensível tendo alterado o articulado em conformidade radica na **equiparação de oferta ou promessa de vantagens ao uso de violência, coacção**, entre outros.

Esta equiparação constava do artigo 117.º, n.º 1, *«Quem oferecer ou prometer vantagens, ou usar de violência, coacção, enganar, artificios fraudulentos, falsas notícias ou qualquer outro meio ilícito para constranger ou induzir qualquer pessoa a candidatar-se, a não se candidatar ou desistir da candidatura é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos.»*, e nos números 1 dos artigos 116.º A e 116.º B, respectivamente,

«Quem oferecer ou prometer vantagens, ou usar de violência, coacção, enganar, artificios fraudulentos, falsas notícias ou qualquer outro meio ilícito para constranger ou induzir qualquer pessoa a apresentar propositura ou não apresentar propositura, é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos.», e,

«É punido com pena de prisão de 1 a 5 anos quem oferecer ou prometer vantagens, ou usar de violência, coacção, enganar, artificios fraudulentos, falsas notícias ou qualquer outro meio ilícito para constranger ou induzir qualquer pessoa a praticar um dos seguintes actos:

- 1) *Designar, não designar ou substituir o eleitor;*



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

39

2) *Ser ou não ser eleitor.*».

Como se deixou já escrito a este propósito, «*viola o princípio da proporcionalidade e da adequação, a equiparação de oferta de vantagem para se candidatar com o uso de violência. Ou de coacção. Ou de artificios. E é também diferente pretender que alguém se candidate de pretender que alguém desista ou não se candidate de todo. (...) o que se entende por «vantagens»? Faz sentido? E quanto a vantagens políticas? Por outro lado, está falha de senso, e viola o princípio da proporcionalidade e da adequação, a equiparação de oferta de vantagem para se candidatar com o uso de violência. Ou de coacção.*»⁶¹.

Como se afirmou acima, o Governo mostrou-se sensível aos argumentos apresentados e alterou em conformidade os vários preceitos. Por exemplo, no artigo 117.º eliminando a sobredita equiparação e erradicando do tipo do crime a acção relacionada com o acto de se candidatar, ficando a redacção na nova versão como segue:

«*Quem usar de violência, coacção, enganos, artificios fraudulentos, falsas notícias ou qualquer outro meio ilícito para constranger ou induzir qualquer pessoa a não se candidatar ou desistir da candidatura é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos.*».

Assinale-se que também as epígrafes dos citados artigos 116.ºA, 116.ºB e 117.º sofreram alteração, substituindo-se em todos «*Ilícito relativo a*», por «*Coacção e artificios fraudulentos sobre...*».

Algumas questões mais foram objecto de debate deixando-se, no entanto, a sua notícia para a parte da especialidade do presente parecer.

⁶¹ *Memorando preliminar cit.*. Idênticas preocupações foram manifestadas no seio da Comissão que analisa os correspondentes preceitos da proposta de lei eleitoral para a Assembleia Legislativa.



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

40
Cmo
M.T.
v
A

33. Casos de atenuação de punição e de não punição, artigo 108.º A.

A proposta de lei preconiza a introdução de um novo artigo, cuja redacção da primeira proposta era a seguinte:

«Artigo 108.º-A

Casos de atenuação de punição e de não punição

1. *Pode não haver lugar a acusação ou punição ou pode haver lugar a atenuação de punição se o agente auxiliar, de modo concreto, na recolha de provas decisivas para o apuramento do crime, designadamente para a identificação de outros responsáveis.*

2. *O juiz tomará as providências adequadas para que a identidade dos indivíduos referidos no número anterior fique coberta pelo segredo de justiça.»*

O proponente justificou do seguinte modo este novo artigo, «Prevê-se que não haja, no que respeita à atenuação de punição ou não punição, lugar a acusação, punição ou a atenuação de pena para o agente que auxiliar, de modo concreto, na recolha de provas decisivas para o apuramento do crime, designadamente para a identificação de outros responsáveis. O juiz tomará as providências adequadas para que a identidade do agente referido fique coberta pelo segredo de justiça (art.º 108.º -A).»⁶².

Refira-se que este artigo corresponde ao artigo 37.º A da proposta de lei do recenseamento eleitoral a qual foi objecto de fundadas críticas e curiais observações feitas em

⁶² Nota Justificativa.



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

41

memorando da assessoria da AL⁶³ e também no parecer respeitante à proposta de lei “Alteração à Lei n.º 12/2000 ‘Lei do Recenseamento Eleitoral’”⁶⁴.

Relembre-se somente que «*não vigora na RAEM, contrariamente à RAEHK, por exemplo, o princípio da oportunidade ampla em processo penal. E, por outro lado, como dito, em leis especiais, como a criminalidade organizada⁶⁵, a matização é feita bem mais adequadamente e repousando no magistrado judicial, e não no MP, este poder.*»⁶⁶.

Mais, houve quem, no seio da Comissão, manifestasse uma oposição de princípio a este preceito dado poder encerrar o potencial de utilização abusiva com vista a prejudicar candidaturas rivais.

Por outro lado foram colocadas algumas dúvidas quanto à efectivação da doutrina do n.º 2, porquanto a referência simples ao «*segredo de justiça*» poderá revelar-se insuficiente para alcançar o desiderato que se pretende.

O Governo considerou as dúvidas e sugestões da Comissão e entendeu alterar a redacção do n.º 2 e, com mais relevo, decidiu retirar a previsão da acusação do n.º 1 tal significando, destarte, a não adesão ao princípio da oportunidade ficando reservado ao magistrado judicial a competência para decidir da não punição ou sua atenuação.

⁶³ Memorando da autoria de PAULO TAIPA.

⁶⁴ 1.ª Comissão Permanente - Parecer N.º 4/III/2008.

⁶⁵ «Artigo 5.º, (Regime especial)

Quando o agente impeça ou se esforce seriamente por impedir a continuação da associação ou sociedade secreta, ou comunique à autoridade a sua existência, designadamente declarando a identidade de outros membros ou apoiantes e revelando os fins, planos ou actividades dessas associações, de modo a esta poder evitar a prática de crimes, as penas previstas nos artigos 2.º a 4.º podem ser especialmente atenuadas ou substituídas por pena não privativa da liberdade, ou haver lugar a dispensa de pena.».

⁶⁶ Memorando preliminar cit..



42
Cao
Ri
V

IV NA ESPECIALIDADE

34. A apreciação em sede de especialidade incluirá quer a análise dos preceitos da lei *preambular*, quer das normas objecto de alteração *ex vi* a proposta de lei. Cabe ainda mencionar que as normas que, pela sua importância e complexidade, foram objecto de consideração em sede de apreciação genérica não serão aqui reproduzidas, por regra, aquelas considerações, pelo que para lá se remete.

Por outro lado, é mister dizer que tendo em conta a dimensão da proposta de lei e sua complexidade e o tempo não ilimitado para a sua análise e elaboração do parecer, este não dedicará palavras a todos os artigos se m excepção mas apenas quanto aqueles que mereceram dúvidas e, de entre estes, apenas os que se afiguram como necessitando de explanação.

Cumprе esclarecer ainda que para além dos aspectos abordados nos pontos anteriores e nos que se seguirão, a Comissão considerou melhoramentos de redacção de várias normas visando o seu aperfeiçoamento técnico-jurídico, sem reflexos no conteúdo substancial das mesmas, não sendo pois, por norma, objecto de referência expressa.

35. Norma de habilitação.

A norma de habilitação invocada na redacção formulário é tão somente a alínea 1) do artigo 71.º da Lei Básica, podendo considerar-se igualmente, desde logo, o aditamento do artigo 26.º porquanto esta corresponde a uma base geral que é objecto de desenvolvimento pela proposta de lei.



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

43

Recorde-se, a propósito de situação similar, as seguintes considerações, «A norma de habilitação de competência afigura-se incompleta, porquanto parece ser de incluir uma referência à específica norma criada pelo n.º 2 do Anexo II da Lei Básica. Relembre-se, de resto, que este Anexo continuará a desempenhar um relevante papel na matéria por virtude do disposto no seu n.º 3. Os representantes do Executivo concordaram com a opinião da Comissão, fazendo portanto uma referência ao número supramencionado na lei preambular.»⁶⁷.

36. Anexos – artigos 1.º e 2.º da proposta de lei preambular.

A opção pela metodologia do Anexo como forma de diferenciação de preceitos alterados e preceitos aditados é, infeliz, inadequada e sem tradição. Como se disse anteriormente, «Relativamente à opção pelo uso de Anexos deve dizer-se que não se compreende, nem se justifica. Como se diz no citado Princípios de legística material e formal⁶⁸, «Os anexos podem consistir em gráficos, plantas, quadros ou no próprio texto do diploma, republicado». Ora, é bom de ver que o caso em apreço não se reconduz a qualquer daquelas situações assinaladas»⁶⁹.

⁶⁷ Parecer n.º 1/2001, 1ª Comissão Permanente, Proposta de Lei intitulada «Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau.». Rememore-se a propósito o número 2 do artigo 12.º Lei n.º 3/1999, Publicação e formulário dos diplomas, o qual prevê: «2. No caso de lei de desenvolvimento de bases gerais contidas na Lei Básica ou em leis, obedece-se ao formulário seguinte: No desenvolvimento do regime fundamental estabelecido pelo artigo da Lei Básica (ou da Lei n.º...../..... da Região Administrativa Especial de Macau), a Assembleia Legislativa decreta, nos termos da alínea do artigo 71.º da Lei Básica, para valer como lei, o seguinte:».

⁶⁸ LUÍS FÁBRICA, Princípios de legística material e formal, CFJJ, Macau.

⁶⁹ Memorando preliminar cit..



O proponente concordou com as reservas apontadas pelo que abandonou a metodologia de modificação arrumando alterações e aditamentos em anexos optando antes pela fórmula clássica e usual.

37. Revogações – artigo 3.º da proposta de lei preambular.

No que respeita ao artigo 3.º, epigrafado *Revogações*, observou-se que se deve redigir «*são revogados os artigos*» e não «*são revogados os anteriores artigos*», porquanto no momento da entrada em vigor eles não «*anteriores*», tendo o Governo concordado com esta proposta da Comissão.

De referir ainda que passa a constar de revogação expressa, como deve, a menção de revogação de vários anexos permitindo-se, assim, a abertura de caminho para a agilização de aprovação de boletins e outros documentos.

O preceito revogatório passou a ter a seguinte redacção:

«*São revogados os artigos 103.º, 155.º, 156.º e 157.º da Lei n.º 3/2004 “Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo e os seus Anexos II, III, IV e V”.*»

38. Republicação – artigo 4.º da proposta de lei preambular.

O artigo 4.º da preambular proposta de lei merece o acolhimento de princípio sendo mesmo, atenta a profusão de alterações, necessário. Por outro lado, seria avisada em tese a



Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.

publicação, não em 90 dias, mas sim em anexo à presente lei de alteração embora a Comissão compreenda as dificuldades inerentes a tal empreitada razão pela qual compreende que assim possa não ser.

Doravante segue a análise feita aos preceitos da proposta de lei e já não da lei preambular, como sucedeu nos pontos anteriores.

39. Artigo 8.º, Composição.

O Governo decidiu retirar a proposta de alteração, de mera forma, a este artigo 8.º, porquanto não se revelaria afinal necessária.

40. Artigo 10.º, Membros por inerência.

No âmbito do debate relativo a este artigo ponderou-se a introdução de alterações, ao n.º 4, nomeadamente de pontuação, com vista a clarificar o seu conteúdo, tendo o Governo mostrado abertura para tal.

41. Artigo 12.º, Constituição mediante eleições nos termos da presente lei.

Este artigo, tal como os artigos 16.º, 19.º ou 20.º, melhorando embora a redacção hoje vigente, incorria em pleonismo porquanto introduziam a expressão «*peessoas colectivas eleitoras com capacidade eleitoral activa*», tendo o Governo acolhido a sugestão da



Comissão e passado a utilizar a expressão «*peças colectivas com capacidade eleitoral activa*».

Por outro lado foram introduzidas algumas melhorias adicionais de redacção, ficando o preceito redigido como segue:

«*Os membros da Comissão Eleitoral referentes ao 1.º sector, aos subsectores do 2.º sector, bem como aos subsectores do trabalho e dos serviços sociais do 3.º sector constantes do Anexo I, são eleitos pelas peças colectivas com capacidade eleitoral activa nesse sector ou subsector, nos termos previstos na presente lei..*».

42. Artigo 13.º , Constituição mediante reconhecimento da propositura.

Este artigo mereceu a apresentação de algumas dúvidas porquanto poderia fluir da sua redacção um certo entendimento de que poderia haver lugar a eventuais discriminações ou *mal entendidos* , sobretudo na versão alterada mas também, quiçá, na versão hoje vigente possa haver lugar a dúvidas⁷⁰. O Governo esclareceu de pronto e firmemente que não está em causa qualquer intuito discriminatório perante as entidades religiosas mas sim uma adequação às suas especiais características, nomeadamente organizatórias. Donde, a manutenção da redacção prevista na originária proposta de lei, com alguns melhoramentos na forma do texto.

De todo o modo, permite-se uma chamada de atenção para a expressão usada na proposta de lei «*ter por finalidade da promoção das respectivas religiões*» não se achar totalmente harmonizada com a definição inserta na Lei n.º 5/98/M, de 3 de Agosto, Liberdade de Religião e de Culto, que, no seu artigo 12.º, sob a epígrafe *Natureza religiosa*, estabelece:

⁷⁰ Para mais desenvolvimentos cfr., *Memorando preliminar cit.*



«São consideradas religiosas as associações e institutos constituídos com o fim principal da divulgação e sustentação do culto de uma confissão religiosa ou de qualquer actividade especificamente religiosa.»

43. Artigo 16.º, Capacidade eleitoral activa.

Quanto ao n.º 2, estabelece-se agora que «Não gozam de capacidade eleitoral activa as pessoas colectivas que tenham sido criadas por entidades públicas, à excepção das associações públicas profissionais.», ao passo que na lei actualmente vigente se determina que «não gozam de capacidade eleitoral activa as pessoas colectivas que tenham sido criadas por iniciativa de entidades públicas ou delas dependam financeiramente em mais de metade das suas receitas, à excepção das associações públicas profissionais...». Ou seja, «Isto é, atribui-se capacidade eleitoral activa a pessoas colectivas que estão financeiramente dependentes de entidades públicas em mais de metade das suas receitas»⁷¹. Havendo pois que perguntar pela razão da atribuição da capacidade eleitoral activa, *ex novo*, a pessoas colectivas que dependam financeiramente em mais de metade das suas receitas de entidades públicas e como se compagina com a opção governamental de em sede de política legislativa pugnar pelo aumento da qualidade e da transparência⁷².

Revela-se de utilidade repescar aqui algumas passagens do Parecer n.º 2/II/2004, da 2.ª Comissão, *Proposta de lei intitulada Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo*, a propósito da norma actualmente vigente, «A Comissão concorda com o princípio subjacente a esta previsão, que se destina a assegurar a imparcialidade eleitoral e a evitar que o poder público possa distorcer o resultado eleitoral através da criação de pessoas colectivas ou do seu

⁷¹ Informação Preliminar, Alteração à Lei n.º 3/2001 cit..

⁷² *Idem*.



financiamento.» No entanto, já em 2004, «a Comissão teve dúvidas quanto à aplicabilidade desta norma na sociedade de Macau, onde, reconhecidamente, grande parte das actividades desenvolvidas pelo associativismo local em prol da sociedade depende do apoio financeiro de entidades públicas. Considera, contudo, não ser este o momento oportuno para proceder a alterações nesta matéria, alterações essas que poderiam fragilizar o princípio supra mencionado.»⁷³.

Por todo o exposto, a norma é mantida tal qual consta da proposta primeira com benfeitorias ao nível da redacção.

44. Artigo 19.º, Modo de eleição.

Vários preceitos deste artigo foram objecto de reparos no âmbito da Comissão os quais, as mais das vezes, mereceram o acordo do Governo como se pode constatar pelas várias alterações introduzidas na segunda versão da proposta de lei.

O n.º 6, que na redacção primitiva dispunha do seguinte modo, «*Ninguém pode exercer o direito de voto em representação de mais de uma pessoa colectiva eleitora do respectivo sector ou subsector, sob pena de lhe ser determinada, pelo SAFF, a inexistência da capacidade eleitoral activa em representação das respectivas pessoas colectivas eleitoras, caso em que não haverá alteração ou substituição dos votantes.*». Ora, tal redacção levantava algumas reservas porquanto «*Primeiro, se se trata mesmo de «inexistência de capacidade eleitoral», do que temos dúvidas, não deveria tal poder residir no director de serviços mas sim, pelo menos, na CAECE. E sem recurso? Por outro lado, parece mais estar em causa a*

⁷³ Por outro lado, pergunta-se «*o que fazer perante pessoas colectivas que não hajam sido «criadas por entidade públicas», presumindo-se aqui que há um acto de criação formal com vestes de acto de poder público, e.g., em tese, lei, regulamento administrativo, acto administrativo, mas compostas por entidades públicas ou entidades públicas e privadas. Por exemplo, criadas por recurso a normal escritura pública.*», Memorando preliminar cit..



invalidação de actos de votação. Invalidade aliás que não nos merece absoluto repúdio no caso. De todo o modo, a capacidade eleitoral existia antes e permanece mesmo após os factos descritos no n.º 6. O que se poderá admitir é a cominação de invalidade desses votos mantendo, naturalmente, a existência de capacidade eleitoral. Uma alteração ao n.º implicará alteração ao n.º 7.»⁷⁴.

O Governo foi sensível às questões colocadas e entendeu proceder a alterações ao número 6, e bem assim a outros preceitos por força de harmonização e melhoria de redacção, ficando este com a seguinte redacção: «Ninguém pode assinar mais do que uma declaração prevista na alínea 1) do n.º 3, sob pena de nulidade das mesmas, não podendo, neste caso, as respectivas pessoas colectivas alterar ou substituir os votantes.».

Ainda neste artigo surge a questão dos **prazos de recurso para o TUI**, proposto no n.º 9, de 1 dia,⁷⁵ o qual afigura-se, segundo alguns membros da Comissão manifestamente curto e, no limite, obviante de um efectivo direito de tutela judicial, podendo sugerir-se um prazo que respeitando a necessária celeridade dê resposta aos receios apontados, tendo-se sugerido ao Executivo a modificação do prazo para ou 2 ou 3 dias.

45. Artigo 20.º, Participantes.

Sobre este artigo importa tecer algumas breves considerações para além de registar a alteração da idade de 21 anos para 18, conforme já visto.

⁷⁴ Memorando preliminar cit.

⁷⁵ Ver ainda, por exemplo, artigos 97.º, 98.º e 101.º da lei vigente.



No n.º 6 «*deve publicitar*» foi substituído por «*publicita*» e no n.º 7 – e em alguns preceitos mais, por exemplo no artigo 21.º - o boletim que é actualmente definido por lei passa a sê-lo pelo presidente da CAECE, na redacção da primeira proposta.

O Governo mostrou-se concordante e destarte introduziu na 2.ª versão da proposta de lei algumas alterações: substitui o verbo fixar por aprovar (bem mais adequado), por razões ligadas à nobreza do boletim em causa, a sua aprovação passa a ser colegial, isto é da própria CAECE, já não apenas do seu presidente e são introduzidas revogações expressas dos anexos onde hoje constam este e outros boletins e documentos, para além de outras melhorias ao nível da redacção.

46. Artigo 22.º, Verificação dos participantes.

O n.º 3 deste artigo continha uma redacção que gerava algumas dúvidas tendo o Governo procedido à sua clarificação nomeadamente eliminando o aditamento de «*proceder às formalidades de apresentação de candidatura suplementar*» o qual poderia inculcar leituras inadequadas. Como também bem decidiu eliminar a referência a «*facto*» a qual, constando da redacção em vigor não se mostrava, contudo, muito adequada. Ficando a versão final do preceito como se segue:

«3. *Quando o número de participantes elegíveis de um sector ou de um subsector for inferior ao número dos assentos atribuídos a esse sector ou subsector, o SAFP publicita de imediato a abertura de candidatura suplementar e reporta o facto à CAECE.*».



47. Artigo 24.º, Vacatura de candidatura.

Este artigo, mormente no seu n.º 6, gerou algumas dúvidas, nomeadamente sobre que candidatos existentes? Por outro lado, o artigo afigura-se porventura demasiado extenso, contém várias normas jurídicas para diversas situações jurídicas havendo ainda alguma profusão remissiva, tendo o Governo procedido a benfeitorias técnicas que se saúdam.

Com efeito, atente-se:

«6. Em caso de vacaturas de candidatura referidas nos n.ºs 1 e 4, os candidatos que não constem da lista suplementar são automaticamente eleitos nos termos previstos na alínea 1) do n.º 1 do artigo 60.º, não havendo lugar a votação; os assentos atribuídos e não ocupados serão preenchidos, mediante eleição suplementar e segundo o critério de eleição previsto no n.º 1 do artigo 60.º, pelos candidatos resultantes da apresentação de candidatura suplementar.».

48. Artigo 29.º, Publicação da lista dos membros e seu caderno de registo.

A redacção da alínea 1) do n.º 1 apresenta-se extensa e propiciadora de alguma confusão, pelo que o Governo procedeu à sua dilucidação introduzindo algumas benfeitorias à norma, como se pode verificar pela leitura da mesma:

« 1) A lista de todos os membros da Comissão Eleitoral é publicada pela CAECE, no prazo de 3 dias após a recepção da cópia da verificação do resultado das eleições dos membros da Comissão Eleitoral pelo TUI; quando se verificarem as situações em que os candidatos, em resultado da verificação do TUI, obtenham o mesmo número de votos o presidente da CAECE procede a sorteio público antes da publicação da lista;».



49. Artigo 31.º, Perda da qualidade de membro e sua substituição.

A redacção deste artigo mereceu alguns reparos por se apresentar com números e alíneas demasiado longas e com algumas expressões a merecer reparo não tendo o Executivo acolhido sugestões no sentido da sua simplificação mantendo, por isso, inalterados os preceitos com a excepção já referida de substituição do mecanismo de eleição suplementar e, bem assim, da introdução de algumas benfeitorias de redacção.

50. Artigo 55.º, Receitas e despesas da campanha eleitoral.

O reforço da fiscalização do financiamento da campanha eleitoral passa por aqui e o novo 7 merece claro acolhimento, «*Não é permitido nas mesmas eleições aceitar contribuições de outros candidatos ou seus representantes ou suas organizações de candidatura...*».

Atente-se na Nota Justificativa:

«Devido ao desejo muito forte verificado na sociedade sobre a exigência de integridade na realização das eleições, a presente proposta pretende regular, com mais rigor, as matérias ligadas ao financiamento dos candidatos às eleições para o cargo do Chefe do Executivo e à elaboração e apresentação das respectivas contas eleitorais, suprimindo, deste modo, a actual lacuna sobre a aceitação de financiamento por parte dos candidatos aos membros da Comissão Eleitoral e a apresentação das respectivas contas.

(1) *Propõe-se que os candidatos prestem contas discriminadas de todas as receitas e despesas efectuadas no período compreendido entre a publicação da data das*



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

53

eleições e a apresentação das contas eleitorais, com a indicação precisa da origem das receitas e do destino das despesas, acompanhada das respectivas facturas ou documentos comprovativos (art.º 55.º);

(2) *Propõe-se que os candidatos possam aceitar apenas contribuições pecuniárias e materiais provenientes de residentes permanentes da RAEM, não podendo aceitar as contribuições dos candidatos das outras listas ou dos membros das demais comissões de candidatura da mesma eleição. Caso se tratem de contribuições materiais, os mandatários de candidatura devem declarar o respectivo valor justo, devendo ser emitido ao contribuinte um recibo com talão. Todas as contribuições anónimas devem ser encaminhadas, através da CAECE, para instituições assistenciais, após o apuramento geral (n.ºs 4 a 6 do art.º 55.º).*

(3) *Em relação à necessidade de apresentação por parte dos candidatos para membros da Comissão Eleitoral, das contas eleitorais e o modo da sua apresentação, cabe à CAECE definir as orientações em conformidade com as normas previstas para os candidatos à eleição para o cargo de Chefe do Executivo. (al. 3) do art.º 3.º e art.º 55.º)*

Saliente-se, todavia, que o artigo é muito extenso e susceptível de provocar dúvidas⁷⁶ pelo que o Governo procede a alguns melhoramentos de redacção, particularmente no que respeita aos n.ºs 2, 3 e 4, que de seguida, pela sua relevância, se reproduzem:

«2. Os candidatos prestam contas discriminadas de todas as receitas e despesas efectuadas no período compreendido entre a publicação da data das eleições e a apresentação das contas eleitorais, com a indicação precisa da origem das receitas e das contribuições e do destino das despesas, e acompanhada das respectivas facturas ou documentos comprovativos.

⁷⁶ Para mais desenvolvimentos, Memorando preliminar cit..



3. Os candidatos e seus representantes ou organizações de candidatura só podem aceitar contribuições de valor pecuniário, nomeadamente numerário, serviços ou coisas, destinadas à campanha eleitoral provenientes de residentes permanentes da RAEM.

4. Consistindo as contribuições em coisas, os candidatos devem declarar o respectivo valor justo, podendo a CAECE solicitar aos Serviços de Finanças ou a outras entidades que procedam à avaliação no sentido de verificar o valor das contribuições.»

51. Artigo 67.º, proibição de propaganda eleitoral.

Propunha-se na versão inicial da proposta de lei o seguinte número 1:

«É proibida qualquer propaganda eleitoral dentro das assembleias de voto, bem como no perímetro dos edifícios onde as mesmas funcionem, incluindo os respectivos muros ou paredes exteriores, salvo quando não se destine a fins eleitorais e tenha sido previamente autorizada pela CAECE.»

Como se vê, esta norma apresentava, na primeira proposta, uma redacção redundante, senão mesmo incompreensível. Para não se falar de eventuais suspeições que possam recair sobre uma possível autorização da CAECE. Sendo que, afinal, a propaganda eleitoral é proibida.

Os representantes do Governo explicaram o que se pretendia, particularmente a possibilidade de afixação de mensagens de conteúdo cívico tendo havido, no seu seio, quem tivessem algumas dúvidas se mensagens como o apelo à participação no acto eleitoral não cairiam no conceito de «propaganda eleitoral». Ora, do debate resulta claramente que tal não é vero, «Propaganda eleitoral é o conjunto de acções de natureza política e publicitária



destinadas a influir sobre os eleitores com vista a obter a sua adesão às candidaturas e, em última análise, a conquistar o seu voto.⁷⁷».

Por outro lado, verifique-se que «*De entre as atribuições da Comissão Nacional de Eleições destaca-se, nesta sede, a missão de prestar esclarecimento cívico acerca dos actos eleitorais e dos referendos - nomeadamente sobre o seu significado para a vida do País, sobre os respectivos processos reguladores e o modo de cada eleitor votar - bem como acerca do recenseamento. (...) a CNE promove nos vários meios de informação, designadamente na televisão e imprensa, campanhas de comunicação institucional com o desígnio central de contribuir para uma maior educação eleitoral e participação política da população. Neste sentido, pode, pois, falar-se em esclarecimento informativo ou apelativo, consoante a sua finalidade seja a de informar e elucidar os cidadãos sobre as eleições e referendos ou a de motivar o cidadão a exercer o seu direito de voto, sendo então meio de combate à abstenção e apatia do eleitorado.⁷⁸».*

Destarte, a parte final do preceito – precisamente a que motivava apreensões – é eliminada da proposta final regressando-se à redacção actualmente vigente.

52. Artigo 69.º, Segurança nas assembleias de voto

Ainda que pudesse colher o sentido da inovação na proposta inicial quanto aos n.ºs 3 e 4, a redacção deveria ser melhorada pelo Executivo, o que sucedeu do seguinte modo:

⁷⁷ MARIA DE FÁTIMA ABRANTES MENDES // JORGE MIGUÉIS, *Lei Eleitoral do Presidente da República*, 3.º ed., 2005, p. 68

⁷⁸ <http://www.cne.pt/index.cfm?sec=0505000000>.



«3. Quando existirem fortes indícios de que está a ser exercida coacção física ou psíquica sobre os membros da entidade competente que impeça a requisição referida no número anterior, o dirigente das forças policiais pode apresentar-se pessoalmente no local ou designar um agente para o efeito, devendo retirar-se logo que tal lhe seja determinado pelo presidente da entidade competente.

4. Quando o entenda necessário, o dirigente das forças policiais pode visitar pessoalmente ou designar um agente para o efeito, desarmado e por um período máximo de dez minutos, a assembleia de voto, a fim de estabelecer contacto com o presidente da entidade competente.».

53. Artigo 81.º, Contagem dos votos.

Relativamente a este longo artigo foram colocadas diversas questões⁷⁹, desde logo de âmbito formal, tendo o Executivo procedido a algumas pequenas melhorias parciais neste âmbito, como se pode comprovar na versão final da proposta de lei.

54. Artigo 114.º, Prescrição do procedimento penal.

Como se anuncia na Nota Justificativa, pretende-se elevar o prazo de prescrição. Todavia, é mister advertir que aquele intento não se realizará totalmente como preconizado. Veja-se o disposto no artigo 11.º do Código Penal.⁸⁰ Ou seja, consoante a moldura penal,

⁷⁹ Ver, para detalhes, Memorando preliminar cit..

⁸⁰ «Artigo 110.º, (Prazos de prescrição)

1. O procedimento penal extingue-se, por efeito de prescrição, logo que sobre a prática do crime tiverem decorrido os seguintes prazos:

a) 20 anos, quando se tratar de crimes puníveis com pena de prisão cujo limite máximo for superior a 15 anos;
b) 15 anos, quando se tratar de crimes puníveis com pena de prisão cujo limite máximo for superior a 10 anos, mas que não exceda 15 anos;



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

57

porventura os 5 anos em alguns casos significará um prazo maior de prescrição ao passo que em outros significará um prazo de prescrição menor. Veja-se, por exemplo, no caso do artigo 131.º.

55. Artigo 117.º, Coacção e artificios fraudulentos sobre o candidato.

Neste local apenas se rememora que este artigo foi objecto de profundas alterações resultando na melhoria clara do preceito, remetendo-se para os argumentos previamente carreados neste parecer, em sede de apreciação na generalidade e relembrando ainda a alteração da epígrafe, agora mais adequada.

56. Artigo 127.º, Violação do segredo de voto.

O originalmente preconizado artigo afirmava,

«1. Quem, na assembleia de voto ou nas suas imediações até 100 metros, usar de coacção ou artificio de qualquer natureza ou se servir do seu ascendente sobre o eleitor ou o

c) 10 anos, quando se tratar de crimes puníveis com pena de prisão cujo limite máximo for igual ou superior a 5 anos, mas que não exceda 10 anos;

d) 5 anos, quando se tratar de crimes puníveis com pena de prisão cujo limite máximo for igual ou superior a 1 ano, mas inferior a 5 anos;

e) 2 anos, nos casos restantes.

2. Para efeitos do disposto no número anterior, na determinação do máximo da pena aplicável a cada crime são tomados em conta os elementos que pertençam ao tipo de crime, mas não as circunstâncias agravantes ou atenuantes.

3. Quando a lei estabelecer para qualquer crime, em alternativa, pena de prisão ou de multa, só a primeira é considerada para efeitos do disposto neste artigo.»



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

58
Cao
N
A?
A.
Z
Z
Z

membro da Comissão Eleitoral para obter a revelação da decisão tomada ou a tomar sobre o seu voto, é punido com pena de prisão até 6 meses.

2. Quem, na assembleia de voto ou nas suas imediações até 100 metros, revelar a decisão tomada ou a tomar sobre o seu voto, é punido com pena de multa até 20 dias.».

Ora, esta redacção na parte *da a tomar sobre o seu voto*, suscita algumas perplexidades, com efeito, alguém revela a outrem o que ele próprio não saberá: uma decisão a tomar mas ainda não tomada. No decurso do debate havido, o Governo manifestou a sua preocupação em deixar clara a aplicação às situações em que alguém proclama, nas situações descritas, que votou em branco. Por outro lado, considerou ser adequado introduzir algumas alterações de redacção por forma a tornar o preceito mais conforme à questão que se pretende também englobar qual seja a da revelação da intenção do voto, inserindo a expressão no articulado.

A redacção preconizada na versão final da proposta de lei estabilizou-se na seguinte:

«1. Quem, na assembleia de voto ou nas suas imediações até 100 metros, usar de coacção ou de artifício de qualquer natureza ou se servir do seu ascendente sobre o eleitor ou o membro da Comissão Eleitoral para obter a revelação do seu voto ou da sua intenção de voto, é punido com pena de prisão até 6 meses.

2. Quem, na assembleia de voto ou nas suas imediações até 100 metros, revelar o seu voto ou da sua intenção de voto, é punido com pena de multa até 20 dias.».

A propósito deste artigo e dos artigos seguintes, nomeadamente 128.º, 131.º ou 132.º, e bem assim, de outro enfoque, o artigo 59.º, n.º 3, é relevante trazer aqui algumas palavras quanto à intenção bem presente nestes preceitos de salvaguarda da liberdade de voto e de promoção de eleições justas. Na verdade, o princípio da liberdade do voto é um princípio efectivamente orientador do sistema eleitoral e *«De acordo com o que ele postula, ninguém –*



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

59
[Handwritten signatures and initials]

seja em nome do Estado, seja em nome de interesses privados – está autorizado a coagir outrem quanto à decisão de votar ou não votar, ou quanto ao sentido preciso a dar ao seu próprio voto⁸¹.».

57. Artigo 131.º, Coacção ou artifício fraudulento sobre o eleitor ou membro da Comissão Eleitoral.

A proposta de lei revista introduziu alterações de redacção ao n.º 1 que tornam o conteúdo do preceito mais adequado e preciso, ficando do seguinte modo:

«1. Quem usar de violência ou ameaça sobre qualquer eleitor ou membro da Comissão Eleitoral ou usar de enganos, artifícios fraudulentos, falsas notícias ou de qualquer outro meio ilícito para constranger ou induzir qualquer eleitor ou membro da Comissão Eleitoral a votar seguindo determinado sentido de voto ou a deixar de votar, é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.».

58. Artigo 132.º, Coacção relativa a emprego.

Também neste preceito se introduziram alguns ajustamentos nomeadamente em sequência do que foi alterado no artigo precedente.

59. Artigo 133.º, Corrupção eleitoral.

⁸¹ MARIA LÚCIA AMARAL, *A forma da República*, Coimbra, 2005, p. 225.



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

60

A redacção proposta inicialmente apresentava-se, mormente para o n.º 1, algo confusa e com recurso a conceitos demasiado vagos e indeterminados para uma norma penal. Era esta a versão:

«1. Quem oferecer ou prometer emprego, objecto, serviço ou vantagem, por si ou por intermédio de outrem, para que alguém vote seguindo determinado sentido ou deixe de votar, é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.»

2. Quem exigir ou aceitar os benefícios previstos no número anterior para ele ou outra pessoa votar seguindo determinado sentido de voto ou deixar de votar é punido com pena de prisão até 3 anos.»

Por outro lado, a referência no n.º 1 deste artigo a «coisa ou vantagem» teria de ser esclarecida no sentido de clarificar que não pode abranger as lembranças típicas tradicionais em processos eleitorais nem o normal material de campanha eleitoral tais como canetas, isqueiros ou sacos de plástico⁸².

O Governo, depois de auscultadas as razões da Comissão, entendeu que face à dificuldade colocada pela indeterminabilidade das expressões «objecto e serviço» se deveria regressar à expressão em vigor «coisa ou vantagem», para além de ter procedido a alguns ajustamentos mais como se comprova pela leitura do artigo na 2.º versão da proposta de lei.

A nova redacção do artigo 133.º é como segue:

«1. 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,

⁸² De idênticas preocupações comunga a Comissão que analisa a proposta de lei relativa à lei eleitoral para a Assembleia Legislativa.



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

61

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the number 61 and various initials.

1) *Apresente propositura ou não apresente propositura;*

2) *Designe, não designe ou substitua o eleitor;*

3) *Seja ou não seja eleitor, ou*

4) *Vote ou deixe de votar,*

é punido, no caso das alíneas 1), 2) ou 3), com pena de prisão de 1 a 5 anos, e, no caso da alínea 4), com pena de prisão de 1 a 8 anos.

2. Quem exigir ou aceitar os benefícios previstos no número anterior, é punido com pena de prisão até 3 anos.».

Uma nota apenas para relembrar que o artifício fraudulento sobre o eleitor, previsto e punido no artigo 131.º, encontra-se interligado à corrupção eleitoral sendo por vezes difícil fazer-se a distinção⁸³.

60. Artigo 141.º, Entrada abusiva de forças policiais na assembleia de voto.

Este artigo foi objecto de ajustamentos de redacção na segunda versão da proposta de lei que o tornam mais claro e adequado, passando então a estar redigido da forma que se segue:

«O responsável pelas forças policiais ou qualquer agente das mesmas que se apresentar no local onde estiver reunida uma assembleia de voto, sem ser a solicitação do presidente da mesa ou do presidente da CAECE, é punido com pena de prisão até 1 ano.».

⁸³ Cfr. MARIA DE FÁTIMA ABRANTES MENDES /JORGE MIGUÉIS, *Lei Eleitoral cit.*, p. 156.



Law
N.
A
H
L
L

61. Outras questões.

Conforme já previamente referido outras questões mais foram objecto de análise mas que não lograram lugar neste parecer desde logo por razões de economia e porque se subsumiam a meras questões de redacção, ora gramaticais, ora de gralhas ou de meros aperfeiçoamentos técnico-jurídicos que em nada buliam com o conteúdo normativo a que reportavam ou procediam a uma mera alteração de epígrafe, como foi o caso do artigo 124.º, a qual passou a ser «*Propaganda no dia da eleição*», já não «*Campanha eleitoral no dia da eleição*».

Merece ainda ser referenciado que, por iniciativa do Executivo e invocando razões que foram entendidas pela Comissão, os artigos 11.º e 34.º, n.º1, voltam, afinal, à redacção vigente retirando-se, pois, as propostas de alteração de que eram objecto na versão inicial da proposta de lei.

Por outro lado, questões houve que foram apresentadas a debate mas das quais não resultou qualquer alteração do articulado, como por exemplo questões ligadas à harmonização de regimes de imunidades nas leis eleitorais⁸⁴, resultando outrossim esclarecimentos prestados por parte do Governo.

Cabe ainda recordar que, atentas a dimensão e complexidade da matéria, se mais tempo estivesse disponível a Comissão teria procurado exaurir ainda mais a sua já profunda análise à proposta de lei.

O Parecer já vai longo e é tempo de o concluir,

⁸⁴ Vide, por exemplo, *Alguns problemas suplementares sobre a proposta de lei intitulada «Alteração à Lei n.º 3/2004 'Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo cit.*



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

63

Car
A
H

V

CONCLUSÕES

62. Em conclusão formal, apreciada e analisada a presente proposta de lei, a Comissão:

a) é de parecer que a proposta de lei na sua versão constante do texto revisto em substituição do anterior articulado reúne os requisitos necessários para ser apreciado e votado, na especialidade, pelo Plenário; e,

b) sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Assembleia Legislativa, em Macau, aos 15 de Agosto de 2008.

A Comissão,


Fong Chi Keong
(Presidente)



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

65

Lao Pun Lap

Lao Pun Lap

Chan Meng Kam