

Desenvolvimento progressivo e a evolução do regime eleitoral de Macau

*Lou Shenghua**

Em 20 de Setembro de 2009, na sequência da eleição do 3.º Chefe do Executivo de Macau do dia 26 de Julho de 2009, a Quarta Eleição da Assembleia Legislativa decorreu com sucesso, portanto, conforme o regulamento da Lei Eleitoral, as duas eleições completou com sucesso. Lembrando a década da estabelecimento da RAEM, a Lei Eleitoral passou dum processo renovado a completo.

Na Lei n.º 1/1999, *Lei de Reunificação*, primeira lei aprovada depois da criação da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) em 20 de Dezembro de 1999, está estipulado que a lei anterior que define o “recenseamento eleitoral” e a “eleição da Assembleia Legislativa” foi declarado não adoptada como diploma da RAEM porque a parte dos seus artigos ou o seu conteúdo global é contrário à Lei Básica de Macau. Por isso, a RAEM, baseando-se nos princípios fundamentais sobre a metodologia para a escolha do Chefe do Executivo e para a constituição da Assembleia Legislativa, estabelecidos na Lei Básica de Macau e seus anexos, elaborou-se sucessivamente a Lei n.º 12/2000, *Lei do Recenseamento*, a Lei n.º 3/2001, *Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau*, e a Lei n.º 3/2004, *Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo*, tendo-se assim assentado o enquadramento de natureza regimental para a constituição da Assembleia Legislativa e para a escolha do Chefe do Executivo da RAEM. Entre estas estipulações, o Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa manifesta a característica de articulação com a anterior à recuperação da soberania, e o regime eleitoral para o Chefe do Executivo está dotado de criatividade regimental.

I

Devido ao facto de antes da recuperação da soberania o governador de Macau ter sido nomeado directamente por Portugal e não ter logrado a legitimidade de governo através da sua eleição em Macau, dizemos que

* Professor adjunto da Escola Superior de Administração Pública do Instituto Politécnico de Macau.

o regime eleitoral para o Chefe do Executivo possui sem dúvida alguma a característica de criatividade regimental. De acordo com as estipulações do Artigo 47.º da Lei Básica de Macau e no seu Anexo I, a 2.ª Assembleia Legislativa da RAEM elaborou a Lei 3/2004, *Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo*, tendo-se definido assim especial e concretamente a escolha do Chefe do Executivo. Vendo-se a natureza e características regimentais, a escolha do Chefe do Executivo pertence ao sufrágio indirecto: aqueles que exercem o direito de voto à eleição do Chefe do Executivo não são os eleitores-pessoas singulares, mas são os membros da comissão eleitoral. Por isso, este regime pode ser denominado como regime da “comissão eleitoral”.

(I) Duas eleições em duas etapas. Como o Chefe do Executivo é eleito por uma comissão eleitoral, no processo de eleição, a primeira etapa é a eleição da comissão eleitoral e não a eleição do Chefe do Executivo. Os membros da comissão eleitoral dividem-se em dois tipos: membros eleitos e membros por inerência. A tarefa da primeira eleição consiste em eleger a maioria dos membros da comissão eleitoral através de diversas formas de eleição, que constituem juntamente com os “membros por inerência” a “Comissão Eleitoral para o Chefe do Executivo”. A tarefa da segunda eleição consiste em os membros da Comissão Eleitoral elegerem o Chefe do Executivo através da votação.

(II) Comissão eleitoral baseada no regime representativo sectorial. Para a eleição dos membros da Comissão Eleitoral não é adoptado o regime representativo zonal, ou seja, não é adoptada a metodologia de sufrágio directo zonal ou não zonal, mas adopta-se a metodologia definida com referência à metodologia de sufrágio indirecto no regime eleitoral da Assembleia Legislativa. No total dos 300 membros da Comissão Eleitoral, há 260 que são representantes dos diversos sectores ou subsectores¹; entre estes membros, além dos 6

¹ Os sectores ou subsectores dos membros da Comissão eleitoral e a distribuição das vagas:
I. 1.º sector, sector industrial, comercial e financeiro, detem um total de 100 vagas.

II. 2.º sector, um total de 80 vagas:

(I) cultural, 18;
(II) educacional, 20;
(III) profissional, 30;
(IV) desportivo, 12.

membros do sector religioso, os restantes 254 são escolhidos através do sufrágio indirecto.

A pessoa que se candidate à eleição de membro da Comissão Eleitoral deve pertencer a um determinado sector ou subsector e deve ter o reconhecimento de 20% das associações do seu sector ou subsector, que possuam capacidade eleitoral activa; só deste modo pode tornar-se candidato. Cada associação sectorial com capacidade eleitoral activa goza do direito a 11 votos, cabendo aos 11 votantes no máximo, já sujeitos ao recenseamento, fazer a votação nos candidatos do seu sector ou subsector, a fim de elegerem os membros da Comissão Eleitoral, representantes do seu sector ou subsector, cujo número total corresponde às vagas distribuídas para a seu sector ou subsector; se o “número dos candidatos” do sector ou subsector “não for superior ao das vagas dos membros da Comissão Eleitoral distribuído para este sector ou subsector, estes candidatos são todos razoavelmente eleitos, dispensando-se a votação”; caso contrário, “é indispensável os votantes fazerem a votação, sendo os candidatos deste sector ou subsector eleitos de acordo com o número de votos respectivamente obtidos, até que as vagas distribuídas sejam preenchidas”².

Além disso, os deputados de Macau à Assembleia Popular Nacional são membros por inerência; os representantes do sector são definidos através do reconhecimento dos candidatos; os representantes dos deputados da Assembleia Legislativa e os representantes dos membros de Macau no Comité Nacional da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês são eleitos pelos seus pares dessa legislatura ou mandato, respectivamente, mediante sufrágio interno.

(III) Para a eleição do Chefe do Executivo utiliza-se o regime de eleição decisiva em duas rondas. Para ser candidato ao cargo de

III. 3.º sector, um total de 80 vagas:

- (I) trabalho, 40 ;
- (II) serviços sociais, 34;
- (III) religião: 2 representantes católicos, 2 budistas, 1 cristão e 1 taoísta.

IV. 4.º sector, um total de 40 vagas:

- (I) Representantes dos deputados da Assembleia Legislativa, 16
- (II) Representantes dos deputados de Macau à Assembleia Popular Nacional, 12;
- (III) Representantes dos membros de Macau no Comité Nacional da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês, 12.

² Lei n.º 3/2004, *Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo*, Artigo 60.º.

Chefe do Executivo, o interessado não só deve possuir a capacidade correspondente, como também deve “ser apresentado conjuntamente por, pelo menos, 50 membros da Comissão Eleitoral”, ou seja, o direito a propor o Chefe do Executivo é exercido pelos membros da Comissão Eleitoral; entretanto, estes membros também exercem o direito à votação.

Para a eleição do Chefe do Executivo utiliza-se o regime de eleição decisiva em duas rondas. Na primeira ronda da votação, “o candidato que obtiver um número de votos superior a metade do número total dos membros da Comissão Eleitoral é imediatamente eleito”; “quando na primeira ronda de votação não houver candidato com mais de metade do número de votos de todos os membros, procede-se a nova votação em relação aos candidatos que ocuparem os dois primeiros lugares, sendo eleito aquele que obtiver maior número de votos”³. Nestas duas rondas de votação, a primeira votação exige que o candidato que tiver obtido os votos da maioria absoluta dos votantes seja eleito, e na segunda ronda de votação utiliza-se o regime de maioria relativa. Com excepção do caso especial de votação inválida, as duas rondas da eleição decisiva, ou seja, as duas rondas de votação no máximo, podem dar o resultado definitivo da eleição, por meio da decisão maioritária, do Chefe do Executivo.

(IV) A responsabilidade pelos assuntos eleitorais é assumida por uma organização especialmente instituída. Para fiscalizar e assegurar o decurso dos actos eleitorais nos termos da lei, foi necessário instituir especialmente a Comissão de Assuntos Eleitorais. A competência desta comissão especialmente instituída é dirigir e promover o acto eleitoral dos membros da Comissão Eleitoral e do Chefe do Executivo, actuando designadamente como entidade competente para dirigir e presidir às operações de votação para a eleição do Chefe do Executivo a realizar pela Comissão Eleitoral. Na Comissão de Assuntos Eleitorais está instalado um Secretariado, ao qual a Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública presta apoio administrativo e técnico.

Diferente do regime eleitoral para o Chefe do Executivo, que possui a criatividade regimental, o regime eleitoral da Assembleia Legislativa da RAEM mantém certa continuidade com o regime anterior à reunificação,

³ Lei n.º 3/2004, *Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo*, Artigo 60.º.

embora tenha uma nova elaboração, quanto à sua natureza; dito de um modo mais exacto, uma definição adaptativa do mesmo regime anterior à reunificação.

O regime eleitoral da Assembleia Legislativa da RAEM estipula que Macau como um todo é uma única região eleitoral, calcula os votos com base no princípio do sistema da representação proporcional e de acordo com o “novo método d’Hondt”, e adopta a forma de sufrágio directo do “regime de votação por listas”, definindo entretanto a forma de sufrágio indirecto, baseada nos sectores de interesses, em que os representantes escolhidos pelas associações dentro do sector compõem a lista dos candidatos. Por isso, de um modo geral, o regime eleitoral da Assembleia Legislativa da RAEM tem mantido no fundamental a articulação com o regime eleitoral da Assembleia Legislativa anterior à reunificação; só pontualmente tem sido sujeito ao reajustamento correspondente em resposta à mudança ocorrida após a reunificação.

(I) Sobre o recenseamento eleitoral. Foi revogada a anterior Comissão de Recenseamento Eleitoral e o trabalho de organização, gestão e acompanhamento do recenseamento eleitoral fica a cargo da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública. Foi instalado um banco de dados sobre recenseamento eleitoral e introduzido o mecanismo de recenseamento durante todo o ano, tendo-se assim modificando o período de trabalho de 30 dias para o recenseamento e actualização anual dos respectivos dados. Além disso, foi ampliado o âmbito de associações participantes no apoio ao trabalho de divulgação sobre o recenseamento eleitoral; segundo o anteriormente disposto, o trabalho de divulgação sobre o recenseamento eleitoral podia contar com o apoio de “organizações de cidadãos”, mas na vida real quase não havia associações registadas como “organizações de cidadãos” (designação anterior à reunificação) ou “associações políticas” (nova designação posterior à reunificação), razão pela qual no caso de o recenseamento eleitoral passou a recenseamento permanente, estipulando-se que os diversos tipos de associações podem prestar apoio ao trabalho de divulgação sobre o recenseamento.

(II) Sobre a qualidade de eleitor e capacidade eleitoral activa. Coordenando com a noção de “residente permanente” contida na Lei Básica de Macau, já não se segue o disposto “aquele que tenha

residido no território, pelo menos, 7 anos consecutivos” pode ser aceite como eleitor-pessoa singular. O artigo sobre a capacidade eleitoral passiva está redigido segundo a situação de novos cargos da REAM. Quanto à qualidade de eleitor-pessoa colectiva, continua a estipulação de ser necessário ter obtido a qualidade de pessoa colectiva, pelo menos, há 3 anos.

(III) Sobre o número de deputados. Segundo o disposto no Anexo II da Lei Básica, o número de deputados da 2.^a Assembleia Legislativa aumentou para 27, dos quais respectivamente 2 foram eleitos directa e indirectamente. Entre as duas vagas aumentadas mediante o sufrágio indirecto, um foi distribuído para o subsector de interesse profissional e o outro, para o subsector dos interesses cultural, educacional e desportivo. O número dos deputados da 3.^a Assembleia Legislativa aumentou para 29, ou seja, foi acrescido de duas vagas de deputados eleitos mediante o sufrágio directo.

(IV) Sobre a propositura. Em primeiro lugar, no aspecto da noção, a substituição da “organização de cidadãos” por “associação política” foi tomada como um dos requisitos principais para a posse do direito à propositura da lista de candidatos mediante sufrágio directo. Em segundo lugar, aumentou o número dos membros da Comissão de Propositura. Quanto à propositura de candidatos mediante sufrágio directo exige-se que a Comissão de Propositura tenha 300 membros no mínimo e 500 no máximo, que sejam ao mesmo tempo eleitores, substituindo-se deste modo a anterior exigência de “tenha 100 membros no mínimo”; quanto à propositura de candidatos mediante sufrágio indirecto, a Comissão de Propositura deve ter pelo menos os membros que ocupem 25% do total dos eleitores recenseados pertencentes ao seu próprio grupo eleitoral. Entretanto, está definida claramente a maneira representativa das associações ou organizações políticas já recenseadas. Em terceiro lugar, o número de encarregados passou dos anteriores 3 para 1.

(V) Sobre a Gestão eleitoral. Foi instituída a Comissão Eleitoral da Assembleia Legislativa para substituir a anterior “Comissão Eleitoral Territorial”. A sua competência é esclarecer dúvidas aos eleitores, assegurar a igualdade das condições de divulgação eleitoral, avaliar se a receita e a despesa da lista de candidatos corresponde ou não às regras estabelecidas, regular os actos eleitorais e informar a

entidade respectiva sobre os actos ilegais respeitantes às eleições, que tenham sido reunidos. Além disso, o trabalho de apoio às eleições da Assembleia Legislativa, que a Câmara Municipal de Macau assumia anteriormente, passou respectivamente para a Comissão Eleitoral da Assembleia Legislativa ou Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública.

Segundo o disposto no regime eleitoral para a Assembleia Legislativa e no regime eleitoral para o Chefe do Executivo, em 2001 e em 2005 realizaram-se respectivamente as eleições da 2.^a e 3.^a Assembleia Legislativa da RAEM, e em 2004, as eleições da segunda eleição do Chefe do Executivo. Consideramos que os regimes eleitorais elaborados após a reunificação experimentaram a verificação da prática de várias eleições, sendo assim garantia jurídica para a constituição dos órgãos políticos importantes da RAEM e para a manutenção da ordem política básica. Mas, no processo da prática eleitoral também surgiram alguns problemas; especialmente nas eleições da Assembleia Legislativa em 2005 surgiram actos eleitorais graves contrários às respectivas regras, incluindo a corrupção eleitoral⁴, o que provocou preocupações gerais dos diversos círculos sociais, razão pela qual se ouvem de vez em quando vozes exigindo a revisão da Lei Eleitoral. De facto, tanto nos Anexos I e II da Lei Básica como na Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa estão reservados espaços para a revisão da metodologia para a escolha do Chefe do Executivo e da metodologia para a constituição da Assembleia Legislativa em 2009 e no futuro.

II

Justamente no contexto acima mencionado, em 28 de Fevereiro de 2008, o Governo da RAEM publicou os documentos de consulta para a revisão da Lei de Recenseamento Eleitoral, da Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo e da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa com

⁴ Nas eleições da Assembleia Legislativa em 2001, foram denunciados menos de 100 casos de corrupção, mas em 2005 o número dos casos de corrupção denunciados aumentou para 423. *Esforçar-se por Elevar a Qualidade da Eleição e Promover Estavelmente o Desenvolvimento Democrático — Arquivo de Consulta sobre a Alteração da Lei de Recenseamento Eleitoral, da Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo e da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa*, Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, Gabinete da Reforma Jurídica, 2002, pág. 4

a finalidade de “esforçar-se por elevar a qualidade eleitoral e promover estavelmente o desenvolvimento democrático”, começando oficialmente a consulta social sobre a revisão destas três leis eleitorais. Através das consultas pelo período de um mês, foram apresentados pareceres de revisão à Assembleia Legislativa para que fossem sujeitos a deliberação. Em Agosto de 2008, a Assembleia Legislativa aprovou a Lei n.º 9/2008 — Alteração à Lei n.º 12/2000 «Lei do Recenseamento Eleitoral», e em Setembro desse mesmo ano aprovou sucessivamente a Lei n.º 11/2008 — Alteração à Lei n.º 3/2001 «Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau» e a Lei n.º 12/2008 — Alteração à Lei n.º 3/2004 «Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo».

O motivo principal da revisão dos regimes eleitorais em 2008 consistiu em consolidar os frutos democráticos, elevar a qualidade eleitoral, definir os actos eleitorais e conter a propagação da corrupção eleitoral. O seu objectivo directo era fornecer condições jurídicas para a realização, com êxito e normalizada, das duas eleições em 2009. Por isso, esta revisão não se referiu ao problema sobre o desenvolvimento do governo democrático, circunscrevendo-se de um modo geral à definição da natureza técnica. As alterações de 2008 incluem principalmente:

(I) Melhorar o processo de recenseamento e revogar o cartão de eleitor

O regime de recenseamento eleitoral teve origem nas eleições da 1.^a Assembleia Legislativa de Macau em 1976. Nos termos do Decreto-Lei n.º 4/76, de 31 de Março, foi instalada a Comissão de Recenseamento Eleitoral nomeada pelo Presidente da Câmara Municipal ou pelo Presidente do Conselho Municipal, executando-se o recenseamento dos eleitores de freguesia em freguesia. O que é diferente é que naquela altura, embora se efectuasse o recenseamento eleitoral, não havia cartão de eleitor. Quando o eleitor recenseado ia à assembleia de voto fazer a votação, devia “apresentar-se ante a Comissão Executiva e indicar o seu número de recenseamento eleitoral e nome, entregar ao presidente da Comissão o documento usado no recenseamento eleitoral”⁵, e só deste modo podia receber o boletim de voto. Em 1984, para estimular os residentes a sujeitarem-se a recenseamento eleitoral e atrair os eleitores a participarem na votação, foi

⁵ Lei n.º 4/76/M, de 31 de Março, Artigo 134.º.

aprovado o Decreto-Lei n.º 9/84/M, de 27 de Fevereiro, que estipula a emissão aos eleitores de “um sinal de recenseamento com o número adequado”; “após a participação nas eleições com base neste recenseamento, gozam do direito de isenção de pagar... os impostos de selo ou emolumentos que devem ser pagos por terem tratado dos documentos de identificação e de viagem emitidos pelos órgãos administrativos relacionados do território”⁶. Se se considerar este sinal como embrião do cartão de eleitor, vê-se que o então objectivo deste disposto consistia em estimular os residentes a sujeitarem-se a recenseamento eleitoral por meio do tratamento preferencial dos assuntos fiscais. O “cartão de eleitor” apareceu pela primeira vez em 1988, em que foi aprovada a Lei n.º 10/88/M, de 6 de Junho, que define a “instituição do cartão de eleitor” a fim de comprovar o recenseamento dos eleitores. Desde então, o cartão de eleitor tornou-se em documento comprovativo do recenseamento eleitoral e o número do cartão de eleitor tornou-se num dos fundamentos com que o eleitor recebe o boletim de voto antes da sua votação. No entanto, desde a sua criação, apareciam frequentemente actos ilegais de manobra eleitoral mediante a conservação de cartões de eleitor; apesar de no plano jurídico estarem previstas penas correspondentes, o resultado da execução da lei respectiva não era satisfatório, devido ao facto de ser difícil encontrar na prática provas necessárias. Em virtude disso, a Lei Eleitoral, revista, revogou o regime do cartão de eleitor, definindo que durante a votação, o interessado “pode receber um boletim de voto após ter mostrado ao membro da Comissão ou ao verificador de boletins o bilhete de identidade de residente permanente de Macau e após os registos adequados”⁷.

Além da revogação do cartão de eleitor, a outra mudança criada no recenseamento eleitoral foi o tratamento antecipado do recenseamento eleitoral para os residentes permanentes de Macau com 17 anos completos; o interessado, “no dia em que completa 18 anos, torna-se automaticamente eleitor recenseado definitivo”⁸.

⁶ Lei n.º 9/84/M, de 27 de Fevereiro, Artigos 17.º e 32.º.

⁷ Lei n.º 11/2008, Alteração do Artigo 1.º da Lei n.º 3/2001 «*Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau*» e Alteração do Artigo 111.º, *Metodologia de Votação da «Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau»*.

⁸ Lei n.º 9/2008 — Alteração do Artigo 2.º da Lei n.º 12/2000, «*Lei de Recenseamento Eleitoral*» e Aumento do Artigo 17.º A na «*Lei de Recenseamento Eleitoral*».

(II) Elevar o critério do eleitor-pessoa colectiva e definir o sistema de reconhecimento das associações

Nos regimes jurídicos eleitorais de Macau, originalmente os eleitores-pessoas colectivas foram especialmente instituídos para o sufrágio indirecto à Assembleia Legislativa. Após a criação da RAEM, além do sufrágio indirecto à Assembleia Legislativa, o regime de eleitor-pessoa colectiva também se aplica à constituição da Comissão Eleitoral para o Chefe do Executivo. Quanto ao problema segundo o qual a organização podia adquirir a qualidade de eleitor-pessoa colectiva para participar no sufrágio indirecto, a lei eleitoral no período inicial não continha disposições rigorosas explícitas. Em 1976, o Decreto-Lei n.º 4/76/M, de 31 de Março, definiu a capacidade eleitoral da pessoa participante no sufrágio indirecto, mas esta definição parece relativamente geral, ou seja, “os membros do conselho directivo e do conselho fiscal das associações legalmente constituídas que tinham como objectivo os interesses morais, culturais, assistenciais e económicos são todos eleitores da Assembleia Legislativa”⁹. No conteúdo da lei eleitoral não se vê nenhuma restrição sobre o tempo de existência das associações, nem se vê como confirmar os seus sectores de interesses, em contraste flagrante com as exigências rigorosas sobre a capacidade do eleitor-pessoa singular. O Decreto-Lei n.º 9/84/M, de 27 de Fevereiro, publicado em 1984, definiu a capacidade do eleitor-pessoa colectiva de um modo relativamente claro, indicando que têm capacidade de eleitores participantes no sufrágio indirecto à Assembleia Legislativa aqueles que preencherem os seguintes dois requisitos: a) Gozem de personalidade jurídica e b) O seu acto de constituição tenha sido publicado no Boletim Oficial à data da fixação do início do período anual de inscrição no recenseamento¹⁰. Mas, ainda não se vê nenhuma estipulação referente ao tempo de existência da associação e à metodologia para a confirmação dos seus sectores de interesses. Em 1988, a Lei n.º 10/88/M, de 6 de Junho, estipula que a “existência das pessoas colectivas há mais de um ano ao tempo do período de recenseamento fica a constituir requisito para a aquisição da capacidade eleitoral activa”¹¹. Esta é a exigência pela primeira vez apresentada para o tempo de existência da associação com capacidade eleitoral activa. Posteriormente,

⁹ Decreto-Lei n.º 4/76/M, 31 de Março, Artigo 6.º (Capacidade Eleitoral), 1.º Parágrafo.

¹⁰ Decreto-Lei n.º 9/84/M, 27 de Fevereiro, Artigo 5.º (Sufrágio Indirecto), 1.º Parágrafo.

¹¹ Lei n.º 10/88/M, 6 de Junho — Recenseamento Eleitoral.

os requisitos para a aquisição da capacidade eleitoral activa tornaram-se cada vez mais rigorosos. A Lei n.º 4/91/M, de 1 de Abril, aprovada em 1991, define que para gozar da capacidade eleitoral activa, as associações devem “adquirir a personalidade jurídica há mais de três anos”, sendo reconhecidas como organismos representativos dos interesses dos respectivos sectores. Entretanto, foi instituída ainda a cláusula de exclusão, ou seja, “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”¹². Daqui se vê que não só foi prolongado o tempo para a aquisição da capacidade da personalidade jurídica até três anos, como também pela primeira vez foi instituído claramente o mecanismo de reconhecimento dos organismos representativos dos interesses dos respectivos sectores.

As leis eleitorais elaborados após a reunificação continuam a usar como requisito da capacidade eleitoral activa a personalidade jurídica, ou seja, a aquisição da personalidade jurídica há mais de três anos e ser reconhecida como organismo representativo dos interesses do respectivo sector, assim como a respectiva cláusula de exclusão. No entanto, na prática eleitoral, aqueles requisitos para a aquisição da capacidade eleitoral activa têm criado efeitos negativos que têm feito surgir muitas associações criadas exclusivamente para a eleição, associações estas que não desenvolvem nenhuma actividade em tempos normais e, quando as eleições vão começar, “voltam a si” do estado de “hibernação”, com o objectivo apenas de “caçar votos”, razão pela qual não podem ser representantes dos sectores dos respectivos interesses. Em virtude disso, a Lei n.º 9/2008 — Alteração da Lei n.º 12/2000 «Lei de Recenseamento Eleitoral», elevou o “limiar” para a aquisição da capacidade eleitoral activa da personalidade jurídica: com base nos anteriores requisitos de ser necessário que tenham adquirido personalidade jurídica pelo menos há três anos, aumentou para quatro anos para o efeito, ou seja, só quando adquirem a personalidade jurídica há três anos podem pedir o conhecimento do sector de interesse; pelo menos quatro anos depois da aquisição do reconhecimento, podem ser recenseadas como eleitores-pessoas colectivas. Entretanto, regulou ainda o sistema de reconhecimento dos sectores de interesses das associações; as associações cujos sectores de interesses tenham sido reconhecidos, devem

¹² “Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa” na Lei n.º 4/91/M, de 1 de Abril — *Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa*, Secção II, Artigo 6.º (Capacidade Eleitoral).

apresentar todos os anos o relatório anual resumido; cinco anos depois de terem sido reconhecidas, as associações devem pedir a renovação do reconhecimento e a revisão dos estatutos das associações deve ser sujeita a nova avaliação e reconhecimento, facilitando-se assim o tratamento dos assuntos relacionados com a alteração dos sectores de interesses, a confirmação da perda da validade e a suspensão de eleitor-pessoa colectiva. Daqui se vê que a regulação rigorosa do regime de reconhecimento das associações tem por objectivo promover a elevação do nível organizativo das associações e do grau de participação social, reforçar a representatividade dos sectores de interesses das associações e, finalmente, a maior representatividade dos deputados ou da Comissão Eleitoral, eleitos mediante o sufrágio indirecto.

(III) Regular os actos eleitorais e combater as actividades de corrupção eleitoral

A corrupção eleitoral é um fenómeno que acompanha a eleição. À actividade da corrupção eleitoral têm as leis eleitorais de Macau prestado desde sempre grande atenção. A primeira lei eleitoral, que entrou em vigor em 1976, enumera uma série de actos ilegais ou fraudulentos possivelmente ocorridos nos diversos elos do processo eleitoral, incluindo o recenseamento e a verificação de boletins de voto, dispendo de punições concretas, incluindo a multa, a condenação penal, a privação de direitos públicos, etc., e indicando claramente que as punições definidas na lei eleitoral não excluem a aplicação das disposições do Código Penal, “se violem a lei penal e outras legislações penais, não podem ser isentos de penas mais severas”¹³. Desde então, a revisão ou a nova elaboração da lei eleitoral continua a prática da inclusão de punição penal na lei eleitoral, tornando-se assim numa característica do regime jurídico eleitoral de Macau.

Apesar disso, em todas as eleições continuam a existir muitos actos contrários às regras eleitorais, surgindo mesmo fenómenos graves de corrupção eleitoral. Quanto aos seus motivos, há problemas causados pela ineficácia da execução das suas disposições e também problemas existentes na própria lei eleitoral. Apesar de a lei eleitoral no período inicial con-

¹³ Lei n.º 4/76/M, de 31 de Março, Parte IV, Capítulo I, Artigo 172.º

ter a cláusula sobre a punição de actos contrários às regras eleitorais, não continha medidas operacionais correspondentes, não tendo mesmo sido indicado claramente o autor dos actos ilegais que deviam ser investigados e punidos. Só em 1992, a Lei n.º 4/91/M, 1 de Abril, define que uma das atribuições da “Comissão Eleitoral Territorial” era “informar o Ministério Público de todos actos ilegais em qualquer eleição”. Isto quer dizer que como organizadora e gestora directa das actividades eleitorais, a Comissão Eleitoral era a organização não permanente criada exclusivamente para a eleição, ela não tinha o poder nem a capacidade para a investigação ou punição dos actos de suborno, enquanto o Ministério Público era o organismo de supervisão e acusação e não o organismo investigador. Tendo em vista o fenómeno acentuado de actos de suborno surgidos em 1996, nas eleições da 6.ª Assembleia Legislativa de Macau, a Assembleia Legislativa aprovou em 1997 um projecto de lei, concedendo ao Alto Comissariado contra a Corrupção e Ilegalidade Administrativa de Macau (actual Comissariado contra a Corrupção) o poder de investigação da corrupção eleitoral. Na eleição da 2.ª Assembleia Legislativa realizada após a reunificação, em 2001, que foi a primeira eleição da Assembleia Legislativa efectuada após a criação da RAEM, com o “efeito da reunificação”, não surgiu o fenómeno acentuado da corrupção eleitoral, tal como o surgiu anteriormente (em 1996). Mas, em 2005, aquando da realização da eleição da 3.ª Assembleia Legislativa da RAEM, surgiu novamente o fenómeno da corrupção eleitoral de grande escala e o Comissariado contra a Corrupção recebeu 423 denúncias, um aumento considerável em relação a 2001. O fenómeno da corrupção eleitoral tem prejudicado a confiança pública e os diversos círculos sociais exigiram o combate rigoroso à corrupção eleitoral a fim de garantir a eleição honesta e justa.

Para o efeito, a revisão do regime jurídico eleitoral em 2008 tomou como pontos principais o combate aos actos de corrupção eleitoral e à elevação da eleição. Além da anulação do cartão de eleitor para a redução de oportunidades de suborno eleitoral, outras medidas importantes incluem ainda: (1) conceder à Comissão de Assuntos Eleitorais mais competência, podendo sobretudo dar directivas com força coersiva e, deste modo, podendo elaborar estipulações mais concretas vocacionadas para executar os diversos assuntos relativos à lei eleitoral. Além disso, foi ainda prolongado o mandato da Comissão de Assuntos Eleitorais, cuja data de dissolução passou de 90 dias a contar do fim do cálculo geral eleitoral (estipulação anterior), para 150 dias, (estipulação actualizada).

(2) Introduzir o regime de “testemunha com manchas”. “Pode não haver lugar a punição ou pode haver lugar a atenuação da punição se o agente auxiliar, de modo concreto, recolher provas decisivas para o apuramento do crime, designadamente para a identificação de outros responsáveis”, estipulou-se entretanto: “O juiz tomará as providências adequadas para que a identidade dos indivíduos referidos no número anterior fique coberta pelo segredo de justiça.”(3) Reforçar a fiscalização da receita e despesa financeira eleitoral. Está disposto claramente que só podem aceitar contribuições de valor pecuniário destinadas à campanha eleitoral, provenientes de residentes permanentes da RAEM e que é necessário elevar a transferência da origem das contribuições, restringindo-se as contribuições anónimas. O mandatário da comissão de candidatura ou a pessoa habilitada com delegação escrita da mesma deve emitir um recibo com talão, devendo neste ser indicados, pelo menos, o nome e o número do Bilhete de Identidade de Residente Permanente de Macau do contribuinte e, “no caso de as contribuições serem de valor igual ou superior a 1 000 patacas”, os meios de contacto do contribuinte. (4) Agravar a punição da corrupção eleitoral e dos actos eleitorais ilícitos. A duração mais longa da pena de prisão aplicada à corrupção eleitoral aumentou de 5 para 8 anos; aumentou ainda a punição do suborno e actos ilícitos dirigidos à Comissão de Propositura e aos votantes indicados. (5) Prolongou-se a prescrição retroactiva dos actos ilícitos eleitorais, propondo-se o prologamento de um ano anteriormente para 4 anos¹⁴.

O ponto principal da revisão da Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo consiste em ampliar a competência da Comissão de Assuntos Eleitorais, reforçar o combate à corrupção eleitoral e aperfeiçoar o processo eleitoral. Os conteúdos concretos a que se refere são basicamente idênticos à revisão da Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa.

III

Desde a reunificação de Macau, o Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa da RAEM tem experimentado um processo, passando de re-

¹⁴ É necessário esclarecer que o mecanismo de “é inválido ser eleito” e a proposta “nenhuma pessoa pode invocar a imunidade por ser acusado de cometer crimes de corrupção eleitoral”, originalmente apresentados no projecto jurídico de revisão, não conseguiram a final ser incluídos na lei oficial devido à existência de disputas no processo de deliberação.

ajustamento e adaptação para a revisão e o aperfeiçoamento e o Regime Eleitoral para o Chefe do Executivo tem experimentado um processo, passando do estabelecimento regimental para a coordenação e a revisão. De um modo geral, o desenvolvimento dos regimes eleitorais apresenta duas grandes características — “articulação e coordenação” e “estabilidade e avanço progressivo”. Por “articulação e coordenação” quer significar-se que os regimes eleitorais da RAEM formam uma relação de articulação com os regimes jurídicos anteriores à reunificação, no que refere ao tempo e ao conteúdo; entretanto, os regimes eleitorais da RAEM reflectem o disposto na Lei Básica de Macau e na Declaração Conjunta Sino-Portuguesa, e entre as diferentes leis forma-se uma sistematização; por “estabilidade e avanço progressivo” quer dizer-se que os regimes eleitorais da RAEM se desenvolvem através do avanço progressivo. No processo de revisão não se introduziu o conteúdo discutível sobre o governo democrático, mas efectuou-se um completamento e aperfeiçoamento de natureza técnica sob o tema da consolidação dos frutos democráticos e da elevação da qualidade eleitoral, e não se atraiu a atenção social da economia e vida dos cidadãos para o aspecto do desenvolvimento da política democrática, evitando assim eficazmente uma disputa e cisão social que poderiam ocorrer, contribuindo para a manutenção da estabilidade e harmonia da sociedade. Sem embargo, a revisão dos regimes eleitorais também não pode soltar a pressão social progressivamente acumulada sobre a promoção do desenvolvimento do governo democrático; neste sentido, a revisão dos regimes das leis eleitorais, embora tenha a objectibilidade, não pode ser senão o fim da natureza do trabalho de uma etapa.

Em suma, diferente da situação de mudança frequente do regime eleitoral noutras regiões, o conteúdo principal do regime eleitoral de Macau não tem sofrido grandes mudanças, desde o seu estabelecimento embora haja de vez em quando revisões ou novas elaborações. A nova elaboração posterior à reunificação também tem tomado como princípio a articulação progressiva e tem seguido um caminho de avanço gradual e não de mudança brusca, pertencendo à mudança regimental não coersiva. Por isso, a natureza do regime e o seu conteúdo essencial não têm sofrido mudanças fundamentais, e as suas características de natureza mista e transitória continuam até hoje. A sua natureza mista manifesta-se principalmente em que o regime contém um sistema representativo diversificado e uma estrutura de lugares na assembleia legislativa, uma estrutura de eleitores e uma forma eleitoral, que lhe são correspondentes. E a sua natureza

transitória manifesta-se mais no facto de o regime ter origem no período do governo de Macau por parte de Portugal, incluindo os princípios eleitorais e a fórmula de contagem dos votos: todos estes são originários de Portugal; o projecto de natureza exógena enfrenta sempre o problema de como se adaptar à necessidade local e o tema de como responder à procura dos cidadãos sobre o desenvolvimento social e o sistema de governo democrático.

Consideramos que a reforma e aperfeiçoamento do regime eleitoral não pode ser realizado, em absoluto, de uma só vez. A prática das “duas eleições 09”, não só é a verificação do resultado da actualização da Lei Eleitoral de 2008, como também é, em certo sentido, o ponto de partida para uma nova ronda da reforma regimental. Com a vinda da segunda década da RAEM, há razão para acreditar que o sistema de eleição caminha-se numa forma assegurada e evoluir para mais a democracia.