

*A FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA DE ELEIÇÕES PARA A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MACAU**

*Lídia da Luz***

1. INTRODUÇÃO

A Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) é uma entidade pública de população e território, instituída ao abrigo do art.º 31.º da Constituição da República Popular da China e de acordo com o princípio político «um país, dois sistemas», segundo o qual o sistema político da RAEM é profundamente diferente do sistema vigente na China Continental, tanto no plano dos princípios, como no enquadramento legal e na prática política.

A RAEM, criada no âmbito do Direito Público Interno da República Popular da China, é parte inalienável desta, tendo sido dotada de um alto grau de autonomia, com poderes legislativo, executivo e judicial próprios, os quais são exercidos por órgãos adrede criados para o exercício dessas competências pela Lei Básica da RAEM, aprovada pelo Decreto n.º 3 do Presidente da República Popular da China, de 31 de Março de 1993, e que entrou em vigor no dia 20 de Dezembro de 1999, quando o território de Macau retornou à soberania da República Popular da China.

Sem pretendermos entrar em pormenores, vamos apenas referir que o órgão legislativo da RAEM, designado por Assembleia Legislativa (AL), tem, na sua origem, uma composição tripartida, atendendo ao facto de

* No essencial este texto constituiu a base de uma comunicação apresentada no Encontro e Seminário Anual, realizado em 2001, entre o Instituto Nacional de Administração de Portugal e o Instituto Nacional de Administração da República Popular da China, cujo tema foi «A supervisão da Administração Pública».

** Directora da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública.

os deputados que a constituem serem escolhidos através de três diferentes processos : uma parte é eleita por sufrágio universal e directo, outra parte é eleita por sufrágio indirecto ou orgânico e a terceira parte é nomeada pelo Chefe do Executivo da RAEM.

As eleições para a AL são um processo complexo que está meticulosamente regulamentado na Ordem Jurídica de Macau, especialmente na recente Lei n.º 3/2001, publicada em 5 de Março último.

2. NOÇÃO E OBJECTIVOS DA ACTIVIDADE FISCALIZADORA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM GERAL E NAS ELEIÇÕES EM PARTICULAR

A Administração Pública é nos nossos dias uma máquina complexa, cujo funcionamento, como o de qualquer outra organização, carece de ser controlado, através de competentes acções fiscalizadoras, nomeadamente comparando a prática administrativa com os comandos legais e regulamentares aplicáveis. E como acontece em qualquer País ou Região Autónoma com sistemas administrativos modelados e inspirados nos valores do Estado de Direito e da Legalidade, a Administração Pública da RAEM tem como fundamento, grande princípio norteador e limite da sua actuação a Lei, sendo os seus objectivos essenciais a prossecução dos interesses colectivos dos residentes da RAEM, a consolidação das bases do segundo sistema e a defesa da unidade da Nação Chinesa. Isto resulta nítido de normas esparsas por múltiplos diplomas legais, nomeadamente da Lei Básica da RAEM, das leis nacionais da RPC vigentes em Macau, no Código do Procedimento Administrativo de Macau, dos Acordos e Tratados Internacionais de que Macau é parte e também daqueles, em que embora não sendo parte, é deles objecto.

O objectivo da acção fiscalizadora é contribuir para que todas as «peças» da máquina administrativa funcionem com oportunidade, correcção e eficácia, dando cumprimento exacto e pontual aos injuntivos legais e proporcionando a melhor satisfação possível das necessidades públicas.

A actividade administrativa tem de ser aferida, através de adequada fiscalização, não só no que se reporta à consecução dos seus objectivos reais, isto é produção de bens e prestação de serviços essenciais ao desenvolvimento da sociedade humana a cujo serviço a Administração Pública se encontra, mas ainda no que se refere aos recursos e processos que utiliza. E isto porque a actividade administrativa da RAEM tem que se

conformar com a lei e com o respeito pelos direitos e interesses legítimos dos administrados : É um imperativo decorrente da Lei Básica da RAEM.

E considerando que as «peças da máquina administrativa» são, em última análise, as pessoas individuais, que a servem como titulares de órgãos ou trabalhadores, a qualquer título, e que também são pessoas os interessados, directa ou indirectamente, então o que tem sempre de se visar com as actividades fiscalizadoras são comportamentos humanos ou factos resultantes destes.

Sublinhamos que a fiscalização na Administração Pública é o conjunto de acções que visam determinar a existência ou não de conformidade das actividades administrativas com as normas e decisões administrativas e também com os objectivos fixados, quer se trate de objectivos estratégicos, quer táticos, quer operacionais. Visto que a actuação no âmbito dos sistemas administrativos se desenvolve num ambiente juridicamente normativizado, há que aferir, através da fiscalização, se a lei é cumprida, se estão a ser respeitados os direitos dos administrados e se estão ou não a verificar-se comportamentos errados, ineficazes, inúteis ou desprezíveis em atenção aos resultados expectáveis e aos resultados efectivamente alcançados. Nestes casos a fiscalização pode e deve ter uma função correctora e eventualmente punitiva. Mas melhor teria sido que em vez de uma fiscalização sucessiva, pelo menos em certos casos, tivesse havido uma fiscalização prévia, com a natureza de controle preventivo, evitando-se assim toda a carga de consequências negativas, com prejuízos sociais, institucionais e individuais.

Anote-se, no entanto, que em nosso entendimento, e de acordo com a experiência, há que encontrar equilíbrios para que a fiscalização se desenvolva de forma adequada, porque a má utilização dos poderes de fiscalização pode provocar efeitos paralizantes no funcionamento do sistema administrativo ou efeitos perversos, agravando os resultados negativos ou complexizando os procedimentos condenáveis, de forma a porventura melhor esconder os erros cometidos e desresponsabilizar os seus autores.

O processo eleitoral visa apurar a vontade colectiva, devendo esta ser manifestada de forma livre, consciente e autêntica, através de actos e procedimentos que a lei prescreve e que, de acordo com esta, são calendarizados e ritualizados. Por se tratar de um processo de suma importância política e social e com o calendário marcado pela brevidade, deve a fiscalização eleitoral, nas suas várias vertentes, ser ágil, rápida, eficaz, conseqüente e justa.

3. A FISCALIZAÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL PARA A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

3.1. GENERALIDADES

No âmbito do processo relativo às eleições para a AL descortinamos um complexo sistema de fiscalização que é mais prolongado no tempo do que o período eleitoral, o período em que o processo decorre e que vai desde a data da marcação de eleições até ao dia da proclamação dos resultados. Este prolongamento da fiscalização com reflexos no processo eleitoral ocorre tanto no tempo que antecede o período eleitoral, como no tempo subsequente. No tempo antecedente podemos afirmar que a fiscalização tem carácter praticamente permanente e tem por objectivo sobretudo o recenseamento eleitoral. Este, a partir de 18 de Janeiro deste ano, por força da Lei n.º 12/2000, de 18 de Dezembro, passou a poder efectuar-se em qualquer altura, e não num pequeno período fixado em cada ano, como acontecia anteriormente durante o período de transição que antecedeu a criação e instalação da RAEM. O recenseamento eleitoral apenas é suspenso em ano de eleições no período que vai desde 120 dias antes da data da realização das eleições até ao dia em que for publicado o Boletim Oficial da RAEM com os resultados destas. E também ocorre a suspensão do recenseamento eleitoral, quando se realizarem eleições fora dos períodos em que normalmente deveriam ocorrer, tanto para o preenchimento de uma ou mais vagas excepcionalmente verificadas durante a legislatura, - isto é eleições suplementares, como para eleição de todos os deputados, no caso de dissolução da AL e consequente realização de eleições antecipadas. Mas, neste caso, o período de suspensão é relativamente menor, iniciando-se a suspensão a partir da data da marcação das eleições.

No período pós-eleitoral o processo eleitoral pode, de certo modo, ser ainda questionado e fiscalizado, principalmente até à verificação de poderes e tomada de posse dos deputados, isto é ao início formal do respectivo mandato.

A fiscalização da Administração Pública pode ser feita por métodos informais e inorgânicos, como são a opinião pública, algumas vezes expressa através dos meios de comunicação social, e outras vezes pela intervenção dos administrados, através da formulação de petições, queixas e sugestões apresentadas directamente a certos serviços ou indirectamente. E neste caso, a intervenção pode ser feita, nomeadamente, através do

Centro de Atendimento e Informação ao Público, que é um organismo dependente da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública (SAFP), com competência para receber críticas, sugestões, queixas e reclamações, pedir os necessários esclarecimentos aos serviços públicos visados e responder a quem questionar ou solicitar esclarecimentos.

Mas além da fiscalização inorgânica existem formas de fiscalização de natureza institucional exercidas pelo poder legislativo e pelo poder judicial. E se estes fazem uma hetero-fiscalização, também o próprio poder executivo se auto-fiscaliza, algumas vezes através de órgãos próprios, com atribuições e competências específicas nesta matéria, como acontece, na RAEM, por exemplo com o Comissariado Contra a Corrupção e com o Comissariado da Auditoria.

Constatamos que no processo eleitoral para a AL ocorrem diversificados tipos de fiscalização que integram todos os grupos atrás referidos e que, muitas vezes, assumem aspectos mais enfatizados no que se refere à celeridade, à solenidade, à intensidade da participação dos residentes permanentes da RAEM, bem como à concentração temporal e espacial das acções de fiscalização do processo de eleições para a AL, que vamos, seguidamente, procurar caracterizar.

3.2. A FISCALIZAÇÃO DO PODER JUDICIAL

A via da fiscalização contenciosa é a forma mais solene e, simultaneamente a mais coercitiva. A lei determinou que as questões suscitadas em matéria de processo eleitoral são da competência do Tribunal de Última Instância (TUI). E esta opção do legislador tem a ver com duas razões fundamentais: A primeira reside na dignidade de que se deve revestir o processo eleitoral, por se destinar a escolher os representantes da população da RAEM (sufrágio directo) e os representantes dos interesses fundamentais da sociedade de Macau (sufrágio indirecto); A segunda razão é porque as decisões jurisdicionais dos Tribunais da RAEM em matéria eleitoral devem ser insusceptíveis de recurso para outras instâncias superiores e isso naturalmente aconselhava que a decisão fosse tomada ao nível mais elevado.

O contencioso eleitoral, visando questões de regularidade ou irregularidade processual, bem como aspectos substanciais relativos à elegibilidade e ineligibilidade dos candidatos, goza de prioridade absoluta em relação a todos os serviços judiciais, com excepção daqueles que se destinam a garantir a liberdade das pessoas, como é o caso do «Habeas Corpus».

3.3. FISCALIZAÇÃO DO PODER EXECUTIVO

3.3.1. FISCALIZAÇÃO ATRAVÉS DA COMISSÃO ELEITORAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA (CEAL)

A CEAL é uma comissão transitória e independente, nomeada pelo Chefe do Executivo, para funcionar durante o período eleitoral, sendo constituída por um presidente e quatro vogais, livremente escolhidos de entre cidadãos de reconhecida idoneidade que não venham a ser candidatos a deputados.

Algumas das competências desta Comissão são de natureza fiscalizadora, tendo nessa área poderes como os seguintes:

- a)* Apreciar a regularidade das receitas e despesas eleitorais efectuadas, na campanha eleitoral, pelas candidaturas;
- b)* Apreciar a licitude dos actos que eventualmente possam envolver ilícito eleitoral;
- c)* Participar às entidades competentes quaisquer actos de ilícito criminal de que tenha conhecimento.
- d)* Designar delegados da CEAL, os quais deverão ser devidamente credenciados para no dia das eleições serem destacados para junto das assembleias ou secções de voto, a fim de prestarem às respectivas mesas todo o apoio e colaboração de que necessitam e lhes requeiram;
- e)* Controlar as operações de apuramento geral dos resultados eleitorais, após se certificar da exactidão dos dados, e colaborar na elaboração do mapa oficial de resultados, que deve ser remetido ao TUI no prazo de cinco dias após a recepção das actas de apuramento geral.

3.3.2. FISCALIZAÇÃO DO COMISSARIADO CONTRA A CORRUPÇÃO (CCAC)

O CCAC é um órgão público da RAEM, de natureza permanente e independente, que, relativamente à fiscalização do processo eleitoral tem atribuições e competências de natureza preventiva e de natureza repressiva.

Está no seu âmbito de actuação praticar actos de investigação e de inquérito relativamente a casos de corrupção e de fraude no recenseamento eleitoral e nas eleições para a AL, defender os interesses legítimos das pessoas, assegurar a justiça, legalidade e eficiência da Administração Pública e realizar acções de sensibilização destinadas a limitar a prática dos actos de corrupção e de ilegalidade administrativa, motivando os cidadãos a adoptar precauções ou reduzir os actos e as situações que facilitem a ocorrência de condutas criminosas.

3.3.3. FISCALIZAÇÃO ATRAVÉS DA DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO E FUNÇÃO PÚBLICA (SAFP)

O SAFP, além de ser a entidade responsável pelo recenseamento eleitoral e também o serviço público incumbido do apoio técnico, jurídico e administrativo a todo o processo eleitoral e, em particular à CEAL, tem funções específicas na área da fiscalização do mesmo processo. É assim que lhe compete verificar a regularidade processual, nomeadamente no que respeita à validade dos documentos, cumprimento dos prazos, e verificação dos requisitos legalmente exigíveis, podendo ordenar o suprimimento das deficiências detectadas no processo eleitoral para a Assembleia Legislativa.

3.3.4. FISCALIZAÇÃO ATRAVÉS DOS SERVIÇOS DE SAÚDE

No dia das eleições, durante o período de votação, os Centros de Saúde mantêm-se permanentemente abertos para certificarem, em certos casos, que o residente permanente da RAEM ao pretender exercer o direito de voto tem ou não as necessárias faculdades psíquicas determinantes da respectiva capacidade ou incapacidade eleitoral.

3.3.5. FISCALIZAÇÃO ATRAVÉS DO GABINETE DE COMUNICAÇÃO SOCIAL (GCS)

Todos os organismos e serviços públicos têm o dever de cooperação nesta matéria de fiscalização do processo eleitoral. Sublinha-se em particular o GCS, porque tem especiais competências no que respeita aos órgãos de comunicação social: televisão, rádio e jornais. E estes têm especiais obrigações em matéria de informação e de propaganda eleitoral, pelo que o GCS deve reportar à CEAL ou ao Ministério Público os casos de ilegalidade que detectar e simultaneamente deve prestar aos órgãos de comunicação social os adequados esclarecimentos e informações.

3.4. FISCALIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO

Tratando-se da eleição dos titulares do órgão a quem está atribuído o poder legislativo poderia parecer que a AL não teria poderes de fiscalização nesta matéria, pelo menos ao nível concreto, uma vez que quando acontecem as eleições em regra não está em sessão legislativa, podendo até estar dissolvida.

Mas de acordo com as normas vigentes a AL tem a possibilidade de verificar a regularidade formal e os requisitos substanciais de elegibili-

dade. Há mesmo uma comissão, a Comissão de Regimento e Mandatos, a quem compete instruir os processos de impugnação de elegibilidade e emitir os respectivos pareceres. Esta fiscalização é posterior ao acto eleitoral.

3.5. FISCALIZAÇÃO DOS INTERESSADOS DIRECTOS

Por interessados directos entendemos os candidatos e deputados, as respectivas candidaturas, que podem ser assumidas por Comissões de Eleitores ou por Associações Políticas, os mandatários das candidaturas e, bem assim, os delegados das candidaturas junto das mesas das assembleias de voto.

Cada candidatura tem um mandatário, que representa a candidatura e, em nome desta e do respectivo candidato, tem legitimidade para apresentar reclamações junto da CEAL e do SAFP e, bem assim, interpor recursos administrativos e contenciosos. Podem, nomeadamente, reclamar e recorrer das decisões relativas à apresentação de outras candidaturas. E podem, em determinados casos, impugnar a regularidade do processo eleitoral ou a elegibilidade de qualquer candidato.

Cada candidatura tem direito a designar um delegado efectivo e outro substituto para actuar durante o funcionamento de cada secção de voto, tendo os seguintes direitos:

a) Dispensa da actividade profissional durante o funcionamento da assembleia de voto;

b) Ocupar lugares que permitam poderem fiscalizar bem todas as operações de votação;

c) Consultar, em qualquer momento, as cópias dos cadernos de recenseamento eleitoral utilizadas pela mesa da assembleia de voto;

d) Esclarecer e ser esclarecidos sobre todas as questões suscitadas durante todo o período de funcionamento da assembleia de voto;

e) Apresentar, oralmente ou por escrito, reclamações, protestos ou contraprotestos, relativos às operações eleitorais;

f) Assinar a acta, rubricar e cooperar na selagem e lacragem dos documentos respeitantes às operações eleitorais;

g) Obter certidões das operações de votação e apuramento;

h) Obter cópias do caderno de recenseamento, na parte relativa à secção de voto para que foi designado, desde que solicitado por escrito ao SAFP, com 10 dias de antecedência, e cuja entrega é feita na assembleia

de voto, no dia das eleições, devendo essa cópia ser devolvida logo após o apuramento parcial e contagem de votos;

i) Votar imediatamente a seguir aos membros da mesa.

3.6. FISCALIZAÇÃO DOS ELEITORES

Os eleitores são os residentes permanentes de Macau, maiores, no pleno gozo dos seus direitos políticos e que estejam devidamente registados nos cadernos eleitorais através do competente processo eleitoral.

Os eleitores têm múltiplas formas de intervir activamente no processo eleitoral, não só fazendo uso dos direitos específicos que neste âmbito lhes são conferidos, mas ainda também através de direitos de âmbito mais geral como o direito de petição.

Os eleitores têm o direito de, na sua assembleia de voto, solicitar esclarecimento de dúvidas e aí, também, apresentar reclamações, protestos e contraprotestos.

Na abertura das assembleias de voto os eleitores podem exercer um importante papel fiscalizador, uma vez que o presidente da mesa de cada assembleia de voto é legalmente obrigado a exhibir a urna vazia perante os eleitores que estiverem no local nesse momento.

3.7. FISCALIZAÇÃO GERAL DA SOCIEDADE

Todas as pessoas ainda que não sejam eleitores têm a possibilidade de participar no processo eleitoral, antes de mais porque podem influenciar decisivamente a opinião pública sobre o desenvolvimento e regularidade do processo eleitoral.

Essa intervenção opera-se, não só através dos meios de comunicação social, mas, também mediante a participação em sessões públicas e em actividades associativas. E além disso é sempre possível a denúncia de irregularidades, através dos órgãos da Administração Pública da RAEM já referidos e também mediante participação aos Tribunais.

A sociedade de Macau pode, assim, ter uma atitude activa e interventora, criando correntes de opinião e praticando actos concretos que visem a legalidade e moralização do processo eleitoral, conferindo legitimidade social às eleições e dando à representação dos deputados valores socialmente significantes.