

3.2 — Conceder bolsas de estudo para o País e no estrangeiro, de acordo com o plano anual respectivo, aprovado por despacho ministerial;

3.3 — Conceder a prorrogação de bolsas de estudo no País e no estrangeiro;

3.4 — Autorizar a alteração das datas de início e termo das bolsas de estudo, bem como a alteração do local de estágio, de acordo com os regulamentos aprovados;

3.5 — Celebrar contratos de investigação e desenvolvimento, de acordo com o programa anual respectivo, aprovado por despacho ministerial;

3.6 — Conceder subsídios para deslocações ao estrangeiro de cientistas e técnicos, no âmbito dos programas anuais a cargo da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, aprovados por despacho ministerial;

3.7 — Conceder subsídios para a realização de missões ou estadas em Portugal, de curta duração, de cientistas e técnicos residentes no estrangeiro;

3.8 — Conceder subsídios tendo em vista a organização de reuniões científicas em Portugal;

3.9 — Conceder subsídios para a edição de publicações científicas, estudos de carácter científico, técnico e didáctico e publicação de teses, de acordo com os respectivos plano anual e regulamento, aprovados por despacho ministerial;

3.10 — Conceder outros subsídios no quadro de programas da Fundação para a Ciência e a Tecnologia devidamente aprovados;

3.11 — Decidir e praticar os actos necessários à constituição de comissões científicas cujo número de membros seja igual ou inferior a seis, com duração delimitada, no âmbito das actividades de coordenação dos programas e projectos de investigação científica e desenvolvimento tecnológico.

4 — Subdelegar nos seus vice-presidentes, com a faculdade de subdelegar, a competência para:

4.1 — Autorizar as despesas mencionadas no n.º 1.1, até ao montante de € 500 000;

4.2 — Autorizar as despesas mencionadas no n.º 1.2, até ao montante de € 15 000;

4.3 — Autorizar o processamento de despesas mencionadas no n.º 1.6, até ao montante de € 10 000;

4.4 — Praticar os actos referidos nos n.ºs 2.1 a 2.12.

5 — Nas faltas e impedimentos do presidente, consideram-se delegados e subdelegados nos vice-presidentes os poderes conferidos pela presente deliberação ao presidente.

6 — O presidente e os vice-presidentes ficam autorizados a subdelegar, dentro dos condicionalismos legais, as competências que lhes são conferidas por esta deliberação.

7 — Consideram-se ratificados todos os actos que, no âmbito dos poderes ora delegados e subdelegados, tenham sido praticados pelo presidente e pelos vice-presidentes da FCT.

Esta deliberação produz efeitos desde a data da sua assinatura.

23 Agosto de 2005. — O Conselho Directivo: *Fernando Ramôa Ribeiro — Maria da Conceição Peleteiro — João Goulão Crespo.*

MINISTÉRIO DA CULTURA

Instituto Português de Museus

Despacho (extracto) n.º 20 333/2005 (2.ª série). — Por despacho de 22 de Junho de 2005 do director do Instituto Português de Museus, obtida a anuência do conselho directivo do Instituto Superior de Agronomia:

Jaime Manuel Santos Patrício, jardineiro principal da carreira de jardineiro, do quadro de pessoal não docente do Instituto Superior de Agronomia — autorizada a transferência com a mesma categoria e carreira para o quadro de pessoal do Museu Nacional de Arte Antiga.

6 de Setembro de 2005. — A Directora dos Serviços Administrativos, *Adília Crespo.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 428/2005/T. Const. — Processo n.º 656/2005. — Acordam em plenário no Tribunal Constitucional:

I — **Relatório.** — 1 — Em 4 de Agosto de 2005, um grupo de deputados do Partido Social Democrata veio requerer ao Tribunal Constitucional, através do requerimento de fl. 1 a fl. 10, a apreciação preventiva da constitucionalidade das seguintes normas constantes

do decreto da Assembleia da República n.º 6/X, que «altera a Lei Orgânica n.º 15-A/98, de 3 de Abril, flexibilizando os mecanismos de realização de referendos, bem como a Lei n.º 13/99, de 22 de Março, e o Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio:

- a) Artigos 3.º e 4.º, por violação do disposto no artigo 168.º, n.º 5, da CRP;
- b) Artigo 5.º, por violação do disposto no artigo 168.º, n.º 6, alínea c), da CRP.»

Os requerentes deduzem o pedido ao abrigo do disposto no artigo 278.º, n.ºs 4, 6 e 8, da Constituição da República Portuguesa (CRP) e nos artigos 51.º, n.º 1, e 57.º, n.º 1, da Lei sobre Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (LTC) e alegam ter sido notificados em 1 de Agosto de 2005 do envio ao Presidente da República do decreto da Assembleia da República n.º 6/X para ser promulgado como lei orgânica.

No final do requerimento — que não junta qualquer documentação —, encontram-se apostas assinaturas e rubricas, na maior parte dos casos ilegíveis, de modo que não permitem apurar o número e a identidade dos subscritores.

2 — Os requerentes fundamentam assim o pedido:

«1 — As normas cuja apreciação da constitucionalidade ora se requer referem-se a alterações à lei que estabelece o novo regime jurídico do recenseamento eleitoral e à lei eleitoral do Presidente da República.

2 — Com efeito, as normas constantes dos artigos 3.º e 4.º do decreto n.º 6/X procedem, respectivamente, à alteração dos n.ºs 3 e 4 do artigo 5.º da Lei n.º 13/99, de 22 de Março, e ao aditamento, nesta lei, de um novo artigo 59.º-A; enquanto que a norma constante do artigo 5.º do decreto ora em apreço introduz alterações ao n.º 1 do artigo 11.º da lei eleitoral do Presidente da República.

3 — Tais alterações legislativas inserem-se no processo legislativo iniciado pela apresentação do projecto de lei n.º 122/X, da autoria do Partido Socialista (PS), que ‘altera a Lei Orgânica n.º 15-A/98, de 3 de Abril, flexibilizando os mecanismos de realização de referendos, bem como a Lei n.º 13/99, de 22 de Março, e o Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio’, e resulta da aprovação desse projecto de lei por parte da Assembleia da República.

4 — O projecto de lei n.º 122/X, do PS, foi discutido e aprovado na generalidade na sessão plenária de 8 de Julho de 2005, com os votos a favor do PS e BE e os votos contra dos restantes grupos parlamentares [*Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 40, de 9 de Julho, pp. 1782 e 1783].

5 — Na especialidade, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias apreciou e votou o projecto de lei n.º 122/X, bem como as propostas de alteração que foram, entretanto, apresentadas.

6 — A votação na especialidade na 1.ª Comissão, efectuada em 20 de Julho de 2005, foi definitiva em relação às normas dos artigos 3.º e 4.º do projecto de lei n.º 122/X e indicária quanto às restantes normas da referida iniciativa, onde se enquadra a norma do artigo 5.º, por a Constituição impor a obrigatoriedade da sua votação na especialidade pelo Plenário.

7 — Sublinhe-se que a proposta de substituição, apresentada pelo PS em sede de comissão, do artigo 4.º do projecto de lei n.º 122/X foi aprovada na especialidade em comissão, com os votos a favor do PS e BE e os votos contra do PSD, CDS-PP e PCP. Idêntica votação obteve o artigo 3.º do projecto de lei n.º 122/X.

8 — Por sua vez, o artigo 5.º do projecto de lei n.º 122/X foi *aprovado na especialidade*, na sessão plenária de 28 de Julho de 2005, *com os votos a favor do PS e do BE e os votos contra do PSD PCP CDS-PP e PEV.*

9 — O texto resultante das propostas contidas no guião elaborado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, relativo ao projecto de lei n.º 122/X, que altera a Lei Orgânica n.º 15-A/98, de 3 de Abril, flexibilizando os mecanismos de realização de referendos, bem como a Lei n.º 13/99, de 22 de Março, e o Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio (PS), *foi aprovado, em votação final global*, na sessão plenária de 28 de Julho de 2005, *com os votos a favor do PS e do BE e os votos contra do PSD, PCP, CDS-PP e PEV*, dando, assim, origem ao decreto da Assembleia da República n.º 6/X.

10 — Sucede que as votações referidas suscitam a inconstitucionalidade do decreto n.º 6/X, em resultado da violação das regras a que a sua votação devia estar sujeita.

Senão, vejamos.

a) Violação do n.º 5 do artigo 168.º da Constituição. — 11 — Relativamente às normas constantes nos artigos 3.º e 4.º do decreto da Assembleia da República n.º 6/X, é de sublinhar que estas, porque versam sobre a lei que estabelece o novo regime jurídico do recenseamento eleitoral, estão sujeitas a um regime de aprovação por maioria simples.

12 — Na verdade, a matéria relativa ao recenseamento eleitoral enquadra-se no âmbito da chamada competência legislativa concorrential, revestindo, nos termos do artigo 166.º, n.º 3, conjugado com o artigo 161.º, alínea c), da Constituição, a forma de lei simples.

13 — Todavia, porque o decreto n.º 6/X também versa sobre matérias que revestem a forma de lei orgânica, as quais carecem de aprovação, na votação final global, por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções, é patente que as normas constantes nos artigos 3.º e 4.º do decreto em apreço se viram sujeitas, em votação final global, a uma maioria bem mais exigente que aquela que lhe é constitucionalmente imposta.

14 — Com efeito, se as normas constantes nos artigos 3.º e 4.º do decreto da Assembleia da República n.º 6/X, por assumirem a forma de lei simples, devem ser aprovadas por maioria simples dos deputados, a verdade é que, neste processo legislativo, foram sujeitas ao regime de aprovação exigido para as leis orgânicas, a saber, maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções.

15 — Tudo porque os subscritores do projecto de lei n.º 122/X resolveram, de uma só vez, alterar o regime do referendo, a lei eleitoral do Presidente da República e o regime jurídico do recenseamento eleitoral.

16 — Ora, muito recentemente, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias pronunciou-se, em parecer, sobre a situação de um acto legislativo conter simultaneamente matéria de lei orgânica e de lei simples.

17 — Tal parecer, emitido a propósito dos recursos de admissão dos projectos de lei n.º 39/X (BE) e n.º 42/X (PCP), ambos relativos à Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, foi votado e aprovado em Plenário [*Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 16, de 5 de Maio de 2005, aprovado com os votos a favor do PS, PCP, CDS, BE e Verdes], consolidando o seguinte entendimento:

‘Perante este panorama constitucional, a iniciativa dois em um teria de revestir uma única forma: ou lei orgânica ou lei.

Se revestisse a forma de lei orgânica teria de ser submetida a uma votação final global por maioria absoluta, abrangendo nessa votação normas próprias de lei orgânica e normas de lei. Contudo, isso violaria a Constituição porque sujeitaria matérias para as quais esta define a forma de lei a uma votação final global diversa daquela que o texto constitucional estipula.

Se revestisse a forma de lei, a votação final global seria por maioria simples ou por dois terços, o que igualmente violaria a Constituição, na medida em que esta estipula para as matérias de lei orgânica uma votação final global de maioria absoluta.

Esta é uma dificuldade intransponível para uma eventual pretensão de abranger numa mesma iniciativa matéria de alteração do estatuto orgânico e matéria de alteração da lei eleitoral.

Note-se ainda que as leis orgânicas estão sujeitas a um regime de controlo preventivo de constitucionalidade diverso das restantes leis. A opção por tal forma ou por uma forma diferente traduzir-se-ia também em dificuldades a esse nível. [*Diário da Assembleia da República*, 1.ª série A, n.º 11, de 5 de Maio de 2005 — parecer em que foi relator o deputado Vitalino Canas do PS. Itálico nosso.]

18 — Ora, tendo o decreto da Assembleia da República n.º 6/X revestido a forma de lei orgânica, verifica-se que foram sujeitas à regra da votação final global por maioria absoluta não só normas próprias de lei orgânica mas também normas de lei, como é o caso das normas constantes nos artigos 3.º e 4.º do referido decreto.

19 — Daí que, por terem as normas constantes nos artigos 3.º e 4.º do decreto n.º 6/X, que não revestem a forma de lei orgânica, sido sujeitas à aprovação, em votação final global, por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções, nos parece ter sido violado o disposto no artigo 168.º da Constituição.

b) Da violação da alínea c) do n.º 6 do artigo 168.º da Constituição. — 20 — No que diz respeito à norma do artigo 5.º do decreto da Assembleia n.º 6/X, na medida em que introduz alterações à lei eleitoral do Presidente da República, e mais concretamente ao n.º 1 do seu artigo 11.º, está sujeita ao mais qualificado regime de aprovação.

21 — Com efeito, dispõe a alínea c) do n.º 6 do artigo 168.º da Constituição que ‘carecem de aprovação por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções: [...] a lei que regula o exercício do direito previsto no n.º 2 do artigo 121.º’ [itálico nosso].

22 — Ora, a lei que regula o exercício do direito de voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, devendo ter em conta a existência de laços de efectiva ligação à comunidade nacional, corresponde, precisamente, à lei eleitoral do Presidente da República.

23 — Na verdade, a lei reguladora a que se refere o artigo 121.º, n.º 2, da CRP está hoje materializada na Lei Orgânica n.º 3/2000, de 24 de Agosto, que alterou a lei eleitoral do Presidente da República em moldes de passar a atribuir capacidade eleitoral activa aos ‘cidadãos portugueses residentes no estrangeiro que se encontrem inscritos nos

cadernos eleitorais para a eleição da Assembleia da República à data da publicação da presente lei’.

24 — Ora, estando o exercício do direito a que se refere o n.º 2 do artigo 121.º da Constituição regulado na lei eleitoral do Presidente da República, esta lei está, por força da letra da alínea c) do n.º 6 do artigo 168.º da Constituição, sujeita à aprovação por maioria de dois terços.

25 — É que o n.º 6 do artigo 168.º da Constituição distingue as situações em que são as normas ou as disposições a estarem sujeitas à maioria de votação por dois terços daquelas em que é a lei, e não as normas ou as disposições que materialmente lhes respeitem, que está submetida a esse regime de votação.

26 — E, atendendo à redacção da alínea c) do n.º 6 do artigo 168.º da Constituição, é perfeitamente claro e inequívoco que o legislador constitucional sujeitou à aprovação por maioria de dois terços a lei, e não as normas ou as disposições, que regula o exercício do direito previsto no n.º 2 do artigo 121.º

27 — Nesse sentido também apontam os trabalhos preparatórios subjacentes à Revisão Constitucional de 1997, que esteve, aliás, na génese da norma em causa.

28 — Com efeito, na reunião da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional realizada em 20 de Junho de 1997, o então deputado do PS José Magalhães refere: “[...] acabámos de apresentar na mesa uma norma, com o n.º 7, que diz ‘a lei que regula o exercício do direito de participação dos residentes no estrangeiro no acto eleitoral tem valor reforçado e carece de aprovação também por maioria de dois terços’. Tudo isto foi objecto de aprofundamento no quadro da discussão do acordo político de revisão constitucional e visa reforçar as maiorias necessárias para a aprovação de determinados diplomas ou, então, de determinadas disposições de certos diplomas com valor especialmente relevante” [*Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 107, de 21 de Junho de 1997, p. 3147. Itálico nosso.]

29 — Também o então deputado do PS Jorge Lacão afirmou, na sessão plenária de 24 de Julho de 1997: ‘A última palavra nesta matéria é para sublinhar que também, por esta via, a lei ontem aprovada nesta Câmara, relativamente ao artigo 124.º, e que regulará o exercício do direito de voto por parte dos cidadãos residentes no estrangeiro no que à eleição do Sr. Presidente da República diz respeito, carecerá de aprovação por maioria de dois terços dos Deputados’ [*Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 101, de 25 de Julho de 1997, p. 3821].

30 — Assim sendo, decorre da letra da alínea c) do n.º 6 do artigo 168.º da CRP que a lei eleitoral do Presidente da República, porque é a lei que regula o exercício do direito previsto no n.º 2 do artigo 121.º, exige uma maioria qualificada de dois terços.

31 — Poderia não ser assim, caso o legislador tivesse optado por aprovar em lei autónoma o exercício do direito previsto no n.º 2 do artigo 121.º

32 — Mas não é o caso, e ao expressamente optar por inscrever a modulação desse direito na própria lei eleitoral do Presidente da República, é todo este diploma que passa a ficar sob a alçada da exigência constitucional de uma maioria de votação por dois terços.

33 — Sucede, porém, que a norma do artigo 5.º do decreto n.º 6/X não alcançou, na votação na especialidade, a maioria de dois terços constitucionalmente exigida.

34 — Acresce que o decreto n.º 6/X não logrou atingir aprovação, em votação final global por maioria de dois terços.

35 — Está assim violada a alínea c) do n.º 6 do artigo 168.º da Constituição.

Nestes termos, e com base nos fundamentos que supra se aduziram, requer-se a fiscalização preventiva abstracta da constitucionalidade das normas constantes dos artigos 3.º, 4.º e 5.º do decreto da Assembleia da República n.º 6/X.»

3 — Nos termos do artigo 51.º, n.º 3, da LTC, o Presidente do Tribunal Constitucional proferiu, em 5 de Agosto, o despacho a fls. 12 e seguinte, convidando os requerentes a suprirem as deficiências do requerimento:

«O requerimento a fls. 1 e seguintes enferma das seguintes deficiências:

O requerimento vem subscrito por um conjunto de deputados do PSD em termos tais que, para além de dificultar o apuramento do número de subscritores, não permite, em vários casos, a sua identificação.

O requerimento não vem acompanhado de cópia do decreto da Assembleia da República n.º 6/X, de onde constarão as normas arguidas de inconstitucionalidade, e o Tribunal não tem conhecimento oficial do referido decreto.

Muito embora se refira que os subscritores foram notificados em 1 de Agosto de 2005 do envio ao presidente da República do citado decreto, não foi junto qualquer documento comprovativo dessa notificação.

Estando suscitadas questões relativas a aspectos procedimentais da aprovação do decreto, não é junta a pertinente documentação

que habilite o juiz-relator, no curtíssimo prazo que a lei lhe confere para elaborar memorando, a enunciar as questões sobre que o Tribunal se deverá pronunciar e a apresentar as soluções que para elas propuser.

Assim, ao abrigo do disposto no artigo 51.º, n.º 3, da Lei do Tribunal Constitucional, convido os requerentes a, no prazo fixado no artigo 57.º, n.º 3, da mesma lei, suprir as deficiências apontadas.»

4 — Em 8 de Agosto, o presidente do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata, invocando a qualidade de primeiro subscritor do pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade, dirigiu ao Presidente do Tribunal Constitucional o requerimento a fls. 15 e seguintes, em que respondeu:

- «a) O requerimento foi subscrito por 48 deputados do Grupo Parlamentar do PSD, exactamente aqueles que con[s]tam da relação que se junta e dá por reproduzida;
- b) Para habilitar o pedido formulado pelos deputados peticionantes, junta documento contendo o teor integral do decreto da Assembleia n.º 6/X;
- c) Ainda para habilitar o mesmo pedido, junta cópia do ofício enviado pelo Presidente da Assembleia da República, Dr. Jaime Gama, ao deputado signatário, datada de 1 de Agosto de 2005;
- d) Para suportar as questões de natureza procedimental que nortearam e suportaram o pedido formulado pelos deputados signatários do pedido de fiscalização preventiva abstracta de constitucionalidade do decreto da Assembleia da República n.º 6/X, junta folhas elaboradas pelos serviços da DAPLEN (Divisão de Apoio ao Plenário) que vão servir de base à elaboração do *Diário da Assembleia da República* relativo à sessão plenária de 28 de Julho de 2005, bem como cópias de todos os *Diários da Assembleia da República* invocados no requerimento, que constituem as anotações 1 a 5.»

Ao requerimento encontram-se juntos os documentos mencionados, a saber:

«Relação de deputados signatários do requerimento apresentado sobre o decreto da Assembleia da República n.º 6/X» (fl. 18);
 Texto do decreto n.º 6/X, que ‘procede à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 15-A/98, de 3 de Abril, flexibilizando os mecanismos de realização de referendos, à segunda alteração à Lei n.º 13/99, de 22 de Março, e à décima sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio’ (de fl. 19 a fl. 24);

Cópia do ofício enviado pelo Presidente da Assembleia da República ao presidente do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata em 1 de Agosto de 2005, comunicando que «na presente data, foi enviado ao Presidente da República o decreto n.º 6/X, de 28 de Julho de 2005, que procede à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 15-A/98, de 3 de Abril, flexibilizando os mecanismos de realização de referendos, à segunda alteração à Lei n.º 13/99, de 22 de Março, e à décima sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio’, para promulgação como lei orgânica» (fl. 25);

Cópia das «folhas elaboradas pelos serviços da DAPLEN (Divisão de Apoio ao Plenário), que vão servir de base à elaboração do *Diário da Assembleia da República* relativo à sessão plenária de 28 de Julho de 2005» (de fl. 26 a fl. 31);

Cópias de «todos os *Diários da Assembleia da República* invocados no requerimento» (de fl. 32 a fl. 54).

5 — Em 5 de Agosto, o Vice-Presidente do Tribunal Constitucional proferiu o seguinte despacho (fl. 55): «Admito o pedido, sem prejuízo das dúvidas que eventualmente possam subsistir quanto ao cabal preenchimento do requisito constante do artigo 278.º, n.º 4, da Constituição.»

Admitido o pedido, foram de imediato distribuídos os autos.

6 — O Presidente da Assembleia da República, notificado nos termos e para o efeito do preceituado nos artigos 54.º e 55.º da Lei do Tribunal Constitucional, respondeu através do requerimento a fls. 59 e seguintes.

Depois de fazer um resumo do pedido «subscrito por 48 deputados do PSD» e de referir os trâmites seguidos na aprovação do decreto da Assembleia da República n.º 6/X, o Presidente da Assembleia da República analisa as duas questões de constitucionalidade suscitadas pelos requerentes, formulando as seguintes conclusões (fls. 77 e seguinte):

«1 — Carece de fundamento jurídico invocar a violação do n.º 5 do artigo 168.º da CRP, pois que o acto praticado com excesso de forma, no caso em apreciação, não faz perigar os valores jurídicos que o legislador constitucional pretendeu acautelar, valendo o brocardo *quod abundat non nocet*. Só poderia colocar-se o problema se fosse concedido valor de lei orgânica às disposições do decreto

n.º 6/X que não regulam matérias que devam ser sujeitas à forma de aprovação prevista para as leis orgânicas. Ora, tal não sucede porque a inclusão de *enclaves de direito legislativo* comum em leis orgânicas não atribui a esses *enclaves* o estatuto de lei orgânica. Aliás, nesse sentido, volta a referir-se o decidido no Acórdão n.º 460/99, do Tribunal Constitucional (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 62, de 14 de Março de 1999), onde é expressamente afirmado que ‘a norma em causa só padeceria de inconstitucionalidade se se entendesse conferir-lhe força formal superior à de lei não reforçada’. Assim, a consequência da sua inclusão só pode ser a da mera irrelevância, não havendo, portanto, fundamento jurídico para que venha a ser declarada a inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 3.º e 4.º do decreto n.º 6/X por violação do n.º 5 do artigo 168.º da Constituição da República Portuguesa.

2 — Carece de fundamento jurídico invocar a violação da alínea c) do n.º 6 do artigo 168.º CRP, pois que essa alínea do artigo só compreende a matéria relacionada com o exercício do direito de voto dos cidadãos portugueses no estrangeiro. Assim, só a regulação do exercício desse direito, e só ela, está abrangida pelo regime previsto no n.º 6 do artigo 168.º da Constituição da República Portuguesa. É irrelevante, para a sua qualificação jurídica, o facto de a lei eleitoral do Presidente da República ter incorporado a lei que veio regular o exercício do direito de voto dos cidadãos portugueses no estrangeiro. Tal incorporação, procurando harmonizar e sistematizar as regras respeitantes ao regime jurídico da eleição do Presidente da República, não converte a totalidade do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio, em lei reforçada sujeita ao regime de aprovação previsto no n.º 6 do artigo 168.º da Constituição da República.

3 — Assim, foi respeitada a Constituição da República Portuguesa, quando, no dia 28 de Julho de 2005, em votação global final, a Assembleia da República aprovou, com 122 votos favoráveis e 72 contrários, o decreto da Assembleia da República n.º 6/X.»

Relativamente à invocada inconstitucionalidade dos artigos 3.º e 4.º do decreto da Assembleia da República n.º 6/X, por violação do disposto no artigo 168.º, n.º 5, da Constituição, o Presidente da Assembleia da República suscita uma questão prévia, de inadmissibilidade do pedido, nestes termos (fls. 67 e seguinte):

«11.º Mais se diga — ainda que à cautela e a título prejudicial no que diz respeito a esta parte do pedido apresentado pelos subscritores — que se o pedido de fiscalização preventiva das normas constantes nos artigos 3.º e 4.º lograsse obter acolhimento, ficaria por resolver o problema da sua admissibilidade parcial, pois que, uma vez que o recenseamento eleitoral não é matéria tipicamente sujeita à forma de lei orgânica, tal facto poderá constituir uma restrição aos poderes do Tribunal Constitucional para apreciar esta parte do pedido, pois que, nos termos do n.º 4 do artigo 278.º da Constituição da República Portuguesa, só as normas constantes dos decretos que são enviadas ao Presidente para promulgação como lei orgânica, e só essas, podem ser objecto de um pedido de fiscalização preventiva por parte de um quinto dos deputados. Ora, se os artigos 3.º e 4.º do decreto n.º 6/X apenas estão *englobados por extensão*, e não por *natureza*, na forma de lei orgânica, é com dificuldade que se vislumbra como será possível que o Tribunal Constitucional possa, no âmbito do pedido de fiscalização preventiva requerida pelos subscritores, apreciar a validade constitucional de normas cuja matéria se encontra fora do domínio das leis orgânicas. Apesar de estarem inseridas num decreto da Assembleia que seguiu para a Presidência da República para ser promulgado como lei orgânica, elas não terão o valor de lei orgânica depois de promulgadas, pois que a qualificação como lei orgânica não decorre do número de votos obtidos pelo acto legislativo nem do nome que o legislador lhe atribua. O *nomen iuris* que o autor da norma lhe atribui é meramente indiciário para efeitos de qualificação jurídica e irrelevante para aquilatar o preenchimento dos pressupostos processuais para aceitar o pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade dos subscritores, seguindo-se, desta forma, o que é afirmado, ainda que a propósito do problema inverso, por Gomes Canotilho/Vital Moreira: “Apesar da letra da lei [...] não é necessário que o decreto parlamentar tenha sido enviado para promulgação como ‘lei orgânica’. Basta apenas que ele incida sobre matéria que deveria ser regulada como lei orgânica.” (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed. revista, Coimbra Editora, 1993, p. 1005.) Tal como diz Blanco de Moraes, ‘não estando a lei reforçada pelo procedimento inibida de dispor normativamente, a título parcial, sobre áreas exógenas à reserva respectiva, ela não estará ainda assim habilitada a conferir às normas que corporizam essa incursão valor reforçado’ (*As Leis Reforçadas*, Coimbra Editora, 1998, p. 912), sendo também de referir o que vem sendo defendido por Jorge Miranda quando afirma que ‘a qualificação de uma lei como reforçada não depende da designação que o legislador lhes confira. Depende da verificação dos requisitos de qualificação constitucionalmente fixados’ (*Manual de Direito Constitucional*, t. v, 3.ª ed., Coimbra Editora, 2004, p. 371). Ou seja, adaptando o que acaba de ser referido para a questão

relativa ao achamento da matéria que está compreendida nos poderes de cognição do Tribunal Constitucional no presente caso, entende-se que o pedido dos subscritores só poderá ser apreciado na parte respeitante às matérias que deveriam ser reguladas por lei orgânica, não estando, quanto às restantes matérias, preenchidos os pressupostos processuais para que o Tribunal se possa pronunciar sobre elas, isto porque se entende existir falta de legitimidade processual dos subscritores para requererem a fiscalização de normas respeitantes a matéria da reserva legislativa não reforçada através de um pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade apresentado ao abrigo do n.º 4 do artigo 278.º da Constituição da República Portuguesa.»

Com a resposta são juntos quatro documentos:

Documento 1: «texto final relativo ao projecto de lei n.º 122/X (PS), que altera a Lei Orgânica n.º 15-A/98, de 3 de Abril, flexibilizando os mecanismos de realização de referendos, bem como a Lei n.º 13/99, de 22 de Março, e o Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio» (de fl. 80 a fl. 84);

Documento 2: «declaração» comprovativa de que «o autógrafo da lei referente ao decreto da Assembleia da República n.º 6/X, de 28 de Julho de 2005, que «procede à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 15-A/98, de 3 de Abril, flexibilizando os mecanismos de realização de referendos, à segunda alteração à Lei n.º 13/99, de 22 de Março, e à décima sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio», foi enviado ao Presidente da República para promulgação no dia 1 de Agosto, conforme cópias do ofício e protocolo que se anexam» (de fl. 85 a fl. 87);

Documentos 3 e 4: cópia do ofício dirigido pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias ao Presidente da Assembleia da República, remetendo o «relatório, conclusões e parecer» daquela Comissão sobre o projecto de lei n.º 122/X, um «relatório de votações» sobre as propostas de alteração ao projecto de lei n.º 122/X (de 20 de Julho de 2005), uma cópia do projecto de lei n.º 122/X e um relatório sobre a votação daquele parecer na 25.ª reunião de comissão (de 6 de Julho de 2005) (de fl. 88 a fl. 102).

II — Fundamentação. — *A) Admissibilidade do pedido.* — 7 — Nos termos do artigo 278.º, n.º 4, da Constituição, têm *legitimidade* para requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade de qualquer norma constante de decreto que tenha sido enviado ao Presidente da República para promulgação como lei orgânica o próprio Presidente da República, o Primeiro-Ministro e *um quinto dos deputados à Assembleia da República em efectividade de funções*.

A apreciação preventiva da constitucionalidade prevista no n.º 4 do artigo 278.º deve ser requerida no *prazo de oito dias* a contar da data em que o Presidente da Assembleia da República enviar ao Presidente da República o decreto que deva ser promulgado como lei orgânica; para o efeito, o Presidente da Assembleia da República dará conhecimento ao Primeiro-Ministro e aos grupos parlamentares da Assembleia da República do envio do decreto ao Presidente da República (n.ºs 6 e 5 do artigo 278.º).

8 — A verificação do modo como foram supridas as deficiências apontadas no despacho de aperfeiçoamento proferido pelo Presidente do Tribunal Constitucional revela-se indispensável, desde logo, para aferir da legitimidade dos requerentes e da tempestividade do pedido.

Por outro lado, importa apreciar a questão relativa à falta de legitimidade processual dos requerentes suscitada pelo Presidente da Assembleia da República na sua resposta.

8.1 — No requerimento a fls. 15 e seguintes, os requerentes vêm esclarecer, em primeiro lugar, que o pedido «foi subscrito por 48 deputados do Grupo Parlamentar do PSD, exactamente aqueles que constam da relação que se junta e dá por reproduzida».

Pode duvidar-se que este esclarecimento e a «relação de deputados signatários» junta ao requerimento dêem resposta adequada à deficiência apontada no despacho de aperfeiçoamento:

Antes de mais, porque parece que do requerimento a fls. 1 e seguintes constam 47 assinaturas ou rubricas (a fl. 10), enquanto agora se menciona que o pedido foi subscrito por 48 deputados e a «relação de Deputados signatários» inclui 48 nomes.

Depois, porque a «relação de deputados signatários» inclui 48 nomes, por ordem alfabética, sem estabelecer qualquer correspondência entre tais nomes e as assinaturas ou rubricas constantes do requerimento.

Finalmente, porque se mantém o carácter ilegível de muitas das assinaturas ou rubricas, dificultando a identificação dos respectivos autores e, consequentemente, a verificação de que os deputados subscritores se encontram «em efectividade de funções».

Como se referiu, a legitimidade para o pedido de apreciação preventiva da constitucionalidade é, neste caso, atribuída pela Constituição

a *um quinto dos deputados à Assembleia da República em efectividade de funções*. Tendo em conta a composição actual da Assembleia da República (230 deputados), um pedido desta natureza tem de ser subscrito por um mínimo de 46 deputados em efectividade de funções.

O Tribunal entende que, por razões de transparência objectiva, um pedido de apreciação preventiva da constitucionalidade formulado por deputados à Assembleia da República, ao abrigo do disposto no artigo 278.º, n.º 4, da Constituição, deve ser apresentado em termos tais que permitam apurar com rigor não apenas o número dos seus subscritores mas também a respectiva identidade, de modo a possibilitar a verificação de que os mesmos se encontram em efectividade de funções.

Nas circunstâncias do presente processo, pode duvidar-se — repete-se — que os requerentes tenham feito prova adequada da sua legitimidade para apresentarem tal pedido ao Tribunal Constitucional.

Todavia — além de ter sido junto aos autos um ofício remetido ao Presidente do Tribunal Constitucional pelo presidente do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata, a que se encontra anexa uma «relação de deputados signatários», e de quer o número de assinaturas ou rubricas apostas no requerimento inicial quer o número de deputados constante da relação remetida ao Tribunal exceder o mínimo previsto na Constituição —, tem de considerar-se que, na resposta, o Presidente da Assembleia da República aceita expressamente, e sem qualquer reparo, que o pedido se encontra «subscrito por 48 deputados do PSD».

Dá-se assim por verificada, sob este aspecto, a legitimidade dos requerentes.

8.2 — Na sua resposta, o Presidente da Assembleia da República invoca a «falta de legitimidade processual dos subscritores para requererem a fiscalização de normas respeitantes a matéria da reserva legislativa não reforçada através de um pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade apresentado ao abrigo do n.º 4 do artigo 278.º da Constituição da República Portuguesa».

Sustenta o Presidente da Assembleia da República que «os artigos 3.º e 4.º do decreto n.º 6/X apenas estão *englobados por extensão*, e não por *natureza*, na forma de lei orgânica», pelo que não poderá o Tribunal Constitucional, «no âmbito do pedido de fiscalização preventiva requerida pelos subscritores, apreciar a validade constitucional de normas cuja matéria se encontra fora do domínio das lei orgânicas». Acrescenta que, «apesar de estarem inseridas num decreto da Assembleia que seguiu para a Presidência da República para ser promulgado como lei orgânica, elas não terão o valor de lei orgânica depois de promulgadas, pois que a qualificação como lei orgânica não decorre do número de votos obtidos pelo acto legislativo nem do nome que o legislador lhe atribua».

Conclui, por estas razões, que «o pedido dos subscritores só poderá ser apreciado na parte respeitante às matérias que deveriam ser reguladas por lei orgânica, não estando, quanto às restantes matérias, preenchidos os pressupostos processuais para que o Tribunal se possa pronunciar sobre elas, isto porque se entende existir falta de legitimidade processual dos subscritores para requererem a fiscalização de normas respeitantes a matéria da reserva legislativa não reforçada através de um pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade apresentado ao abrigo do n.º 4 do artigo 278.º da Constituição da República Portuguesa».

Ora, não pode deixar de se observar, em primeiro lugar, que o artigo 278.º, n.º 4, da Constituição é expresso no sentido de que «podem requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade de qualquer norma constante de *decreto que tenha sido enviado ao Presidente da República para promulgação como lei orgânica*, além deste, o Primeiro-Ministro ou um quinto dos deputados à Assembleia da República em efectividade de funções» (itálico aditado agora).

Logo, independentemente da questão de saber se para concluir pela legitimidade de um requerente basta que o decreto parlamentar incida sobre matéria que deveria ser regulada como lei orgânica, não sendo necessário que ele tenha sido enviado para promulgação como lei orgânica — hipótese configurada na resposta do Presidente da Assembleia da República e de que aqui se não cura —, a verdade é que o texto da Constituição é claro no sentido de admitir a apreciação preventiva da constitucionalidade de *qualquer norma* constante de *decreto que tenha sido enviado ao Presidente da República para promulgação como lei orgânica*.

E compreende-se que assim seja.

A existência de um regime *alargado* de legitimidade para requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade quanto aos decretos da Assembleia da República destinados a serem promulgados como lei orgânica justifica-se pela especial relevância política das matérias sobre as quais versam as leis orgânicas (as matérias referidas no artigo 166.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa). Mas procura-se também — ao atribuir legitimidade, no caso que agora interessa considerar, a *um quinto dos deputados em efectividade de funções* — assegurar o direito de fiscalização por parte da minoria que ficou vencida no Plenário da Assembleia da

República, o que constitui uma concretização do direito de oposição democrática previsto no artigo 114.º, n.º 2, da Constituição.

A argumentação do Presidente da Assembleia da República tem o significado de subordinar a decisão da questão relativa aos pressupostos processuais à solução da questão de fundo que os requerentes pretendem que o Tribunal Constitucional aprecie.

Para o que neste momento importa, no presente processo está em causa saber se as normas dos artigos 3.º e 4.º do decreto n.º 6/X — respeitantes a matéria de recenseamento eleitoral — podem, sem violar a Constituição, integrar uma lei orgânica.

Segundo o entendimento do órgão autor das normas, «os artigos 3.º e 4.º do decreto n.º 6/X apenas estão englobados por extensão, e não por natureza, na forma de lei orgânica» e, por isso, não poderiam ser objecto de um pedido de apreciação preventiva de constitucionalidade nos termos do artigo 278.º, n.º 4, da Constituição.

Esse modo de equacionar o problema equivale porém a dar como assente precisamente aquilo que a final há que decidir.

O Tribunal entende que, num processo de fiscalização preventiva da constitucionalidade de normas e, concretamente, num caso como o destes autos, a aferição dos pressupostos processuais — desde logo, a aferição da legitimidade dos requerentes — não pode depender da decisão da questão de fundo e, menos ainda, da posição que quanto à questão de fundo sustente o requerente ou o órgão autor das normas.

Isto significa que aos deputados que pretendam requerer a apreciação preventiva da constitucionalidade quanto a normas constantes de um decreto da Assembleia da República enviado para promulgação como lei orgânica tem de reconhecer-se legitimidade para discutir se uma determinada norma pode, ou não, integrar tal decreto, em função da respectiva natureza ou conteúdo ou em função do procedimento adoptado na sua aprovação.

No caso dos autos, está demonstrado — tanto pelo texto do decreto em que se inserem as normas impugnadas (decreto n.º 6/X) como pelo *Diário da Assembleia da República* relativo à reunião plenária de 28 de Julho de 2005, em que se procedeu à votação final global do projecto de lei n.º 122/X que deu origem ao decreto n.º 6/X (*Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 42, de 29 de Julho de 2005, p. 1917), como ainda pelo ofício constante a fl. 25 — que o presente pedido de apreciação preventiva da constitucionalidade diz respeito a normas constantes de decreto que foi enviado ao Presidente da República para promulgação como lei orgânica.

Improcede, pois, a questão de ilegitimidade dos requerentes suscitada pelo Presidente da Assembleia da República.

8.3 — O presente pedido de apreciação preventiva da constitucionalidade foi apresentado no Tribunal Constitucional em 4 de Agosto de 2005.

Os requerentes remeteram ao Tribunal, em resposta ao despacho de aperfeiçoamento, cópia do ofício enviado pelo Presidente da Assembleia da República ao Presidente do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata em 1 de Agosto de 2005, comunicando que «na presente data, foi enviado ao Presidente da República o decreto n.º 6/X, de 28 de Julho de 2005, que «procede à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 15-A/98, de 3 de Abril, flexibilizando os mecanismos de realização de referendos, à segunda alteração à Lei n.º 13/99, de 22 de Março, e à décima sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio», para promulgação como lei orgânica» (cópia constante a fl. 25).

A informação de que o decreto foi enviado ao Presidente da República para promulgação no dia 1 de Agosto consta igualmente da «declaração» remetida pela Assembleia da República, bem como das cópias anexas a tal declaração (cópia do ofício dirigido pelo Presidente da Assembleia da República ao Presidente da República enviando para promulgação o decreto n.º 6/X e cópia do protocolo relativo à entrega desse ofício na Presidência da República) (de fl. 85 a fl. 87).

Conclui-se que o pedido é tempestivo, face ao disposto no artigo 278.º, n.ºs 6 e 5, da Constituição.

8.4 — Nestes termos, nada obsta ao conhecimento do pedido, quer do ponto de vista de legitimidade de quem o formula quer do ponto de vista da tempestividade da sua apresentação.

B) *Apreciação das questões de inconstitucionalidade suscitadas no pedido.* — 9 — Os requerentes suscitam duas questões distintas, que adiante serão analisadas separadamente:

- a) A questão da inconstitucionalidade dos artigos 3.º e 4.º do decreto n.º 6/X, por alegada violação do disposto no artigo 168, n.º 5, da CRP;
- b) A questão da inconstitucionalidade do artigo 5.º do mesmo decreto, por alegada violação do disposto no artigo 168.º, n.º 6, alínea c), da CRP.

10 — É o seguinte o teor dos preceitos do decreto da Assembleia da República n.º 6/X, remetido à Presidência da República para ser promulgado como lei orgânica, em relação aos quais vem requerida

a apreciação da constitucionalidade ao Tribunal Constitucional (as alterações introduzidas pelo decreto n.º 6/X são assinaladas a itálico):

«Artigo 3.º

O artigo 5.º da Lei n.º 13/99, de 22 de Março (estabelece o novo regime jurídico do recenseamento eleitoral), passa a ter a seguinte redacção:

‘Artigo 5.º

[...]

1 —
2 —
3 — No 60.º dia que antecede cada eleição ou referendo, ou no dia seguinte ao da convocação de referendo, se ocorrer em prazo mais curto, e até à sua realização, é suspensa a actualização do recenseamento eleitoral, sem prejuízo do disposto no número seguinte do presente artigo, no n.º 2 do artigo 35.º e no artigo 57.º e seguintes da presente lei.

4 — Caso a eleição ou referendo seja convocada com pelo menos 55 dias de antecedência, podem ainda inscrever-se até ao 55.º dia anterior ao dia da votação os cidadãos que completem 18 anos até ao dia da eleição ou referendo.’

Artigo 4.º

É aditado à Lei n.º 13/99, de 22 de Março (estabelece o novo regime jurídico do recenseamento eleitoral), o artigo 59.º-A, com a seguinte redacção:

‘Artigo 59.º-A.

Prazos especiais

Caso se trate de referendo convocado com menos de 55 dias de antecedência, os prazos referidos nos artigos anteriores são alterados da seguinte forma:

- a) Até ao 6.º dia posterior à convocação, para a comunicação referida no n.º 1 do artigo 57.º;
- b) Até ao 13.º dia posterior à convocação, para a extracção referida no n.º 2 do artigo 57.º;
- c) Do 14.º ao 16.º dias posteriores à convocação, para a exposição referida no n.º 3 do artigo 57.º;
- d) Redução a metade, arredondada por excesso, dos prazos superiores a um dia a que se refere o n.º 4 do artigo 57.º;
- e) Dois dias, para o envio referido no n.º 1 do artigo 58.º;
- f) Até ao 13.º dia posterior à convocação, para a emissão de cadernos referida no n.º 3 do artigo 58.º;
- g) Cinco dias, para o período de inalterabilidade referido no artigo 59.º.

Artigo 5.º

O artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio (regulamenta a eleição do Presidente da República), passa a ter a seguinte redacção:

«Artigo 11.º

[...]

1 — O Presidente da República marcará a data do primeiro sufrágio para a eleição para a Presidência da República com a antecedência mínima de 60 dias.

2 —
3 —’»

a) A alegada inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 3.º e 4.º do decreto n.º 6/X. — 11 — Os requerentes afirmam que as normas dos artigos 3.º e 4.º do decreto n.º 6/X, versando sobre a lei que estabelece o novo regime jurídico do recenseamento eleitoral, e estando por isso sujeitas a um regime de aprovação por maioria simples, apesar disso «se viram sujeitas, em votação final global, a uma maioria bem mais exigente que aquela que lhe é constitucionalmente imposta», uma vez que, «neste processo legislativo, foram sujeitas ao regime de aprovação exigido para as leis orgânicas, a saber, maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções».

Na sua perspectiva, «tendo o decreto da Assembleia da República n.º 6/X revestido a forma de lei orgânica, verifica-se que foram sujeitas à regra da votação final global por maioria absoluta não só normas próprias de lei orgânica mas também normas de lei, como é o caso das normas constantes nos artigos 3.º e 4.º do referido decreto».

Por essa razão, e segundo o entendimento dos requerentes, teria sido violado o disposto no artigo 168.º, n.º 5, da Constituição (nos termos do qual «as leis orgânicas carecem de aprovação, na votação final global, por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções [...]»).

12 — O decreto n.º 6/X teve origem no «projecto de lei n.º 122/X (altera a Lei Orgânica n.º 15-A/98, de 3 de Abril, flexibilizando os mecanismos de realização de referendos, bem como a Lei n.º 13/99,

de 22 de Março, e o Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio)», subscrito por deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista.

Na respectiva exposição de motivos justificava-se assim a apresentação do projecto (*Diário da Assembleia da República*, 2.ª série-A, n.º 31, de 2 de Julho de 2005, p. 8):

«Tem sido reconhecido por vastos sectores que as regras que regem a convocação e realização de referendos requerem alguns ajustamentos. O próprio Presidente da República, em mensagem dirigida à Assembleia da República em 2 de Maio de 2005, advoga a 'inadiável necessidade de repensarmos a adequação do conjunto dos prazos e limites circunstanciais, temporais e materiais que, entre nós, envolvem a realização dos referendos'.

Com o propósito de flexibilizar os mecanismos de realização de referendos, por forma a não tornar, em anos com vários actos eleitorais, tarefa quase impossível o cumprimento de tal desiderato, propõe o Partido Socialista alterações à lei orgânica do regime do referendo, aprovado pela Lei Orgânica n.º 15-A/98, de 3 de Abril, à Lei n.º 13/99, de 22 de Março (lei do recenseamento eleitoral), e à lei eleitoral do Presidente da República, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio.

Sendo o referendo um importante meio de expressão da vontade popular, importa que a sua convocação e realização não fique condicionada de forma absoluta por razões de natureza processual, designadamente pela existência de prazos muito dilatados para a sua convocação e para os presidentes de câmara decidirem sobre a necessidade de haver desdobramento em secções de voto das assembleias de voto e de prazos amplos para o anúncio dos locais de funcionamento das assembleias e secções de voto.

Assim, o prazo de convocação de referendos é alargado, passando o prazo máximo de convocação para 180 dias e o prazo mínimo para 40 dias, sendo ajustados alguns prazos intermédios.

Por outro lado, é sabido que todo o direito eleitoral está interligado, pelo que o regime jurídico do recenseamento eleitoral não pode deixar de estar em consonância com as leis que disciplinam os vários regimes jurídicos de eleição dos órgãos de soberania, autarquias locais e regime jurídico do referendo.

Assim, para tornar possível a convocação de referendos no prazo mais curto que ora se propõe há igualmente necessidade de proceder a alterações no regime do recenseamento eleitoral. Trata-se, essencialmente, de reduzir o prazo de suspensão da actualização do recenseamento nos casos em que um referendo é convocado com menos de 55 dias de antecedência e de criar prazos especiais quando se verificarem estas situações.

Finalmente, a lei eleitoral do Presidente da República é alterada no sentido de harmonizar os prazos da convocação da sua eleição com o que já hoje acontece com a eleição da Assembleia da República (60 dias).»

Uma vez que o objectivo fundamental consistia em introduzir alterações na legislação em vigor em matéria de *convocação e realização de referendos*, de modo a flexibilizar os mecanismos de realização de referendos, o projecto apresentado dirigia-se essencialmente à alteração da Lei Orgânica do Regime do Referendo (Lei n.º 15-A/98, de 3 de Abril) — vejam-se o artigo 2.º do projecto de lei, bem como o artigo 2.º do decreto aprovado, através do qual são modificados os artigos 8.º, 35.º, 40.º, 41.º, 77.º e 79.º dessa lei.

Consequentemente, o diploma a aprovar teria de revestir a forma de lei orgânica, nos termos do artigo 164.º, alínea b), e do artigo 166.º, n.º 2, da Constituição, e foi, com efeito, aprovado como lei orgânica, seguindo as exigências estabelecidas pelo artigo 168.º, n.ºs 4 e 5, da Constituição (*Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 42, cit., pp. 1917 e segs.).

Conforme consta do artigo 1.º do decreto n.º 6/X, «a presente lei tem como objecto a flexibilização dos mecanismos de realização de referendos, alterando os prazos do procedimento de referendo, de suspensão e de actualização do recenseamento eleitoral com vista a procedimento de referendo e de convocação da eleição do Presidente da República.»

De acordo com o artigo 2.º, que altera a Lei n.º 15-A/98, de 3 de Abril — Lei Orgânica do Regime do Referendo —, esta lei é modificada permitindo, nomeadamente, que a iniciativa de referendo possa ser aprovada entre a data da convocação e a da realização de eleições e que os referendos possam ter lugar entre o 40.º e o 180.º dias a contar da publicação do decreto de convocação do Presidente da República, em vez de se realizarem, conforme prescreve a legislação actualmente em vigor, entre o 60.º e o 90.º dias a contar dessa mesma publicação.

Todavia, como se anuncia na exposição de motivos acima transcrita, considerou-se igualmente necessário «proceder a alterações no regime do recenseamento eleitoral» e «harmonizar os prazos da convocação da eleição [do Presidente da República] com o que já hoje acontece com a eleição da Assembleia da República (60 dias)».

Assim, e para o que neste momento interessa considerar, os artigos 3.º e 4.º do decreto n.º 6/X, cuja constitucionalidade é questionada, alteram o disposto na Lei n.º 13/99, de 22 de Março, que estabelece o novo regime jurídico do recenseamento eleitoral.

O primeiro daqueles artigos — o artigo 3.º altera o artigo 5.º da Lei n.º 13/99, que, sob a epígrafe «Permanência e actualidade», regula os efeitos e a actualização do recenseamento. As alterações são, em síntese, as seguintes:

No n.º 3 do artigo 5.º — que determina a suspensão da actualização do recenseamento no 60.º dia que antecede a eleição ou o referendo e até à sua realização — é inserido o inciso «ou no dia seguinte ao da convocação de referendo, se ocorrer em prazo mais curto»;

No n.º 4 do artigo 5.º — que prevê a possibilidade de inscrição no recenseamento, até ao 55.º dia anterior ao dia da votação, dos cidadãos que completem 18 anos até ao dia da eleição ou referendo é aditada, no início, a expressão «caso a eleição ou referendo seja convocada com pelo menos 55 dias de antecedência».

Deste modo se pretende compatibilizar o regime em vigor em matéria de actualização do recenseamento com a possibilidade de o referendo ser convocado em prazo inferior a 60 dias.

O segundo daqueles preceitos — o artigo 4.º — introduz um novo artigo na referida Lei n.º 13/99 (artigo 59.º-A), que, sob a epígrafe «Prazos especiais», adapta diversos prazos previstos na lei em vigor ao caso em que o referendo seja convocado com menos de 55 dias de antecedência.

13 — Uma vez que as normas questionadas, sobre matéria de recenseamento eleitoral, constam de diploma aprovado pela Assembleia da República, não se coloca qualquer questão relacionada com a reserva absoluta ou relativa de competência legislativa parlamentar.

Em princípio, um diploma emanado da Assembleia da República que discipline tal matéria revestiria, nos termos conjugados do artigo 166.º, n.º 3, e do artigo 161.º, alínea c), da Constituição, a forma de lei. Nos termos gerais, para a sua aprovação bastaria, em votação final global, o voto majoritário conforme, em deliberação tomada com a presença da maioria do número legal dos deputados; isto é, para a sua aprovação bastaria a maioria simples (artigo 116.º, n.ºs 2 e 3, da Constituição).

Os requerentes consideram que, tendo as normas dos artigos 3.º e 4.º do decreto n.º 6/X sido «sujeitas ao regime de aprovação exigido para as leis orgânicas, a saber, maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções», foi violado o disposto no artigo 168.º, n.º 5, da Constituição.

Poderia desde logo responder-se que as exigências estabelecidas pela Constituição quanto às deliberações de órgãos colegiais, tanto no que se refere à presença de um certo número de membros como no que diz respeito ao número de votos necessários para a respectiva aprovação, são exigências de *mínimos*. Nestes termos, não inquiriria uma deliberação de um órgão colegial a presença, em tal deliberação, de membros desse órgão em número superior ao exigido, nem a aprovação da deliberação por um número de votos superior ao exigido. Aliás, embora possam configurar-se casos em que o sentido do voto individual de um membro de um órgão colegial seja influenciado pelo limiar de votação exigida (uma maioria qualificada ou especialmente reforçada), admite-se que o voto a favor ou contra determinada proposta ou projecto resulte essencialmente da concordância ou discordância em relação ao respectivo objecto e à solução material apresentada.

No caso em apreço, é certo que estamos perante um acto normativo *uno* em função da sua finalidade (a flexibilização dos mecanismos de realização de referendos) e em função da matéria de que trata (o direito eleitoral), mas com um conteúdo *múltiplo* — já que visa introduzir alterações em diversos diplomas, com diferentes naturezas. Nestas circunstâncias, pode sustentar-se que o cumprimento dos requisitos de forma ou de procedimento leva a respeitar as regras mais exigentes. Ou seja, pode sustentar-se que o cumprimento dos requisitos de forma ou de procedimento legítima, no caso, a observância das regras constitucionais estabelecidas quanto à aprovação da lei orgânica, no que toca a todo o diploma.

Tendo sido efectivamente observados os requisitos estabelecidos quanto à aprovação da lei orgânica, impõe-se a conclusão de que não existe violação da Constituição.

14 — A questão que se suscita — embora não seja colocada nestes termos pelos requerentes — prende-se com o valor (ou o desvalor) jurídico-constitucional de normas alegadamente estranhas ao objecto próprio do diploma emanado da Assembleia da República, que é um diploma aprovado de acordo com um procedimento «reforçado», por tal ser exigido pela natureza de «lei orgânica» da lei que aprova o regime do referendo (e da lei eleitoral do Presidente da República), nos termos do artigo 164.º, alínea b) [e do artigo 164.º, alínea a)], e do artigo 166.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa.

Poderia de imediato dizer-se que não existe na Constituição norma que proíba que, num caso como o destes autos, um único acto legislativo altere diferentes diplomas, de natureza distinta, desde que, obviamente, não sejam desrespeitados os princípios gerais quanto ao

valor hierárquico dos actos normativos (tal como decorre do artigo 112.º da Constituição). Ou que, do mesmo modo que a Constituição não proíbe a inclusão em decreto-lei do Governo, emitido ao abrigo de uma lei de autorização legislativa, de normas que não carecem de autorização parlamentar, também não proíbe a inclusão em lei orgânica de matéria que, em princípio, deva ser disciplinada por lei. E concluir-se-ia que, tendo o regime jurídico do recenseamento eleitoral sido aprovado por lei (pela Lei n.º 13/99, de 22 de Março), nada impediria que fosse alterado por uma lei orgânica.

É porém certo que a lei orgânica se caracteriza não apenas pelo valor reforçado do procedimento exigido para a sua aprovação (artigo 168.º, n.º 5, da Constituição) mas também pelo seu objecto (artigo 166.º, n.º 2, da Constituição) — o que justifica a referência, na doutrina, ao «relevo político» do respectivo regime jurídico (Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Coimbra, 2003, p. 784).

O que importa averiguar é portanto se a Constituição proíbe a inclusão, em acto normativo que reveste a forma de lei orgânica e que trata de questões respeitantes a direito eleitoral, de matéria relativa ao recenseamento eleitoral. Colocada a questão nestes termos, ela diz mais directamente respeito à natureza do acto (ou melhor, à forma do acto, em função do respectivo conteúdo) do que aos requisitos exigidos para a sua discussão e votação, como parece resultar da argumentação dos requerentes (pois que invocam a inconstitucionalidade por violação do artigo 168.º).

O Tribunal Constitucional teve já oportunidade de se pronunciar sobre questão semelhante a esta, a propósito dos designados *cavaliers* ou *riders*, tendo sempre concluído no sentido de que a Constituição não obsta ao procedimento que se traduz na inclusão de normas *extravagantes* na lei do orçamento ou no estatuto de uma Região Autónoma.

Em relação a normas inseridas na lei do orçamento, cujo objecto era alheio à matéria orçamental, disse o Tribunal no Acórdão n.º 461/87 (*Diário da República*, 1.ª série, n.º 12, de 15 de Janeiro de 1988, pp. 132 e segs.):

«Trata-se de um problema bem conhecido da prática constitucional e da doutrina, quer no nosso quer noutros ordenamentos. E um problema que nalguns destes encontra resposta constitucional expressa, que se traduz na delimitação precisa das normas susceptíveis de serem inseridas na lei orçamental (assim, o artigo 110.º, n.º 4, da Grundgesetz da República Federal da Alemanha) ou na proibição de nesta se inscreverem disposições de certo tipo com certo alcance (assim, o artigo 81.º, n.º 3, da Constituição italiana).

Entre nós, porém, não se depara com qualquer preceito expresso da Constituição similar aos referidos. E daí que a doutrina viesse entendendo não ser constitucionalmente questionável a inserção na lei do orçamento de normas sem imediata incidência financeira ou normas ‘não orçamentais’, um procedimento que se compreenderia tanto melhor quanto deve considerar-se superada uma concepção puramente ‘formal’ daquela lei [assim, J. M. Cardoso da Costa, est. cit., pp. 19 e segs., e A. Lobo Xavier, “Enquadramento orçamental” em Portugal: alguns problemas”, na *Revista de Direito e Economia*, ano IX (1983), pp. 242 e segs.]. Isto, fosse qual fosse o juízo que a correspondente prática devesse merecer sob o ponto de vista doutrinário ou da clareza do exercício das competências constitucionais e até da clareza do ordenamento jurídico (um juízo, aliás, não negativo, para ambos os autores citados, no tocante a normas que tenham ainda a ver com o delineamento do programa financeiro da lei orçamental, como serão, v. g., as que exprimam a sua vertente fiscal).

Contra este entendimento — mas sem o pôr definitivamente em causa —, ponderou-se, todavia, que ele poderia conduzir, afinal, a uma limitação da competência legislativa da AR. É que, como a iniciativa da lei do orçamento pertence ao Governo, e só a este poderá pertencer, consequentemente, a iniciativa da alteração dessa lei, o alargamento dela para além das matérias que preenchem a função orçamental virá a traduzir-se numa restrição da liberdade de iniciativa parlamentar (assim, Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., vol. 1.º, p. 472). Só não seria assim ressalvados os autores citados — se ‘pudesse entender-se, o que não é fácil, que nessas matérias a lei poderia ser alterada nos termos gerais’.

O argumento, porém, não é probante, como, por último, mostrou o Prof. Teixeira Ribeiro (*Os Poderes Orçamentais*, cit., p. 6). É que a dificuldade em consentir que se mantenha a iniciativa parlamentar para a alteração da lei do orçamento em matérias ‘não orçamentais’ é só ‘a de destrinçar tais matérias das restantes’ e, portanto, ‘simples dificuldade de ordem prática’. Daí que — concluindo com o mesmo autor — não deva considerar-se atentatório da Constituição, com base na razão assinalada, ‘o inserimento no articulado do Orçamento de disposições estranhas à administração orçamental’.

Ora, não sendo por essa razão, por outra realmente não se vê que a Constituição obste ao procedimento referido. E tanto menos quando se trata de um procedimento com uma longa tradição entre

nós (vindo já do período do constitucionalismo monárquico e passando por todos os que se lhe seguiram), que só se justificaria ver precludido pela Constituição em vigor se nesta existisse disposição clara nesse sentido. Ora, como começou por salientar-se, tal não sucede.

Poderá a prática em causa ser discutível, e até censurável, seja do ponto de vista doutrinário, seja do da técnica da legislação. De todo o modo, não o é de um estrito ponto de vista jurídico-constitucional.»

Esta doutrina foi reiterada em diversas decisões posteriores, entre as quais se mencionam os Acórdãos n.ºs 303/90 (*Diário da República*, 1.ª série, n.º 296, de 26 de Dezembro de 1990, pp. 5212 e segs.), 358/92 (*Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 21, de 26 de Janeiro de 1993, pp. 297 e segs.), 141/2002 (*Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 107, de 9 de Maio de 2002, pp. 4350 e segs.) e 246/2002 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 167, de 22 de Julho de 2002, pp. 12 805 e segs.).

Relativamente à questão de saber se os estatutos das Regiões Autónomas podem integrar normas relativas a matéria eleitoral, o Tribunal começou por afirmar no Acórdão n.º 1/91 (*Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 49, de 28 de Fevereiro de 1991, pp. 1033 e segs.):

«1 — Previamente, deverá levantar-se a questão de saber se o regime eleitoral regional pode integrar os estatutos das Regiões Autónomas ou se, ao contrário, ali se faz valer a reserva de lei comum da Assembleia da República [CRP, artigo 167.º, alínea j)].

É que não só os estatutos têm uma natureza marcadamente organizatória como a sua aprovação (e alteração) no Parlamento depende da iniciativa exclusiva das Assembleias Legislativas Regionais (CRP, artigo 228.º, n.ºs 1 e 4).

As normas sobre eleições regionais, regulando a escolha e composição dos órgãos próprios das Regiões, apresentam uma vertente organizatória que afirma a sua conexão funcional com a matéria do Estatuto.

A eventual objecção à inclusão de normas sobre eleições em lei estatutária residirá na recusa da identidade da sua força jurídica e do seu regime de aprovação e alteração {cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., 2.º vol., 1985, nota v ao artigo 228.º e nota iii ao artigo 233.º; cf., ainda, Jorge Miranda, *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, Lisboa, 1990, p. 303, e ‘Estatuto da Região Autónoma da Madeira e eleição da Assembleia Regional, anotação ao Acórdão n.º 183/8[8], do TC’, in *O Direito*, ano 121 (1989), II, pp. 355 e segs.}.

Porém, a afirmação da possibilidade de os estatutos integrarem normas versando matéria eleitoral não implica necessariamente uma identidade de força jurídica e de regime de aprovação e alteração. Mas a resposta a este problema já não tem aqui oportunidade.»

Mais tarde, o Tribunal pronunciou-se de modo pormenorizado sobre o mesmo problema, a propósito de uma norma sobre competência de tribunais administrativos inserida no estatuto político-administrativo de uma região autónoma, no Acórdão n.º 460/99 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 62, de 14 de Março de 2000, pp. 4906 e segs.):

«7 — Entre nós a doutrina mais recente vem debatendo a questão do ‘excesso de estatuto’ em sentido que, não tendo sido sempre inteiramente coincidente, se vai aproximando. Assim, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed. rev., Coimbra, 1993, a p. 847, nota v ao artigo 228.º, referem que ‘a inserção no estatuto de matérias alheias ao âmbito material estatutário [...] implica inconstitucionalidade formal — excesso de estatuto — de modo que nessas áreas as normas constitucionais não compartilham da natureza de lei reforçada, podendo ser livremente substituídas por lei comum da República, ou lei regional, conforme os casos’. Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, t. v, *Actividade Constitucional do Estado*, Coimbra, 1997, pp. 364-368, alarga a perspectiva às leis reforçadas em geral e sublinha que ‘a qualificação de uma lei como reforçada não depende da qualificação que o legislador lhe confira’, sendo que ‘as disposições inseridas numa lei reforçada fora do seu objecto ou sem conexão objectiva ou estruturante com ele [...] não poderão beneficiar da consistência e da protecção inerentes às restantes disposições’. O excesso de forma, para este autor, gerará situações de mera irrelevância. Na óptica que adopta, a irrelevância consistirá na natureza não vinculativa para o legislador futuro da errada qualificação a que tenha procedido o legislador reforçado, com a consequência de que ‘[o] Parlamento agirá como tal, simplesmente legislando, por sua conta e risco — sobre eleições, como sobre qualquer outra matéria — e quem irá decidir, em última análise, da constitucionalidade e da legalidade de todas as normas será o Tribunal Constitucional’. Carlos Blanco de Moraes, que alude a ‘enclaves de direito legislativo comum nas leis reforçadas pelo procedimento’, porém, considera inconstitucional por excesso de forma a ‘lei reforçada silente que fora do pressuposto da conexão objectiva disponha sobre matérias da reserva comum’, sendo que ‘qualquer

lei ordinária comum que procure, unilateralmente, recuperar o hipotético espaço subtraído à reserva correspondente, através da derrogação de normas inseridas na lei reforçada que estime como ilegítimas, será ilegal, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 281.º (cf. *As Leis Reforçadas — As Leis Reforçadas pelo Procedimento no Âmbito dos Critérios Estruturantes das Relações entre Actos Legislativos*, Coimbra, 1998, p. 927).

A doutrina que defende a tese da irrelevância preocupa-se, certamente, com as consequências da adopção de um entendimento que privilegie exclusivamente os elementos estritamente formais, só por si, sem ter em conta os valores que, nestas situações, se pretende que sejam tutelados. O legislador reforçado, sob o manto de qualificações não mais que formais, porque externas ao conteúdo do acto legislativo e portanto desprovidas de correspondência objectiva ou material com este, a coberto de formas e procedimentos agravados, introduziria no ordenamento factores de rigidificação que se poderiam vir a mostrar desadequados, tanto do ponto de vista material, face à menor relevância dos temas ilegítimamente abrangidos, como do ponto de vista temporal, perante exigências de resposta legislativa pronta, quer por parte do Governo, quer por parte dos restantes órgãos legislativos. E é preciso ter em conta que o regime geral não é o do valor reforçado da lei. Pelo contrário, o regime regra é o da não especificação das matérias que podem ser objecto de lei comum, enquanto, em geral, as leis são reforçadas atendendo às matérias que a Constituição expressamente especifica como devendo delas ser objecto.

8 — O caso em apreciação é em absoluto paradigmático. De um lado temos uma norma contida em estatuto regional sobre matéria que extravasa do âmbito da matéria estatutária. Do outro lado, contrastando com ela, uma norma contida em lei sucessiva, que não é objecto do presente recurso, mas que aparentemente se apresenta em conformidade com a Constituição. Um entendimento que privilegiasse a pura forma concluiria pela inconstitucionalidade da norma estatutária e pela ilegalidade da norma posterior, contrária ao estatuto.

É legítimo porém conciliar a tutela dos valores que a forma protege com os valores já referidos da fluidez do ordenamento, do ponto de vista da dinâmica das fontes de direito. Bem vistas as coisas, o legislador não estatutário, sucessivo, não pode considerar-se vinculado a normas estatutárias materialmente alheias aos estatutos: a estas normas não pode reconhecer-se um valor formal agravado. Não incorrerá portanto em ilegalidade se dispuser em contrário.

Nesta conformidade, a validade da norma editada pelo legislador sucessivo bem como a sua aplicabilidade, atendendo à matéria sobre que versa, podem e devem aferir-se em confronto directo com a Constituição. Trata-se de um juízo que não passa pela mediação da norma estatutária interposta, a qual não é fundamento nem limite da norma em causa, dizendo por outras palavras mas acompanhando a redacção do n.º 3 do artigo 112.º da Constituição, não é, por força da Constituição, pressuposto normativo necessário de outras leis ou que deva ser respeitada por outras.

Mas se assim é, se a norma incluída no Estatuto e aqui questionada não vincula o legislador competente para regular a organização e competência dos tribunais [alínea g) do n.º 1 do artigo 168.º, a que corresponde agora a alínea p) do artigo 165.º da Constituição], a conclusão acaba por ser a de que não poderá atribuir-se-lhe força ou valor formais de estatuto. O juízo negativo acerca desta norma não tem de avançar para além deste ponto, pois terá de se lhe reconhecer o valor de norma editada pela Assembleia da República em forma de lei, que efectivamente ela também tem. A norma em causa só padeceria de inconstitucionalidade se se entendesse conferir-lhe força formal superior à de lei não reforçada. Todavia, como ficou demonstrado, não é essa a via metodologicamente mais correcta para resolver o conflito normativo com que se deparou a decisão recorrida.»

A tese subjacente às decisões mencionadas é transponível para a resolução do problema que se discute no presente processo.

No caso em apreço, com base na jurisprudência citada, pode afirmar-se que a Constituição não proíbe a inclusão em acto normativo que reveste a forma de lei orgânica — porque introduz alterações à lei orgânica do regime do referendo (e à lei eleitoral do Presidente da República) — de matéria relativa ao recenseamento eleitoral.

Simplemente, não poderá atribuir-se às normas relativas ao recenseamento eleitoral, inseridas em lei orgânica, força ou valor formais de lei orgânica. Como o Tribunal afirmou no Acórdão n.º 460/99 que acaba de se transcrever, o «juízo negativo» acerca de tais normas não tem de avançar para além deste ponto, pois terá de se reconhecer a tais normas o valor de normas editadas pela Assembleia da República em forma de lei, que efectivamente elas também têm. E, dentro da mesma perspectiva: as normas em causa só padeceriam de inconstitucionalidade se se entendesse que deveria ser-lhes atribuída «força formal superior à de lei não reforçada».

E ainda que se entenda — à semelhança do que se admitiu no já citado Acórdão n.º 141/2002 — que tem de haver uma *conexão mínima* entre a norma extravagante e o diploma em que ela se insere

(então, entre as normas sem imediata incidência orçamental e a lei do orçamento), por se considerar inadmissível que se aproveite a aprovação de um acto legislativo (então, a lei do orçamento) para regular matérias em tudo a ele absolutamente estranhas, há que reconhecer que, no presente caso, tal *conexão* existe: as alterações introduzidas no regime jurídico do recenseamento eleitoral são também de qualificar como normas de direito eleitoral e destinam-se a prosseguir a finalidade pretendida pelo decreto aprovado pela Assembleia da República, que, nos termos do seu artigo 1.º, é a flexibilização dos mecanismos de realização de referendos.

Concluindo como no Acórdão n.º 461/87, antes citado, «poderá a prática em questão ser discutível, e até censurável, seja do ponto de vista doutrinário, seja do da técnica da legislação. De todo o modo, não o é de um ponto de vista jurídico-constitucional».

Não se desconhece que alguma doutrina continua a advogar a «inconstitucionalidade das normas parasitárias contidas em leis reforçadas silentes» (Carlos Blanco de Morais, «Algumas reflexões sobre o valor jurídico de normas parasitárias presentes em leis reforçadas pelo procedimento», in *Nos 25 Anos da Constituição da República Portuguesa de 1976. Evolução Constitucional e Perspectivas Futuras*, Lisboa, 2001, pp. 393 e segs.). Note-se, aliás, que, no caso em análise, o decreto n.º 6/X não pode considerar-se «silente» quanto a este ponto, já que se insere no respectivo sumário a referência a que procede «à segunda alteração à Lei n.º 13/99, de 22 de Março» para além, obviamente, da total transparência e clareza do próprio articulado, que dedica dois preceitos autónomos a essa mesma alteração.

Mas também não se ignora que alguns dos autores que anteriormente se pronunciavam em sentido semelhante sustentam agora teses mais moderadas. Jorge Miranda defende que o excesso de forma gerará, em regra, situações de «mera irrelevância» (*Manual de Direito Constitucional*, t. v, *Actividade Constitucional do Estado*, 3.ª ed., Coimbra, 2004, pp. 374 e segs.). Gomes Canotilho afirma que «a lei orgânica pode incluir normas sobre matérias de lei ordinária» e que «não temos hoje a mesma segurança quanto à censurabilidade da inserção no estatuto de «disposições programáticas» (que nos pareceram, até agora, feridas de inconstitucionalidade)» (*Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit., respectivamente pp. 751 e 779).

Assim, as normas relativas ao recenseamento eleitoral contidas no decreto em apreço — alegadamente estranhas ao objecto próprio do decreto n.º 6/X, aprovado pela Assembleia da República como lei orgânica — não violam a Constituição. Tais normas não adquirem todavia o valor nem a força jurídica de lei orgânica, podendo por conseguinte vir a ser modificadas ou revogadas de acordo com as regras constitucionais pertinentes.

b) A alegada inconstitucionalidade da norma constante do artigo 5.º do decreto n.º 6/X. — 15 — Os requerentes sustentam que a norma do artigo 5.º do decreto n.º 6/X, na medida em que introduz alterações à lei eleitoral do Presidente da República, concretamente ao n.º 1 do seu artigo 11.º, «está sujeita ao mais qualificado regime de aprovação», por se tratar da «lei que regula o exercício do direito previsto no n.º 2 do artigo 121.º».

Todavia, afirmam, aquela norma «não alcançou, na votação na especialidade, a maioria de dois terços constitucionalmente exigida» e «o decreto n.º 6/X não logrou atingir aprovação, em votação final global, por maioria de dois terços».

Por tais razões, e segundo o entendimento dos requerentes, teria sido violado o disposto no artigo 168.º, n.º 6, alínea c), da CRP {nos termos do qual «carece [...] de aprovação por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções [...] a lei que regula o exercício do direito previsto no n.º 2 do artigo 121.º»}.

16 — Resulta dos autos e confirma-se pelo *Diário da Assembleia da República* que o decreto n.º 6/X, de 28 de Julho de 2005, obteve, em votação final global, a «maioria absoluta dos votos dos deputados em efectividade de funções», mas não a «maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções».

Verifica-se, com efeito, que o projecto de lei n.º 122/X, que deu origem ao decreto n.º 6/X, foi discutido e submetido à *votação na generalidade*, na reunião plenária de 8 de Julho de 2005, tendo sido aprovado com os votos favoráveis do Partido Socialista e do Bloco de Esquerda e os votos contra do Partido Social Democrata, do Partido Comunista Português, do Partido Popular e do Partido Ecologista Os Verdes. Estavam presentes 162 deputados (*Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 40, de 9 de Julho de 2005, p. 1783).

O texto final do projecto, apresentado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, foi submetido à *votação na especialidade*, na reunião plenária de 28 de Julho de 2005, tendo igualmente sido aprovado com votos a favor do Partido Socialista e do Bloco de Esquerda e votos contra do Partido Social Democrata, do Partido Comunista Português, do Partido Popular e do Partido Ecologista Os Verdes (*Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 42, cit., p. 1917).

Na mesma reunião plenária de 28 de Julho, o Presidente da Assembleia da República submeteu o texto à *votação final global*, com a indicação de que «carece de maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções», e de que, «em obediência ao disposto no Regimento, esta votação será realizada, em simultâneo, por levantados e sentados e por recurso ao mecanismo do voto electrónico». Submetido à votação, «obteve a maioria absoluta dos votos dos deputados em efectividade de funções, tendo-se registado 122 votos a favor (PS e BE) e 72 votos contrários (PSD, PCP, CDS-PP e Os Verdes)» (*Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 42, cit., p. 1917).

Importa portanto averiguar se o artigo 168.º, n.º 6, alínea c), da Constituição impõe que uma norma como a do artigo 5.º do decreto n.º 6/X, que altera o artigo 11.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 319-A/76, tenha de ser sujeita à aprovação por maioria de dois terços.

17 — O regime aplicável à eleição do Presidente da República consta ainda hoje do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio, posteriormente alterado por diversas vezes (o decreto n.º 6/X, em análise, procede à décima sexta alteração).

Em 2000, tendo em conta a necessidade de dar cumprimento aos preceitos constitucionais que, após a revisão de 1997, passaram a prever a participação nas eleições presidenciais dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, aquele regime sofreu modificações significativas, através da Lei Orgânica n.º 3/2000, de 24 de Agosto.

Esta Lei Orgânica n.º 3/2000 veio pois:

Em primeiro lugar, alterar diversas normas do diploma, em consequência da ampliação do universo de cidadãos eleitores (normas sobre capacidade eleitoral activa; período e modo de votação no estrangeiro; nomeação de mandatários e representantes das candidaturas no estrangeiro; publicidade das candidaturas no estrangeiro; designação dos membros das assembleias de voto que reúnam no estrangeiro; dispensa de actividade profissional dos membros das assembleias de voto que reúnam no estrangeiro; competência do presidente da comissão recenseadora, em matéria relacionada com os boletins de voto, quanto às assembleias de voto que reúnam no estrangeiro);

Em segundo lugar, aditar novas disposições destinadas a reger aspectos específicos relacionados com o exercício do direito de voto dos cidadãos eleitores residentes no estrangeiro (disposições sobre constituição das assembleias de voto no estrangeiro; locais das assembleias de voto no estrangeiro; boletins de voto utilizáveis no estrangeiro, em caso de segundo sufrágio; apuramento parcial no estrangeiro; competência e funcionamento da assembleia de apuramento intermédio no estrangeiro).

O artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio, trata da «marcação da eleição». A redacção actualmente em vigor do preceito, que resulta das alterações introduzidas pela Lei n.º 143/85, de 26 de Novembro (quanto ao n.º 2), pela Lei n.º 11/95, de 22 de Abril (quanto ao n.º 1), e pela Lei Orgânica n.º 3/2000, de 24 de Agosto (quanto ao n.º 3), é a seguinte:

«Artigo 11.º

Marcação da eleição

1 — O Presidente da República marcará a data do primeiro sufrágio para a eleição para a Presidência da República com a antecedência mínima de 80 dias.

2 — No caso previsto no n.º 2 do artigo anterior, o segundo sufrágio realizar-se-á no 21.º dia posterior ao primeiro.

3 — Tanto o primeiro como o eventual segundo sufrágio realizar-se-ão nos 60 dias anteriores ao termo do mandato do Presidente da República cessante, ou nos 60 dias posteriores à vagatura do cargo.»

O artigo 5.º do decreto n.º 6/X, aqui questionado, vem alterar, no n.º 1 deste artigo 11.º, de 80 para 60 dias a antecedência mínima para a marcação da data do primeiro sufrágio para a eleição do Presidente da República.

18 — Os requerentes afirmam que, «estando o exercício do direito a que se refere o n.º 2 do artigo 121.º da Constituição regulado na lei eleitoral do Presidente da República, *esta lei está, por força da letra da alínea c) do n.º 6 do artigo 168.º da Constituição, sujeita à aprovação por maioria de dois terços*» (itálico aditado agora).

Ainda segundo os requerentes, «decorre da letra da alínea c) do n.º 6 do artigo 168.º da CRP que *a lei eleitoral do Presidente da República, porque é a lei que regula o exercício do direito previsto no n.º 2 do artigo 121.º, exige uma maioria qualificada de dois terços*» (itálico aditado agora).

De acordo com esta perspectiva, a lei eleitoral do Presidente da República — dito de outro modo, toda e qualquer norma inserida na lei eleitoral do Presidente da República — estaria sujeita à aprovação parlamentar por maioria de dois terços, por se tratar da lei que regula o exercício do direito previsto no n.º 2 do artigo 121.º,

que é «o direito de voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro» na eleição do Presidente da República.

19 — O artigo 121.º da Constituição da República Portuguesa (a norma que se refere à eleição do Presidente da República) estabelece, no seu n.º 2, que «a lei regula o exercício do direito de voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, devendo ter em conta a existência de laços de efectiva ligação à comunidade nacional».

Certo é portanto que o artigo 121.º, n.º 2, da Constituição *remete para a lei* a regulação do «exercício do direito de voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro». Certo é também que o artigo 168.º, n.º 6, alínea c), da Constituição determina que «carece [...] de aprovação por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções [...] a lei que regula o exercício do direito previsto no n.º 2 do artigo 121.º».

Interessa pois determinar qual a razão de ser e qual o verdadeiro alcance dos requisitos constitucionais estabelecidos para a regulação do «exercício do direito de voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro».

A Constituição remete para a lei a regulação do exercício do direito de voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, porque, como explicou o Deputado Barbosa de Melo na Assembleia da República, no âmbito dos trabalhos da quarta revisão constitucional, aquando da discussão das alterações a introduzir no então artigo 124.º da Constituição, «há [...] problemas específicos que só a lei, como a lei eleitoral, a lei do recenseamento, a lei do exercício do direito de voto, etc., pode resolver, criando as categorias, os modos de recenseamento e os modos do exercício do voto, por forma a conciliar e a resolver as dificuldades práticas e naturais num voto à distância. Daí a nossa proposta para o n.º 2» (*Diário da Assembleia da República*, 2.ª série-RC, n.º 39, de 16 de Outubro de 1996, p. 1200).

Ou seja, a regulação do «exercício do direito de voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro» envolvia a modificação de diversos aspectos da legislação em vigor, a saber: modificações não apenas na lei eleitoral do Presidente da República mas também, por exemplo, na lei do recenseamento. Diversas disposições, contidas em diferentes diplomas legais, teriam portanto de ser alteradas. Em norma transitória, determinou-se desde logo, na mesma revisão constitucional de 1997: «Consideram-se inscritos no recenseamento eleitoral para a eleição do Presidente da República todos os cidadãos residentes no estrangeiro que se encontrem inscritos nos cadernos eleitorais para a Assembleia da República em 31 de Dezembro de 1996, dependendo as inscrições posteriores da lei prevista no n.º 2 do artigo 121.º» (artigo 297.º da Constituição).

Com a exigência de uma maioria reforçada pretende-se seguramente atribuir dignidade particular a esta matéria, atendendo ao significado político especial da alteração introduzida na Constituição em 1997 — ao permitir, pela primeira vez, a participação na eleição presidencial dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro — e tendo em conta as divergências que sobre a questão haviam anteriormente manifestado os partidos políticos nacionais. A exigência de aprovação por «maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções», fundamenta-se na necessidade de obter um amplo consenso parlamentar, que se traduza num número de votos superior a uma eventual maioria conjuntural na Assembleia da República.

Assim sendo, é indiscutível que os requisitos constitucionais dizem respeito — e dizem respeito apenas à matéria atinente ao «exercício do direito de voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro» na eleição do Presidente da República. Está em causa, por exemplo, matéria relativa a: capacidade eleitoral activa dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro; recenseamento eleitoral dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro; período e modo de votação no estrangeiro (ou, eventualmente, exigência de votação presencial no território nacional); funcionamento, constituição e competência das assembleias de voto que reúnam no estrangeiro.

Por outras palavras, as exigências constitucionais dirigem-se — e dirigem-se apenas — à lei que venha disciplinar as condições e o modo de exercício do direito de voto, na eleição do Presidente da República, dos cidadãos eleitores residentes no estrangeiro e, posteriormente, a qualquer lei que porventura venha alterar as condições e o modo de exercício desse direito. Ora, a lei que pela primeira vez veio regular as condições e o modo de exercício do referido direito de voto dos cidadãos eleitores residentes no estrangeiro foi a Lei Orgânica n.º 3/2000, de 24 de Agosto, na parte em que alterou e completou o regime jurídico da eleição do Presidente da República precisamente para dar concretização ao objectivo definido no artigo 121.º, n.º 2, da Constituição.

Em face da razão de ser e da própria letra do artigo 168.º, n.º 6, alínea c), da Constituição, a exigência de aprovação por maioria de dois terços já não se estende, porém, a uma lei que, sem regular a matéria do exercício do direito de voto na eleição presidencial dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, apenas altere normas

relativas a outros aspectos, ainda que constantes também do mesmo diploma em que o regime daquela matéria ficou inserido.

Não estão portanto sujeitas ao regime especial e reforçado de aprovação constante do artigo 168.º, n.º 6, alínea c), da Constituição as alterações à lei eleitoral do Presidente da República que não contendam com o «exercício do direito de voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro» na eleição do Presidente da República.

É que a qualificação de uma lei — ou de certa disposição inserida numa lei — como reforçada depende tão-somente «da verificação dos requisitos de qualificação constitucionalmente fixados, os quais têm que ver essencialmente com o objecto da lei, com as matérias sobre que versa, com a função que pretende exercer e, em alguns casos, complementarmente, com o respectivo procedimento» (Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, t. v, cit., p. 371).

A lei eleitoral do Presidente da República — em tudo o que não diga respeito ao exercício de tal direito — deve, por força do disposto nos artigos 164.º, alínea a), e 166.º, n.º 2, da Constituição, revestir a forma de lei orgânica e está sujeita, nos termos do artigo 168.º, n.º 5, da Constituição, à aprovação, na votação final global, por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções.

Foi também este, certamente, o entendimento perfilhado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdade e Garantias que, no relatório elaborado a propósito do projecto de lei n.º 122/X — do qual emana, como se sabe, o decreto n.º 6/X, em apreciação —, sob a epígrafe «Condicionantes constitucionais de discussão e votação», afirmou o seguinte: «Os normativos que regulam o regime do referendo nacional (Lei n.º 15-A/98, de 3 de Abril) e a eleição do Presidente da República (Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio) revestem a forma de leis orgânicas, nos termos conjugados das alíneas a) e b) do artigo 164.º e do n.º 2 do artigo 166.º da Constituição, sendo, consequentemente, obrigatoriamente votadas na especialidade pelo plenário (artigo 168.º, n.º 4) e devendo obter, em votação final global, a maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções (artigo 168.º, n.º 5)» (cf. documentação junta pelo Presidente da Assembleia da República, a fls. 93 e seguinte destes autos).

Do mesmo modo se tinha já entendido, aliás, na reunião plenária da Assembleia da República de 6 de Julho de 2000, a propósito da votação da proposta de lei n.º 19/VIII («regula o voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro na eleição do Presidente da República e alarga as situações de voto antecipado, alterando o Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio»), e dos projectos de lei n.ºs 152/VIII («regula o direito de voto dos emigrantes nas eleições presidenciais», do PSD) e 153/VIII («regula o processo de votação, na eleição do Presidente da República, dos cidadãos portugueses não residentes no território nacional», do CDS-PP) que estiveram na origem da já citada Lei Orgânica n.º 3/2000, de 24 de Agosto.

Nessa reunião plenária da Assembleia da República, as propostas de alteração a determinados artigos do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio, e certas propostas de aditamento de novos artigos (todos esses preceitos relativos ao exercício do direito de voto dos cidadãos residentes no estrangeiro na eleição do Presidente da República) foram consideradas «como propostas a obter maioria qualificada de dois terços, para poderem ter vencimento nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 121.º e n.º 6 do artigo 168.º da Constituição», enquanto todas as restantes foram consideradas «como propostas a obter maioria absoluta, por se tratar [...] de uma lei orgânica».

O plenário da Assembleia seguiu então, na votação de tal proposta de lei, um guião de votações dividido em duas partes correspondentes às duas categorias de normas, em função das exigências constitucionais para a respectiva aprovação, guião esse que havia sido elaborado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (*Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 87, de 7 de Julho de 2000, pp. 3467 e segs.).

Refira-se ainda, a este propósito, que muito recentemente foi aprovado pela Assembleia da República (na reunião plenária de 28 de Julho de Julho de 2005, a mesma reunião em que foi aprovado o decreto ora em análise) o decreto n.º 19/X, emergente do projecto de lei n.º 101/X, que introduz diversas alterações no regime jurídico da eleição do Presidente da República, alargando o universo de cidadãos eleitores residentes no estrangeiro («Décima sétima alteração ao regime jurídico da eleição do Presidente da República e terceira alteração ao regime jurídico do recenseamento eleitoral», disponível em www.parlamento.pt). O texto final, apresentado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, foi submetido à votação com a indicação de que, «em votação final global exige uma maioria qualificada de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções», e «foi aprovado por unanimidade, tendo obtido a maioria de dois terços necessária, registando-se 193 votos a favor» (*Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 42, cit., p. 1917).

É no entanto manifesta a diferença entre o complexo normativo constante do decreto n.º 19/X, emergente do projecto de lei n.º 101/X — que efectivamente contende com o «exercício do direito de voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro» na eleição do

Presidente da República — e a norma do artigo 5.º do decreto n.º 6/X, aqui em análise.

20 — O artigo 5.º do decreto n.º 6/X, ora impugnado — ao alterar o artigo 11.º, n.º 1, da lei eleitoral do Presidente da República, fixando em 60 dias a antecedência mínima para a marcação da data do primeiro sufrágio para a eleição presidencial —, nada vem modificar quanto ao regime atinente ao «exercício do direito de voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro» na eleição do Presidente da República.

A alteração introduzida por tal norma no regime jurídico da eleição do Presidente da República foi pois aprovada com observância das regras constitucionais aplicáveis, como resulta do anteriormente exposto.

Conclui-se, deste modo, que o artigo 5.º do decreto n.º 6/X não viola a Constituição.

III — **Decisão.** — 21 — Nestes termos, e pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional decide não se pronunciar pela inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 3.º, 4.º e 5.º do decreto da Assembleia da República n.º 6/X, de 28 de Julho de 2005.

Lisboa, 25 de Agosto de 2005. — *Maria Helena Brito — Paulo Mota Pinto — Maria João Antunes — Mário José de Araújo Torres — Rui Manuel Moura Ramos — Gil Galvão — Bravo Serra — Vítor Gomes* (com declaração anexa) — *Artur Maurício*.

Declaração de voto. — Não acompanho a orientação do Tribunal na parte em que (n.º 14 do acórdão), sem distinção, nega consequências invalidantes à inclusão, em lei de valor reforçado, de normas cujo procedimento ou forma externa devesse ser o de lei ordinária simples e à opção, que lhe vai co-envolvida, de permitir ao «legislador comum» sucessivo revogar livremente tais normas, essencialmente porque menospreza a atribuição de superior força passiva à lei com valor reforçado — em toda a sua extensão, salvo na parte em que o próprio acto legislativo se desqualifique — que me parece resultar da alínea b) do n.º 1 do artigo 281.º, em conjugação como n.º 3 do artigo 112.º e o n.º 2 do artigo 166.º da Constituição.

Não obstante, acompanho o acórdão, também quanto à decisão de não se pronunciar pela inconstitucionalidade dos artigos 3.º e 4.º do decreto em apreciação, uma vez que não se trata de normas intrusas dissimuladas em lei de valor reforçado (*cavaliers* silentes). O seu efeito próprio esgota-se, de modo instantâneo, na mera modificação do ordenamento, ou seja, no efeito de alteração do diploma legal sobre que incidem. A disciplina preceptiva que veiculam não ficará contida na lei orgânica, mas no diploma legal preexistente que agora se visa alterar. A partir daí quaisquer interações legislativas estabelecer-se-ão necessariamente com a lei de valor ordinário simples que foi objecto de modificação, pelo que a inclusão accidental da alteração legislativa em lei orgânica não coloca os problemas (formais) de relação entre actos legislativos e (de índole material) de colisão entre as exigências de segurança jurídica e de defesa da regra da maioria simples e da competência legislativa concorrente do Governo (quando for o caso) que me levam a manter reservas à jurisprudência do Tribunal quanto à «irrelevância do excesso de forma» em casos do género. — *Vítor Gomes*.

PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Despacho n.º 20 334/2005 (2.ª série). — Nos termos das disposições conjugadas dos n.ºs 1 e 2 do artigo 41.º e do artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de Julho, e do n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, nomeio motorista de ligeiros do quadro de pessoal da Provedoria de Justiça, precedendo concurso interno geral de ingresso para provimento de um lugar de motorista de ligeiros, cujo aviso de abertura [aviso n.º 1491/2005 (2.ª série)] foi publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 31, de 14 de Fevereiro de 2005, Ulisses Edilson Fernandes da Costa, motorista de ligeiros de nomeação definitiva do quadro de pessoal do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

8 de Setembro de 2005. — O Provedor de Justiça, *H. Nascimento Rodrigues*.

Despacho n.º 20 335/2005 (2.ª série). — Ao abrigo do disposto no artigo 16.º, n.º 1, da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, alterada pela Lei n.º 30/96, de 14 de Agosto, exonero, a seu pedido, o mestre em Direito José Luís Paquim Pereira Coutinho das funções de provedor-adjunto de Justiça.

Este despacho produz efeitos a partir de 15 de Setembro de 2005.

12 de Setembro de 2005. — O Provedor de Justiça, *H. Nascimento Rodrigues*.