PROJECTO DE LEI N.º 189/VIII

LEI ELEITORAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL DA MADEIRA

Exposição de motivos

A publicação do Acórdão n.º 199/2000 veio pôr fim, de forma definitiva, ao sistema eleitoral que existe para a eleição da Assembleia Legislativa Regional da Madeira. Corporizando toda a doutrina constitucionalista que a respeito da obrigatoriedade constitucional do sistema eleitoral de representação proporcional (artigo 231.º, n.º 2, da CRP) se foi consolidando ao longo dos anos, o Tribunal Constitucional, também de acordo com toda a jurisprudência até então emanada, veio consagrar a inconstitucionalidade das normas existentes no ordenamento jurídico regional que viciam a proporcionalidade.

Importa, desde já, precisar que o Tribunal Constitucional é claro no acórdão mencionado ao referir que o artigo 15.º, n.º 2, do Estatuto Político-Administrativo da Madeira, e o artigo 2.º, n.º 2, da lei eleitoral são inconstitucionais. Essa inconstitucionalidade resulta da violação do princípio de representação proporcional. O que está em causa na decisão daquele órgão de soberania é a proporcionalidade e é essa que deve preocupar a assembleia legislativa regional.

Para assegurar a proporcionalidade nas eleições regionais não basta uma alteração numérica do número de Deputados a eleger em determinados círculos! É preciso ir mais longe e entender, na sua profundidade, o sentido do acórdão citado.

Foi preocupação neste presente projecto de lei quatro princípios fundamentais:

1 — Assegurar maior representatividade proporcional no Parlamento: a conversão de votos em mandatos deve fazer-se de forma a que o mínimo de votos possível seja

considerado inútil para o apuramento de Deputados. Como é sabido, na Madeira o sistema eleitoral de apuramento de mandatos está distorcido, ao ponto de ao longo das várias eleições regionais o partido vencedor ter obtido sempre uma representação parlamentar muito superior àquela que os votos verdadeiramente lhe dão. Estimam-se em sete o número de mandatos a mais. Por outro lado, comprova-se que um partido que obtenha pouco mais de um terço dos votos possa obter a maioria absoluta no Parlamento.

É certo que não há sistemas que assegurem uma representação proporcional a «100%». No entanto, o fundamental é tentar limitar o maior número de desvios a esse princípio constitucional, na senda, aliás, do que determina o Tribunal Constitucional.

2 — Não aumentar o número de Deputados: é visível que a assembleia legislativa regional tem Deputados a mais para o número de população que esta região tem. Cada vez que há eleições tem aumentado o número de Deputados, que começou - é bom lembrar! - com 41 membros e que nas últimas eleições já elegeu 59 Deputados. Se é assim por mera aplicação do critério de conversão de eleitores em mandatos - factor que merece oportuna revisão global -, mais se agrava agora com uma solução puramente aritmética e aditiva. Fomos tentados a apresentar uma proposta que diminuísse o número de Deputados, mas reconhecemos que a proximidade das eleições e a falta de um estudo cabal sobre os efeitos da actualização do recenseamento e da mobilidade populacional interna ponderaram o adiamento dessa proposta para a próxima legislatura.

Face à urgência de atender à decisão judicial, houve que pensar numa proposta possível, minimalista, mas suficientemente arrojada para não permitir outras distorções e imperfeições ao já ínvio sistema eleitoral regional. De facto, aumentar o número de Deputados de um para dois nos círculos onde até agora se elegia um só Deputado é favorecer o incompreensível «hiperdimensionamento» do Parlamento regional.

3 — Respeitar a tradição histórica dos círculos concelhios: embora nada impedisse que as eleições regionais se fizessem através de um só círculo ou de dois círculos, correspondendo cada uma das ilhas da região - como acontece com os Açores -, a opção da proposta ora apresentada vai no sentido de respeitar a tradição de manter os círculos eleitorais nos diversos concelhos. Julgamos, desta forma, respeitar duas condicionantes muito importantes na consagração da autonomia: a proximidade entre o eleitor e o eleito e as exigências de desenvolvimento integral de todo o espaço regional. Aliás, é bom que se lembre que os Deputados eleitos estão sujeitos a estatuto de representação de todo o espaço regional.

4 — Igualdade de peso de cada voto: este é também um princípio constitucional que o Tribunal tem vindo a defender e que resulta da universalidade do sufrágio e da igualdade entre todos os eleitores. Se quisermos é também um corolário da proporcionalidade, num outro sentido deste princípio. Pouco se compreende que o sistema eleitoral favoreça o eleitor de um determinado círculo em detrimento do concelho seu vizinho, dando um peso de designação de mandatos bastante superior. As eleições exigem que os votos sejam todos iguais, princípio distorcido com a solução aritmética de aumentar o número de Deputados em círculos onde o critério geral não conferiria mais do que um.

Subordinados a estes princípios, a proposta que apresentamos incide a sua alteração no sistema de converter os votos em mandatos, e não no número de mandatos. De facto, nada obriga a que essa conversão se faça no seio de cada círculo e de forma estanque. Importa não esquecer que a essência de estarmos em presença de eleições regionais, e que dizem respeito a todo o espaço regional, sugere que a forma de designar os mandatos obedeça a essa vertente regional. O principal defeito e distorção da proporcionalidade resulta da consideração de colégios eleitorais coniventes com os diversos círculos, matéria que positivamente rejeitamos.

A nossa preocupação primeira foi a de inverter a distorção à proporcionalidade que até agora se tem verificado, como se comprova pelos quadros seguintes. Extrapolando os resultados das eleições de 1992 e 1996 para a nossa proposta, os mandatos seriam bem diferentes e corrigidos da seguinte forma:

À IN/CASA DA MOEDA

(O mapa segue em suporte de papel)

Como se alcança do quadro acima, a proporcionalidade será conseguida quanto mais nos aproximarmos dos valores referidos na última coluna e que representam, de facto, a tradução do peso eleitoral de cada força política no Parlamento.

A melhor forma de podermos obter essa proporcionalidade será a de situar a operação de conversão de votos em mandatos no todo regional. Apurando-se o global dos votos válidos expressos nas eleições (excluindo, portanto, os nulos e os brancos), deve dividir-se pelo número total de mandatos a eleger de acordo com o critério em vigor de um mandato por cada 3500 eleitores ou fracção superior a 1750 eleitores. Obtemos, assim, o quociente eleitoral que podemos traduzir como sendo a número de votos necessários para eleger um Deputado. Os partidos políticos só devem ter um número de representantes no Parlamento que resulte do número de votos que obtiveram na região dividido por esse quociente eleitoral. Restando mandatos por atribuir deve respeitar-se a ordem dos maiores restos que cada partido ou coligação obtenha, após a divisão acima referida.

A forma de designar qual ou quais os Deputados a eleger pressupõem uma segunda operação, atendendo já aos círculos eleitorais, ou seja, aos diferentes concelhos. Sabendo-se qual o número de mandatos de cada partido ou coligação, agora vai dividir-

se o resultado obtido por ele em cada círculo eleitoral pelo quociente eleitoral e atribuem-se de imediato os mandatos correspondentes a esse partido ou coligação pelos diferentes círculos eleitorais. Os restantes mandatos que cabem a cada partido ou coligação, e que não se conseguiram obter pela divisão referida, vão ser atribuídos nos círculos eleitorais onde o partido ou coligação obtiver o melhor resultado ou o maior resto depois de subtraído o número de votos que permitiu os mandatos anteriormente atribuídos.

Com esta solução, colocada nos critérios de conversão e não no número de Deputados, atinge-se com maior profundidade as exigências constitucionais de proporcionalidade.

Acrescem duas outras preocupações que são indirectamente atacadas com esta solução.

Em primeiro lugar, a necessidade de dar às eleições regionais uma verdadeira «vertente regional», no sentido do eleitor saber que o seu voto, independentemente de ser expresso no concelho do Porto Moniz ou de Santa Cruz, está a contribuir para o resultado do partido que escolheu e para a opção de proposta eleitoral que entendeu ser a melhor. Na actual forma de apuramento de mandatos, tantas vezes o eleitor está a julgar contribuir para o resultado parlamentar da força política de sua escolha sem o conseguir.

Em segundo lugar, com este sistema pode haver concelhos que não consigam eleger o número de mandatos que lhes é atribuível. Verificamos isso no mapa seguinte, onde, por exemplo, o concelho de São Vicente deixa de eleger um Deputado nos dois actos eleitorais de 1992 e 1996 se esta proposta já fosse lei. Essa consequência resulta directamente do facto da atribuição de mandatos não respeitar necessariamente os mandatos atribuíveis em cada círculo, que passam a ter, assim, uma função determinante para as candidaturas mas não tanto para os Deputados a eleger.

À IN/CASA DA MOEDA

(O mapa segue em suporte de papel)

No entanto, se melhor repararmos no mapa isso só acontece porque há diferentes graus na participação eleitoral. Se um determinado círculo eleitoral deixar de eleger um Deputado a que teria direito pela regra geral, isso só fica a dever-se a uma forte abstenção, superior à verificada em média nos outros círculos. Significa isso que o sistema funciona também como um estímulo à participação eleitoral, numa sã competitividade inter-concelhos.

Nestes termos, ao abrigo da alínea b) do artigo 156.º e da alínea i) do artigo 164.º da Constituição da República Portuguesa, os Deputados abaixo assinados, do CDS-PP, apresentam o seguinte projecto de lei:

Artigo 1.º

Os artigos 1.º, 2.º, 5.º, 6.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 318-E/76, de 30 de Abril, passam a ter a seguinte redacção:

«Artigo 1.º
(Modo de eleição)

1 — A Assembleia Legislativa Regional da Madeira é composta por Deputados eleitos mediante sufrágio eleitoral, directo e secreto e pelo método de representação proporcional.

2 — (igual ao actual)

Artigo 2.º

(Círculos eleitorais)

1 — (igual)

2 — A cada círculo eleitoral é atribuível um mandato por cada 3500 eleitores ou fracção superior a 1750.

Artigo 5.º

(Mapa de distribuição dos Deputados)

A Comissão Nacional de Eleições publica entre os 80.º e 70.º dias anteriores à data marcada para a realização das eleições o mapa com o número de Deputados a eleger, bem como a distribuição dos mandatos atribuíveis por cada círculo eleitoral.

Artigo 6.º

(Modo de eleição)

1 — Os Deputados à assembleia legislativa regional são candidatos por listas plurinominais apresentadas por cada círculo eleitoral.

2 — São eleitos os Deputados apurados pelo método de designação referido no artigo seguinte, independentemente do número de mandatos atribuíveis a cada círculo.

3 — Consideram-se candidatos efectivos os primeiros nomes que em cada lista preencham o número igual ao de mandatos atribuíveis ao respectivo círculo, sendo os restantes candidatos, em número não superior a três, considerados suplentes.

Artigo 7.º

(Critério de eleição)

1 — A conversão de votos em mandatos faz-se pelo método de representação proporcional, apurando-se o quociente eleitoral pela divisão do total de votos válidos no conjunto dos círculos eleitorais pelo total de mandatos a atribuir.

2 — O número de mandatos a atribuir a cada partido ou coligação concorrente, em termos globais, será o que resultar da divisão do número de votos válidos expressos nesse partido em toda a região pelo quociente eleitoral conforme se determina no número anterior, atribuindo-se o número de mandatos excedentes pela ordem dos maiores restos.

3 — A distribuição dos mandatos apurados pelas regras anteriores por cada partido ou coligação, pelos diversos círculos eleitorais, obedece às seguintes regras:

a) Divide-se o resultado obtido pelo partido ou coligação em cada círculo eleitoral pelo quociente eleitoral e atribuem-se os mandatos correspondentes a esse partido ou coligação;

b) Os restantes mandatos que cabem a cada partido ou coligação pelo critério definido no número dois são atribuídos nos círculos eleitorais onde o partido ou coligação obtiver o melhor resultado ou o maior resto depois de subtraído o número de votos necessários aos mandatos atribuídos pelo alínea a).

4 — São eleitos pela ordem da respectiva lista os candidatos de partidos ou coligações que no respectivo círculo eleitoral obtenham mandatos.

Artigo 2.º

São eliminados os artigos 3.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 318-E/76, de 30 de Abril.

Artigo 3.º

Todas as referências feitas no Decreto-Lei n.º 318-E/76, de 30 de Abril, à assembleia regional devem ser substituídas por assembleia legislativa regional.

Artigo 4.º

O presente diploma entra em vigor no dia imediato ao da sua publicação.

Palácio de São Bento, 3 de Maio de 2000. Os Deputados do CDS-PP: *Paulo Portas — Sílvio Rui Cervan — Telmo Correia.*

Parecer da Comissão de Política Geral da Assembleia Legislativa Regional da Madeira

A 1.ª Comissão Especializada de Política Geral da Assembleia Legislativa Regional da Madeira reuniu a 3 de Maio pelas 11 horas para analisar o projecto de lei em epígrafe.

Somos de parecer que a Assembleia Legislativa Regional da Madeira deve informar a Assembleia da República de que o presente projecto de lei foi apreciado pelo Plenário deste Parlamento, tendo o mesmo sido rejeitado pelo PSD, PS e UDP, com a abstenção da CDU, e aprovado duas propostas de lei sobre a presente matéria, oportunamente remetidas à Assembleia da República.

Funchal, 4 de Maio de 2000. O Deputado Relator, *Ivo Nunes*.

Nota: — O presente parecer foi aprovado por unanimidade.

Relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos Liberdades e Garantias

Relatório

1 — Todas as iniciativas legislativas versam sobre a mesma matéria: o sistema eleitoral para a Assembleia Legislativa Regional da Madeira.

Os projectos de lei apresentados alteram o sistema eleitoral constante do Decreto-Lei n.º 318-E/76, de 30 de Abril, que é a lei eleitoral para a assembleia legislativa da referida região autónoma, o que também acontece com a proposta de lei n.º 23/VIII, da Assembleia Legislativa Regional da Madeira.

Nenhum dos grupos parlamentares proponentes apresentou alterações ao Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira, ao contrário do que acontece com a Assembleia Legislativa da Madeira, que apresentou a proposta de lei n.º 24/VIII, alterando, de acordo com a proposta de lei n.º 23/VIII, o que, a respeito das eleições para a Assembleia Legislativa Regional da Madeira, consta do seu estatuto definitivo, aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, depois alterada pela Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto.

Até à referida Lei n.º 13/91 esteve em vigor o estatuto provisório da Região Autónoma da Madeira, aprovado pelo Decreto-Lei 318-D/76, de 30 de Abril.

A lei eleitoral é, ainda hoje, o Decreto-Lei n.º 318-E/76, de 30 de Abril.

Convirá recordar, ainda que sumariamente, as vicissitudes que conheceu o Estatuto Político-Administrativo da Região, por via das alterações que se quiseram introduzir no sistema eleitoral, sendo certo que, como se diz no Acórdão n.º 199/2000, do Tribunal

Constitucional, a lei eleitoral aplicável à eleição da Assembleia legislativa Regional da Madeira continua a ser o Decreto-Lei n.º 318-E/76, não acolhendo a tese defendida nos autos pelo Sr. Primeiro-Ministro, segundo a qual a aprovação de normas eleitorais no Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma teria operado a caducidade das normas daquele decreto-lei versando a mesma matéria.

Tal como consta do Acórdão n.º 1/91, a Assembleia da República logo na 1ª Legislatura aprovaria um estatuto para a região autónoma, através do Decreto n.º 322/I, contendo normas de conteúdo eleitoral que a Comissão Constitucional viria a declarar inconstitucionais.

Posteriormente a Assembleia da República aprovou o Decreto n.º 99/V, que alterava um normativo do estatuto provisório da Região Autónoma da Madeira - o n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 318-D/76, de 30 de Abril.

Contudo, tal decreto veio a ser declarado inconstitucional através do Acórdão n.º 183/88, e foi vetado pelo Sr. Presidente da República. A alteração não chegou, pois, a concretizar-se.

Aquando da aprovação do estatuto definitivo, normas atinentes ao sistema eleitoral para a Assembleia Legislativa Regional foram introduzidas naquele estatuto - *vide* Decreto n.º 293/V.

O decreto foi sujeito à fiscalização preventiva da constitucionalidade, tendo o Tribunal Constitucional declarado a inconstitucionalidade de uma parte das normas relativas ao sistema eleitoral, declarando constitucionais os normativos do decreto que estabeleciam que cada um dos círculos da região autónoma elegia um Deputado por cada 4000 eleitores recenseados ou fracção superior a 2000, elegendo sempre cada círculo, pelo menos, dois Deputados.

No entanto, o Sr. Presidente da República opôs o seu veto político ao diploma na parte em que fora julgada constitucional. A Assembleia da República, em

consequência, alterou o diploma em conformidade com o veto presidencial, mantendo as soluções do estatuto provisório e da lei eleitoral, passando a ser a seguinte a redacção do n.º 2 do artigo 10.º do estatuto definitivo da Região Autónoma(agora artigo 15.º, n.º 2):

«Cada um dos círculos referidos no número anterior elegerá um Deputado por cada 3500 eleitores recenseados ou fracção superior a 1750.»

Continuou, assim, em vigor a redacção inicial da lei eleitoral, que dispunha o mesmo.

Na sequência de requerimento apresentado em Novembro de 1999 por Deputados à Assembleia da República, o Tribunal Constitucional declarou inconstitucionais a norma do artigo 15.º, n.º 2, do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira - Lei n.º 13/91, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto - e a do artigo 2.º, n.º 2, da Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa Regional da Madeira - constante do Decreto-Lei n.º 318-E/76, de 30 de Abril -, por violarem o princípio da representação proporcional expresso nos artigos 113.º, n.º 5, e 231.º, n.º 2, da Constituição da República.

Existe, pois, um vazio legislativo.

2 — Para além das soluções apresentadas nos projectos e nas propostas apresentadas relativamente ao número de mandados por cada círculo, há que ponderar sobre se a matéria eleitoral cabe no âmbito do Estatuto da Região.

O Acórdão n.º 183/88, publicado no *Diário da República,* 1ª Série n.º 190, apreciou, em sede de fiscalização preventiva da constitucionalidade, o artigo 1.º do Decreto da Assembleia da República n.º 99/V, que alterava a redacção do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 318-D/76, de 30 de Abril (Estatuto provisório da Região Autónoma da Madeira).

No acórdão equacionaram-se previamente algumas questões de constitucionalidade, que, no entanto, não foram apreciadas porque não eram versadas no requerimento do Sr. Presidente da República.

Sendo tais questões as seguintes:

Primeira questão: a da possibilidade de os estatutos das regiões autónomas e suas alterações versarem matéria eleitoral.

Segunda questão: a da possibilidade de haver alterações ao estatuto provisório da Região Autónoma da Madeira, uma vez que o texto constitucional estabelecia que os estatutos provisórios estariam em vigor até serem aprovados os estatutos definitivos, a elaborar nos termos da Constituição.

Terceira questão: a da competência das assembleias regionais para fazerem propostas de lei de alteração em matéria eleitoral, nos casos em que essa matéria se contenha nos estatutos das regiões autónomas.

Pronunciando-se sobre o requerimento do Sr. Presidente da República, o Tribunal Constitucional declarou inconstitucional o artigo 1.º do Decreto n.º 99/V, da Assembleia da República, por violação dos artigos 116.º, n.º 5, e 233.º, n.º 2, da Constituição da República, porquanto, alterando o artigo 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 318-D/76, de 30 de Abril, por forma a que cada um dos círculos eleitorais da RAM elegesse um Deputado por cada 4000 eleitores ou fracção superior a 2000, obtinham-se três círculos eleitorais uninominais, violando-se, assim, o princípio da representação proporcional previsto na Constituição.

Através do Acórdão n.º 1/91 publicado no *Diário da República* 1ª Série A, de 18 de Fevereiro de 1991, o Tribunal Constitucional, também em sede de fiscalização preventiva da constitucionalidade, apreciou a matéria eleitoral constante do estatuto definitivo da Região Autónoma da Madeira e do Decreto n.º 293/V, da Assembleia da República, nomeadamente sobre a constitucionalidade do artigo 10.º, n.^{os} 2 e 3, do

referido decreto, o qual tinha uma redacção diferente da norma do Decreto n.º 99/V, julgada inconstitucional pelo Tribunal. Redacção essa que era a seguinte:

«Artigo 10.º

1 — (...)

2 — Cada um dos círculos referidos no número anterior elege um Deputado por cada 4000 eleitores recenseados, ou fracção superior a 2000.

3 — Cada círculo elege sempre pelo menos, dois Deputados.»

Antes de passar à apreciação da constitucionalidade destes normativos, à luz do princípio de representação proporcional plasmado na Constituição, o Tribunal Constitucional debruçou-se previamente sobre «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 (Constituição da República Portuguesa, artigo 167.º, alínea f)».

A este respeito exarou-se no acórdão:

«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 (Constituição da República Portuguesa, artigo 228.º, n.os 1 e 4).

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

A eventual objecção à inclusão das normas sobre eleições em lei estatutária residirá na recusa da identidade da sua força jurídica e do seu regime de aprovação e alteração...»

E continua-se no referido acórdão:

«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.»

Em declaração de voto o Juiz Conselheiro António Vitorino criticaria a ambiguidade do acórdão nesta matéria.

Mais recentemente, e a respeito, aliás, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, o Tribunal Constitucional voltou a analisar esta questão.

Como pode ver-se do Acórdão n.º 630/99:

«O juízo que se acaba de formular, aliado ao facto de o requerente não suscitar outros fundamentos de inconstitucionalidade, dispensa o Tribunal de ponderar a questão da inconstitucionalidade formal das normas por excesso ou desvio de forma.

Poderia, na verdade, colocar-se a questão - já equacionada no Acórdão n.º 1/91 - relativa à constitucionalidade formal das normas em causa, enquanto inseridas em lei estatutária da Região Autónoma dos Açores.

Com efeito, tratando-se de regime eleitoral regional e integrando-se na reserva absoluta de competência da Assembleia da República legislar sobre eleições dos Deputados às Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira (artigo 164.º, alínea j), da CRP), poderia objectar-se à inclusão de tais normas em lei estatutária com o regime de iniciativa procedimental, aprovação e alteração a que esta está sujeita (artigo 226.º da CRP), conferindo-lhe um valor formal agravado. Afirmando-se no Acórdão n.º 1/91 a «natureza marcadamente organizatória» dos

estatutos e uma «vertente organizatória» das normas sobre eleições regionais «que afirma a sua conexão funcional com a matéria do Estatuto», ele não responde - e nem era necessário no caso - à questão de saber qual a força jurídica e o regime de aprovação e alteração dessas normas, muito embora se deixe apontado que a inclusão das mesmas normas nos estatutos «não implica necessariamente uma identidade de força jurídica e de regime de aprovação e alteração».

A questão merecia, e merece ainda, respostas de sinal divergente (Jorge Miranda, funções, órgãos e actos do Estado, pp. 301 e segs., *Manual de Direito Constitucional*, t. V, pp. 364 e segs.; Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., 3.ª ed., nota V ao artigo 228.º; Rui Medeiros, Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores Anotado, pp. 19 e 20; desenvolvidamente, Carlos Blanco de Morais, As Leis Reforçadas..., pp. 919 e segs.), sendo maioritária a tese de que a matéria eleitoral não é matéria de estatuto regional, mas dividindo-se quanto ao (des)valor de norma de estatuto que a inclua e aos efeitos desse (des)valor relativamente a posterior lei ordinária comum que a revogue.

Não se encerra esta nota final sem dar conta de que, posteriormente ao Acórdão n.º 1/91, já a nova 1.ª Secção deste Tribunal, de algum modo na esteira das posições mais recentes de Jorge Miranda (citado Manual..., t. V, p. 367), se pronunciou - aqui sem qualquer ambiguidade - no sentido de que a norma «em excedência de Estatuto» (que o legislador teria qualificado erradamente como norma estatutária) com valor ou força formalmente superior ao da norma incluída em apropriado acto legislativo comum, carece de valor formal agravado, não vinculando, assim, o legislador sucessivo competente, que não incorrerá em ilegalidade se dispuser em contrário (Acórdão n.º 460/99, de 13 de Julho de 1999, ainda inédito).

De todo o modo, e tendo até em conta o que sobre a forma dos actos se estabelece no artigo 166.º, n.º 2, da CRP relativamente às leis eleitorais para as assembleias legislativas regionais, esta é uma questão que se deixa aqui inteiramente em aberto.»

O Acórdão n.º 460/99, da 1ª Secção do Tribunal Constitucional, então inédito, a que se refere o Acórdão anterior, foi entretanto tornado público.

E do mesmo se transcreve o seguinte:

«A temática do chamado "excesso de estatuto" não é estranha à jurisprudência constitucional. No Acórdão n.º 1/91, publicado nos Acórdãos do Tribunal Constitucional, 18 vol., págs. 7 e segs., foi o Tribunal chamado a pronunciar-se sobre a constitucionalidade de normas contidas em decreto da Assembleia da República de aprovação dos estatutos da Região Autónoma da Madeira, que regulavam matéria de direito eleitoral, designadamente número de Deputados a eleger por círculo eleitoral e capacidade eleitoral activa.»

Previamente foi colocada nesse Acórdão a questão de «saber se o regime eleitoral regional pode integrar os estatutos das regiões autónomas...», acabando por lhe ser dada uma resposta, que alguns considerarão evasiva, em sentido implicitamente afirmativo: «...a afirmação da possibilidade dos estatutos integrarem normas versando matéria eleitoral não implica necessariamente uma identidade de força jurídica e de aprovação e alteração. Mas a resposta a este problema já não tem aqui oportunidade». Quer dizer: por um lado, as normas respeitantes ao regime eleitoral contidas em estatutos não terão «necessariamente» que ser aprovadas e alteradas nos termos da tramitação estatutária e não terão «necessariamente» a força jurídica própria dos estatutos; por outro, a apreciação da conformidade constitucional das normas questionadas foi toda ela conduzida sem tomar por parâmetro de validade as normas constitucionais com base nas quais se poderia apurar o âmbito das matérias estatutárias, tanto assim que o Tribunal acabou por se pronunciar pela não inconstitucionalidade de algumas das

normas cuja apreciação tinha sido requerida. Em declaração de voto, o Conselheiro António Vitorino não deixou de tecer considerações sobre a questão, manifestando-se no sentido de que à mesma «o Tribunal deveria ter dedicado maior atenção» (cfr. loc. cit., pag. 40).

Como quer que seja, embora sem expressamente se pronunciar pela não inconstitucionalidade da opção legislativa então tomada de tratar matéria não estatutária em lei com a dignidade formalmente acrescida de estatuto de região autónoma, o Tribunal não moveu censuras de inconstitucionalidade à inclusão em leis desse tipo de normas sobre matéria que, pelo menos a uma primeira vista, não seria própria de lei estatutária.

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*, 3ª ed. revista, Coimbra, 1993, pag. 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, pág. 364 a 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 Morais, 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 insertas na lei reforçada que estime como ilegítimas, será ilegal, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 281.º» (cfr. *As leis reforçadas - As leis reforçadas pelo procedimento no âmbito dos critérios estruturantes das relações entre actos legislativos*, Coimbra, 1998, pág. 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 ilegitimamente 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.

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.»

É, afinal, neste sentido o despacho do Sr. Presidente da Assembleia da República sobre a admissibilidade dos projectos de lei. Porém, na recente revisão do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira, realizada na VII Legislatura, a Assembleia da República pronunciou-se maioritariamente em sentido diverso, em condições enunciadas no decurso da votação da especialidade.

3 — Relativamente ao sistema eleitoral, o projecto de lei, do Partido Socialista, e a proposta de lei n.º 23/VIII, da Assembleia Legislativa da Região Autónoma, adoptam a mesma solução, alterando o artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 318-E/76, de 30 de Abril, por forma a que cada círculo eleja um Deputado por cada 3500 eleitores

recenseados ou fracção superior a 1750, não podendo, em qualquer caso, cada círculo eleger menos do que dois Deputados.

Estas propostas põem termo aos círculos uninominais que resultavam da lei eleitoral ainda em vigor, e que foi julgada inconstitucional nessa parte.

Nenhum dos proponentes optou por alterar a dimensão territorial dos círculos eleitorais.

A proposta de lei n.º 24/VIII, que faz incluir no estatuto político-administrativo a solução constante da proposta de lei n.º 23/VIII, suscitará reflexões já atrás referidas quanto ao excesso de estatuto.

Relativamente à conformidade das soluções com o princípio de representação proporcional, e com o princípio da igualdade do voto, anota-se que, pese embora a elaborada fundamentação da conclusão contrária exarada nas declarações de voto, o Tribunal Constitucional, através do Acórdão n.º 1/91 considerou constitucional solução semelhante constante do Decreto da Assembleia da República n.º 293/V.

O projecto de lei apresentado pelo CDS-PP contém alterações mais profundas ao sistema eleitoral constante do Decreto-Lei n.º 318-E/76, de 30 de Abril.

De facto, recusando a opção de aumentar o número de Deputados da Assembleia Legislativa Regional da Madeira, que já é sensivelmente superior ao inicial, o partido proponente apresenta um sistema eleitoral que diz garantir uma maior representatividade proporcional no Parlamento, representar a tradição histórica dos círculos concelhios e a igualdade de peso de cada voto.

Os mandatos que cabem a cada círculo obtêm-se de acordo com a regra, um mandato por cada 3500 ou fracção superior a 1750.

Para a conversão dos votos em mandatos determina-se primeiro o quociente eleitoral, dividindo o total de votos válidos no conjunto dos círculos eleitorais pelo total de mandatos a atribuir.

Seguidamente dividir-se-á o total de votos válidos em cada partido ou coligação concorrente pelo quociente eleitoral atrás obtido, obtendo-se o número de mandatos a distribuir dessa forma por cada partido ou coligação.

Os mandatos não atribuídos dessa forma são distribuídos de acordo com os maiores restos.

E ficam, assim, determinados o número de mandatos de cada partido ou coligação.

Em cada círculo eleitoral obtém-se o número de mandatos de cada partido ou coligação, nesse círculo, dividindo o número de votos válidos, daqueles, pelo quociente eleitoral.

Os mandatos restantes são atribuídos nos círculos eleitorais onde o partido ou coligação obtiver o melhor resultado ou o melhor resto, depois de subtraído o número de votos necessários à atribuição dos mandatos em cada círculo.

A solução preconizada pelo CDS-PP aproxima-se de um círculo regional único, sistema que garante um melhor cumprimento da representação proporcional.

Mas porque mantém os círculos determinados pelos concelhos, o sistema torna possível que qualquer dos círculos mais pequenos veja reduzido o número de Deputados que deve eleger, ou fique mesmo sem representação parlamentar.

Não havendo sistemas perfeitos, o sistema põe em risco, de qualquer forma, a proximidade entre eleitores e eleitos reivindicada pelos autores.

4 — Face ao relatório, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias emite o seguinte

Parecer

Os projectos e as propostas de lei encontram-se em condições constitucionais e regimentais de serem objecto de apreciação pelo Plenário da Assembleia da República.

Palácio de São Bento, 10 de Maio de 2000. A Deputada Relatora, *Odete Santos* — O Presidente da Comissão, *Jorge Lacão.*

Nota: — O relatório e o parecer foram aprovados por unanimidade (PS, PSD e PCP).