

ACÓRDÃO N.º 559/2008

Processo n.º 797/08
Plenário
Relatório: Conselheiro Benjamim Rodrigues

Acordam, em plenário, no Tribunal Constitucional:

A – Relatório

1 - O Presidente da Assembleia Municipal de Viana do Castelo submeteu ao Tribunal Constitucional, para efeitos de nova verificação preventiva da constitucionalidade e da legalidade, nos termos do art.º 27.º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto, que aprova o regime jurídico do referendo local (LORL – à qual pertencerão os preceitos, doravante citados, sem indicação de outra referência), a deliberação da Assembleia Municipal de Viana do Castelo, de 5 de Novembro de 2008, que reformulou a sua anterior deliberação de realização de um referendo local, tomada em 6 de Outubro de 2008.

2 – O requerimento, que foi apresentado no Tribunal Constitucional, no dia 7 de Novembro de 2008, vem instruído com cópias da acta da reunião da Câmara Municipal de Viana do Castelo, em que foi deliberada a apresentação, à assembleia municipal, de uma proposta de deliberação de realização do referendo, com reformulação de pergunta; da acta da reunião da assembleia municipal que deliberou sobre essa proposta; do edital de convocação da sessão extraordinária da Assembleia Municipal e de declarações de voto, feitas nas referidas sessões da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal.

3 – Apresentado o memorando a que se refere o n.º 2 do artigo 58.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, na sua actual versão (LTC), concluída a sua discussão e tomada a decisão, cumpre elaborar acórdão, nos termos do artigo 59.º, n.º 3, da mesma Lei.

B – Fundamentação

4– Dos documentos, juntos aos autos, tem-se por assente o seguinte:

a) O Presidente da Assembleia Municipal de Viana do Castelo foi notificado do Acórdão deste Tribunal n.º 524/2008, proferido nos autos, no dia 30 de Outubro de 2008;

b) A Comissão Permanente da Assembleia Municipal de Viana do Castelo, convocada pelo seu presidente, deliberou, no dia 31 de Outubro de 2008, devolver o processo relativo ao referendo à Câmara Municipal, para que esta reformulasse a pergunta, e convocasse uma sessão extraordinária da mesma Assembleia, para o dia 5 de Novembro de 2008;

c) Por edital, datado de 31 de Outubro de 2008, o Presidente da Assembleia Municipal convocou uma sessão extraordinária da Assembleia Municipal para o dia 5 de Novembro de 2008, com início às 21 horas, indicando como ordem de trabalhos “Referendo local sobre a adesão do Município de Viana do Castelo à Comunidade Intermunicipal Minho-Lima – Reformulação da pergunta conforme acórdão do Tribunal Constitucional”.

d) A Câmara Municipal de Viana do Castelo deliberou, por unanimidade, estando presentes o seu presidente e sete vereadores, em reunião efectuada no dia 5 de Novembro de 2008, propor, à Assembleia Municipal de Viana do Castelo, a reformulação da pergunta anteriormente efectuada na sua iniciativa de referendo local que fora apreciada no referido Acórdão deste Tribunal, passando a mesma a ser do seguinte teor:

“Concorda que o Município de Viana do Castelo integre a Comunidade Intermunicipal Minho-Lima?

Sim ()

Não ()”;

e) Esta deliberação foi objecto de duas declarações de voto, sendo uma do Presidente da Câmara e outra dos Vereadores eleitos pelo PSD;

f) A Assembleia Municipal de Viana do Castelo reuniu, em sessão extraordinária, no dia 5 de Novembro de 2008, para apreciação da proposta de reformulação da pergunta do referendo local, efectuada pela Câmara Municipal, em reunião tida no mesmo dia, e deliberou, por unanimidade, aprovar a proposta da Câmara Municipal, a que alude a alínea d) supra;

g) – Na reunião da sessão referida na alínea anterior, registou-se a presença de 72 deputados municipais e a falta de 9 deputados.

5 – No seu Acórdão n.º 524/08, o Tribunal Constitucional apreciou a verificação das irregularidades formais ou de procedimento de que o Tribunal devesse conhecer, concluindo pela sua inexistência, bem como a constitucionalidade e a legalidade do referendo, aqui julgando o referendo ilegal, em resumo, porque «nos termos em que a pergunta se encontra formulada, a menção da comunidade intermunicipal a instituir, a referência a NUTS III, a enunciação dos municípios que integram a comunidade intermunicipal e o aditamento verbal “no quadro da Lei n.º 45/2008” induzem a sua falta de clareza, objectividade e precisão [...]».

A decisão do Tribunal baseou-se, assim, na falta de clareza, precisão e objectividade da pergunta referendária.

6 – Tendo ocorrido a reformulação da pergunta referendária e reenviada a mesma, ao Tribunal Constitucional, cumpre a este, nos termos do artigo 27.º, n.º 2, da LORL, proceder a “nova verificação da constitucionalidade e da legalidade da deliberação”.

7 – Do preceito resulta que se mantém o julgamento antes efectuado, no Acórdão n.º 524/2008, relativamente a todas as matérias em que não houve qualquer juízo de inconstitucionalidade e ilegalidade.

Assim sendo, apenas, importa analisar a constitucionalidade e legalidade do referendo no que importa aos trâmites processuais e procedimentais, ocorridos, posteriormente, à prolação do referido Acórdão, e à pergunta que foi efectuada, agora, na sua expressão reformulada.

Como se vê do relatado, a iniciativa da reformulação da pergunta do referendo foi exercida pelo órgão executivo do Município de Viana do Castelo – a Câmara Municipal – que, aliás, fora a autora da proposta de deliberação do referendo local que foi objecto do anterior juízo deste Tribunal.

Não obstante o artigo 27.º da LORL não prever a intervenção da Câmara Municipal na reformulação da proposta de deliberação do referendo, quando a iniciativa, tendo origem representativa, tiver partido da sua iniciativa, pois se limita a dispor que “o Tribunal [...] notificará o presidente do órgão que a tiver tomado para que, [...], esse órgão delibere no sentido da sua reformulação [...]”, em contraponto com o que sucede quando o referendo procede de iniciativa popular, caso em que o presidente do órgão que deliberou a realização do referendo convidará a comissão executiva dos cidadãos subscritores da iniciativa popular, a apresentar proposta de reformulação (n.ºs 3 e 4), o certo é que as circunstâncias de, segundo uma óptica provável de colaboração entre os dois órgãos, a Comissão Permanente da Assembleia Municipal de Viana do Castelo ter deliberado remeter a reformulação da pergunta para a Câmara Municipal e de esta haver efectuado uma proposta de reformulação da pergunta que a Assembleia Municipal de Viana do Castelo veio a votar, por unanimidade, em nada afectam a legalidade da deliberação da assembleia municipal.

Na verdade, decidindo, embora, sobre uma proposta, a Assembleia Municipal de Viana do Castelo, forma a sua vontade própria sobre a matéria apreciada e sobre o conteúdo integrante da deliberação, resultando a estatuição administrativa, directamente, do exercício da sua competência legal, já anteriormente afirmada.

A deliberação, que aprovou a reformulação da pergunta referendária, conforme resulta do relatado, foi tomada no prazo de oito dias, a contar da notificação do Acórdão n.º 524/2008, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 27.º da LORL.

Por outro lado, o pedido de verificação da constitucionalidade e da legalidade mostra-se efectuado em tempo.

À falta de disposição especial, vale aqui o prazo de oito dias, estatuído no artigo 25.º da LORL, para o presidente do órgão deliberativo submeter a deliberação a fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade. Ora, a deliberação foi tomada no dia 5 e o pedido apresentado no dia 7, ambos do corrente mês.

A reformulação da pergunta do referendo foi deliberada por unanimidade, havendo estado presentes, na sessão extraordinária da Assembleia Municipal de Viana do Castelo, de 5 de Novembro de 2008, 72 deputados e ausentes 9 deputados municipais, pelo que se mostra cumprida a exigência prescrita no n.º 5 do referido artigo 24.º da LORL.

Como decorre do exposto, a pergunta a constar do referendo local cuja realização se pretende efectuar tem o seguinte teor:

“Concorda que o Município de Viana do Castelo integre a Comunidade Intermunicipal Minho-Lima?

Sim ()

Não ()”

A deliberação comporta, apenas, uma pergunta e não é precedida de quaisquer considerandos, preâmbulos ou notas explicativas, pelo que se mostram respeitadas as exigências formuladas nos n.ºs 1 e 3 do artigo 7.º da LORL.

Verifica-se, outrossim, que a pergunta está formulada em termos de poder obter, apenas, respostas de sim ou de não, respeitando, deste modo, o princípio dilemático ou da bipolaridade do

referendo, consagrado no n.º 2 do artigo 7.º da LORL (cf. Acórdão n.º 360/91, publicado nos Acórdãos do Tribunal Constitucional, 19.º volume, página 701).

Não se vislumbra, por outro lado, que as projectadas respostas, de sim ou de não, determinem a prática de actos ou a adopção de normas legais que sejam desconformes com a Constituição (No sentido de a apreciação da constitucionalidade material da questão posta se inscrever no âmbito do controlo de constitucionalidade, pronunciou-se o Acórdão n.º 288/98, disponível em www.tribunalconstitucional.pt).

8 – Importa, agora, apurar se ela se encontra formulada com objectividade, clareza e precisão e sem sugerir, directa ou indirectamente, o sentido das respostas, ou seja, se cumpre os demais requisitos estabelecidos no artigo 7.º, n.º 2, da LORL, sendo que esses requisitos devem ser entendidos nos termos já explanados no Acórdão n.º 524/08.

Como decorre deste aresto, a “comunidade intermunicipal Minho-Lima” é uma pessoa colectiva de direito público, sob a forma de associação de municípios de fins múltiplos, instituída em concreto com a aprovação dos seus estatutos pelas Assembleias Municipais dos Municípios de Arcos de Valdevez, Caminha, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo e Vila Nova de Cerveira (cuja área territorial conjunta corresponde à unidade territorial do Minho-Lima), ou, pelo menos, da maioria absoluta destes municípios, podendo a adesão dos municípios, não dependente de consentimento dos restantes, verificar-se em momento posterior ao da sua instituição (cf. artigos 2.º, n.ºs 1 e 2, e 4.º da Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto e 1.º e Anexo I do Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de Abril).

Ora, o que se pergunta é se o município de Viana do Castelo concorda que o Município de Viana do Castelo integre, ou faça parte dessa concreta associação de municípios de fins múltiplos.

A pergunta é objectiva, porque o que se inquire é se o cidadão concorda com a integração do município de Viana do Castelo na concreta identidade jurídica acabada de enunciar, sendo que os componentes verbais da pergunta se referem a elementos conformados normativamente e com recurso a termos verbais de sentido definido, independentes de qualquer ponderação subjectiva.

É precisa, porque a relação entre o facto sobre o qual o cidadão é interrogado e a realidade a que o mesmo se refere, para resposta de sim ou de não – se concorda com a integração do Município de Viana do Castelo na comunidade intermunicipal Minho-Lima – se encontra totalmente definida na lei, em termos de o seu sentido, apenas, poder ser o, aí, recortado (o sentido que a lei lhe empresta, acima caracterizado), não consentindo qualquer outro sobre se a integração pode ocorrer dentro de outras circunstâncias factuais ou jurídicas.

E é clara, porque é perfeitamente possível, ao eleitor “médio” – padrão normativo pressuposto, também, para o exame dos demais requisitos, como se afirmou no referido Acórdão n.º 524/08 – representar, quer o facto simples perguntado “se concorda com a integração”, quer o facto associado a que diz respeito “comunidade intermunicipal Minho-Lima”, porquanto tais termos deixam, facilmente, entender que o que se pretende saber é se o leitor está ou não de acordo que o Município de Viana do Castelo faça parte de uma concreta e preexistente (do ponto de vista normativo) comunidade intermunicipal.

À compreensibilidade da matéria perguntada é irrelevante a circunstância de a pergunta não incluir quaisquer elementos do regime jurídico a que o concreto sujeito de direito se encontra subordinado e sobre cuja ponderação, na perspectiva do seu concreto reflexo-jurídico favorável ou desfavorável para o Município de Viana do Castelo, se centrou, em parte, o debate político.

Todavia, independentemente de estes aspectos não acarretarem qualquer ambiguidade da pergunta, eles contendem já com a motivação da vontade referendária.

Sendo assim, é a campanha eleitoral a sede própria para a sua exposição, consideração e ponderação.

C – Decisão

9 – Destarte, atento tudo o exposto, o Tribunal Constitucional verifica a constitucionalidade e a legalidade da deliberação do referendo local, adoptada pela Assembleia Municipal de Viana do Castelo, na sua sessão ordinária de 6 de Outubro de 2008, e cuja pergunta foi aprovada pela mesma Assembleia, na sua sessão extraordinária de 5 de Novembro de 2008.

Lisboa, 19/11/2008

Benjamim Rodrigues (com declaração anexa)
Carlos Fernandes Cadilha
Maria Lúcia Amaral
Maria João Antunes
Carlos Pamplona de Oliveira – com declaração
Gil Galvão
João Cura Mariano
Vítor Gomes
José Borges Soeiro
Ana Maria Guerra Martins
Joaquim de Sousa Ribeiro
Mário José de Araújo Torres (com a declaração de voto junta)
Rui Manuel Moura Ramos

DECLARAÇÃO DE VOTO

Para o relator, a pergunta referendária é, também, clara, porque, por outro lado, os seus termos expressam uma aceção que – para além de ter vindo a estar, frequentemente, presente, desde a vigência da Constituição de 1976, na linguagem corrente da comunicação social e na vida dos cidadãos, em virtude de grande parte das infraestruturas locais de que os cidadãos beneficiam corresponderem a empreendimentos feitos por comunidades intermunicipais – é, por si mesma (enquanto “individualidade” ou sujeito jurídico bem talhado na lei), auto-suficiente, do ponto de vista comunicativo e da óptica do significado que tem a pretensão de comunicar.

Benjamim Rodrigues

DECLARAÇÃO DE VOTO

Subscrevo a decisão mas mantenho o entendimento, que exprimi mais detalhadamente em declaração aposta ao anterior Acórdão n.º 524/2008, de que ao proceder à fiscalização preventiva da constitucionalidade e de legalidade do referendo, nos termos da alínea f) do n.º 2 do artigo 223º da Constituição, e n.º 2 do artigo 7º do regime jurídico do referendo local (Lei Orgânica n.º 4/2000 de 24

de Agosto) o Tribunal deve analisar a questão na perspectiva de poder determinar se as perguntas estão formuladas de forma equívoca, capciosa, obscura ou dissimulada, em vez de determinar, mediante um julgamento materializado numa afirmação positiva, que as perguntas se apresentam formuladas "com objectividade, clareza e precisão".

Carlos Pamplona de Oliveira

DECLARAÇÃO DE VOTO

Entendo que a pergunta referendária, tal como foi reformulada, não respeita os requisitos da clareza e da precisão, pois a referência à "Comunidade Intermunicipal Minho-Lima", sem mais, não permitirá, a um eleitor médio, aperceber-se que o que se pre-tende indagar é se ele concorda, ou não, com a integração do Município de Viana do Castelo na específica Comunidade prevista com essa designação, tendo como potenciais integrantes os Municípios de Arcos de Valdevez, Caminha, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo e Vila Nova de Cerveira, e sujeita às regras de composição, organização e funcionamento defini-das na Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, e no Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de Abril.

É que, como este Tribunal tem repetidamente sublinhado quando foi chamado a verificar a constitucionalidade e a legalidade de referendos, a clareza e a precisão são requi-sitos que a pergunta referendária deve possuir em si mesma, face à sua formulação literal, não se podendo atribuir relevância aos eventuais contributos que a posterior campanha possa tra-zer no sentido de tornar precisa e clara uma pergunta, que, à partida, não o era.

Como referi no voto de vencido aposto ao Acórdão n.º 524/2008:

"(...) se a seca referência à «Comunidade Intermunicipal da NUT III Minho-Lima», proposta inicialmente, surgia, de facto, como pouco clara, dado o natural des-conhecimento do significado dessa sigla por parte da generali-dade dos eleitores, já a enuncia-ção dos municípios susceptíveis de integrar essa Comunidade, que passou a constar do texto final da pergunta, contribuiu decisivamente para a sua clarificação. Neste contexto, a manu-tenção da refe-rência a «NUTS III» (que se terá entendido ser imposta pelo n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 45/2008), imediatamente «descifrada» com a enumeração dos muni-cípios susceptí-veis de serem envolvidos, não se afigura como determinando irremediavelmente a obscuri-dade da pergunta.

Finalmente, a referência ao quadro legal – cujas implicações serão natu-ralmente objecto de esclarecimento na campanha referendária – surge como absolutamente essencial ao fidedigno apuramento da vontade popular. Repete-se: o que se pretende é apurar se os munícipes de Viana do Castelo concordam, ou não, com a integração em Comunidade Intermunicipal que ficará sujeita ao regime de composição, organização e funcionamento definido na Lei n.º 45/2008. A eliminação, na pergunta, das referências que foram con-sidera-das desres-peitadoras dos requisitos da objectividade, clareza e precisão é que – em minha opinião – conduzirá à formulação de uma pergunta intoleravelmente imprecisa.»

Foi, de facto, este resultado que se veio a verificar com a reformulação da per-gunta, em termos que reputo não claros nem precisos.

No entanto, derivando este resultado da anterior decisão deste Tribunal, nada mais restava do que, agora, dar por verificada a constitucionalidade e a legalidade da delibe-ração referendária em causa.

Mário José de Araújo Torres