

Maria de Fátima Abrantes Mendes

LEI ORGÂNICA DO REGIME DO REFERENDO

(Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril)

Actualizada, anotada e comentada

2006

FICHA TÉCNICA:

Título: *Lei Orgânica do Regime do Referendo*

Execução gráfica: Gráfica Almondina – Progresso e Vida, Lda

Tiragem: 1000 exemplares

Depósito Legal: 251 681/06

Ano: 2006

Edição de autor

- Em memória do meu grande e saudoso amigo João Augusto da Silva Branco
- Uma imensa gratidão a meus filhos e marido

Nota da autora

Como assessora jurista principal do quadro de pessoal da Assembleia da República, vi-me, desde Junho de 1979, destacada na Comissão Nacional de Eleições (CNE) para exercer as funções de Secretário.

Portanto, 27 anos ao serviço de uma actividade de extremo labor, em prol do regime democrático, sobretudo, por força de dezenas de actos eleitorais, que exigiram acrescidas responsabilidades quanto à necessidade de assegurar uma total isenção e limpidez de processos.

Ao redigir as linhas desta pequena nota, como várias vezes o fiz nas publicações patrocinadas pela Comissão Nacional de Eleições tive conhecimento, entretanto, que cessava, no final do corrente ano, as funções que me haviam sido confiadas em Junho de 1979, regressando, assim, ao ponto de partida ou seja à Assembleia da República.

Deixo, pois, as funções que vinha exercendo com a noção do dever cumprido e que no seu complexo desempenho só fiz gratas amizades com os responsáveis das forças políticas, das entidades da administração eleitoral, do mundo académico, dos órgãos de comunicação social e muito em especial com os membros das várias Comissões e bem assim com a equipa de zelosos funcionários que sempre me acompanharam em todas as tarefas eleitorais com uma isenção e dignidade que entendo da maior justiça salientar.

Sentimento idêntico não posso deixar de manifestar pela colaboração leal e pronta dos vários presidentes da CNE, alguns já falecidos, parecendo-me justo, nesta hora, render-lhes a minha homenagem na pessoa do actual Presidente, Juiz Conselheiro João Carlos de Barros Caldeira, cujo empenho e entusiasmo já demonstrados asseguram à Comissão Nacional de Eleições um papel futuro de grande importância para o desenvolvimento da democracia.

Da minha parte foi encerrado um ciclo.

A causa pública continuará sempre presente.

Fátima Costa Figueira Abrantes Mendes

30 de Novembro de 2006

ABREVIATURAS

AACS – *Alta Autoridade para a Comunicação Social*
AAI – **Assembleia de Apuramento Intermédio**
AL – Autarquias Locais
ALRA – Assembleia Legislativa da Região Autónoma
ALRAA – Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores
ALRAM – Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira
AR – Assembleia da República
Artº – artigo
BDRE – Base de Dados do Recenseamento Eleitoral
BI – Bilhete de Identidade
BMJ – Boletim do Ministério da Justiça
CC – Comissão Constitucional
C. Civil – Código Civil
CE – Código Eleitoral
cfr. – confrontar
CM – Câmara Municipal
CNE – Comissão Nacional de Eleições
CP – Código Penal
CPA – Código do Procedimento Administrativo
CPC – Código de Processo Civil
CPTA – Código de Processo dos Tribunais Administrativos
CR – Comissão Recenseadora
CRP – Constituição da República Portuguesa
DAR – Diário da Assembleia da República
DL – Decreto-Lei
DR – Diário da República
DSI – Direcção dos Serviços de Identificação
ERCS – Entidade Reguladora para a Comunicação Social
GC – Governador-Civil
IN/CM – Imprensa Nacional-Casa da Moeda
IPPAR – Instituto de Protecção do Património Arquitectónico
JF – Junta de Freguesia
LEOAL – Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais
LO – Lei Orgânica
LORR – Lei Orgânica do Regime do Referendo
MAI – Ministério da Administração Interna
nº – número
PE – Parlamento Europeu
p. ex. – por exemplo
PGR – Procuradoria Geral da República
PR – Presidente da República
RDP – Radiodifusão Portuguesa
RE – Recenseamento Eleitoral
RR – Representante da República

RTP – Radiotelevisão Portuguesa
STAPE – Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral
STJ – Supremo Tribunal de Justiça
TC – Tribunal Constitucional
TV – Televisão
UE – União Europeia
v. – ver.

LEI ORGÂNICA DO REGIME DO REFERENDO

LEI Nº 15-A/98
3 Abril

A Assembleia da República decreta, nos termos dos artigos 161º, alínea c), 164º, alínea b), 166º, nº 2, 115º, 256º, nº 3 e 112º, nº 5, da Constituição, para valer como lei geral da República, o seguinte:

TÍTULO I Âmbito e objecto do referendo

Artigo 1º Âmbito da presente lei

1 - A presente lei orgânica rege os casos e os termos da realização do referendo de âmbito nacional previsto no artigo 115º da Constituição.

2 - A presente lei regula ainda as condições e os termos das consultas directas para a instituição em concreto das regiões administrativas previstas no artigo 256º da Constituição.

I – Ver artºs 115º, 256º e 295º da CRP e ainda artºs 245º a 251º da presente lei.

II – A matriz supletiva do instituto do referendo em relação aos instrumentos clássicos da democracia representativa e a necessária estabilização da mesma em Portugal, nos anos subsequentes ao 25 de Abril de 1974, levaram a que só em 1989, volvidos 13 anos sobre a aprovação do texto originário da CRP, ficasse consagrado no ordenamento constitucional o referendo de âmbito nacional.

A primeira lei ordinária a regulamentar o regime do referendo nacional foi publicada em 1991 - Lei nº 45/91, de 3 de Agosto - , tendo sido revogada pelo presente diploma legal, que reflecte a abertura operada neste instituto aquando da revisão constitucional de 1997 no sentido de fomentar uma maior envolvimento da sociedade civil na resposta a dar a questões de relevante interesse nacional.

Parafraseando Vitalino Canas¹, ao tempo Secretário de Estado da Presidência de Conselho de Ministros, *“A nova Lei do Referendo veio finalmente escancarar portas que até aqui estavam fechadas. Introduce os cidadãos no circuito, porque passam a poder tomar a iniciativa de referendo. Além disso, poderão participar nas campanhas do referendo, a favor do «sim» ou do «não», com tempo de antena na rádio e na televisão. Passam a ser verdadeiros e próprios protagonistas”*.

¹ **Vitalino Canas**, artigo de opinião, Diário de Notícias, edição de 07.03.1998

III – Para além da inovação atrás apontada, há, ainda, a apontar duas outras alterações de relevo, introduzidas pela revisão constitucional de 1997:

- a possibilidade de cidadãos residentes no estrangeiro, regularmente recenseados, participarem nos referendos, «quando recaiam sobre matéria que lhes diga também especificamente respeito»;

- a dependência da vinculatividade do resultado da consulta popular relativamente ao número de votantes, que deverá, para esse efeito, ser necessariamente superior a metade dos eleitores inscritos no recenseamento.²

IV – Ainda assim, Portugal continua a manter, comparativamente com ordenamentos jurídicos próximos do nosso, um regime excessivamente cauteloso. A memória do uso de mecanismos referendários num contexto autoritário, entre nós e no exterior, tem condicionado fortemente o tratamento constitucional das consultas directas aos cidadãos.³

V – Para além do referendo de âmbito local, já consagrado na Constituição desde 1982 (artº 240º), a revisão de 1997 veio também possibilitar a realização de referendos regionais (artºs 232º nº 2 e 256º nº 1).

VI – Sobre o regime do referendo nacional, refere o Professor Jorge Miranda⁴, que a primeira das regras constitucionais a salientar à luz do disposto no artº 115º da CRP consiste na **não obrigatoriedade** do referendo, em nenhum caso. *“O referendo não é de realização necessária ou obrigatória. São os órgãos contemplados no nº 1 do mencionado artº 115º da CRP (Assembleia da República e Governo) que, em plena discricionariedade política, promovem a sua realização, chamando os cidadãos eleitores a pronunciarem-se.”*

Acerca da natureza obrigatória do referendo sobre a instituição em concreto das regiões administrativas, ver artº 245º da presente lei e suas anotações.

Artigo 2º Objecto do referendo

O referendo só pode ter por objecto questões de relevante interesse nacional que devam ser decididas pela Assembleia da República ou pelo Governo através da aprovação de convenção internacional ou de acto legislativo.

I – Cfr. artº 115º nº 3 da CRP.

II – *“Objecto do referendo é a questão sobre a qual os cidadãos eleitores terão de se pronunciar (dar a sua opinião ou, mais do que isso, decidir)”*.⁵

² Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional, nº 288/98, publicado no DR I Série-A, de 18 de Abril de 1998

³ Neste sentido, v. Diário da Assembleia da República, I Série, nº 32, de 23 de Junho de 2005

⁴ Palestra proferida pelo **Prof. Dr. Jorge Miranda**, por altura do 30º Aniversário da Comissão Nacional de Eleições, subordinada ao tema “Algumas notas sobre o referendo nacional”.

⁵ Definição dada por **Maria Benedita Urbano**, *in* Jurisprudência Constitucional, nº 4 (Out-Dez, 2004)

III – A exigência de que as matérias a referendar sejam de relevante interesse nacional que devam ser decididas pela Assembleia da República ou pelo Governo através da aprovação de convenção internacional ou de acto legislativo, constitui, a par de outras, **limite material positivo** à realização do referendo.

IV – Como se infere deste limite, está arredada a possibilidade de referendar tratados ou convenções internacionais, por si próprias, isto é, em termos directos. Contudo, tenha-se em atenção o artigo aditado na sétima revisão constitucional - artigo 295º da Lei Constitucional nº 1/2005, de 12 de Agosto – com a epígrafe “Referendo sobre tratado europeu”, que veio consagrar o seguinte:

“*O disposto no nº 3 do artigo 115º não prejudica a possibilidade de convocação e de efectivação de referendo sobre a aprovação de tratado que vise a construção e aprofundamento da união europeia*”.

Como é do conhecimento público, a micro revisão constitucional extraordinária operada em 2005, teve por objectivo essencial garantir a possibilidade de levar a efeito um referendo ao tratado que estabelecia uma Constituição para a Europa, tanto mais que o projecto de referendo aprovado pela Assembleia da República nesse sentido (v. Resolução da Assembleia da República nº 74-A/2004, de 19 de Novembro), foi decidido negativamente, uma vez mais,⁶ pelo Tribunal Constitucional (cfr. Acórdão nº 704/04, publicado no DR I Série A, nº 304, 30 de Dezembro de 2004). Face às vicissitudes sofridas pelo Tratado Constitucional Europeu, nomeadamente após o resultado do referendo francês em termos do “NÃO”, era quase certo que o mesmo viria a sofrer alterações, circunstância que pesou na redacção final consagrada, bem mais abrangente do que a primitivamente proposta.⁷

V – Os demais limites materiais positivos estão contidos em outros preceitos da lei, apontando-se:

- a exigência de que o referendo incida sobre uma só matéria
- a exigência de objectividade, clareza e precisão na formulação da pergunta ou perguntas referendárias
- e a exigência de dilematicidade e bipolaridade da pergunta ou perguntas a submeter aos cidadãos eleitores.⁸

⁶ A primeira proposta apresentada pela Assembleia da República para a realização de um referendo sobre a participação de Portugal na constituição da União Europeia (Resolução da AR nº 36-A/98, publicada em Suplemento ao DR I Série A, de 30 de Junho) também não foi acolhida pelo TC (Ver Acórdão 531/98, in DR I Série-A, 30 de Julho de 1998) não dando por verificada a constitucionalidade e a legalidade do referendo.

⁷ Para uma melhor compreensão da matéria, há que ter presente os debates efectuados no seio da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, publicados nos DAR, nºs 2 e 3, II Série-RC, de 1 e 2 de Junho de 2005.

Na discussão tida aquando da votação final dos projectos de revisão ficou determinado que “embora se alargue o objecto do referendo, que passa a poder incidir sobre todos os tratados que visem a construção e o aprofundamento da União Europeia, esta norma continua a ser excepcional no contexto do regime do referendo, uma vez que se continua a impedir consulta referendária sobre a generalidade das convenções internacionais” e “a fórmula utilizada, sendo embora mais ampla do que a proveniente da CERC, não abrange todo e qualquer tratado assinado pelos Estados-membros da União Europeia, mas apenas aqueles que têm um sentido de evolução, de progresso, ao nível do projecto da União Europeia.

⁸ V. **Maria Benedita Urbano**, in Jurisprudência....

VI – Retira-se da leitura do preceito ora em apreço que não são referendáveis matérias que sejam objecto de decisão de outro órgão constitucional ou de qualquer outra entidade que não a Assembleia da República e o Governo, mesmo que o referendo venha a resultar da iniciativa de grupos de cidadãos eleitores, dado que a mesma terá sempre que ser discutida e votada em plenário da Assembleia da República.

VII - A ausência de concretização sobre quais as “questões de relevante interesse nacional” leva à conclusão de que tal qualificação ficará na livre apreciação quer da AR ou do Governo quer do PR, “*embora no limite hajam de ser considerados ilegítimos os referendos sobre questões de “lana caprina”, que além do mais degradariam a relevância e a seriedade democrática do referendo.*”⁹

Por outro lado a injunção “nacional” afastará questões de interesse meramente local ou regional.¹⁰

VIII – Por altura da realização do primeiro referendo sobre a despenalização da interrupção voluntária da gravidez (28.06.1998) alguns sectores da opinião pública entendiam que a matéria em causa não assumia qualquer relevância política, sendo apenas de cariz ético, moral, da consciência individual de cada um.

No caso do referendo, não parece que possam ser submetidas a escrutínio dos cidadãos matérias “apolíticas” porquanto:

- em primeiro lugar, o referendo só pode ter por objecto questões de relevante interesse nacional que devam ser decididas pela Assembleia da República ou pelo Governo através da aprovação de convenção internacional ou de acto legislativo. Ou seja, questões que têm sempre implicação política porque se trata de alcançar uma decisão política sobre uma matéria que, posteriormente a ser regulamentada, só poderá constar de uma lei; decreto-lei ou convenção internacional, que estatuirão normas impostas a todos.

- por outro lado, sempre se dirá, que o Governo ao apresentar propostas de referendo, o faz no exercício de funções políticas (artigo 197º, nº 1, alínea e) da CRP) e a iniciativa da proposta de referendo da Assembleia da República cabe na esfera da sua competência política e legislativa (artigo 161º, alínea j) da CRP).

- O referendo mesmo que impulsionado por iniciativa de grupos de cidadãos eleitores, tem de obrigatoriamente passar pelo crivo da Assembleia da República, o que demonstra, mais uma vez, a forte implicação política das questões susceptíveis de ser submetidas a referendo;

- O próprio instituto do referendo tem consagração constitucional na parte referente à “Organização do poder político”.

⁹ V. nota VIII ao artigo 118º da CRP, in Constituição da República Portuguesa anotada, 3ª edição revista de 1993 - Coimbra Editora, de **Gomes Canotilho e Vital Moreira**

¹⁰ Ver anotação ao artigo 2º da Lei Orgânica nº 15-A/1998, 3 de Abril, in Lei Orgânica do Regime do Referendo – anotada e comentada, de **Maria de Fátima Abrantes Mendes e Jorge Miguéis**, edição de 1998.

Artigo 3º Matérias excluídas

1 - São excluídas do âmbito do referendo:

- a) As alterações à Constituição;
- b) As questões e os actos de conteúdo orçamental, tributário ou financeiro;
- c) As matérias previstas no artigo 161º da Constituição, sem prejuízo do disposto no número seguinte;
- d) As matérias previstas no artigo 164º da Constituição, com excepção do disposto na alínea i) sobre bases do sistema de ensino.

2 - O disposto no número anterior não prejudica a submissão a referendo das questões de relevante interesse nacional que devam ser objecto de convenção internacional, nos termos da alínea i) do artigo 161º da Constituição, excepto quando relativas à paz e à rectificação de fronteiras.

I – Cfr. artº 115º n.ºs 4 e 5 da CRP.

II – Ainda relacionado com o objecto, contemplam-se neste preceito os **limites materiais negativos do referendo**, utilizando, para o efeito, e por decalque do texto constitucional, a técnica da exclusão.

III – Ficam, pois, excluídas de consulta referendária, as matérias constitucionais, orçamentais, tributárias e financeiras e, com algumas excepções, as matérias constantes da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República.

Para além destas, outras matérias poderão estar afastadas, como bem refere o Tribunal Constitucional no Acórdão 288/98, ao entender que se encontram também subtraídas da possibilidade de recurso a referendo aquelas matérias em que ao legislador apenas caberá, através de uma operação juridicamente vinculada, concretizar a única solução constitucionalmente exigida.

IV – A conjugação do ora prescrito com as exigências inscritas no artº 2º leva a que reputadas personalidades, como o Professor Jorge Miranda, afirmem que as matérias arredadas do referendo são, entre todas, as mais importantes ou sensíveis politicamente, ficando apenas as que se situem em plano intermédio.

Artigo 4º Actos em processo de apreciação

1 - As questões suscitadas por convenções internacionais ou por actos legislativos em processo de apreciação, mas ainda não definitivamente aprovados, podem constituir objecto de referendo.

2 - Se a Assembleia da República ou o Governo apresentarem proposta de referendo sobre convenção internacional submetida a apreciação ou sobre projecto ou proposta de lei, o respectivo processo suspende-se até à deci-

são do Presidente da República sobre a convocação do referendo e, em caso de convocação efectiva, até à respectiva realização.

I – Pode ser desencadeado o processo referendário em qualquer das fases do procedimento legislativo até à votação final global, suspendendo-se este até à decisão do Presidente da República sobre a convocação do referendo e, em caso de convocação efectiva, até à respectiva realização, podendo ser retomado caso o resultado do referendo seja negativo ou não vinculativo.

II – Segundo a doutrina expandida no Acórdão do TC 288/98, a presente lei permite o desencadeamento de um referendo em qualquer momento anterior à aprovação do texto legislativo cuja matéria se pretende submeter a consulta popular.

No entanto, não resulta claro da letra da lei o que se deve considerar por “aprovação”, tanto mais que são diferentes os processos de aprovação dos actos legislativos provenientes quer de iniciativa da AR quer do Governo e o das convenções internacionais.

Tal assunto suscitou um vivo debate político aquando do processo conducente ao Referendo Nacional de 28 Junho de 1998, isto porque a matéria em causa – interrupção voluntária da gravidez – já tinha sido aprovada na generalidade, de tal sorte que se em referendo vingasse a resposta negativa isso poderia ser entendido como uma desautorização da instituição parlamentar. (cfr. de novo o Acórdão do TC 288/98).

Artigo 5º

Delimitação em razão da competência

O Governo, sem prejuízo da faculdade de iniciativa perante a Assembleia da República, pode apresentar proposta de referendo que tenha por objecto matéria da sua competência, incidindo:

a) Sobre acordo internacional que não tenha submetido à Assembleia da República;

b) Sobre acto legislativo em matérias não incluídas na reserva de competência da Assembleia da República.

Este preceito concretiza o princípio enunciado no artº 115º nº 1 da CRP quando refere “Os cidadãos eleitores... podem ser chamados a pronunciar-se directamente, a título vinculativo, através de referendo, por decisão do Presidente da República, **mediante proposta** da Assembleia da República ou **do Governo, em matérias das respectivas competências...**”.

Artigo 6º

Delimitação em razão da matéria

Cada referendo recai sobre uma só matéria.

I – Cfr. artº 115º nº 6 da CRP.

II – Como se retira do Acórdão do Tribunal Constitucional nº 704/04 (ponto 6.4.): “A limitação constitucional e legal no sentido de o referendo recair sobre uma só matéria (artigos 115º, nº 6, da CRP e 6º da LORR) deve ser vista como uma exigência relativa ao *objecto do referendo* (e não relativa à pergunta), face à possibilidade, prevista expressamente na Constituição e na lei, de numa mesma consulta referendária haver mais do que uma pergunta. Este princípio de **homogeneidade e unidade da matéria**¹¹ justifica-se, segundo M. Benedita M. Pires Urbano (*O referendo. Perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal*, Coimbra Editora, 1998, p. 201 e s.), para evitar confusões no espírito dos cidadãos eleitores: “confusões quer quanto ao próprio objecto da consulta (se uma mesma consulta versasse sobre várias matérias, isso poderia sem dúvida ocasionar uma imperfeita compreensão do que está em causa) e, ainda, confusões quanto às próprias respostas dos cidadãos eleitores (pois eles poderão não conseguir dissociar completamente as várias perguntas que lhes são colocadas num mesmo boletim de voto e que foram previamente explicadas numa mesma campanha referendária, sendo que a resposta a uma delas – porventura àquela em que estão mais seguros, mais esclarecidos ou mais motivados para responder – poderá influenciar a resposta às outras, de tal maneira que, se cada pergunta tivesse sido apresentada isoladamente, as respostas seriam outras)”.

III – Coloca-se a questão de saber se esta norma tem um alcance mais ou menos restritivo, isto é, se quer significar a singularidade do referendo impossibilitando a realização de vários referendos em simultâneo embora cada um de *per si* recaia sobre uma determinada matéria ou se, pelo contrário, por forma a salvaguardar a melhor compreensão e liberdade de opção do eleitor apenas pretende frisar que, mesmo em caso de referendos simultâneos, a cada um corresponda um objecto delimitado, resposta(s) autónoma(s) e boletim de voto próprio.

IV – A doutrina não era de facto unânime nesta matéria, sobretudo no âmbito da anterior Lei do Regime do Referendo (Lei nº 45/91), já que esta, indo mais longe do que a própria CRP (que, aliás, até hoje, e após sucessivas revisões constitucionais, mantém inalterada a redacção “O referendo recairá sobre uma só matéria” – artº 115º nº 6) exigia um período de *pausa* entre dois referendos, determinando que não podia ser realizado nenhum referendo no período de 3 meses subsequente à realização de outro referendo, limite temporal este que constituía um forte argumento a favor da tese da impossibilidade de realização de dois ou mais referendos no mesmo dia.¹²

A actual LORR eliminou este intervalo obrigatório e parece ter afastado com maior veemência tal argumento.

Veja-se, por exemplo, o que refere Vitalino Canas (*in* “Referendo Nacional, Introdução e Regime”, Lex, 1998): “*Em nosso entender a Constituição e a lei já permitiam a realização de dois referendos no mesmo dia. O desaparecimento da-quele intervalo obrigatório fez desaparecer o argumento mais forte contra essa tese.*”. E vai mais longe ao abordar a questão do número de referendos possíveis

¹¹ Realçado nosso

¹² V. **Fernando Paulo da Silva Suordem**, Legislação do Referendo Anotada, Almedina, 1997

num mesmo dia: “O imperativo de possibilitar o esclarecimento do eleitorado e a praticabilidade e inteligibilidade das campanhas pelo “sim” e pelo “não” sugerem a existência de um limite máximo. A realização de várias dezenas de actos referendários num mesmo dia tornaria o exercício democrático totalmente arbitrário. Uma forma de resolver a questão passa pela aplicação do art. 7º, nº 3, da LR, por analogia: se nenhum referendo pode comportar mais do que três perguntas (justamente por isso ser susceptível de confundir os eleitores e de obscurecer o que está em decisão), talvez se possa dizer que, por identidade de razão, não deve haver mais do que três referendos no mesmo dia.”

E, ainda, Jorge Miranda e Rui Medeiros, in “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Tomo II, Coimbra Editora 2006, que ao analisarem os limites temporais do referendo, consignados no artigo 115º, consideram que “no limite da razoabilidade, nada parece obstar à realização de mais de um referendo nacional (...) no mesmo dia. O problema está (...) na clara distinção de objectos de decisão”.

V – A reforçar o entendimento perfilhado, parece que não pode deixar de se recorrer à Lei que regula o referendo local – Lei Orgânica nº 4/2000, de 24 de Agosto – onde se contempla inequivocamente a cumulação de referendos (artº 6º).

Na referida disposição legal, a par da enunciação do princípio da homogeneidade da matéria (no nº 1, com expressão idêntica à utilizada na CRP e LORR), o legislador estatui no nº 2 a admissibilidade da cumulação de referendos locais, numa mesma data dentro da mesma autarquia, desde que formal e substancialmente autonomizados entre si (reafirmando nesta última asserção o princípio da homogeneidade).

Daqui decorre que é entendimento do legislador que o princípio da homogeneidade não colide com a simultaneidade de referendos, pretendendo tão só garantir um referendo para cada matéria e, conseqüentemente, uma apreciação específica para cada matéria, uma campanha individualizada para cada matéria e um boletim de voto para cada matéria.

Ora, atendendo ao facto de estarmos perante uma lei posterior à LORR, logo mais actual, não se pode ignorar a relação de complementaridade que o legislador estabeleceu entre as duas realidades ora em discussão (homogeneidade e simultaneidade) e, nessa sequência, apesar de na LORR e na CRP não estar expressamente prevista a cumulação de referendos nacionais, não se pode concluir que tal situação seja impedida por via do princípio da homogeneidade, significado que o legislador não lhe atribui, como se vem explanando.¹³

VI – Acresce, além do mais, que essa impossibilidade também não resulta dos limites temporais impostos pelo legislador (constitucional e ordinário) quando quis proibir a cumulação de actos eleitorais com actos referendários. Se esta proibição tem por fundamento evitar que se verifique a influência pessoal dos candidatos, potenciando a conversão plebiscitária, e garantir a independência face às escolhas partidárias dos eleitores, a realização simultânea de referendos inteiramente autónomos entre si não vulnera, em abstracto, a liberdade de juízo dos eleitores,

¹³ Cfr. parecer aprovado pela Comissão Nacional de Eleições, sessão de 6 de Junho de 2006

permanecendo juridicamente intacta a sua liberdade de escolha ou mesmo de escolha contraditória entre as várias matérias que lhe são submetidas.

Cabe, isso sim, às entidades intervenientes no processo decisório a avaliação da conveniência e oportunidade política da convocação de vários referendos para o mesmo dia.

Artigo 7º Formulação

1 - Nenhum referendo pode comportar mais de três perguntas.

2 - As perguntas são formuladas com objectividade, clareza e precisão e para respostas de sim ou não, sem sugerirem, directa ou indirectamente, o sentido das respostas.

3 - As perguntas não podem ser precedidas de quaisquer considerandos, preâmbulos ou notas explicativas.

I – Cfr. artº 115º nº 6 da CRP.

II – Este artigo complementa o consagrado no artº 115º nº 6 da CRP, nomeadamente ao fixar o número máximo de perguntas por referendo – **três** –, exigindo, em consonância com os ditames constitucionais, a obediência aos seguintes princípios:

- **o princípio da bipolaridade ou dilematicidade da pergunta referendária**, sendo proibidas respostas que não sejam de “sim” ou de “não”, isto é, respostas diferenciadas, intermédias e condicionais. A resposta dos eleitores terá, assim, que traduzir-se na aceitação, numa adesão a uma solução, ou inversamente na recusa, na rejeição dessa mesma solução;

- **o princípio da inteligibilidade ou compreensibilidade e clareza** das perguntas referendárias, de forma a evitar que a vontade expressa dos eleitores seja falsificada pela errónea representação das questões.

A pergunta tem, assim, que ser inteligível de molde a ser entendida por um eleitor médio e compreensível no sentido de que os eleitores estejam conscientes dos efeitos normativo e políticos da decisão expressa através de referendo, exigência esta que não tem de resultar necessariamente do seu enunciado mas sobretudo da campanha referendária.¹⁴

e

- **o princípio da objectividade**, o que implica a proibição de juízos de valor implícitos aos quesitos, sem sugerir, directa ou indirectamente, o sentido da resposta.¹⁵

III – No que respeita ao trinómio – objectividade – clareza – precisão –, ele não se consubstancia numa obrigação de correcção linguística do enunciado da proposta referendária, havendo quem pugne que estes requisitos devem ser ana-

¹⁴ V. **Maria Benedita Urbano**, in *Jurisprudência...*

¹⁵ V. anotações ao artº 118º da CRP, in *Constituição da República Portuguesa anotada...*, de **Gomes Canotilho e Vital Moreira**

lisados sob o ponto de vista dos destinatários, homem médio, isto é, há quem sustente que a não objectividade de perguntas advém da formulação linguística (clareza subjectiva), pois que elas até podem ser objectivas em si, do ponto de vista técnico-científico (clareza objectiva).¹⁶

IV – Como bem se refere no Acórdão do TC nº 704/04 “*uma coisa é a clareza da pergunta e outra diferente o nível de conhecimentos dos eleitores, servindo o período de campanha para esclarecer a matéria perguntada e não para clarificar a pergunta. De resto, a clareza da pergunta é mesmo condição para que se possam cumprir os objectivos da campanha para o referendo: justificação e esclarecimento das questões submetidas a referendo e promoção das correspondentes opções, segundo o disposto no artigo 39.º da LORR*”, isto é, da lei do referendo.”

V – Sobre os requisitos exigidos na formulação da(s) pergunta(s) atente-se na jurisprudência que tem vindo a ser emanada pelo TC de que salientamos a relativa a três Acórdãos proferidos em sede de fiscalização e apreciação de propostas e projectos de referendo e de que se transcrevem de seguida alguns excertos, sendo de ressaltar que em dois dos Acórdãos – 531/98 e 704/04 – o Tribunal Constitucional concluiu que as perguntas insitas nos respectivos projectos não respeitavam os requisitos de objectividade, clareza e precisão:

«ao Tribunal Constitucional não cabe averiguar se a pergunta se encontra formulada da melhor maneira, mas tão-só certificar-se que ela ainda satisfaz adequadamente as exigências constitucionais e legais” e, por outro, que “a clareza da pergunta se há-de conjugar com a sua objectividade e precisão, o que implica uma maior complexidade na formulação e a utilização de terminologia rigorosa, para se evitar posteriormente a existência de equívocos quanto às soluções propugnadas, por a pergunta abranger situações não pretendidas ou consentir leituras ambíguas” (Acórdão nº 288/98 – Suplemento ao DR I Série A, nº 91, de 18 de Abril de 1998);

«a mera possibilidade de se atribuir mais do que um sentido à pergunta denota o seu carácter equívoco e a conseqüente falta de clareza” (Acórdão nº 531/98 – Suplemento ao DR I Série A, nº 174, de 30 de Julho de 1998) e, entre os que o seguiram, os Acórdãos nº 93/2000 e nº 94/2000 –);

«(...) A interpretação da pergunta no sentido de nela se conterem três questões autónomas compromete a exigência constitucional e legal de que seja *formulada para uma resposta de sim ou de não* (artigos 115º, nº 6, da CRP e 7º, nº 2, da LORR). Que seja formulada para uma resposta de sim ou de não, em nome do princípio da *bipolaridade ou dilematicidade* do quesito referendário.(...)

(...) Hipótese em que somos levados a concluir que a pergunta *abre espaço para soluções matizadas*, quando o princípio da *bipolaridade* ou *dilematicidade* impõe que a pergunta, devendo ser respondida por uma afirmativa ou uma negativa, não abra espaço para soluções matizadas (Acórdão nº 704/2004 – DR I Série A, nº 304, de 30 de Dezembro de 2004)»

¹⁶ **J. J. Gomes Canotilho**, “ A jurisprudência constitucional referendária de 1998. Anotação”, in Revista de Legislação e de Jurisprudência, nºs 3894 a 3896, Janeiro-Março de 1999

VI – No caso do referendo relativo à instituição em concreto das regiões administrativas as perguntas estão como que predeterminadas (v. artº 249º).

Artigo 8º **Limites temporais**

Não pode ser praticado acto de convocação ou realizado referendo entre a data da convocação e a da realização de eleições gerais para os órgãos de soberania, de governo próprio das Regiões Autónomas e do poder local, bem como de deputados ao Parlamento Europeu.

I – Artigo alterado pela Lei Orgânica nº 4/2005, de 8 de Setembro, que veio flexibilizar os mecanismos de realização de referendos, nomeadamente ao nível dos prazos, por forma a não inviabilizar tal instrumento em anos com vários actos eleitorais.

Na realidade, a multiplicidade de órgãos electivos em Portugal (AR, PR, PE, AL, ALRAS) limitava bastante o espaço disponível para a realização de referendos, especialmente em anos onde coincidiam várias eleições, donde, em função da diferenciação da duração dos mandatos respectivos fazia com que houvesse actos eleitorais separados por períodos de tempo pouco dilatados.

II – Conforme se lê na exposição de motivos do projecto de lei nº 122/X (PS) que esteve na base da publicação da referida lei orgânica ...«*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 de referendos”*».

III – Cfr. artº 115º nº 7 da CRP.

IV – A supressão do texto “Não pode ser aprovada iniciativa” existente na redacção originária deste preceito, ficando pois similar à da CRP, parece significar que apenas fica excluída a convocação e a efectivação do referendo entre a data da convocação e a da realização de eleições gerais.

De facto, a versão anterior era bastante redutora, mas, ainda assim, não resulta totalmente clara a disposição actual, uma vez que o Presidente da República está obrigado, num determinado prazo (artº 34º) a convocar (ou não) o referendo, sendo que a suspensão do processo carece de base legal.

V – A existência dos actuais limites temporais têm toda a razão de ser, pois, como refere o Prof. Jorge Miranda trata-se de “*uma norma de defesa da democracia representativa, contra tentações plebiscitárias, sejam do Presidente da República, sejam de qualquer candidato à Presidência, sejam de dirigente supremo de partido concorrente a eleições parlamentares*”.

E acrescenta... “*é também – e não menos importante – uma norma de garan-*

tia de separação de poder entre os eleitores e os partidos: sendo os partidos os principais protagonistas das campanhas eleitorais, procura-se, assim, salvaguardar a liberdade de escolha dos cidadãos, independentemente das suas opções partidárias (se o voto dos cidadãos em referendo tivesse de lhes responder, então deixaria de se justificar o apelo ao referendo)”.¹⁷

VI – Defende, ainda, o reputado constitucionalista, que nada parece impedir:

“- A realização simultânea de um referendo nacional (ou regional) e a realização de eleições só a nível de uma autarquia local;

- A realização simultânea de eleições de âmbito nacional (ou regional) e a realização de um referendo a nível local;

- A cumulação de um referendo nacional, de um referendo regional e de um referendo local;

*- A cumulação de um referendo a nível de município e de um referendo a nível de freguesia.”*¹⁸

VII – Os projectos atinentes à VII Revisão Constitucional (2005), da autoria do PS e do PPD/PSD continham, na sua génese, muito embora em moldes diversos, a previsão da simultaneidade do referendo sobre o Tratado Constitucional Europeu com as Eleições para os órgãos das Autarquias Locais, fundamentando-se no facto de tais eleições terem uma finalidade e um objectivo muito particular e localizado, em que cada concelho discute as respectivas questões, que não se confundem com as que têm âmbito nacional e que, no caso concreto, iam versar sobre matéria relacionada com a participação de Portugal na UE.

Pelas razões já explicitadas na nota IV ao artigo 2º, esta possibilidade foi arreadada na votação final global.¹⁹

Artigo 9º

Limites circunstanciais

1 - Não pode ser praticado nenhum acto relativo à convocação ou à realização de referendo na vigência de estado de sítio ou de estado de emergência.

2 - O Presidente da República interino não pode decidir a convocação de referendo.

I – Cfr. artº 19º da CRP.

II – Para além da limitação óbvia prevista no nº 2, compreende-se a imposta pelo nº 1, que se reporta a situações de excepção de extrema gravidade, durante

¹⁷ Prof. Dr. Jorge Miranda, Palestra....., ob.cit.

¹⁸ idem

¹⁹ Cfr. Diários da Assembleia da República nºs 2 e 3, publicados na II Série -RC, de 1e 2 de Junho de 2006 e ainda o DAR nº 32, publicado na I Série, em 23 de Junho de 2006.

as quais os mecanismos de participação democrática poderiam ser utilizados de forma perversa ou em condições de forte condicionamento da liberdade dos eleitores.

TÍTULO II **Convocação do referendo**

CAPÍTULO I **Proposta**

SECÇÃO I **Proposta da Assembleia da República**

Artigo 10º **Poder de iniciativa**

A iniciativa da proposta de referendo da Assembleia da República compete aos deputados, aos grupos parlamentares, ao Governo ou a grupos de cidadãos eleitores.

I – Cfr. artºs 115º nºs 1 e 2, 156º alínea b), 161º alínea j), 167º nºs 1, 3,4,5 e 6 e 197º nº 1 alínea e) todos da CRP e ainda artº 16º da presente lei.

V. artº 5º nº 1 alínea b) do Regimento da AR (Resolução da Assembleia da República nº 4/93, publicada no DR I Série A, nº 51, de 2 de Março).

II – Ver nota II ao artº 1º.

De ressaltar a abertura operada aquando da 4ª Revisão Constitucional, em 1997, ao permitir que o referendo venha a resultar da iniciativa de cidadãos.

Foi esta a novidade mais substancial e politicamente de maior significado na evolução do texto constitucional, “democratizando” o referendo, muito embora continue rodeada das maiores cautelas, tratando-se, ainda, de uma pré-iniciativa, na medida em que requer sempre a mediação da AR (v. artº 16º e seguintes).

Artigo 11º **Limites da iniciativa**

Os deputados, os grupos parlamentares e os grupos de cidadãos eleitores não podem apresentar iniciativas de referendo que envolvam, no ano económico em curso, aumento de despesas ou diminuição de receitas do Estado previstas no Orçamento.

Cfr. artº 167º nº 3 da CRP e artº 134º do Regimento da AR.

Artigo 12º **Discussão e votação**

1 - O Regimento da Assembleia da República regula o processo de discussão e votação de projectos e propostas de resolução de referendo.

2 - A resolução a votar em Plenário da Assembleia da República integra as perguntas a formular e a definição do universo eleitoral da consulta.

3 - A aprovação faz-se à pluralidade dos votos, não contando as abstenções para o apuramento da maioria.

I – Cfr. Regimento da AR – Resolução da Assembleia da República nº 4/93, com as alterações introduzidas pelas Resoluções da Assembleia da República nºs 15/96 (DR I Série A de 2 de Maio de 1996), 3/99 (DR I Série A de 20 de Janeiro de 1999), 75/99 (DR I Série A de 25 de Novembro de 1999) e 2/2003 (DR I Série A de 17 de Janeiro de 2003).

II – O Regimento da Assembleia da República não dispõe de qualquer capítulo autónomo acerca do procedimento referendário, pelo que se devem aplicar, com as devidas adaptações, as regras gerais atinentes ao exercício da iniciativa legislativa bem como as relativas à discussão e votação de quaisquer outras propostas apresentadas à AR. (v., nomeadamente, artºs 131º e 138º do Regimento)

Artigo 13º **Forma e publicação**

Os projectos e as propostas aprovados tomam a forma de resolução, publicada na 1.ª série-A do *Diário da República* no dia seguinte ao da sua aprovação.

I – Cfr. artºs 119º nº 1 alínea e) e 166º nºs 5 e 6 da CRP e artº 14º da presente lei.

V., ainda, artºs 17º nº 1 alínea o) e 126º alínea c) do Regimento da AR.

II – Vejam-se, a título exemplificativo, e sobre diferentes questões as Resoluções da AR nºs 54-A/2006, 74-A/2004 e 36-B/1998, publicadas, respectivamente, no DR I Série de 20 de Outubro de 2006, no Suplemento à I Série do DR de 19 de Novembro de 2004 e no DR I Série A de 30 de Junho de 1998, acerca das propostas de referendo sobre a despenalização da interrupção voluntária da gravidez, a questão europeia e a instituição em concreto das regiões administrativas.

DIVISÃO I **Iniciativa parlamentar ou governamental**

Artigo 14º **Forma da iniciativa**

Quando exercida pelos deputados ou pelos grupos parlamentares, a iniciativa toma a forma de projecto de resolução, e, quando exercida pelo Governo, a de proposta de resolução, aprovada pelo Conselho de Ministros.

V. artº 13º.

Artigo 15º **Renovação da iniciativa**

1 – Os projectos e as propostas de resolução de referendo não votados na sessão legislativa em que tiverem sido apresentados não carecem de ser renovados na sessão legislativa seguinte, salvo termo da legislatura.

2 – Os projectos e as propostas de resolução definitivamente rejeitados não podem ser renovados na mesma sessão legislativa.

Cfr. artºs 167º nºs 4, 5 e 6 da CRP e artº 36º nº 3 da presente lei e suas anotações.

DIVISÃO II **Iniciativa popular**

Artigo 16º **Titularidade**

O referendo pode resultar de iniciativa dirigida à Assembleia da República por cidadãos eleitores portugueses, em número não inferior a 75 000, regularmente recenseados no território nacional, bem como nos casos previstos no artigo 37º, nº 2, por cidadãos aí referidos.

I – V. artºs 115º nº 2 e 167º nº 1 da CRP.

De ressaltar que o primeiro dos preceitos remete para o legislador ordinário a fixação dos termos e dos prazos de apreciação e tramitação da iniciativa de referendo dirigida pelos cidadãos à AR.

II – Ver o artº 10º da presente lei e respectiva anotação.

Embora inovadora, relativamente ao regime legal anterior, a fórmula adoptada, no dizer de Vitalino Canas²⁰, é ainda *“uma fórmula prudente e mitigada, quase mais próxima do direito de petição de referendo dirigida à AR, do que da verdadeira e própria iniciativa popular de referendo”*.

III – Refira-se que nos textos iniciais dos projectos de revisão constitucional do PSD e do PCP se apontava para um número de subscrições na ordem das 150 mil e o do PS para 100 mil eleitores, acabando a lei por fixar o número mínimo de subscritores em 75.000.

Não obstante se concordar com determinadas cautelas de forma a evitar uma excessiva banalização do instituto do referendo por via da iniciativa popular, parece que quer o elevado número de subscritores exigidos, quer os demais requisitos, tornam esta possibilidade de muito difícil concretização.

²⁰ V. **Vitalino Canas**, Referendo Nacional – Introdução e Regime....ob.cit.

IV – O número fixado (75.000) causa alguma perplexidade face à ausência de proporcionalidade que lhe está subjacente se se tiver presente que com 7.500 assinaturas de cidadãos eleitores se constitui um partido (artº 15º nº 1 da Lei Orgânica nº 2/2003, de 22 de Agosto) ou se apresenta uma candidatura a Presidente da República (artº 13º do Decreto-Lei nº 319-A/76, de 3 de Maio) e, também, na situação consagrada nesta lei do referendo se se atentar que é de 5.000 o número de subscritores de grupo de cidadãos necessários à inscrição com vista a intervir na campanha (v. artº 41º nº 1).

V – Desde a publicação da LORR e até Novembro de 2006, foram apresentadas junto da Assembleia da República duas petições de iniciativa popular de referendo.

A primeira iniciativa data de 2004 (v. Projecto de Resolução da AR nº 230/IX, publicado no DAR II Série A, nº 41, de 4 de Março de 2004) e versava sobre a descriminalização do aborto.

A segunda iniciativa foi peticionada em 2006 (V. Projecto de Resolução nº 159/X) e visava a realização de um referendo nacional sobre as questões da Procriação Medicamente Assistida.

Qualquer das iniciativas foi levada à discussão e votação, na generalidade, pelo plenário da AR, mas não obteve voto favorável para a sua prossecução.

VI – Ainda sobre os subscritores, e na linha de outros constrangimentos já atrás apontados, não deixa de ser curioso que a lei venha impor a nacionalidade portuguesa aos cidadãos eleitores e o seu regular recenseamento no território nacional, o mesmo já não acontecendo quer quanto ao universo eleitoral, quer quanto ao direito de grupos de eleitores se inscreverem para intervir na campanha do referendo (cfr. artºs 37º e 41º).

Artigo 17º

Forma

1 - A iniciativa popular assume a forma escrita e é dirigida à Assembleia da República, contendo, em relação a todos os signatários, os seguintes elementos:

- a) Nome completo;**
- b) Número do bilhete de identidade.**

2 - A Assembleia da República pode solicitar aos serviços competentes da Administração Pública, nos termos do Regimento, a verificação administrativa, por amostragem, da autenticidade das assinaturas e da identificação dos subscritores da iniciativa referida no número anterior.

3 - Da iniciativa constará a explicitação da pergunta ou perguntas a submeter a referendo, devidamente instruídas pela identificação dos actos em processo de apreciação na Assembleia da República.

4 - Quando não se encontre pendente acto sobre o qual possa incidir referendo, deve a iniciativa popular ser acompanhada da apresentação de projecto de lei relativo à matéria a referendar.

5 - A iniciativa de grupos de cidadãos eleitores, verificada que seja a observância das disposições constitucionais, legais e regimentais aplicáveis, toma a forma de projecto de resolução para efeitos de discussão e votação em Plenário da Assembleia da República.

I – Volvidos que são oito anos desde a publicação da presente lei, continua a não estar contemplado no Regimento da Assembleia da República, não obstante as inúmeras alterações nele introduzidas, a regulação das questões relacionadas com o referendo de iniciativa popular.

V., nesse sentido, a nota II ao artº 12º, parecendo, também, não ser descabido que se estabeleçam algumas pontes entre a iniciativa legislativa de cidadãos (Lei nº 17/2003, de 4 de Junho) e a iniciativa referendária.

II – A iniciativa popular é sempre dirigida à AR (não há iniciativa popular dirigida ao Governo ou ao Presidente da República), carece obrigatoriamente de formulação escrita, e incide ou não sobre matéria em processo de apreciação (pendente)(nº 3). Caso a iniciativa verse sobre matéria não pendente, a lei exige que venha acompanhada da apresentação de um projecto de lei relativo à matéria a referendar (nº 4), exigência que não encontra paralelo quando a iniciativa parte dos deputados ou do governo.²¹

III – A exigência inscrita no nº 4 cumpre uma importante função instrumental relativamente à pergunta ou perguntas objecto da iniciativa popular de referendo.

Com tal exigência procura-se, ademais, impedir a proliferação de referendos e responsabilizar efectivamente quem tem a iniciativa.

IV – Ver notas IV, V e VIII ao artº 41º.

**Artigo 18º
Publicação**

Após admissão, a iniciativa popular é publicada no *Diário da Assembleia da República*.

I – Cfr. artº 126º nº 1 alínea c) do Regimento da AR.

II – V.,p.ex., Projecto de Resolução nº 230/IX, DAR II Série A, nº 41, de 4 de Março de 2004.

**Artigo 19º
Representação**

1 - A iniciativa deve mencionar, na parte inicial, a identificação dos man-

²¹ A esta realidade apelida **Vitalino Canas** de “referendo propositivo de iniciativa popular”, in ob. cit...

datários designados pelo grupo de cidadãos subscritores, em número não inferior a 25.

2 - Os mandatários referidos no número anterior designam, de entre si uma comissão executiva para os efeitos de responsabilidade e de representação previstos na lei.

V. nota III ao artº 39º e IV, V e VIII ao artº 41º.

Artigo 20º **Tramitação**

1 - No prazo de dois dias o Presidente da Assembleia da República pede à comissão competente em razão da matéria parecer sobre a iniciativa de referendo, no prazo que lhe cominar.

2 - Recebido o parecer da comissão, o Presidente da Assembleia da República decide da admissão da iniciativa ou manda notificar o representante do grupo de cidadãos para aperfeiçoamento do texto, no prazo máximo de 20 dias.

3 - São notificados do despacho do Presidente da Assembleia da República os grupos parlamentares e os mandatários do grupo de cidadãos proponentes.

4 - Uma vez admitida, a iniciativa é enviada à comissão competente.

5 - A comissão ouve o representante do grupo de cidadãos eleitores, para os esclarecimentos julgados necessários à compreensão e formulação das questões apresentadas.

6 - A Comissão elabora, no prazo de 20 dias, o projecto de resolução que incorpora o texto da iniciativa de referendo, enviando-o ao Presidente da Assembleia da República para agendamento.

7 - O Presidente da Assembleia da República deve agendar o projecto de resolução para uma das 10 sessões plenárias seguintes.

8 - A iniciativa popular é obrigatoriamente apreciada e votada em Plenário.

I – V. nota I ao artº 17º.

II – A propósito das iniciativas populares dirigidas à AR, a que se faz menção na nota V ao artº 16º, e, depois de compulsados os respectivos Diários da Assembleia da República, é possível descrever, em passos largos, a sua tramitação no seio da Assembleia. Assim, **a iniciativa é recebida** pelo Presidente da AR, sendo de imediato **enviada à Comissão respectiva** (pode ser a 1ª Comissão ou outra, dependendo da matéria sobre que incide) para emitir parecer de admissibilidade. Caso a Comissão aprove parecer no sentido de recomendar a sua aceitação, o **Presidente da AR admite a iniciativa e remete-a de novo à Comissão** a qual, depois de verificar o preenchimento dos necessários requisitos constitucionais, legais e regimentais, **redige o projecto de resolução** para subir a **plenário da Assembleia**, com vista à sua discussão e deliberação.

Se o parecer for negativo, o Presidente da AR convidará os representantes do grupo de cidadãos, autores da iniciativa popular, a aperfeiçoá-la (artº 17º nº 4).

Artigo 21º **Efeitos**

Da apreciação e votação da iniciativa em Plenário resulta a aprovação ou a rejeição do projecto de resolução que incorpora a iniciativa popular.

V. Diário da Assembleia da República, I Série, nº 58, de 4 de Março de 2004

Artigo 22º **Renovação e caducidade**

1 - À iniciativa popular é aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo 15º.

2 - A iniciativa popular pendente de votação não caduca com o termo da legislatura, reiniciando-se novo prazo de apreciação nos termos do artigo 20º.

I – À semelhança do disposto para as iniciativas parlamentares e do Governo, as iniciativas populares não caducam com o fim da sessão legislativa em que tiverem sido apresentadas e, nessa medida, não necessitam de ser renovadas na próxima sessão legislativa – artº 15º nº 1 –, e tão pouco caducam, se pendentes de votação, com o termo da legislativa.

II – Tal disfunção positiva com as iniciativas parlamentares (artº 15º) e governativas (artº 25º) têm a sua razão de ser, pois *“enquanto o fim da legislatura implica o colapso da legitimidade de quem propôs alguma iniciativa parlamentar ou governativa, isso não sucede com os grupos de cidadãos, para quem o fim de uma legislatura não produz qualquer repercussão na sua legitimidade”*.²²

SECÇÃO II **Proposta do Governo**

Artigo 23º **Competência, forma e publicação**

1 - Compete ao Conselho de Ministros aprovar as propostas de referendo do Governo.

2 - As propostas tomam a forma de resolução do Conselho de Ministros, publicada na 1.ª série-A do *Diário da República*.

V. artºs 13º e 14º.

²² Vitalino Canas, ob. cit.

Artigo 24º
Conteúdo da resolução

A resolução do Conselho de Ministros integra as perguntas a formular e a definição do universo eleitoral da consulta.

Artigo 25º
Caducidade

As propostas de referendo caducam com a demissão do Governo.

Cfr. artº 167º nº 6 da CRP.

CAPÍTULO II
Fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade
e apreciação dos requisitos relativos ao universo eleitoral

SECÇÃO I
Sujeição ao Tribunal Constitucional

Artigo 26º
Iniciativa

Nos oito dias subsequentes à publicação da resolução da Assembleia da República ou do Conselho de Ministros, o Presidente da República submete ao Tribunal Constitucional a proposta de referendo, para efeitos de fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade, incluindo a apreciação dos requisitos relativos ao respectivo universo eleitoral.

I – V. artº 223º nº 2 alínea f) da CRP e artº 11º da Lei nº 28/82, de 15 de Novembro, na redacção dada pela Lei nº 13-A/98, de 26 de Fevereiro (Lei do Tribunal Constitucional).

II – A fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade da proposta de referendo é um acto constitucionalmente obrigatório por força do artº 115º nº 8 da CRP.

Para o Tribunal Constitucional é enviada a Resolução da AR ou do Conselho de Ministros, bem como outros elementos que o PR considere necessários (artº 29º).

III – Muito se tem questionado acerca da competência do Tribunal Constitucional para, na função que ora lhe está adstrita, controlar a eventual produção de efeitos referendários que venham a exigir uma ulterior alteração da CRP, pois a circunstância de o referendo não incidir directamente sobre específicas modificações ao texto constitucional, não invalida que o seu resultado possa ter repercussões no mesmo.

Daí que o TC proceda à averiguação da compatibilidade da proposta e dos eventuais resultados no ordenamento jurídico-constitucional, subsumindo-a à fiscalização obrigatória da constitucionalidade.

Esta tem sido a orientação perfilhada e que ressalta com maior clareza quer no Acórdão nº 288/98 quer mais recentemente no aresto nº 617/2006, publicado no DR I Série, de 20 de Novembro, onde aquele Tribunal faz a análise da conformidade material do objecto do referendo com a lei fundamental, referindo a propósito:

«Entende-se que as questões fundamentais são três:

(...)

- A verificação se o dilema suscitado pela pergunta pode suscitar, pelo menos, uma resposta incompatível com a Constituição ou com a lei.

(...)

Tal como o Acórdão nº 288/98 explicitou, entende-se que no âmbito do controlo da constitucionalidade do referendo se integra tal competência (verificar previamente a constitucionalidade e legalidade dos referendos nacionais), até porque “seria absurdo que, apesar de a Constituição estabelecer uma fiscalização preventiva obrigatória da constitucionalidade do referendo, o povo pudesse ser chamado a pronunciar-se directamente sobre certa questão, quando o Tribunal Constitucional, à partida, havia detectado a sua inutilidade, porquanto sempre uma das possíveis respostas, a ser adoptada, determinaria a aprovação de legislação que não poderia vir a ser aplicada, por inconstitucional”.

(...)

A verificação da constitucionalidade da pergunta objecto do referendo impõe que se confrontem as respostas afirmativa e negativa com os princípios e as normas constitucionais.»

IV – Em comentário ao acórdão nº 288/98, o Prof. Doutor Gomes Canotilho suscita a questão do TC poder correr o risco de “em vez de se limitar a fiscalizar a constitucionalidade e legalidade da proposta de referendo sobre a interrupção voluntária da gravidez, se embrenhar ...sobre a problemática substantiva do aborto”, concluindo não ser defensável a tese de que o referido Tribunal analise a substância da temática em si mesma, nos seus contornos políticos, sociais, éticos, culturais e económicos.²³

V – Cfr. ainda artº 248º sobre o referendo da instituição em concreto das regiões administrativas.

Artigo 27º

Prazo para a fiscalização e apreciação

O Tribunal Constitucional procede à fiscalização e apreciação no prazo de 25 dias, o qual pode ser encurtado pelo Presidente da República por motivo de urgência.

²³ **J. J. Gomes Canotilho**, in Revista de Legislação e de Jurisprudência, nºs 3894 a 3896, Janeiro-Março de 1999

O encurtamento do prazo foi usado pelo PR no primeiro referendo realizado em Portugal sobre a interrupção voluntária da gravidez (28.06.1998), sobretudo em função da necessidade de a votação ocorrer antes do período de Verão, que é naturalmente pouco adequado à realização de votações dada a deslocação de milhares de cidadãos das suas residências habituais.

Artigo 28º

Efeitos da decisão

1 - Se o Tribunal Constitucional verificar a inconstitucionalidade ou a ilegalidade da proposta de referendo, designadamente por desrespeito das normas respeitantes ao universo eleitoral, o Presidente da República não pode promover a convocação de referendo e devolve a proposta ao órgão que a tiver formulado.

2 - A Assembleia da República ou o Governo podem reapreciar e reformular a sua proposta, expurgando-a da inconstitucionalidade ou da ilegalidade.

3 - No prazo de oito dias após a publicação da proposta de referendo que tiver sido reformulada, o Presidente da República submete-a ao Tribunal Constitucional para nova apreciação preventiva da constitucionalidade e da legalidade, incluindo a apreciação dos requisitos relativos ao respectivo universo eleitoral.

4 - No prazo de oito dias a contar da data do conhecimento da decisão do Tribunal Constitucional, o Presidente da Assembleia da República deverá comunicá-la aos representantes do grupo de cidadãos subscritores de iniciativa popular referendária.

I – A definição do universo eleitoral cabe à Assembleia da República ou ao Governo, consoante a iniciativa seja daquela ou deste, pronunciando-se o TC sobre a proposta concreta que faz parte do texto da Resolução.

II – Ao Tribunal Constitucional, enquanto órgão de fiscalização, incumbe-lhe verificar a inconstitucionalidade ou a ilegalidade da proposta de referendo, como está expresso no nº1 do presente artigo ou verificar a sua constitucionalidade e a legalidade (artº 34º).

III – Do nº 2 fica a dúvida sobre se se poderá retirar a conclusão de que também relativamente às iniciativas populares a AR poderá expurgar inconstitucionalidades ou ilegalidades.

Na douta opinião de Vitalino Canas²⁴ a AR não pode reformulá-la por sua exclusiva vontade, questionando de seguida se o poderão fazer os próprios subscritores, através dos seus mandatários. Acerca deste aspecto, refere o autor: «*Uma resposta negativa poderia, eventualmente, basear-se no facto de o expurgo da inconstitucionalidade ou da ilegalidade facultar a utilização de uma lista de cidadãos subscritores para uma finalidade que poderia ser diversa da que esteve na base da adesão à iniciativa por cada um deles.*

²⁴ Vitalino Canas, ob. cit.

Mas essa resposta revela-se severa em excesso e pode frustrar um movimento importante, por pequenas irregularidades....»

« Por isso afigura-se mais adequada outra orientação. Embora isso não resulte claro da letra da lei, uma solução expedita será solicitar aos representantes do grupo...(que tomam conhecimento da decisão por comunicação do Presidente da Assembleia da República, artº 28º nº 4) que digam se pretendem reformular a proposta e em que sentido. Em caso afirmativo, a AR aprecia e vota de novo a proposta na versão corrigida, podendo aprovar ou rejeitar, nos termos gerais. E o processo reinicia-se»

SECÇÃO II

Processo de fiscalização preventiva

Artigo 29º

Pedido de fiscalização e de apreciação

1 - O pedido de fiscalização da constitucionalidade e da legalidade da proposta de referendo, incluindo a apreciação dos requisitos relativos ao respectivo universo eleitoral, é acompanhado da correspondente resolução da Assembleia da República ou do Conselho de Ministros e dos demais elementos de instrução que o Presidente da República tenha por convenientes.

2 - Autuado pela secretaria e registado no correspondente livro, o requerimento é imediatamente concluso ao Presidente do Tribunal Constitucional.

3 - É de um dia o prazo para o Presidente do Tribunal Constitucional admitir o pedido, verificar qualquer irregularidade processual e notificar o Presidente da República para a suprir no prazo de dois dias.

I – Ver artºs 11º e 105º da Lei nº 28/82 (organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional), na redacção dada pela Lei nº 13-A/98, de 26 de Fevereiro (v. em Legislação Complementar) que remetem para as leis orgânicas dos diversos tipos de referendo a regulamentação da matéria contida nesta secção.

II – Sobre os “demais elementos de instrução que o Presidente da República tenha por convenientes” compulsem-se, p.ex., os Acórdãos do TC nºs 531/98 e 578/2005, que referem dúvidas suscitadas pelo PR, no primeiro caso relacionadas com a possível violação, pela proposta do referendo, de ditames constitucionais e, no segundo caso, a propósito da eventual renovação da iniciativa no âmbito da mesma sessão legislativa.

Artigo 30º **Distribuição**

1 - A distribuição é feita no prazo de um dia contado da data da admissão do pedido.

2 - O processo é imediatamente concluso ao relator, a fim de, no prazo de cinco dias, elaborar um memorando contendo o enunciado das questões sobre as quais o Tribunal Constitucional se deve pronunciar e da solução que para elas propõe, com indicação sumária dos respectivos fundamentos.

3 - Distribuído o processo, são entregues cópias do pedido a todos os juizes, do mesmo modo se procedendo com o memorando logo que recebido pelo secretário.

Comparativamente com os demais prazos fixados na lei desde o despoletar da iniciativa do referendo até à sua efectiva realização, parece ser razoavelmente célere a tramitação da proposta de referendo no Tribunal Constitucional, não sendo devido a esta que o procedimento se arrasta por alguns meses.

Artigo 31º **Formação da decisão**

1 - Com a entrega ao Presidente do Tribunal Constitucional da cópia do memorando é-lhe concluso o respectivo processo para o inscrever na ordem do dia de sessão plenária a realizar no prazo de oito dias a contar da data do recebimento do pedido.

2 - A decisão não deve ser proferida antes de decorridos dois dias sobre a entrega das cópias do memorando a todos os juizes.

3 - Concluída a discussão, e tomada uma decisão pelo Tribunal Constitucional, é o processo concluso ao relator ou, no caso de este ficar vencido, ao juiz que deva substituí-lo, para a elaboração do acórdão no prazo de cinco dias e sua subsequente assinatura.

V. artºs 29º, 30º e 32º.

Artigo 32º **Encurtamento dos prazos**

Quando o Presidente da República haja encurtado, por motivo de urgência, o prazo para o Tribunal Constitucional se pronunciar, o Presidente do Tribunal adequa a essa circunstância os prazos referidos nos artigos anteriores.

Ver anotação ao artº 27º.

Artigo 33º **Publicidade da decisão**

Proferida decisão, o Presidente do Tribunal Constitucional comunica-a imediatamente ao Presidente da República e envia-a para publicação na 1ª série-A do *Diário da República*, no dia seguinte.

V., entre outros, o DR I Série, nº 223, de 20 de Novembro de 2006, que publica o Acórdão do TC nº 617/2006, onde se dá por verificada a constitucionalidade e a

legalidade do referendo proposto sobre a despenalização da interrupção voluntária da gravidez.

CAPÍTULO III Decisão

Artigo 34º Prazo para a decisão

O Presidente da República decide sobre a convocação do referendo no prazo de 20 dias após a publicação da decisão do Tribunal Constitucional que verifique a constitucionalidade e a legalidade da proposta.

I – V. artº 134º alínea c) da CRP.

II – Este artigo parece introduzir um prazo (longo) algo contraditório com a celeridade exigida a montante, sendo que o grau de responsabilidade do PR na matéria é de todos o mais elevado, uma vez que pode decidir pela convocação ou não convocação do referendo. E isso exige grande reflexão e ampla auscultação dos seus conselheiros e eventualmente das forças políticas e sociais que o PR entenda terem uma palavra a dizer na matéria.²⁵

III – Consultar artº 247º nº 1 e sua anotação.

Artigo 35º Convocação

1 - A convocação do referendo toma a forma de decreto, sem dependência de referenda ministerial.

2 - O decreto integra as perguntas formuladas na proposta, o universo eleitoral da consulta e a data da realização do referendo, que tem lugar entre o 40º e o 180º dia a contar da publicação do decreto, excepto se o universo eleitoral abranger cidadãos residentes no estrangeiro, circunstância em que o referendo tem lugar entre o 55º e o 180º dia.

3 - Salvo nos casos previstos no artigo 9º, nº 1, ou de dissolução da Assembleia da República ou demissão do Governo supervenientes, quando a proposta tenha sido, respectivamente, da autoria da primeira ou do segundo, a data da realização do referendo, uma vez marcada, não pode ser alterada.

I – Alterada a redacção do nº 2 pela Lei Orgânica nº 4/2005, de 8 de Setembro.

²⁵ Transcrição da anotação ao artigo 34º da Lei Orgânica nº 15-A/1998, 3 de Abril, *in* Lei Orgânica do Regime do Referendo – anotada e comentada, de **Maria de Fátima Abrantes Mendes e Jorge Miguéis**, edição de 1998

II – V. notas I e II ao artº 8º. As mudanças introduzidas pela LO nº 4/2005 pouco aliviaram os constrangimentos do processo referendário, mantendo intocável a revisão dos limites materiais e circunstanciais, impossíveis de arredar sem alterações no texto constitucional.

III – Relativamente aos prazos então prescritos, era um facto que o procedimento referendário, independentemente da importância ou urgência do tema a referendar, desde que um projecto de resolução de iniciativa parlamentar era depositado na Assembleia da República, observado o prazo regimental para o agendamento em Plenário, a publicação em Diário da Assembleia da República, o prazo para o envio ao Tribunal Constitucional para fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade, o prazo para a decisão do Tribunal Constitucional, o prazo para a decisão de convocação pelo Presidente da República e o prazo para a realização do referendo a partir do acto de convocação, se podia prolongar por cerca de seis meses ou, nunca menos de quatro meses, se o PR usasse da faculdade de encurtamento de prazos.

Conforme se retira da apreciação em plenário da AR, do projecto de lei que visava a modificação da presente lei orgânica, a alteração recentemente operada veio fundamentalmente alargar o intervalo temporal dentro do qual o Presidente da República pode marcar a data de um referendo. Na redacção originária, o Presidente devia marcar o referendo para uma data entre o 60.º e o 90.º dia a contar da publicação do decreto de convocação. Na redacção actual o limiar mínimo passa para 40 dias e o máximo para 180 dias.

*“Deste modo, o Presidente da República fica com margem de manobra acrescida, que lhe permitirá maior liberdade na avaliação das condições políticas, da urgência da questão, da necessidade de esclarecimento público e do calendário eleitoral.”*²⁶

IV – Ver, sobre os referendos nacionais já convocados os Decretos nºs 14-A/98, de 28 de Abril (referendo sobre a despenalização da interrupção voluntária da gravidez) e 39/98, de 1 de Setembro (sobre a instituição em concreto das regiões administrativas) nos DR I Série A nºs 98 e 201, respectivamente.

V – Sobre a dúvida, relativamente ao nº 3, sobre se o referendo de iniciativa popular se suspenderá no caso de dissolução da AR.

Propendemos para considerar que sim, atento o disposto no artº 113º nº 6 da CRP, conjugado com o artº 8º desta lei e também porque parece perpassar por toda a lei a ideia de que a iniciativa popular só “existe” por que é intermediada e “autorizada” pela AR (v. artºs 21º e 22º. p.ex.).²⁷

²⁶ Cfr. DAR I Série, nº 40, X Legislatura, 1ª Sessão legislativa, de 9 de Julho de 2005

²⁷ Transcrição da anotação ao artigo 35º da Lei Orgânica nº 15-A/1998, 3 de Abril, in Lei Orgânica ..., de **Maria de Fátima Abrantes Mendes e Jorge Miguéis**

Artigo 36º Recusa da proposta de referendo

1 - Se o Presidente da República tomar a decisão de não convocar o referendo, comunica-a à Assembleia da República, em mensagem fundamentada, ou ao Governo, por escrito de que conste o sentido da recusa.

2 - Tratando-se de referendo de iniciativa popular o Presidente da Assembleia da República deve comunicar ao representante do grupo de cidadãos eleitores o sentido e o fundamento da decisão presidencial.

3 - A proposta de referendo da Assembleia da República recusada pelo Presidente da República não pode ser renovada na mesma sessão legislativa.

4 - Se a proposta for do Governo só pode ser renovada junto do Presidente da República após formação de novo Governo.

I – Na recente historiografia do referendo em Portugal, assinala-se que já houve lugar, em 2005, a uma decisão política do Presidente da República no sentido da não convocação de uma proposta de referendo, tendo dirigido, em consequência, uma mensagem à Assembleia da República justificando a deliberação tomada (Cfr. Resolução da Assembleia da República nº 16-A/2005, publicada no DR I Série A, de 21 de Abril de 2005 e Diário da Assembleia da República, II Série, nº 12, de 7 de Maio de 2005).

II – O disposto no nº 2 parece poder levar à conclusão de que, **pelo menos nesta fase**, existe uma clara diferenciação entre a iniciativa parlamentar e a iniciativa popular (intermediada pela AR) do referendo, havendo da parte do PR a necessidade de, directamente junto dos promotores, explicar os fundamentos e o sentido da sua recusa, não o fazendo por via indirecta.

Sai dessa forma dignificada a intervenção presidencial e a iniciativa popular.²⁸

III – Sobre o nº 3 tenha-se em atenção o Acórdão do TC nº 578/2005, publicado no DR I Série A, nº 220, de 16 de Novembro de 2005, que, ao analisar o pedido de esclarecimento relativo a dúvidas levantadas pelo Presidente da República acerca de se tratar de renovação da iniciativa de proposta de referendo (cfr. Resolução da AR nº 16-A/2005) por ele já vetada no âmbito da mesma sessão legislativa, vem concluir pela violação do nº 3 do artº 36º.

IV – No citado acórdão encontram-se passagens muito relevantes para o estudo desta temática, nomeadamente, as condicentes com a identidade de propostas pois, para aferir tratar-se ou não da mesma iniciativa, há que analisar se existe uma coincidência de substância entre as iniciativas em apreço.

V – V. notas ao artº 242º.

²⁸ Transcrição da anotação ao artigo 36º da Lei Orgânica nº 15-A/1998, 3 de Abril, idem

TÍTULO III Realização do referendo

CAPÍTULO I Direito de participação

Artigo 37º Princípios gerais

1 - Podem ser chamados a pronunciar-se directamente através de referendo os cidadãos eleitores recenseados no território nacional.

2 - Quando o referendo recaia sobre matéria que lhes diga também especificamente respeito, são ainda chamados a participar os cidadãos residentes no estrangeiro, regularmente recenseados ao abrigo do disposto no nº 2 do artigo 121º da Constituição.

I – V. artºs 115º nºs 1 e 12 e 121º nº 2, todos da CRP.

II – Relativamente ao disposto no nº 1 e tendo em atenção a nota VI ao artº 16º da presente lei, parece, *a contrario*, que têm direito de voto no referendo nacional os cidadãos nacionais e estrangeiros, já que unicamente se exige, quer no texto da CRP, quer na LORR, o recenseamento no território nacional. Contudo, se se conjugar o presente artigo com o seguinte, verifica-se que o direito de participação se reporta a cidadãos portugueses recenseados no continente e nas regiões autónomas e, dentre os estrangeiros, a cidadãos de outros países de língua portuguesa, residentes e recenseados no território nacional, desde que beneficiem do estatuto de igualdade de direitos políticos (v. artº 38º e suas anotações).

Por força, ainda, do disposto no artº 254º da Lei Orgânica do Referendo, parece manter-se válido o princípio consagrado na lei eleitoral da Assembleia da República (artº 1º nº 2 da Lei nº 14/79, de 16 de Maio) que refere que «os portugueses havidos também como cidadãos de outro Estado não perdem por esse facto a capacidade eleitoral activa».

Este princípio reproduz o consagrado na lei da nacionalidade (Lei nº 37/81, de 3 de Outubro - artº 27º): «se alguém tiver duas ou mais nacionalidades e uma delas for portuguesa, só esta releva face à lei portuguesa». Naturalmente que para terem direito de voto os cidadãos em causa têm de residir habitualmente no território português e estarem inscritos no recenseamento eleitoral.

III – Relativamente aos portugueses residentes no estrangeiro, a lei remete para o estatuído no nº 2 do artº 121º da CRP que, tratando da eleição para o Presidente da República, dispõe:

“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”.

Nesse sentido, para determinar tal universo eleitoral, há que recorrer às regras da capacidade eleitoral activa para a eleição do PR (artºs 1º, 1º-A, 1º-B, 2º nº 2 e 3º nº 1 do Decreto-Lei nº 319-A/76, de 3 de Maio, na redacção dada pela Lei Orgânica nº 5/2005, de 8 de Setembro), donde, se conclui que são eleitores do Presidente

da República os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro que se encontrem inscritos nos cadernos eleitorais para a eleição da Assembleia da República à data da publicação da lei eleitoral, na redacção dada pela Lei Orgânica 5/2005, de **8 de Setembro de 2005** e, ainda, os que preencham os requisitos seguintes:

- Aqueles cuja inscrição tenha sido posterior à data referenciada no parágrafo antecedente, mas efectuada por transferência e inscrição do território nacional ou de inscrição no estrangeiro anterior àquela data;

- Cuja inscrição tenha sido ou venha a ser efectuada com a idade de 18 anos;

- Tenham exercido o direito de voto na última eleição da Assembleia da República.

As alterações introduzidas pela Lei Orgânica 5/2005, de 8 de Setembro, vieram também alargar o direito de inscrição no recenseamento eleitoral e a atribuição do direito de voto no PR a:

- **Cidadãos em serviço ou em actividade de interesse público no estrangeiro**, tais como: titulares de órgãos da União Europeia e de organizações internacionais; diplomatas e outros funcionários e agentes em serviço em representações externas do Estado; funcionários e agentes das comunidades e da União Europeia e de organizações internacionais, professores de escolas portuguesas, como tal reconhecidas pelo Ministério da Educação; cooperantes, com estatuto como tal reconhecido pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e respectivos cônjuges ou equiparados, parentes ou afins que com eles vivam e preencham os requisitos legais;

- **Cidadãos portugueses residentes no estrangeiro**: residentes nos Estados-Membros da União Europeia ou nos países de língua oficial portuguesa que tenham deixado de ter residência habitual no território nacional há menos de 15 anos; residentes nos demais Estados, no caso de terem deixado de residir habitualmente no território nacional há menos de 10 anos; cidadãos portugueses que se tenham deslocado a Portugal e aí permanecido pelo menos 30 dias nos últimos cinco anos e tenham feito prova de conhecimento da língua portuguesa.

Cfr., também, artº 253º da presente lei.

IV – Ainda sobre a participação dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, atente-se na posição do Tribunal Constitucional que, no primeiro acórdão tirado sobre a proposta de referendo nacional acerca da despenalização da interrupção voluntária da gravidez (Acórdão nº 288/98), ao proceder à fiscalização preventiva da constitucionalidade e legalidade da mesma bem como à apreciação dos requisitos relativos ao universo eleitoral a ouvir, refere que *«só se justifica a abertura do universo eleitoral a tais cidadãos relativamente a matérias cujo tratamento jurídico possa ter uma particular incidência relativamente aos interesses da emigração portuguesa.»*

V – Por outro lado, não se retira do texto legal a impossibilidade de, no universo dos eleitores portugueses residentes no estrangeiro, ser chamada a pronunciar-se uma parte apenas.

Esta delimitação decerto que se virá a colocar em referendo nacional sobre tratado europeu (artº 295º da CRP). A propósito, e citando o Professor Jorge Miranda *“No caso de referendo sobre questões europeias, afigura-se que nele só*

devem participar – à semelhança do que sucede nas eleições para o Parlamento Europeu – cidadãos portugueses residentes em territórios de Estados membros das Comunidades e que delas não estejam excluídos.”²⁹

VI – Nos dois referendos já realizados em Portugal o universo chamado a pronunciar-se restringiu-se aos cidadãos residentes e recenseados em território nacional, o mesmo acontecendo para o referendo marcado para 11 de Fevereiro de 2007 sobre a despenalização da interrupção voluntária da gravidez (Cfr. Acórdão do TC nº 617/2006, publicado no DR I Série, nº 223, de 20 de Novembro de 2006).

Artigo 38º **Cidadãos de países de língua portuguesa**

Os cidadãos de outros países de língua portuguesa que residam no território nacional e beneficiem do estatuto especial de igualdade de direitos políticos, nos termos de convenção internacional, e em condições de reciprocidade, gozam de direito de participação no referendo, desde que estejam recenseados como eleitores no território nacional.

I – V. artº 15º nº 3 da CRP.

II – A lei confere um tratamento especial aos cidadãos dos países de língua portuguesa – brasileiros e africanos – impondo, obviamente, uma cláusula de reciprocidade, o que significa na prática que o direito à participação fica dependente de, em simultâneo, esses países atribuírem iguais direitos aos cidadãos portugueses neles residentes.

III – Por enquanto, a concessão do direito de voto abrange apenas os cidadãos brasileiros residentes em Portugal, titulares do estatuto de igualdade de direitos políticos, previsto no Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, celebrado entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, assinado em Porto Seguro, em 22 de Abril de 2000, cidadãos esses que desde sempre se inscreveram no recenseamento constando dos cadernos eleitorais dos cidadãos nacionais.

IV – A abertura do direito de participação a cidadãos estrangeiros, em geral, verifica-se, noutras ordens jurídicas, com maior incidência nos referendos locais, atendendo ao facto do município ser não só o espaço privilegiado para a sua inserção no tecido cultural e social como também pela forma como as decisões dos órgãos do poder local se repercutem no seu quotidiano.

²⁹ Prof. Dr. Jorge Miranda, ob. cit.

CAPÍTULO II Campanha para o referendo

SECÇÃO I Disposições gerais

Artigo 39º Objectivos e iniciativa

1 - A campanha para o referendo consiste na justificação e no esclarecimento das questões submetidas a referendo e na promoção das correspondentes opções, com respeito pelas regras do Estado de direito democrático.

2 - A campanha é levada a efeito pelos partidos políticos legalmente constituídos ou por coligações de partidos políticos que declarem pretender participar no esclarecimento das questões submetidas a referendo, directamente ou através de grupos de cidadãos ou de entidades por si indicadas, devidamente identificados, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 19º

3 - Na campanha podem igualmente intervir grupos de cidadãos eleitores, nos termos da presente lei.

I – Cfr. artºs 115º nº 9 e 113º nº 3 da CRP.

II – A campanha para o referendo, levada a efeito directamente pelos partidos políticos, coligações de partidos e grupos de cidadãos eleitores que declarem querer intervir, independentemente da indicação do seu sentido de voto, consiste na fundamentação e no esclarecimento das questões submetidas a referendo e na promoção das correspondentes opções – o **sim** ou o **não** – às perguntas que venham a ser colocadas ao eleitorado.

III – Devido à natureza especial do instituto do referendo, que provoca toda uma envolvência da sociedade civil, permite-se que os partidos ou coligações cedam, a totalidade ou parte dos meios específicos de campanha a que têm direito, a entidades – individuais ou colectivas – ou grupos de cidadãos, avalizados, em termos de representação social, por um mínimo de 25 mandatários (ver artº 19º).

Das entidades indicadas, se for o caso, estão desde logo afastadas, por obediência aos princípios da neutralidade e imparcialidade, as constantes do nº 1 do artº 45º.

IV – Os princípios gerais de direito eleitoral previstos na Constituição (artº 113º) aplicam-se, com as necessárias adaptações, ao regime do referendo, dos quais se destacam:

- a) liberdade de propaganda (v. artºs 42º e 49º do presente capítulo)
- b) igualdade de oportunidades e de tratamento dos diversos intervenientes (artºs 44º, 52º, 54º, 55º, 57º a 59º, 61º, 62º, 66º, 69º e 70º)

- c) imparcialidade das entidades públicas (artºs 45º e 65º)
- d) transparência e fiscalização das contas da campanha (artºs 71º a 75º).

V – A lei parece apontar, neste artigo, para que a campanha se circunscreva à apologia do “SIM” ou do “NÃO”, não deixando espaço à afirmação dos eleitores e forças políticas e sociais que preferiram combater a realização do próprio referendo, por considerarem que a matéria não reveste interesse nacional ou é susceptível de provocar profundas clivagens na sociedade. É normal que quem se coloque nessa posição defenda a anulação do voto ou mesmo a abstenção, o que, em qualquer dos casos, tem repercussões legais (ver artºs 240º, 243º e 251º)

VI – Ver ainda notas ao artº 61º.

Artigo 40º **Partidos e coligações**

Até ao 30º dia anterior ao da realização do referendo, os partidos legalmente constituídos ou coligações fazem entrega à Comissão Nacional de Eleições da declaração prevista no nº 2 do artigo anterior.

I – Nova redacção dada pela Lei Orgânica nº 4/2005, de 8 de Setembro, que veio proceder à adequação do prazo de entrega da declaração dos partidos políticos e coligações que pretendem intervir na campanha do referendo em consonância com o ajustamento de outros prazos e mecanismos, tendo em vista a flexibilização das regras que regem a convocação e realização de referendos.

Ver anotação ao artº 8º.

II – Os partidos políticos que pretendam coligar-se especificamente para um determinado referendo têm que observar as condições impostas nos artºs 11º e 12º nº 4 da Lei Orgânica nº 2/2003, de 22 de Agosto (lei dos partidos políticos), carecendo de prévia anotação pelo Tribunal Constitucional (artºs 9º e 103º da Lei nº 28/82, de 15 de Novembro, na redacção dada pelas Leis nºs 85/89 e 13-A/98, respectivamente, de 7.02.89 e 26.02.98) e de publicitação em dois dos jornais diários mais lidos, até à data-limite de entrega, junto da CNE, da declaração prevista no nº 2 do artº 39º.

No tocante às coligações permanentes de partidos que já prevejam uma aliança em caso de realização de referendos fica dispensada a anotação pelo TC (v. por ex. acórdão do TC nº 267/85 - DR II Série de 22.03.86), sendo, contudo, necessária uma comunicação nesse sentido por parte dos órgãos competentes de cada um dos partidos que compõem a coligação.

Relacionado com este assunto ver também nota II ao artº 61º.

III – Na sequência de deliberação da CNE, tomada na sessão de 05.05.1998, aquando da apreciação do processo relativo às forças políticas que pretendiam intervir na campanha do primeiro referendo de âmbito nacional sobre a interrupção voluntária da gravidez, deram-se por assente os seguintes pontos:

1. A assinatura da entidade ou órgão que representa o partido ou coligação, aposta na declaração de que pretendem participar na campanha para o referendo, deve ser notarialmente reconhecida.

2. Se o partido ou coligação declararem que pretendem participar no esclarecimento das questões submetidas a referendo através de grupos de cidadãos ou de entidades, estes devem ter uma comissão executiva nos termos do artigo 19º e indicar qual a sua composição (duas pessoas no mínimo) e correspondente morada.

3. A designação dos mandatários que vão fazer parte da comissão executiva deve constar de uma declaração ou acta assinada por uma pessoa devidamente identificada.

4. Para efeitos do artigo 40º, a Comissão solicita ao Tribunal Constitucional a lista dos partidos políticos legalmente constituídos e a indicação de qual o órgão ou entidade que obriga cada um deles.

IV – A versão final da presente lei afastou a obrigatoriedade da indicação da posição a assumir – o “sim” ou o “não” – pelos intervenientes, ao contrário do que sucedia na anterior Lei do Referendo (artºs 31º e 32º da Lei nº 45/91, de 3 de Agosto).

V – Sendo a representatividade a característica essencial do nosso regime e nela tendo os partidos políticos um papel cimeiro, somos, porém, de opinião que tratando-se de referendo a primazia deve ser dada aos portugueses, que, querendo, se constituem em grupos, em movimentos e, legítima e democraticamente, participam na campanha com as suas acções.

VI – Os partidos que não procedam à entrega da declaração não têm direito de acesso aos meios específicos de campanha (v. artº 46º nº 3).

Artigo 41º **Grupos de cidadãos eleitores**

1- Até ao 30º dia anterior ao da realização do referendo, podem cidadãos eleitores, em número não inferior a 5000, constituir-se em grupo, tendo por fim a participação no esclarecimento das questões submetidas a referendo.

2 - Cada cidadão não pode integrar mais de um grupo.

3 - A forma exigida para a sua constituição é idêntica à da iniciativa popular.

4 - O controlo da regularidade do processo e correspondente inscrição é da competência da Comissão Nacional de Eleições.

5 - Os grupos de cidadãos eleitores far-se-ão representar, para todos os efeitos da presente lei, nos termos previstos no artigo 19º.

I – O nº 1 tem nova redacção dada pela Lei Orgânica nº 4/2005, de 8 de Setembro.

Ver nota I ao artº 40º.

II – Relativamente aos grupos de cidadãos eleitores há, desde logo, que dis-

tinguir aqueles que venham a participar na campanha por expressa indicação dos partidos e/ou coligações, e neste caso apenas ficarão obrigados a observar as formalidades de representação prescritas no artº 19º, daqueles outros que se constituam autonomamente e que têm de preencher os requisitos do preceito ora em análise.

III – Por força do nº 3 do presente artigo, aplica-se à constituição dos grupos de cidadãos eleitores, para efeitos do referendo, as formalidades exigidas para a iniciativa popular e que se encontram estabelecidas no nº 1 do artigo 17º bem como no artigo 19º.

Relativamente aos subscritores veja-se nota IV ao artº 16º.

IV – Nesse sentido, são necessários à constituição e inscrição junto da CNE de grupos de cidadãos eleitores que pretendam participar no esclarecimento da questão ou questões submetidas a referendo, os seguintes elementos:

- 5.000 assinaturas (número mínimo para a sua constituição como grupo) de cidadãos eleitores portugueses ou de outros países de língua oficial portuguesa com direito a participar no referendo, que residam no território nacional e aqui se encontrem recenseados (cfr. anotação ao artº 38º);

- o nome completo e o número do bilhete de identidade de todos os subscritores;

- a indicação dos mandatários (em número não inferior a 25) e respectiva identificação (nome completo, número do BI e assinatura);

- a composição da comissão executiva e indicação de endereço para efeitos de notificação (os mandatários designam de entre si uma comissão executiva composta por 2 pessoas no mínimo).

V – O elevado número de grupos de cidadãos eleitores (25) que se inscreveram por altura da convocação do referendo sobre a instituição em concreto das regiões administrativas e a ausência de uniformidade na apresentação formal dos respectivos processos, levou o plenário da Comissão Nacional de Eleições a fixar, na sessão nº 74, de 17 de Setembro de 1998, os requisitos indispensáveis ao seu registo.

Partindo da permissão que, aliás, gerou controvérsia no seu seio, de que haveria que distinguir o grau de exigência das formalidades de constituição de um Grupo de Cidadãos Eleitores para efeitos de convocação do referendo e da sua constituição, simplesmente para intervir na campanha, foi então tomada a seguinte deliberação:

“Nos termos dos artigos 17º, 19º e 41º da Lei 15-A/98, de 3 de Abril, a lei apenas impõe como requisitos para a inscrição de um Grupo de Cidadãos Eleitores a indicação do nome completo, número do Bilhete de Identidade e assinaturas (o nº 1 do artigo 17º refere que são “signatários”) de, e pelo menos, 5.000 eleitores e “na parte inicial” a identificação de, pelo menos, 25 mandatários.

A recolha desses elementos pode ser feita em folhas separadas, mas terá que satisfazer aqueles requisitos.

Porém, a existência dessas folhas separadas é susceptível de criar a dúvida, se

todas elas não contiverem a identificação dos mandatários, da conformação dos signatários com a vontade dos mandatários para o acto referendário.

Em extremo rigor, pode dizer-se que apenas as identificações, na parte inicial, desses mandatários, obviaria a essas dúvidas.

No entanto, é entendimento desta Comissão Nacional de Eleições que esse perigo fica salvaguardado desde que, cada folha, seja encimada por uma referência que mostre claramente que a vontade de cada subscritor foi a de aderir a esse Grupo com determinada posição e representada por aqueles mandatários.

Nomeadamente, isso pode ser satisfeito com a indicação de que os mandatários actuam na defesa de uma posição expressa numa denominação, pela qual o Grupo é conhecido, e que cada folha separada, esteja encimada com essa mesma denominação”. (realçado nosso)

VI – Os membros que não acompanharam a referida deliberação sustentaram a sua posição com os seguintes fundamentos:

- A identificação e individualização de cada grupo é feita através do conhecimento dos 25 mandatários por eles designados/aceites;

- Os 25 mandatários assumem muito mais importância para os signatários do grupo do que para a Administração Eleitoral, que poderia, por exemplo, relacionar-se com o 1º subscritor do grupo;

- De facto são aqueles, e não outros, os pelo menos, 25 mandatários que os signatários de um grupo designam/aceitam como seus representantes, pelo que assume importância e considera a lei como elemento essencial que tenham conhecimento dos mesmos, no acto de assinatura;

- A apresentação no processo de 5.000 ou mais assinaturas, sem qualquer referência à identificação dos mandatários, surgindo estes apenas num documento completamente à parte do processo de recolha das assinaturas, não dando garantias seguras do seu conhecimento por parte de todos aqueles que o assinaram, inviabiliza a aceitação dos grupos nessa situação por falta de um requisito essencial que a lei impõe como tal.

VII – Revista a posição da CNE, em 2006, manteve-se a não obrigatoriedade de que todas as páginas mencionem os mandatários designados, sendo bastante que cada página que contenha assinaturas tenha a denominação pela qual é conhecido o grupo de cidadãos eleitores, caso exista, a indicação do referendo nacional a que respeita, **e o nome e número do bilhete de identidade de, pelo menos, um dos mandatários.** (Cfr. acta nº 35, de 14 de Novembro de 2006)

VIII – Ainda sobre a problemática dos mandatários, entendeu a CNE, em parecer que lhe fora solicitado, respeitante à **fusão de listas de grupos de cidadãos eleitores**, “*que parecia claro decorrer do preceituado no artº 19º nº 1 da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril, que cada grupo de cidadãos aceitava um certo e determinado conjunto de mandatários, isto é, de cidadãos que reflectiam a representação social do grupo.*

Nesse sentido, admitir a fusão de listas poderia ser entendido como subverso da vontade expressa dos subscritores que antecipadamente designaram e aceitaram aqueles certos mandatários e não outros, a não ser que a fusão seja subscrita por 5.000 cidadãos eleitores.” (Cfr. acta nº 73, de 8 de Setembro de 1998)

IX – O controlo da regularidade do processo atinente à constituição de grupos de cidadãos eleitores é da competência da CNE, que passa pela verificação administrativa, por amostragem, da autenticidade das assinaturas e da identificação dos subscritores, bem como pelo compulsar do número mínimo de subscrições necessárias (v. artº 17º e suas anotações).

No processo de verificação do referendo nacional de 28 de Junho de 1998, a CNE começou por estabelecer como procedimento a seguir que da amostra constassem 500 (10%) nomes de eleitores apresentados por cada grupo, encaminhando-se 250 para o STAPE/MAI a fim de ser verificada a inscrição dos subscritores no recenseamento e as outras 250 para os Serviços de Identificação Civil para a autenticação das assinaturas e identificação dos subscritores.

Nessa sequência, foi deliberado que, terminadas as verificações, se aplicasse a percentagem das assinaturas indicadas como sendo de não eleitores ou não reconhecidas pelos serviços de identificação ao universo das assinaturas apresentadas junto da CNE. Se o resultado fosse igual ou superior a 5.000 assinaturas válidas, considerar-se-ia o grupo legalmente constituído. (cfr. acta nº 65/VII, de 19 de Maio de 1998)

Aconteceu, porém, nessa altura, não ser possível contar, por excessivamente morosa, com a verificação a cargo da Direcção dos Serviços de Identificação Civil (DSI), tendo entendido a CNE que o resultado obtido na verificação do STAPE era suficientemente indicador para se decidir quanto à validade de todo o processo administrativo de constituição de grupos.

X – A questão da verificação administrativa voltou a colocar-se, e com maior acuidade, no referendo de 8 de Novembro de 1998, face ao elevado número de grupos de cidadãos que pretenderam constituir-se.

Mesmo tendo reduzido a amostra para metade (250 nomes de eleitores, sendo dirigida uma relação de metade para o STAPE [125] e outra para os Serviços de Identificação Civil [125], persistia a incapacidade técnica e administrativa dos serviços de identificação para procederem, em tempo útil, a tal tarefa.

A CNE, porém, não abdicou da mencionada verificação, a ela recorrendo sempre que tal se mostrasse absolutamente essencial para a inscrição de grupos. (Cfr. acta nº 75/VII, de 23 de Setembro de 1998).

E na verdade de um total de 25 grupos, a Comissão ordenou a verificação de 8 grupos onde se suscitaram dúvidas, detectáveis pelo homem médio, quanto à regularidade das assinaturas.

XI – Da análise efectuada pela DSI foram, efectivamente, observadas as seguintes situações:

- Número de bilhete de identidade não coincidente com o nome indicado;
- Falta de indicação de número de bilhete de identidade;
- Inscrição duplicada na mesma lista;
- Inexistência de registo informático com o número de bilhete de identidade indicado;
- Falta de assinatura;
- Eliminação de registo informático por alegado motivo de óbito;
- A assinatura corresponder por semelhança à da requisição do bilhete de identidade;

- Assinatura não idêntica à da requisição do bilhete de identidade.

Apesar de a lei não fixar os critérios de que depende a aceitação da inscrição de grupos de cidadãos pela Comissão Nacional de Eleições, foi por este órgão estabelecido, para prossecução da objectividade do processo e salvaguarda da imparcialidade da análise, em relação a estes casos duvidosos, **um critério pré-determinado** que funcionasse de forma idêntica para todos os grupos em causa, de modo a poder concluir que o pedido de inscrição estava efectivamente subscrito por 5.000 eleitores.

Assim, em plenário de 13 de Outubro de 1998, foi deliberado adoptar a seguinte metodologia:

1 - Cálculo da percentagem das irregularidades, detectadas pelo Arquivo de Identificação, à amostra enviada a esse serviço, não relevando nas irregularidades as situações:

- de falta de dados;
- de falta de bilhete de identidade por já terem sido deduzidas num primeiro apuramento das 5.000 subscrições completas – nome completo, assinatura e número de bilhete de identidade;
- de dúvida por semelhança ou dissemelhança, assinaladas na amostra por um ponto de interrogação.

2 - Extrapolação, para o universo que serviu de base à selecção da amostra, das irregularidades detectadas;

3 - Dedução do número de irregularidades, estimadas no universo de base de selecção da amostra, ao número total de assinaturas.

$$T = \text{UNIV.A} - \frac{\text{UNIV.B} \times \text{Irr} \times 100}{100 \quad \text{AM}}, \text{ em que:}$$

T= número de assinaturas consideradas válidas.

UNIV.A= número total de subscrições completas apresentadas para legalização do grupo.

UNIV.B= universo donde se constataram algumas situações eventualmente irregulares.

Irr= número de irregularidades detectadas pelo Arquivo de Identificação.

AM= amostra enviada ao Arquivo de Identificação.

XII – Apenas um, dos seis grupos que viram recusada a sua inscrição, recorreu da decisão tomada pela CNE para o Tribunal Constitucional.

A leitura do acórdão nº 608/98, publicado no DR II Série, de 2 de Março de 1999, e que pode ser compulsado em Jurisprudência, vem confirmar a legalidade das exigências feitas pela CNE em matéria de constituição e inscrição de grupos (ver nota III a este artigo), mas não já que conste dos requisitos essenciais...” a *indicação do lugar da assinatura ou do nome completo do subscritor, podendo, claramente, valer como assinatura aquilo que for designado como nome completo. Não há, assim, uma forma legal de indicação do nome completo e da assinatura, podendo as mesmas ser coincidentes ou autónomas, conforme os casos.*

Nem, muito menos, é exigível a estrita obediência a um qualquer impresso ou formulário que indique o espaço para o preenchimento do nome completo e da assinatura.

Decisivo é que a subscrição integre a assinatura do cidadão proponente, de forma adequada à prova da sua autenticidade e à identificação do subscritor pelos serviços competentes da Administração Pública. Por conseguinte, a subscrição deve compreender, em princípio, a assinatura constante do bilhete de identidade”...

XIII – Não se afigura muito positivo o balanço feito à constituição de grupos de cidadãos eleitores com vista a intervir na campanha referendária.

Na verdade, pretendia-se que aqueles dessem mostra de uma manifestação de vitalidade da sociedade civil, agora que era chamada a pronunciar-se directamente sobre questões relevantes, sem intermediação de representantes (refira-se que esta abertura não estava acolhida na primeira lei do referendo).

Pelo contrário, foi possível constatar, em muitos dos casos, desdobramentos artificiais de um só grupo ou recrutamento dos mesmos no seio das forças partidárias, de forma a potenciar a ocupação dos meios específicos de campanha, mormente nos tempos de antena.

XIV – A lei não tem qualquer referência a denominação, sigla ou símbolo, nem a intenção de voto dos grupos apresentados, ou seja, os grupos podem não ter quaisquer dos primeiros elementos e podem não indicar previamente uma intenção expressa de SIM, NÃO, BRANCO, NULO ou ABSTENÇÃO.

No entanto, a utilização indevida de nome, sigla ou símbolo constitui infracção prevista e punida nos termos do artº 195º.

Ver, também, nota IV ao artº 40º.

XV – Apesar de não existir penalização, no capítulo do ilícito, para os cidadãos que integrarem mais de um grupo, essa situação poderá inviabilizar a inscrição junto da CNE se for posto em causa o número mínimo de subscrições legalmente exigido.

Artigo 42º

Princípio da liberdade

1 - Os partidos e os grupos de cidadãos eleitores regularmente constituídos desenvolvem livremente a campanha, que é aberta à livre participação de todos.

2 - As actividades de campanha previstas na presente lei não excluem quaisquer outras decorrentes do exercício dos direitos, liberdades e garantias assegurados pela Constituição e pela lei.

I – Cfr., entre outros, os artºs 37º, 45º e 48º da CRP.

II – Pelo facto da promoção e realização da campanha, que assume um **âmbito nacional**, caber primordialmente aos partidos e grupos de cidadãos eleitores, tal não significa que o cidadão se coloque numa situação de simples “ouvinte” das suas posições, mas pelo contrário que participe intensamente nas diversas actividades desenvolvidas pelos intervenientes (reuniões, comícios,...) por forma a esclarecer-se devidamente sobre o sentido a dar ao seu voto.

III – São múltiplos os meios utilizados pelos intervenientes com vista ao esclarecimento e promoção das suas posições e que vão desde a ocupação de tempos de antena, a afixação de cartazes, a remessa de propaganda por via postal, a reuniões e espectáculos em lugares públicos, à publicação de livros, revistas, folhetos, utilização da Internet, etc...

Artigo 43º **Responsabilidade civil**

1 - Os partidos são civilmente responsáveis, nos termos da lei, pelos prejuízos directamente resultantes de actividades de campanha que hajam promovido.

2 - O mesmo princípio rege, com as necessárias adaptações, os grupos de cidadãos, representados pelas entidades referidas no artigo 19º.

I – Presume-se que do princípio da liberdade de acção que pauta todas as actividades de campanha dos intervenientes com vista ao esclarecimento e promoção das suas opções, resulte a garantia de igualdade entre todos.

Contudo esse princípio não se consubstancia num direito absoluto. Tem ou pode ter os limites que a lei considera necessários à salvaguarda de outros princípios e liberdades, consagrados constitucionalmente, tais como o direito ao bom nome e reputação, à privacidade, propriedade privada, ordem pública... (cfr. por ex. o artº 26º da CRP).

II – Dos prejuízos resultantes das actividades de campanha que hajam promovido são responsáveis civilmente, os partidos e a comissão executiva quer no caso dos grupos de cidadãos eleitores constituídos ao abrigo do artº 41º quer no das entidades e grupos a quem os partidos tenham cedido meios específicos para a campanha.

III – É interessante referir que, nesta matéria, o projecto de Código Eleitoral, elaborado em 1987 por eminentes juristas e especialistas de direito constitucional e direito eleitoral, de que destacamos os Professores Jorge Miranda e Marcelo Rebelo de Sousa e o Conselheiro Luís Nunes de Almeida (v. separata do Boletim do Ministério da Justiça nº 364) vai ainda mais longe, apontando para a criação de um seguro obrigatório de responsabilidade civil que venha a cobrir tais prejuízos (cfr. artº 210º do referido projecto).

IV – Embora a lei o não refira, os partidos e a comissão executiva no caso dos grupos de cidadãos, são também criminalmente responsáveis à luz do Código Penal, à semelhança, aliás, do estatuído na restante legislação eleitoral.

Em democracia, as campanhas eleitorais devem decorrer sob a égide dos princípios da maior liberdade e da maior responsabilidade. As eventuais ofensas pessoais ou a difusão de imputações tidas por difamatórias além de deverem ser dirimidas em sede competente – os tribunais – , podem levar à suspensão do direito de antena (ver notas ao artº 63º).

Artigo 44º **Princípio da igualdade**

Os partidos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes têm direito à igualdade de oportunidades e de tratamento, a fim de efectuarem livremente e nas melhores condições as suas actividades de campanha.

I – Cfr. artº 115º nº 9 e, por remissão, o 113º nº 3 alínea b), ambos da CRP.

II – Este princípio consiste na proibição da concessão de privilégios e na prática de atitudes discriminatórias relativamente aos diversos intervenientes, aplicando-se desde a data da marcação do referendo, por força da Lei nº 26/99, de 3 de Maio, a qual, pelo interesse de que se reveste, aqui se reproduz na íntegra:

Lei nº 26/99 **de 3 de Maio**

Alarga a aplicação dos princípios reguladores da propaganda e a obrigação da neutralidade das entidades públicas à data da marcação das eleições ou do referendo

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 61º da Constituição, para valer como lei geral da República, o seguinte:

Artigo 1º **Âmbito de aplicação**

O regime previsto na presente lei é aplicável desde a marcação do decreto que marque a data do acto eleitoral ou do referendo.

Artigo 2º **Igualdade de oportunidades**

Os partidos ou coligações e os grupos de cidadãos, tratando-se de acto eleitoral, os candidatos e os partidos políticos ou coligações que os propõem, tratando-se de referendo, têm direito a efectuar livremente e nas melhores condições a sua propaganda, devendo as entidades públicas e privadas proporcionar-lhes igual tratamento, salvo as excepções previstas na lei.

Artigo 3º **Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas**

1 - Os órgãos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, das demais pessoas colectivas de direito público, das sociedades de capitais públicos ou de economia mista e das sociedades concessionárias de serviços públicos, de bens do domínio público ou de obras públicas, bem como, nessa qualidade, os respectivos titulares, não podem intervir directa ou indirectamente em campanha eleitoral ou para referendo, nem praticar quaisquer actos que favoreçam ou pre-

judiquem uma posição em detrimento ou vantagem de outra ou outras, devendo assegurar a igualdade de tratamento e a imparcialidade em qualquer intervenção nos procedimentos eleitorais ou referendários.

2 - Os funcionários e agentes das entidades referidas no número anterior observam, no exercício das suas funções, rigorosa neutralidade perante as diversas posições, bem como perante os diversos partidos e grupos de cidadãos eleitores.

3 - É vedada a exibição de símbolos, siglas, autocolantes ou outros elementos de propaganda por titulares de órgãos, funcionários e agentes das entidades referidas no nº 1 durante o exercício das suas funções.

III – O artigo 2º da Lei nº 26/99 veio não só clarificar o âmbito temporal da aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento, como também ressaltar a vinculação ao mesmo das entidades públicas e privadas.

IV – Diferentemente do estabelecido no âmbito das leis eleitorais, onde existe preceito similar sem que ao mesmo corresponda a imposição de um concreto dever de actuação, por parte das já referidas entidades públicas e privadas, *maxime* pelos órgãos de comunicação social, esta lei determina condutas e regimes concretos para que os mesmos garantam o pluralismo e a igualdade de oportunidades. Nesse sentido cfr. artºs 55º nº 1, 57º nº 1, 65º e 66º.

V – Na verdade, é exactamente a conduta dos órgãos de comunicação social a que, em todos os processos, sejam eleitorais ou referendários, mais queixas por parte das forças intervenientes suscita.

Acontece, porém, que na campanha para o referendo (artº 39º nº 1) não está em causa a pugna partidária ou de candidatos com vista à obtenção de votos para determinada eleição, pelo que não se podem aplicar, *mutatis mutandis*, as deliberações tomadas pela CNE nesta temática tão sensível, entendendo a Comissão não existir discriminação quando o órgão de comunicação social tenha dado igual tratamento às duas opções a tomar no referendo, ainda que, por e no uso de critérios jornalísticos, se tenha apoiado apenas em algumas das forças intervenientes. (Cfr. acta nº 71, de 9 de Julho de 1998)

VI – Para prossecução dos direitos de igualdade de oportunidades e de tratamento aos diversos intervenientes, o legislador procurou, por um lado, conceder a todos eles as mesmas condições de propaganda (acesso aos meios de comunicação social, cedência de recintos e edifícios públicos, determinação de locais para afixação de propaganda, etc...) e, por outro lado, impor determinadas restrições ao exercício da liberdade de propaganda (interdição de publicidade comercial, de divulgação de sondagens, limite de despesas igual, etc...).

VII – Compete à CNE a tutela deste princípio, sublinhando-se que tem sobre os órgãos e agentes da administração, os poderes necessários ao cumprimento das suas funções (V. artº 7º da Lei 71/78, em Legislação Complementar).

Das deliberações da CNE cabe, nos termos da alínea f) do artº 8º e do artº 102º-B da Lei 28/82 (alínea e artigo introduzidos pela Lei nº 85/89, de 7 de Setembro), recurso contencioso para o Tribunal Constitucional.

VIII – No período da pré-campanha, para além da CNE e no que respeita ao direito de acesso aos órgãos de comunicação social das diversas correntes de opinião, chama-se a atenção para a acção a desempenhar pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social (V. Lei nº 53/2005, de 8 de Novembro).

Artigo 45º

Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas

1 - Os órgãos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, das demais pessoas colectivas de direito público, das sociedades de capitais públicos ou de economia mista e das sociedades concessionárias de serviços públicos, de bens do domínio público ou de obras públicas, bem como, nessa qualidade, os respectivos titulares, não podem intervir directa ou indirectamente em campanha para referendo, nem praticar actos que, de algum modo, favoreçam ou prejudiquem uma posição em detrimento ou vantagem de outra ou outras.

2 - Os funcionários e agentes das entidades previstas no número anterior observam, no exercício das suas funções, rigorosa neutralidade perante as diversas posições, bem como perante os diversos partidos e grupos de cidadãos eleitores.

3 - É vedada a exibição de símbolos, siglas, autocolantes ou outros elementos de propaganda por funcionários e agentes das entidades referidas no nº 1 durante o exercício das suas funções.

I – Cfr. artº 115º nº 9 e, por remissão, o 113º nº 3 alínea c), ambos da CRP, e ainda o artº 3º da Lei nº 26/99, de 3 de Maio.

II – Conforme nota II ao artº 44º, a Lei 26/99, veio alargar até à data da marcação das eleições ou do referendo, de uma forma genérica sobre todas as eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local bem como sobre o instituto do referendo, a aplicação de dois princípios enformadores do processo eleitoral, aplicável ao referendário, com as necessárias adaptações:

- o **princípio da igualdade de oportunidades** e o da **neutralidade e imparcialidade das entidades públicas** (artºs 2º e 3º da Lei 26/99). Há, pois, que interpretar este preceito na sua redacção mais actualista, a qual impõe a obrigatoriedade do acatamento dos princípios atrás enunciados não só na campanha mas a partir da publicação do decreto que marca a data do referendo.

III – O alargamento, assim determinado, do âmbito de aplicação destes princípios vem pôr fim ao diferente entendimento que a CNE e a Procuradoria-Geral da República perfilhavam sobre a matéria.

Atentos os princípios e objectivos subjacentes ao processo eleitoral, a CNE sempre se havia pronunciado no sentido da sua aplicação desde o início do processo e não só no período da campanha, remetendo-se a PGR a uma leitura estritamente sistemática dos diplomas eleitorais, considerando que tais princípios se aplicavam apenas durante os curtos dias de campanha (v. por todos o despacho de 09.12.93 do Senhor Procurador-Geral sobre o processo relativo a queixa contra o então Primeiro-Ministro, Prof. Aníbal Cavaco Silva).

IV - A ausência de intervenção das entidades públicas, de forma directa ou indirecta, na campanha (neutralidade) bem como a proibição da prática de actos da parte dos mesmos que, de algum modo, favoreçam ou prejudiquem uma posição em detrimento ou vantagem de outra ou outras (imparcialidade), abrange quer os seus titulares quer os seus funcionários e agentes.

V – O dever de neutralidade e imparcialidade a que todas as entidades públicas estão obrigadas durante o decurso do processo eleitoral e/ou referendário, tem como finalidade a manutenção do princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento dos intervenientes e constitui uma concretização, em sede de direito eleitoral, do princípio geral da igualdade constitucionalmente consagrado (artº 13º e 113º nº 3 alínea b) da CRP).

Trata-se de direitos fundamentais de igualdade que revestem a característica de direito subjectivo público e beneficiam por isso, do regime dos direitos, liberdades e garantias (v. anotação ao artº 116º da CRP (actual artº 113º), in Constituição anotada, Gomes Canotilho e Vital Moreira, 3ª edição, 1993).

Tanto assim é que a Constituição da República Portuguesa prevê ainda, no seu artº 22º, a responsabilidade civil das entidades públicas cujas acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício resultem em violação dos direitos de liberdade e garantias ou em prejuízo de outrem.

Ressalte-se, ainda, que tais princípios não são exclusivos do processo eleitoral ou referendário, mas antes regem toda a administração na sua relação com os particulares. O Código do Procedimento Administrativo (CPA) determina expressamente que a Administração Pública deve reger-se pelo princípio de igualdade (artigo 5º, nº 1 do CPA) e pelo da imparcialidade (artigo 6º do mesmo Código), em cumprimento, aliás, de injunção constitucional (artigo 266º, nº 2 da CRP).

VI – A imposição de neutralidade às entidades públicas, **exigível desde a data da marcação das eleições ou do referendo**, não é incompatível com a normal prossecução das suas funções. O que o princípio da neutralidade postula é que no cumprimento das suas competências as entidades públicas devem, por um lado, adoptar uma posição de distanciamento em face dos interesses das diferentes forças políticas, e por outro lado, abster-se de toda a manifestação política que possa interferir no processo eleitoral e/ou referendário.

Ora, a isenção devida não é sinónimo de inactividade ou passividade e a normal prossecução das suas atribuições não consubstancia, de *per si*, uma interferência ilegítima naqueles processos, realçando-se, desde logo, que muitas das entidades até têm um papel activo no seu desenrolar.

A propósito dos processos eleitorais da AR a CNE, em deliberação datada de 09.11.80, tem acentuado que tal princípio não significa que o cidadão investido de poder público, funcionário ou agente do Estado, incluindo qualquer membro do Governo, não possa, no exercício das suas funções, fazer as declarações que entender convenientes sobre a actuação governativa, mas terá de o fazer objectivamente de modo a não se servir das mesmas para constranger ou induzir os eleitores a votar em determinadas listas ou abster-se de votar noutras, não elogiando determinadas forças políticas, nem atacando a oposição.

Tal entendimento é transponível, com as necessárias adaptações, para o processo referendário.

Ainda sobre esta temática compulse-se, por exemplo, o Acórdão do TC nº 808/93 (DR II série nº 76, de 31.03.94) tirado nas eleições autárquicas de 1993.

VII – Na esteira da deliberação de 9.11.80 e na parte respeitante à cobertura jornalística nos vários órgãos de comunicação social (televisão, rádio e imprensa) a Comissão conclui em recomendação de 10.09.85 que « *não é de excluir a participação de candidatos que sejam membros do Governo e que intervenham na campanha eleitoral não nessa qualidade, mas inequivocamente na qualidade de candidatos e sem invocação das suas funções oficiais*».

VIII – Com o mesmo alcance, e acerca da ténue fronteira entre o direito de informação do Governo e o aproveitamento, pelo Governo, dos órgãos de comunicação social, refira-se a tomada de posição pela CNE que, num caso concreto e para evitar a retirada de benefícios do exercício do poder, impôs limites à divulgação de notas oficiosas e à cobertura noticiosa de actos do Governo depois do começo da campanha eleitoral.

IX – Sobre uma queixa dirigida contra o Primeiro-Ministro, Eng. António Guterres, por altura das eleições autárquicas de Dezembro de 1997 e tendo em atenção que tal personalidade era, simultaneamente, destacado dirigente partidário a CNE, em deliberação de 29.12.97, tirou a seguinte conclusão: “*Os titulares dos órgãos políticos, pelo facto de o serem, não estão inibidos de exercer os seus direitos político-partidários. Mister era que se procurasse transparência quando actuavam numa ou noutra veste, de titular de órgão político ou de dirigente político*”.

Ainda no mesmo âmbito, reiterou a CNE, em 14.02.2001., que está vedado aos titulares dos órgãos do Estado a ilegítima utilização e invocação expressa de um cargo público para apoiar uma candidatura (ou, no caso do referendo, uma determinada opção).

X – Questão mais sensível poder-se-á levantar no tocante à estrita neutralidade a observar pelos órgãos governativos, nos casos em que a realização do referendo tenha partido da iniciativa do Governo, parecendo normal o envolvimento deste a favor da posição que espelhe a solução que entende ser a mais adequada relativamente à questão a referendar.³⁰

XI – Foi muito controversa a actuação das autarquias locais por altura do referendo realizado em 1998 relativo à instituição em concreto das regiões administrativas, pois, sentindo-se naturalmente envolvidas na temática, foram levadas a publicar diverso material de esclarecimento.

Perante algumas participações feitas, entendeu a CNE que “*os princípios consagrados no artº 45º se aplicam desde o início do processo e não só no período da campanha e, nesse sentido, a publicação de panfletos já dentro do período do*

³⁰ Ver, neste sentido, **Maria Benedita Malaquias Pires Urbano**, “*O Referendo – Perfil histórico-evolutivo do Instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal*”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, nº 30, pág. 252

processo referendário e a propósito desse referendo constitui uma intervenção na campanha.

Os esclarecimentos a prestar aos cidadãos são feitos pelos partidos políticos e grupos de cidadãos eleitores e não por autarquias que têm por escopo manter outras finalidades”. (Cfr. acta nº 76, de 6 de Outubro de 1998)

XI – A violação deste preceito implica pesadas sanções (ver artºs 194º e 206º).

Artigo 46º **Acesso a meios específicos**

1 - O livre prosseguimento de actividades de campanha implica o acesso a meios específicos.

2 - É gratuita para os partidos e para os grupos de cidadãos eleitores intervenientes a utilização, nos termos estabelecidos na presente lei, das publicações informativas, das emissões das estações públicas e privadas de rádio e de televisão, de âmbito nacional ou regional, e dos edifícios ou recintos públicos.

3 - Os partidos que não hajam declarado pretender participar no esclarecimento das questões submetidas a referendo não têm o direito de acesso aos meios específicos de campanha.

I – O acesso, sem encargos, a meios específicos de campanha, por parte das forças que se tenham manifestado, junto da CNE (cfr. artºs 40º e 41º), tem por finalidade garantir, no terreno, a igualdade jurídica dos intervenientes por forma a que todos tenham iguais possibilidades de participação, excluindo-se qualquer tipo de discriminações.

II – Os intervenientes podem utilizar os seguintes meios específicos:

- publicações informativas - artº 55º
- tempo de antena nas estações públicas e privadas de televisão e de rádio, de âmbito nacional, regional ou local - artºs 57º, 58º e 59º
- utilização de espaços adicionais para propaganda gráfica, de lugares e edifícios públicos - artºs 52º e 65º
- utilização das salas de espectáculo determinadas para o efeito - artº 66º
- utilização de prédios urbanos para a preparação e realização da campanha - artº 69º
- instalação de um telefone por cada município em que realizem actividades de campanha - artº 70º

Note-se que, no caso das publicações informativas privadas e cooperativas e das rádios locais, a concessão de “espaço” para propaganda dos intervenientes está dependente de uma declaração de vontade por parte daquelas entidades. (cfr. artºs 55º e 59º).

III – Cabe ao Estado indemnizar os órgãos de comunicação social pelo espaço que disponibilizam para fins de campanha (v. artº 187º).

IV – No campo do ilícito não está prevista qualquer cominação relativamente a quem ceder e a quem beneficiar da cedência de direitos de utilização de meios específicos de campanha, ao invés do que já acontece na Lei Eleitoral para os órgãos das Autarquias Locais (cfr. artº 214º da LO nº 1/2001, de 14 de Agosto), relativamente a disposição legal similar.

V – O facto de os partidos, de cidadãos individualmente considerados ou de grupos de cidadãos que não tenham declarado pretender participar no esclarecimento das questões submetidas a referendo ficarem sem direito de acesso aos meios específicos de campanha, não lhes coarcta o exercício constitucional das liberdades públicas, nomeadamente as decorrentes da liberdade de expressão.

Artigo 47º **Início e termo da campanha**

O período de campanha para referendo inicia-se no 12º dia anterior e finda às 24 horas da antevéspera do dia do referendo.

I – Cfr. artº 115º nº 9 e, por remissão, o artº 113º nº 3, ambos da CRP.

II – A campanha para o referendo tem a duração de *11 dias*, encontrando-se regulamentada na lei, quer as acções que podem ser levadas a cabo, quer as garantias necessárias para que tal seja possível.

III – A demarcação de um período especial, durante o qual o Estado faculta aos intervenientes, em condições de igualdade, meios específicos e adicionais de campanha, para permitir que aqueles com menos recursos económicos possam também transmitir as suas mensagens e assegurar, dessa forma, o esclarecimento das questões submetidas a voto dos eleitores, não impede que as actividades de campanha se comecem a desenvolver antes, normalmente a partir da publicação do decreto a convocar o referendo, através de múltiplas formas como as de afixação de cartazes, distribuição de panfletos, venda de material, etc...

Este período é comumente designado por «pré-campanha» e, nos processos eleitorais, tem conduzido a situações de grande conflitualidade, exactamente por não encontrar expressão legal e carecer de regulamentação própria.

IV – Pelas razões atrás aduzidas, esse período de pré-campanha caracterizava-se pela inexistência de regras que assegurassem uma igualdade de oportunidades a todas as candidaturas/intervenientes, nomeadamente no seu «tratamento» pelos órgãos de comunicação social, no posicionamento das entidades públicas e na actuação dos cidadãos investidos de poder público, o que levava a um crescendo de queixas por parte das forças político-partidárias.

Tal ausência de regras não impedia, contudo, uma tomada de posição da Comissão Nacional de Eleições, que sempre pugnou pela observância de critérios éticos e de equidade e pela necessidade de assegurar a livre expressão e confronto das diversas correntes de opinião, sobretudo nos meios de comunicação social, princípios, aliás, subjacentes aos artºs 18º nº 2 e 37º da CRP.

Transpondo, pelo interesse de que se reveste, uma anotação feita em artigo similar da lei eleitoral para a AR (artº 53º Lei nº 14/79, de 16 de Maio)³¹, e feitas as necessárias adaptações, dir-se-á que “... *Atendendo ao facto de na maior parte deste período de «pré-campanha» se conhecer já o conjunto das candidaturas, seria desejável que os órgãos de comunicação social fornecessem uma panorâmica equilibrada das listas que vão estar na corrida eleitoral, por forma a não omitir nenhuma das forças em presença, tanto mais que os candidatos eventualmente prejudicados durante a pré-campanha não podem vir a ser «compensados» no período da campanha, mormente na televisão, pois tal iria privilegiar um candidato num período que por lei deve garantir plena igualdade de tratamento e fruição equitativa de tempo de antena.*” (A este respeito ver Acórdão do TC nº 43/89, publicado na II Série do DR de 8.09.1989).

Já no tocante ao posicionamento das entidades públicas, a postura da Comissão Nacional de Eleições era bem mais rígida (v. anotações ao artº 45º).

V – Estes considerandos estão de alguma forma ultrapassados com a publicação da Lei nº 26/99, tendo-se, assim, optado correctamente, por garantir, desde o início dos processos (eleitoral e/ou referendário), o exercício das grandes liberdades (liberdade de propaganda, de reunião, de expressão e informação), acompanhando-o de uma atitude isenta e igualitária das entidades públicas e privadas, concretizando-se, para o período específico da campanha, a sua regulamentação.

VI – Atento o facto, ao nível do financiamento da campanha, de a Lei do Referendo remeter para os princípios e regras do financiamento das campanhas eleitorais para a Assembleia da República, há que reflectir sobre o alcance e consequências jurídicas do agora estipulado na actual Lei do Financiamento (Lei 19/2003, 20 Junho), quanto ao período de elegibilidade das despesas de campanha, mormente quando refere (artº 19º, nº 1) que “*Consideram-se despesas de campanha eleitoral as efectuadas pelas candidaturas, com intuito ou benefício eleitoral, dentro dos seis meses imediatamente anteriores à data do acto eleitoral respectivo*”.

Tal preceito, consentâneo com a actualidade, veio, pois, alargar o âmbito temporal da realização das despesas em prol de uma campanha eleitoral. Tratando-se, efectivamente, de um período em que já se preparam e promovem candidaturas (e, no caso do referendo, opções) deveriam, igualmente, existir regras claras que assegurassem uma igualdade de oportunidades a todas as forças intervenientes, nomeadamente na postura das entidades públicas.

No processo referendário esse período temporal apenas estará abarcado se a respectiva data de realização ocorrer no 180º dia a contar da publicação do decreto de convocação.

VII – As únicas proibições existentes nesta fase preparatória do referendo dizem respeito à afixação de propaganda em determinados locais e o recurso aos meios de publicidade comercial (ver notas aos artºs 51º e 53º).

³¹ **Maria de Fátima Abrantes Mendes e Jorge Miguéis**, *Lei Eleitoral da Assembleia da República, actualizada, anotada e comentada, 1ª reedição, 1995*

VIII – Na prossecução destes princípios é de realçar o papel disciplinador e fiscalizador da Comissão Nacional de Eleições, órgão independente da administração eleitoral, a quem – devido à sua composição, ao estatuto dos seus membros e ao modo do seu funcionamento – é cometido por lei assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em todas as operações eleitorais, bem como a igualdade de oportunidades de acção e de propaganda das forças políticas (Ver artº5 nº1 alíneas b) e d) da Lei 71/78, de 27 de Dezembro, em Legislação Complementar e ainda artº 252º da presente lei).

IX – Na véspera do referendo, e no próprio dia da votação, até ao encerramento das assembleias de voto, é proibida qualquer propaganda (Ver artº 199º – ilícito penal – e 236º – ilícito de mera ordenação social).

Nesse sentido entende a CNE (deliberação de 7/12/82) *que «não podem ser transmitidas notícias, reportagens ou entrevistas que de qualquer modo possam ser entendidas como favorecendo ou prejudicando um concorrente às eleições (leia-se uma posição), em detrimento ou vantagem de outro (a)».*

X – Sobre o ilícito relativo à campanha ver 194º a 199º , 225º a 228º e ainda 233º a 239º.

SECÇÃO II **Propaganda**

Artigo 48º **Liberdade de imprensa**

Durante o período de campanha para o referendo não pode ser movido qualquer procedimento nem aplicada qualquer sanção a jornalistas ou a empresas que explorem meios de comunicação social por actos atinentes à mesma campanha, sem prejuízo da responsabilidade em que incorram, a qual só pode ser efectivada após o dia da realização do referendo.

I – Cfr. artºs 37º e 38º da CRP.

II – Ver anotações ao artº 43º.

Artigo 49º **Liberdade de reunião e manifestação**

1 - No período de campanha para referendo, e para fins a ela atinentes, a liberdade de reunião rege-se pelo disposto na lei, com as especialidades constantes dos números seguintes.

2 - O aviso a que se refere o nº 2 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 406/74, de 29 de Agosto, é feito pelo órgão competente do partido ou partidos políticos interessados quando se trate de reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público.

3 - Os cortejos e os desfiles podem realizar-se em qualquer dia e hora, respeitando-se apenas os limites impostos pela liberdade de trabalho e de trânsito e pela manutenção da ordem pública, bem como os decorrentes do período de descanso dos cidadãos.

4 - O auto a que alude o nº 2 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 406/74, de 29 de Agosto, é enviado, por cópia, ao presidente da Comissão Nacional de Eleições e, consoante os casos, aos órgãos competentes do partido ou partidos políticos interessados.

5 - A ordem de alteração dos trajectos ou desfiles é dada pela autoridade competente, por escrito, ao órgão competente do partido ou partidos políticos interessados e comunicada à Comissão Nacional de Eleições.

6 - A presença de agentes da autoridade em reuniões organizadas por qualquer partido político apenas pode ser solicitada pelos seus órgãos competentes, ficando a entidade organizadora responsável pela manutenção da ordem quando não faça tal solicitação.

7 - O limite a que alude o artigo 11º do Decreto-Lei nº 406/74, de 29 de Agosto, é alargado até às 2 horas.

8 - O recurso previsto no nº 1 do artigo 14º do Decreto-Lei nº 406/74, de 29 de Agosto, é interposto no prazo de um dia para o Tribunal Constitucional.

9 - Os princípios contidos no presente artigo são aplicáveis, com as devidas adaptações, aos grupos de cidadãos eleitores.

I – Cfr. artº 45º da CRP.

II – Ver DL nº 406/74, de 29 de Agosto, em Legislação Complementar.

III – Sobre o tema existe um conjunto de deliberações da CNE, aplicáveis a todas as eleições e, feitas as devidas adaptações, ao processo referendário, das quais seleccionamos as mais importantes e que reproduzimos tendo em atenção a ordem dos nºs (cfr., por todas, a deliberação de 30/06/87):

1. «Quando se trata de reuniões ou comícios apenas se exige o aviso a que se refere o nº 2 do artº 2º do DL nº 406/74, não sendo necessário para a sua realização autorização da autoridade administrativa, visto a lei eleitoral ter carácter excepcional em relação àquele diploma legal».

O aviso deverá ser feito com dois dias de antecedência.

2. «No que respeita à fixação de lugares públicos destinados a reuniões, comícios, manifestações, cortejos ou desfiles, nos termos do artº 9º do Decreto-Lei 406/74, devem as autoridades administrativas competentes em matéria de campanha eleitoral reservá-los por forma a que a sua utilização possa fazer-se em termos de igualdade pelas várias forças políticas e/ou candidatos, utilização essa condicionada à apresentação do aviso a que se refere a artº 2º do DL 406/74.

«Aqueles autoridades após a apresentação do referido aviso só podem impedir ou interromper a realização de reuniões, comícios, manifestações ou desfiles com fundamento na previsão dos artigos 1º e 5º do DL 406/74 e alterar o trajecto com fundamento na necessidade de manutenção da ordem pública, da liberdade de trânsito e de trabalho, e de respeito pelo descanso dos cidadãos, devendo as or-

dens de alteração dos trajectos ou desfiles ser transmitidas ao órgão competente do partido político interessado e comunicadas à CNE».

Por autoridades administrativas competentes em matéria eleitoral, deve entender-se governadores civis na área das sedes dos distritos e presidentes das Câmaras nas demais localidades.

3. «As autoridades administrativas, e os governadores civis em particular, não têm competência para regulamentar o exercício das liberdades públicas e em especial o exercício da liberdade de reunião. O artº 9º do DL 406/74 tem de ser entendido como conferindo um poder-dever de indicar recintos para reuniões que ampliem as possibilidades materiais do exercício de tal direito.

Não pode, pois, ser interpretado no sentido de permitir a limitação de direitos por autoridades administrativas, sob pena de, nessa hipótese, ter de ser considerado como violando o artº 18º nº 2 da CRP».

4. «São ilegais as limitações que visem circunscrever as campanhas eleitorais a um ou dois espaços pré determinados pelas entidades competentes» (Ver relatório de Actividades da Comissão durante o ano de 1988, publicado no Diário da Assembleia da República, Suplemento, de 15.04.89 p.472-(7)).

5. «A realização de espectáculos públicos no âmbito da campanha eleitoral regula-se exclusivamente pelo DL n.º 406/74, não sendo necessária qualquer licença policial ou outra».

6. «As sessões de esclarecimento não têm limite de horas quando realizadas em recinto fechado».

IV – O direito de reunião não está dependente de licença das autoridades administrativas, mas apenas de comunicação.

O conhecimento a ser dado a essas autoridades serve apenas para que se adoptem medidas de preservação da ordem pública, segurança dos participantes e desvio do tráfego.

V – Sobre direito de reunião, em geral, tem interesse referir aqui o Acórdão do TC nº 132/90, publicado no DR II série de 4/09/90, nomeadamente as alegações apresentadas que suscitam a inconstitucionalidade do nº 1 do artº 2º e o nº 3 do artº 15º do DL nº 406/74 por contrário ao espírito e à letra do artº 45º da CRP.

VI – Conjugar com o prescrito nos artºs 50º e 65º nº 1.

VII – V. artigos 196º e 225º (ilícito).

Artigo 50º **Propaganda sonora**

1 - A propaganda sonora não carece de autorização nem de comunicação às autoridades administrativas.

2 - Sem prejuízo do disposto no nº 7 do artigo anterior, não é admitida propaganda sonora antes das 8 nem depois das 23 horas.

I – No período de campanha, o limite de horas para a propaganda sonora é

alargado, tratando-se de reuniões ou outros ajuntamentos, até às 2 horas da madrugada. (cfr. artº 49º nº 7)

II – Cabe às câmaras municipais e/ou aos governadores civis, e sem prejuízo dos poderes das autoridades policiais, a competência para fiscalizar os limites impostos à propaganda sonora, nomeadamente quanto aos níveis de ruído, conforme decorre do DL nº 292/2000, de 14 de Novembro (Regime Legal sobre a poluição sonora).

III – Sobre tal assunto, refira-se que a solução consagrada na lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais (artº 44º nº 2 da Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto) não admite propaganda sonora antes das 9 nem depois das 22 horas, limites estes diferentes dos acolhidos na presente Lei do Referendo.

Artigo 51º **Propaganda gráfica**

1 - A afixação de cartazes não carece de autorização nem de comunicação às autoridades administrativas.

2 - Não é admitida a afixação de cartazes, nem a realização de inscrições ou pinturas murais em monumentos nacionais, em templos e edifícios religiosos, em edifícios sede de órgãos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais ou onde vão funcionar assembleias de voto, nos sinais de trânsito ou nas placas de sinalização rodoviária e no interior de repartições ou edifícios públicos, salvo, quanto a estes, em instalações destinadas ao convívio dos funcionários e agentes.

3 - É proibida a afixação de cartazes nos centros históricos legalmente reconhecidos.

4 - Também não é admitida, em caso algum, a afixação de cartazes ou inscrições com colas ou tintas persistentes.

I – A actividade de propaganda política-partidária, seja qual for o meio utilizado, pode ser desenvolvida livremente fora ou dentro dos períodos de campanha, com ressalva das proibições e limitações expressamente previstas na lei.

Decorrendo do direito fundamental da liberdade de expressão e pensamento, o princípio constitucional da liberdade de acção e propaganda (cfr artº 37º nº 1 e 113º nº 3 alíneas a) e b), da CRP) não está limitado aos períodos eleitorais, é directamente aplicável e vincula as entidades públicas e privadas, só podendo sofrer restrições, necessariamente por via de lei geral e abstracta e sem efeito retroactivo, nos casos previstos na Constituição e “devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos” (artº 18º da CRP).

A liberdade de propaganda política, tenha ou não cariz eleitoral ou de apelo ao voto, vigora, pois, tanto durante a campanha como fora dela, residindo a diferença no **grau de protecção** do exercício das iniciativas de propaganda, que é maior, face à lei, no decurso da campanha.

II – A matéria relativa à propaganda gráfica deverá ser vista, supletivamente, à luz da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto, (ver em Legislação Complementar), subordinada à epígrafe «Afixação e inscrição de mensagens publicitárias e de propaganda» e que veio definir as condições básicas e os critérios de exercício das actividades de propaganda, tendo atribuído às Câmaras Municipais (CM) a competência para ordenarem e promoverem a remoção dos meios e mensagens de propaganda política em determinados condicionalismos (ver nota VI ao presente artigo).

Com a entrada em vigor da Lei nº 97/88 procurou-se equilibrar dois interesses: o do direito à «expressão livre do pensamento» (artº 37º nº 1 da CRP) e o da defesa e preservação do património e do ambiente (artº 66º nº 2 alínea c) da CRP).

Para além de estabelecer proibições (artº 4º nº 2), esta lei fixou igualmente limites à liberdade de propaganda, quais sejam, a afixação em propriedade particular que passa a depender de consentimento do proprietário (artº 3º nº 2).

O poder que o legislador concedeu aos particulares para a defesa da sua propriedade privada, não pode ser sub-rogado na administração autárquica que não tem competência para remover tal propaganda.

Nos termos do seu artº 11º, a edição de actos normativos de natureza regulamentar, necessários à sua execução, compete à assembleia municipal, por iniciativa própria ou por proposta da CM.

Refira-se, a propósito, que parece inútil a existência de regulamento em matéria eleitoral, se este se reduzir a uma sobreposição relativamente à Lei 97/88, 17 Agosto. Por outro lado, se o mesmo a contrariar, há sempre o perigo de ficar ferido de inconstitucionalidade, uma vez que a mencionada lei, na parte que versa sobre o exercício da liberdade de expressão, é matéria da competência absoluta da Assembleia da República. (v. deliberação da CNE de 06.07.2004).

III – Como achega à correcta definição dos vários conceitos presentes nesta matéria e que são por vezes confundidos, dir-se-á que se entende por:

- **Mensagens de publicidade** – toda a divulgação que vise dirigir a atenção do público para um determinado bem ou serviço de natureza comercial com o fim de promover a sua aquisição;

- **Mensagens de propaganda** – toda a divulgação de natureza ideológica, designadamente, a referente a entidades e organizações políticas, sociais, profissionais, religiosas, culturais, desportivas e recreativas;

- **Propaganda eleitoral** – toda a actividade que vise directa ou indirectamente promover as candidaturas, seja a actividade dos candidatos, dos partidos políticos, dos titulares dos seus órgãos ou seus agentes, de grupos de cidadãos proponentes ou de quaisquer outras pessoas, bem como a publicação de textos ou imagens que expressem ou reproduzam o conteúdo dessa actividade.

Inserida neste último conceito, **a propaganda política no âmbito de um Referendo Nacional** é toda a actividade de difusão de mensagens relativas às questões submetidas a referendo e tem a finalidade de provocar uma decisão de

adesão a uma das opções ou a de atrair os eleitores para uma determinada causa. (ver notas II e V ao artº 39º)

IV – Desta possível definição de propaganda – eleitoral e/ou referendária – surge a necessidade de destringir entre actividade de propaganda, que se centra nas acções dos candidatos, forças políticas intervenientes e demais apoiantes, e os **meios de suporte das mensagens** para veicular tal actividade.

Esta segunda dimensão da propaganda prende-se, assim, com as formas de expressão ou reprodução do conteúdo da propaganda desenvolvida pelas forças políticas.

Numa distinção clássica, podem diferenciar-se os meios de propaganda em três categorias principais: os meios gráficos, os meios sonoros e os meios audiovisuais.

Quando nos reportamos aos meios gráficos falamos de cartazes, panfletos, cartas, autocolantes, emblemas e certos objectos de uso corrente, tais como porta-chaves e esferográficas, com a inscrição, nomeadamente, dos símbolos das forças concorrentes, das fotografias dos candidatos ou dos slogans mais utilizados.

No que respeita aos meios sonoros, têm sido considerados como integrando essa categoria, os comícios, as sessões de esclarecimento, os contactos de rua com os eleitores e as caravanas de automóveis organizadas, pese embora, nalguns destes casos, se possam facilmente detectar componentes gráficas.

Por fim, consideram-se, ainda, os meios audiovisuais, que consistirão essencialmente nos tempos de antena na rádio e na televisão, que devem ser atribuídos equitativamente e em condições de igualdade por todos os candidatos/intervenientes.

V – Sobre a Lei nº 97/88 deve-se consultar o Acórdão do TC nº 636/95, publicado no DR II série, nº 297, de 27/12/95, que conclui pela não inconstitucionalidade das normas dos artºs 3º nº 1, 4º nº 1, 5º nº 1, 6º nº1, 7º, 9º e 10º nºs 2 e 3 do atrás mencionado diploma.

Da sua leitura retira-se, na parte que interessa, a seguinte doutrina:

«Sobre a caracterização jurídico-constitucional da liberdade de propaganda política»

...”...este direito apresenta uma dimensão essencial de defesa ou liberdade negativa: é, desde logo, um direito ao não impedimento de acções, uma posição subjectiva fundamental que reclama espaços de decisões livres de interferências, estaduais ou privadas...”

«A norma do artigo 3º nº 1, da Lei nº 97/88»

...”...do enunciado da norma do artº 3º, nº 1, aqui em apreço, e do seu contexto de sentido, não pode derivar-se um qualquer sentido de limitação do exercício da liberdade de propaganda constitucionalmente consagrada. E não pode porque essa norma está aí tão-só a desenvolver a funcionalidade de imposição de um dever às câmaras municipais. Este dever de disponibilização de espaços e lugares públicos para afixação ou inscrição de mensagens de propaganda – que radica, afinal, na dimensão institucional desta liberdade e na corresponsabilização das

entidades públicas na promoção do seu exercício – não está, por qualquer modo, a diminuir a extensão objectiva do direito...”...Essas determinações – que...se dirigem aos titulares do direito e ordenam o seu exercício – não teriam, com efeito, sentido se, à partida, esse mesmo exercício houvesse de confinar-se (e, assim, de ser pré-determinado) aos espaços e lugares públicos disponibilizados pelas câmaras municipais....”

«A norma do artigo 4º nº 1, da Lei nº 97/88»

...”...o artigo 4º não se dirige às câmaras municipais nem, pois, a uma sua qualquer actividade regulamentar. O que a lei aí faz é ordenar por objectivos a actuação de diferentes entidades: das câmaras municipais, quanto aos critérios de licenciamento de publicidade (o que não está em questão), e dos sujeitos privados, quanto ao exercício da propaganda....”

«A norma do artigo 5º nº 1, da Lei nº 97/88»

...”...O procedimento de obtenção de licenças de obras de construção civil implicadas em certos meios de propaganda tem que ver com uma realidade própria que a norma devolve aos «termos da legislação aplicável». Já não é pois o facto-propaganda que a norma está ali a regular, mas um outro que com ela entra em relação ocasional, consistente na execução de obras de construção civil....”...o licenciamento não é um acto administrativo desvinculado da lei...(cf. o Decreto-Lei nº 455/91, de 20 de Novembro, e, designadamente, a enumeração taxativa dos casos de indeferimento previstos no artigo 63º)....”

«A norma do artigo 7º nº 1, da Lei nº 97/88»

...”...O dever de os órgãos autárquicos organizarem os espaços de propaganda surge então vinculado à directiva constitucional de asseguramento das condições de igualdade e universalidade constitutivas do sufrágio. Afora isto, subentram aqui as considerações que sobre a norma do artigo 3º...se deixaram antes expendidas....”

VI – Os órgãos executivos autárquicos não têm competência para regulamentar o exercício da liberdade de propaganda e não podem mandar retirar cartazes, pendões ou outro material de propaganda gráfica, assim como concomitantemente, as autoridades policiais se devem abster de impedir o exercício dessa actividade política, no desenvolvimento de direitos fundamentais dos cidadãos. Nesse sentido, prescreve a lei, que a aposição de mensagens de propaganda, seja qual for o meio utilizado, não carece de autorização, licenciamento prévio ou comunicação às autoridades administrativas, sob pena de se estar a sujeitar o exercício de um direito fundamental a um intolerável acto prévio e casuístico de licenciamento que, exactamente por ser arbitrário, pode conduzir a discriminações e situações de desigualdade das forças políticas intervenientes (cfr. Parecer nº 1/89 da Procuradoria-Geral da República, publicado no DR II Série de 16.6.89 e Acórdão do TC nº 307/88, de 21 de Janeiro).

VII – As forças políticas e os órgãos autárquicos nem sempre têm demonstrado a melhor compreensão na aplicação concreta desta lei, facto que tem originado inúmeras queixas junto da CNE, que foi levada a intervir ao longo de vários processos

eleitorais para salvaguarda dos princípios da liberdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas (artº 5º nº 1 alínea d) da Lei 71/78).

Nesse sentido foram tomadas várias deliberações, inteiramente aplicáveis ao processo do referendo, destacando-se, através de extracto e com a indicação da lei em apreço para uma maior facilitação de leitura, as seguintes:

1. «No período de campanha eleitoral os espaços postos à disposição das forças políticas concorrentes pelas CM, nos termos do artº 7º da Lei 97/88, de 17 de Agosto e pelas JF, nos termos do artº 52º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril, constituem meios e locais adicionais para propaganda.

Para além dos locais expressamente proibidos nos termos do artº 51º nº 2 da presente lei e artº 4º nº 2 da Lei 97/88, a afixação ou inscrição de mensagens de propaganda é livre devendo respeitar-se as normas em vigor sobre a protecção do património arquitectónico e do meio urbanístico, ambiental e paisagístico, dependendo do consentimento do respectivo proprietário ou possuidor quando se trate de propriedade particular».

2. «As autoridades administrativas não podem proibir a afixação de propaganda em propriedade particular nem proceder à destruição de propaganda nela afixada, incorrendo na pena prevista no artº 197º nº 1 desta Lei os que causarem dano material na propaganda eleitoral afixada».

3. «Os meios móveis de propaganda partidária, nomeadamente as bancas dos partidos e coligações, para venda ou distribuição de materiais de propaganda política, não estão sujeitos a qualquer licenciamento prévio nem podem ser objecto de qualquer restrição ou regulamento por parte das autoridades administrativas, designadamente Câmaras Municipais ou Governos Cívicos».

4. «Os executivos autárquicos podem não consentir e, por isso, limitar a afixação de propaganda apenas, mediante fundamentação concreta, nos casos expressamente previstos na lei e porventura esmiuçados em regulamentos ou posturas municipais, mas nunca fora desses casos, impedir, proibir, rasgar, destruir, inutilizar ou remover propaganda político-eleitoral afixada ou colocada em locais públicos ou particulares».

É necessário justificar e indicar concretamente as razões pelas quais o exercício da actividade de propaganda não obedece, em determinado local ou edifício, aos requisitos previstos na lei. E mesmo neste caso não podem os órgãos executivos autárquicos mandar remover material de propaganda gráfica colocado em locais classificados ou proibidos por lei sem primeiro notificar e ouvir as forças partidárias envolvidas (artºs 5º nº 2 e 6º nº 2, da referida Lei nº 97/88).»

5. «No caso de os imóveis afectados estarem classificados como monumentos nacionais ou se situarem em zonas históricas como tal oficialmente declaradas (reconhecimento feito pelo IPPAR), a colocação de pendões configurará a não observância não já de mera limitação mas, sim, da proibição absoluta constante do nº 2 do artº 4º da Lei nº 97/88.

Trata-se da protecção de zonas e prédios que pela sua dignidade política e estatuto constitucional ou pelo seu valor histórico e cultural devem ser preservadas da afixação de qualquer propaganda»

6. «O artº 4º da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto, proíbe a propaganda em locais que prejudiquem a beleza ou o enquadramento de monumentos nacionais – nº 1, alínea b) – e em monumentos e centros históricos como tal declarados ao abrigo da competente regulamentação urbanística – nº 2.

Existem locais abrangidos pelas zonas de protecção de imóveis assim classificados pela Lei nº 13/85, de 6 de Junho. Esta lei descreve, no seu artº 8º, o “monumento”, distinguindo-o do “conjunto” e do “sítio”, o que tudo constitui o imóvel que poderá ser protegido nos termos do artº 23º dessa mesma lei.

Ora, a citada Lei nº 97/88 refere somente o monumento, distinguindo-o, no seu nº 2, dos locais que afectam a sua beleza ou enquadramento».

7. «O artº 4º nº 1 da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto, admite que o exercício do direito constitucional de difusão de propaganda eleitoral possa causar alguns prejuízos na medida em que a alínea c) do atrás mencionado preceito apenas contempla o escopo de o exercício da actividade de propaganda “não cause prejuízos”».

8. «Os danos que em concreto sejam produzidos pela afixação de propaganda na via pública devem ser reparados pelas entidades que a tiverem instalado ou resultem identificáveis das mensagens apostas. Caso tais entidades ao removerem o material de propaganda não procedam à devida reparação, assiste aos serviços públicos a possibilidade de procederem à reparação, sendo os custos aferidos aos primeiros.»

9. «As CM podem, nos termos do artº 4º da Lei nº 97/88, não permitir a colocação de painéis de propaganda eleitoral em local onde irá realizar obras, por poderem causar prejuízos a essas obras, desde que essa não permissão seja feita para todas as forças políticas. Se a razão dessa não permissão é o prejuízo para as obras que realiza, não pode a Câmara colocar outros painéis, inclusive de publicidade da obra, a não ser que se trate de obra participada pelo FEDER».

10. «Sobre a colocação de suportes de propaganda em postes de iluminação pública parece poder inferir-se que cabe ‘empresa responsável pela distribuição de electricidade aferir do perigo que os mesmos possam apresentar para a segurança das pessoas ou das coisas. Porém, é exigência legal que os proprietários da propaganda sejam formalmente notificados para removerem os cartazes indicando-se os fundamentos concretos que determinam essa necessidade. E só depois de decorrido o prazo para a força política retirar esses meios de propaganda, poderá a empresa removê-los, excepto se se tratar de situação de perigo eminente».

11. «Nas áreas de jurisdição da Junta Autónoma das Estradas, e quando se verificar existir perigo para a circulação rodoviária, segundo critério uniforme não dependente do entendimento individualizado de cada direcção regional, deverá aquela entidade notificar, fundamentadamente, os partidos que tenham colocado propaganda político eleitoral nessas condições para procederem à respectiva remoção».

12. «É proibida a implantação de tabuletas, anúncios, reclames, com ou sem carácter comercial, a menos de 100 metros do limite da zona das estradas regionais (cfr. alínea I do nº 1 do artº 9º do Decreto Legislativo Regional nº 15/93/M, de 4 de Setembro)».

13. «A afixação de um cartaz não identificando o partido que o colocou, não põe esse partido em igualdade de condições com os restantes nem assegura o completo esclarecimento dos eleitores (...). Assim sendo, não goza ele da protecção concedida ao material eleitoral».

14. «Para que um edifício seja sede de uma qualquer pessoa pública, nomea-

damente, de órgão de autarquia local é necessário que aí funcionem os seus serviços.

...Os imóveis pertencentes ao domínio privado de uma câmara municipal estão sujeitos, em tudo o que não for contrariado por disposições administrativas específicas, ao regime jurídico da propriedade particular. Nesse sentido, a afixação ou inscrição de mensagens de propaganda depende do consentimento do respectivo proprietário ou possuidor (artº 3º da Lei nº 97/88)».

VIII – A colocação de meios amovíveis de propaganda em lugar público não carece de licenciamento por parte das autoridades administrativas, não podendo contudo a sua localização ferir os princípios estabelecidos no artº 4º da Lei 97/88 (a este propósito leia-se o Acórdão do TC n.º 525/89, publicado no DR II série de 22.03.90).

Atendendo à multiplicação de reclamações contra a remoção de meios amovíveis de propaganda e à notória insuficiência dos fundamentos aduzidos pelas câmaras municipais para consumação desses actos, a CNE, por altura das eleições para o Parlamento Europeu de 13 de Junho de 2004, viu-se obrigada a prestar os necessários esclarecimentos juntos dos vários intervenientes eleitorais, nos seguintes termos:

“1.- A afixação de mensagens de propaganda eleitoral é livre, não carecendo de licença prévia, por parte das autoridades administrativas. Quando o meio utilizado envolva a execução de obras de construção civil, apenas estas estão sujeitas a licenciamento, nos termos gerais.

2.- Os espaços de propaganda que as câmaras municipais devem colocar à disposição das forças concorrentes são meios adicionais, não impedindo a utilização de outras formas e espaços de propaganda que as forças partidárias entendam utilizar.

3.- Da conjugação das disposições da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto (Afixação e Inscrição de mensagens de publicidade e propaganda) com as da Lei 169/99, de 18 de Setembro (Estabelece o quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias), os presidentes de câmara não têm, em matéria de propaganda política e eleitoral, competência legal para a prática de outros actos que não sejam de mera execução, salvo nos casos previstos no nº 3 do artigo 68º da citada Lei 169/99.

4.- No exercício dos seus poderes de gestão dos bens do domínio privado dos municípios, as câmaras municipais e os seus presidentes não se encontram, em matéria de propaganda política e eleitoral, eximidos da obrigação de promoverem os fins públicos, gerais ou específicos, e de observarem as formalidades aplicáveis à administração do Estado *latu sensu* e, sobretudo, da observância estrita dos deveres gerais de independência e neutralidade.

5.- Sempre que ocorra afixação ou inscrição de mensagens de propaganda ainda que em violação do nº 2 do artigo 4º da Lei 97/88, não podem os órgãos executivos autárquicos mandar remover matéria de propaganda sem primeiro **notificar e ouvir as forças partidárias envolvidas**.

6.- As câmaras municipais só podem remover meios amovíveis de propaganda política e eleitoral que não respeitem o disposto no nº 1 do artigo 4º da Lei 97/88 quando tal for determinado por tribunal competente ou os interessados, depois de ouvidos e com eles fixados os prazos e condições de remoção, o não façam

naqueles prazos e condições, sem prejuízo do direito de recurso que a estes assista.

7.- Os actos pelos quais as câmaras municipais ordenarem a remoção ou destruição de propaganda devem ser fundamentados nos termos gerais de direito relativamente a cada meio de propaganda cuja destruição ou remoção seja ordenada e, quando praticados pelos seus presidentes nas condições referidas em 3º *in fine*, deve igualmente ser fundamentado o estado de emergência e, a seu tempo, feita prova de que o assunto foi submetido à primeira reunião de câmara subsequente.

8.- Excepcionalmente poderão ser removidos meios amovíveis de propaganda que afectem directa e comprovadamente a segurança das pessoas ou das coisas, constituindo perigo eminente cuja conjuração se revele incompatível com a observância das formalidades legais, sem prejuízo da imediata notificação dos interessados.

9.- A afixação em propriedade privada depende, única e exclusivamente, do consentimento do respectivo proprietário ou possuidor. Caso não se verifique consentimento e, entretanto, tenha sido afixado ou colocado qualquer material de propaganda, podem aqueles inutilizá-lo.

Nesse sentido, por iniciativa de particulares e a seu pedido, podem as câmaras municipais destruir, rasgar ou por qualquer forma inutilizar cartazes e outros suportes afixados ou colocados em locais de que sejam proprietários ou possuidores os particulares, os quais serão susceptíveis de ressarcimento nos termos do artigo 9º da Lei 97/88.”

IX – Ver, ainda, sobre esta matéria, o Acórdão do Tribunal Constitucional nº 258/2006, que concluiu pela inconstitucionalidade de algumas das normas do decreto legislativo regional aprovado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, em 7 de Março de 2006, e que vinha definir o regime de afixação ou inscrição de mensagens de publicidade e propaganda na proximidade das estradas regionais e nos aglomerados urbanos.

Do referido acórdão interessa reter as seguintes considerações:

- a propaganda é uma forma de expressão do pensamento abrangida pelo âmbito de protecção do artigo 37º da CRP;

- a regulamentação de direitos, liberdades e garantias deve ser feita por lei ou com base em lei, não podendo ficar para regulamentos dos órgãos autárquicos mais do que pormenores de execução;

- da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto, é possível deduzir que: não existe uma proibição absoluta de afixar ou inscrever mensagens de propaganda fora dos aglomerados urbanos em quaisquer locais onde a mesma seja visível das estradas; não existe uma proibição absoluta de afixar ou inscrever mensagens de propaganda, dentro dos aglomerados urbanos e em espaços e lugares públicos, fora dos locais necessariamente disponibilizados para o efeito pelas câmaras municipais; não existe uma proibição de manter ou instalar os respectivos suportes de propaganda;

- de um preceito que visa garantir a existência de determinados locais de afixação ou inscrição de propaganda não se pode logicamente extrair, por interpretação, uma proibição de afixar propaganda em locais diferentes.

X – Na sequência de uma queixa apresentada à CNE acerca da destruição de propaganda eleitoral por uma empresa proprietária de postes que se encontravam na **via pública**, foi entendido por aquele órgão que tal acto constituía ilícito eleitoral.

XI – Em sessão de 04/05/99, a CNE, apreciando uma exposição enviada pela Câmara Municipal de Lisboa, considerou, relativamente a todos os municípios, que os **equipamentos urbanos** (vidrões, ecopontos, papeleiras) não se incluem na categoria de espaços e locais **adequados** para afixação de propaganda, pese embora tais equipamentos poderem constituir suporte de propaganda política, à face do regime legal e constitucional vigente (v. deliberação CNE sessão de 29/07/2005).

XII – Por altura das eleições legislativas de 2002, foi muito questionada a utilização de fotografias de crianças em cartazes de propaganda. Chamada a pronunciar-se, a CNE, em sessão de 05.03.02, verificou existir de facto um vazio na lei, no sentido em que o legislador não legislou especificamente sobre esta matéria. Encontra-se apenas o art. 14º n.º 2 do Código da Publicidade que refere que, “os menores só podem ser intervenientes principais nas mensagens publicitárias em que se verifique existir uma relação directa entre eles e o produto ou serviço veiculado”.

É verdade que as crianças não dispõem de capacidade eleitoral activa pelo que não serão destinatários da propaganda. No entanto, as disposições normativas do Código da Publicidade não se aplicam à propaganda política conforme se dispõe no seu artº 3º nº 3, nomeadamente, por estar afastado o fim económico e promocional do produto³². Ora, é entendimento de direito que aquilo que não é proibido pela lei entende-se permitido. Não se poderá impedir este género de propaganda política enquanto não se tiver o apoio da lei para o fazer.

XIII – Na mesma altura e relativamente a propaganda eleitoral em centros comerciais, deliberou a CNE, em plenário de 26.02.2002, o seguinte: “a distribuição de propaganda em locais abertos ao público, no caso os centros comerciais, independentemente das áreas de utilização comum serem no interior ou exterior dos mesmos, não parece diminuir sensivelmente a extensão e o alcance do conteúdo essencial do princípio da propriedade privada. Pelo contrário, vedar essa possibilidade parece coarctar de forma excessiva o princípio da liberdade de propaganda, pelo que este deve prevalecer sobre o primeiro.”

XIV – A chamada **contra-propaganda** não é ilegítima ou ilícita, pelo que as limitações ao seu exercício têm de encontrar fundamento na própria Constituição, sendo o resultado de uma leitura dos demais direitos e liberdades fundamentais, excepto se o seu exercício e sobretudo, o conteúdo das mensagens, contenderem com outros direitos, em casos concretos, nos quais se possam criar “zonas de lesão”, casos em que pode ser afectado e dada prevalência a outro direito, desig-

³² V. **Maria Paula Bramão e Adalberto Costa**, *Código da Publicidade, anotado e comentado*, pág 81

nadamente nas situações de direito à honra, à privacidade, à intimidade, ou em casos mais específicos o direito à vida ou à integridade física.

XV – Por altura das eleições autárquicas de Outubro de 2005, foi a Comissão confrontada com o surgimento de um meio de propaganda que escapa à distinção clássica que dos mesmos é comum fazer-se (ver nota IV ao presente artigo) e que consistia na instalação e decorrente utilização de pré-fabricados ou contentores como sedes de campanha, em espaços públicos dos municípios.

No entender da CNE, a ocupação do espaço público resultante da colocação de um elemento deste tipo não é comparável à utilização de um suporte de outdoor, de cartazes ou de qualquer outro tipo.

Na verdade, o elemento ora em apreço, consiste numa edificação, ainda que de carácter precário, não constituindo de *per se*, como sucede com todos os outros meios de propaganda, um efectivo veículo do conteúdo da mensagem de uma certa candidatura ou dos seus agentes e, ademais, muito embora seja transferível para outra localização, dificilmente podia ser considerado como um meio amovível.

Este elemento destina-se, pois, ao acesso e permanência no seu interior de pessoas e bens, o que o distingue, indubitavelmente, de todos os outros elementos utilizados nas campanhas eleitorais.

Com base em tais premissas, concluiu a CNE, na sessão plenária de 25.10.2005., estar perante uma construção civil e, nessa medida, a utilização dos referidos contentores no espaço público, parece não beneficiar do regime de liberdade de propaganda que afasta a necessidade de licenciamento ou autorização, designadamente atendendo aos outros bens constitucionalmente consagrados com os quais entra em conflito directo.

XVI – Comparando o preceituado neste artigo com disposições similares da restante legislação eleitoral, são de destacar algumas inovações, quais sejam o alargamento, por um lado, do elenco taxativo dos locais onde é proibida a afixação de cartazes e a realização de pinturas murais – é o caso das assembleias de voto –, e a supressão, por outro lado, do interior dos estabelecimentos comerciais, e ainda a não admissão, em caso algum, de colas ou tintas persistentes para afixação ou inscrições daquele material.

Não se afigura fácil manter as proximidades das assembleias de voto preservadas de qualquer tipo de propaganda já que, quando o presidente da CM determina os locais do seu funcionamento (v. artº 79º) a campanha está na rua, para além de parecer ficarem de fora desta previsão legal as sedes de partidos ou sedes de campanha que possam ficar nas suas imediações, edifícios esses geralmente ornados de símbolos ou de outro tipo de material. (v. notas ao artº 133º).

XVII – O uso de autocolantes ou de outros elementos que indiciem a opção de voto dentro dos locais de trabalho é questão melindrosa que em princípio cabe aos órgãos dirigentes da cada empresa ou serviço decidir, havendo contudo quem expressamente já tenha defendido que à excepção dos trabalhadores que estejam em contacto com o público, não deveria restringir-se o direito à livre exibição de tais elementos.

A afixação de cartazes ou de outras formas de propaganda no interior dos locais de trabalho só deve ser permitida em locais de convívio exclusivamente reservados aos trabalhadores, tal como se encontra consignado na presente lei.

XVIII – Sobre os materiais proibidos na afixação ou inscrição de propaganda, ver em Legislação Complementar o artº 4º nº 2 da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 23/2000, de 23 de Agosto e sua anotação.

XIX – Para além das acções de propaganda atrás referidas, (comícios e reuniões públicas, cartazes...) é igualmente utilizado pelas forças políticas o envio, por “mailing” de postais ou folhetos de propaganda.

Em Portugal os custos de propaganda postal são suportados pelas forças políticas, ao contrário do que acontece noutros países, nomeadamente em Inglaterra, onde o Estado isenta de franquia postal tal tipo de propaganda.

O artº 239º do projecto de Código Eleitoral consignava a isenção de franquia postal mas apenas em relação ao envio de uma circular de propaganda para os eleitores recenseados no estrangeiro.

Refira-se, aliás, que, em eleições ou referendos, a **via postal** parece ser a única via a utilizar pelas candidaturas e/ou partidos que as apoiam ou **pelos partidos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes na campanha para o referendo e caso o universo de participantes venha a abranger os cidadãos residentes no estrangeiro**, devido não só a constrangimentos impostos a esse nível pelos país onde residem, mas também porque, mesmo nos casos excepcionais de permissão, nunca os tribunais portugueses teriam competência para avaliar sobre a legalidade dessas campanhas eleitorais e/ou referendárias.

Nesse sentido, parece não ser despidendo trazer à colação o disposto nos artigos 3º e 4º do Decreto-Lei nº 95-C/76, de 30 de Janeiro, que regula ao organização do processo eleitoral no estrangeiro, no que diz respeito às eleições para a Assembleia da República, cuja lei eleitoral se aplica supletivamente ao regime do referendo (cfr. artº 254º):

**“Artigo 3º
(Campanha eleitoral)**

A campanha eleitoral consiste na elucidação do eleitor e será realizada exclusivamente, através da remessa, a este feita directamente, de documentação escrita.

**Artigo 4º
(Promoção e realização da campanha eleitoral)**

1. *A promoção e a realização da campanha eleitoral caberão sempre aos candidatos e aos partidos políticos, que para tais fins utilizarão, exclusivamente, a via postal.*

2. *Para efeitos do disposto no número anterior, os partidos políticos poderão obter, no Ministério dos Negócios Estrangeiros, cópias dos cadernos de recenseamento, desde que se responsabilizem pelas despesas efectuadas, ou proporcionem meios técnicos e humanos adequados à obtenção dos exemplares pretendidos.”*

Contudo, somos de opinião não haver impedimento legal que obste à realização de sessões de esclarecimento por parte das forças políticas, nas associações que funcionem junto das comunidades de emigrantes, desde que seja estritamente salvaguardada a igualdade de tratamento e de oportunidades a todos esses intervenientes.

XX – Cabe à Comissão Nacional de Eleições aplicar as coimas relativas a contra-ordenações por violação de regras sobre propaganda sonora ou gráfica (artº 226º), à excepção das situações de propaganda no dia do referendo (artº 199º).

Artigo 52º **Propaganda gráfica fixa adicional**

1 - As juntas de freguesia estabelecem, até três dias antes do início de campanha para referendo, espaços especiais em locais certos destinados à afixação de cartazes, fotografias, jornais murais, manifestos e avisos.

2 - O número mínimo desses locais é determinado em função dos eleitores inscritos, nos termos seguintes:

a) Até 250 eleitores – um;

b) Entre 250 e 1000 eleitores – dois;

c) Entre 1000 e 2000 eleitores – três;

d) Acima de 2500 eleitores, por cada fracção de 2500 eleitores – um.

3 - Os espaços especiais reservados nos locais previstos nos números anteriores são tantos quantos os partidos e grupos de cidadãos eleitores regularmente constituídos intervenientes.

I – Para além das juntas de freguesia, devem também as câmaras municipais colocar à disposição das forças intervenientes espaços especialmente destinados à afixação da sua propaganda (cfr. artº 7º da Lei nº 97/88).

II – Esta obrigação não significa, segundo deliberação da CNE, agora reforçada pela letra da epígrafe do presente preceito, que às forças políticas e sociais apenas seja possível afixar propaganda nos citados espaços.

A liberdade de expressão garante um direito de manifestar o próprio pensamento, bem como o da livre utilização dos meios, através dos quais, esse pensamento pode ser difundido. Por isso, os espaços postos à disposição pelas CM, no âmbito da Lei nº 97/88, e pelas JF, como aqui se preceitua, constituem meios e locais adicionais para a propaganda.

É que, a não ser assim considerado, poder-se-ia cair na situação insólita de ficar proibida a propaganda num concelho ou localidade, só porque a CM ou a JF não tinham colocado à disposição das forças intervenientes espaços para a afixação material de propaganda. (cfr. acta de 30.09.97)

Ver, a propósito, notas VI e VIII ao artigo anterior

III – A reforçar este entendimento atente-se na doutrina expandida pelo Tribunal Constitucional, no acórdão nº 636/95, publicado no DR, II Série, de 27.12.95, que refere, nomeadamente, quanto ao nº 1, do artº 3º da Lei nº 97/88, que «...Essas determinações – que...se dirigem aos titulares do direito e ordenam o seu exercício

– não teriam, com efeito, sentido se, à partida, esse mesmo exercício houvesse de confinar-se (e, assim, de ser pré-determinado) aos espaços e lugares públicos disponibilizados pelas câmaras municipais...».

...Apona-se, ainda, que «...os deveres de os órgãos autárquicos organizarem os espaços de propaganda surge então vinculado à directiva constitucional de asseguramento das condições de igualdade e universalidade constitutivas do sufrágio.»

Artigo 53º **Publicidade comercial**

A partir da publicação do decreto que convoque o referendo é proibida a propaganda política feita, directa ou indirectamente, através de qualquer meio de publicidade comercial em órgãos de comunicação social ou fora deles.

I – O legislador teve em vista impedir que, através da compra de espaços ou serviços por parte das forças políticas se viesse a introduzir um factor de desigualdade entre elas, derivado das suas disponibilidades financeiras.

II – «A propaganda política feita através dos meios de publicidade comercial só é proibida a partir da data da distribuição do Diário da República que marque as eleições» (deliberação da CNE de 25/07/80), o que transpondo para a presente lei levará a que proibição se efective a partir da data de distribuição do DR que contém o decreto a convocar o referendo.

Podendo surgir dúvidas acerca da data a partir da qual se inicia a contagem deste prazo, isto é, se releva para o efeito a data impressa no Diário da República ou ao invés a data da sua distribuição, a CNE, em deliberação de 05.05.98, perflhou o Parecer da PGR de 01.03.79 - Proc. 265/78 que, a propósito da aplicação da disposição legal contida no artº 5º nº 1 do Código Civil ("A lei só se torna obrigatória depois de publicada no jornal oficial"), refere:

«1. - Prescrevendo um diploma a entrada em vigor na data em que for publicado, a sua vigência inicia-se no dia em que é posto à disposição do público o Diário da República em que se encontra inserido.

2. - O Diário da República é posto à disposição do público com o início da distribuição, o que sucede no momento em que a Imprensa Nacional-Casa da Moeda expede ou torna acessíveis aos cidadãos em geral exemplares do referido jornal».

III – A expressão "qualquer meio de publicidade em órgãos de comunicação social ou fora deles" significa que não são só meios de publicidade comercial, a televisão, imprensa ou rádio, como também, entre outros, o cinema, edições de informação geral e os vários suportes de publicidade exterior, tais como, mobiliário urbano (mupis), reclamos luminosos, toldos, vitrinas e abrigos de autocarro.

IV – Segundo deliberação da CNE tomada em 28/08/85 «cabe às empresas concessionárias de publicidade ou aos partidos que delas se utilizam procederem espontaneamente à remoção de tal propaganda. Não o fazendo, cabe aos parti-

dos e coligações lesadas requererem aos tribunais competentes as providências cautelares que reponham a legalidade que entendam ter sido violada».

V – Em 04.07.95 a CNE deliberou que « no futuro, antes de um qualquer acto eleitoral, sejam notificados os partidos políticos no sentido de que toda a publicidade comercial deve ser removida num prazo razoável a partir do decreto que fixa a data das eleições, entendendo a Comissão que esse prazo não pode exceder cinco dias.»

VI – Conforme se lê, em parecer aprovado pela Comissão Nacional de Eleições, na sessão de 9 de Julho de 1998, a proibição constante no presente artigo percorre, também, todas as leis eleitorais e todas elas utilizam o mesmo termo «propaganda política», ao invés de «propaganda eleitoral» ou, como neste diploma, simplesmente «propaganda».

A razão de ser desta diferente terminologia prende-se com o facto de o legislador querer ir mais longe que a propaganda eleitoral, sendo esta uma modalidade ou desdobramento da propaganda política, a qual abarca outros processos com forte implicação política e outros intervenientes. Ou seja, o legislador, ao utilizar o termo “propaganda política”, quis precisamente, abranger o maior número de situações e não limitá-las.

VII – Independentemente da matéria objecto do referendo, ela assumirá sempre relevância política, sendo proibido veiculá-la através dos canais publicitários, uma vez que o referendo só pode recair sobre questões de relevante interesse nacional que devam ser decididas pela AR ou pelo Governo, dentro da esfera da competência política e legislativa destes órgãos (cfr. artº 2º da presente lei e nota VIII ao mesmo e, ainda, artºs 161º, alínea j) e 197º nº 1, alínea e) da CRP).

VIII – A proibição constante no presente artigo aplica-se a toda a propaganda política, seja ela promovida por partidos ou grupos que declararam à CNE a pretensão de participar na campanha para o referendo, seja ela promovida por quem não fez essa declaração.

Nesse sentido, e como muito bem ressaltou a CNE no Proc. 4/RN-28.06.98/PUB, importa referir que a aplicação ou não da norma em causa não está dependente de quem faz propaganda política com recurso aos meios de publicidade comercial, basta que alguém a faça, e esse “alguém” pode ser qualquer cidadão no exercício dos direitos e liberdades previstos na Constituição.

IX – A **propaganda política feita directamente** é aquela que se mostra de forma ostensiva, clara, objectiva e que assim possa ser apreendida pelos cidadãos. Pelo contrário, a **propaganda política feita indirectamente** é aquela que é dissimulada, em que a sua natureza propagandística se encontra camuflada, em que se esconde a verdadeira intenção de levar o cidadão a aderir/votar numa posição em detrimento de outra.

X – Entende-se por **publicidade indirecta** a que visa favorecer um determinado bem, serviço ou pessoa sem apologia directa dos mesmos, e com eventual desvalorização dos seus concorrentes.

Apesar de não o referir, parece igualmente proibido o uso de formas de publicidade subliminar.

Sobre publicidade oculta ou dissimulada e publicidade enganosa ver artº 9º e 11º do Código de Publicidade (aprovado pelo DL nº 330/90, de 23 de Outubro, na redacção dada pelo DL nº 275/98, de 9 de Setembro).

XI – Quanto à propaganda eleitoral feita através de publicidade redigida, isto é, consubstanciada num texto, há que remeter para um diploma complementar – DL nº 85-D/75, de 26 de Fevereiro “Tratamento jornalístico às diversas candidaturas” – que, no seu artº 10º dispõe:

«Durante o período da campanha, as publicações não poderão inserir qualquer espécie de publicidade redigida relativa à propaganda eleitoral. Apenas serão permitidos, como publicidade, os anúncios, que perfeitamente se identifiquem como tal, de quaisquer realizações, não podendo cada um desses anúncios ultrapassar, nas publicações diárias de grande formato e nas não diárias que se editem em Lisboa e no Porto, de expansão nacional, e também de grande formato, um oitavo de página, e nas restantes publicações, um quarto de página».

Sobre o alcance deste preceito legal, a CNE, por altura das eleições autárquicas de Dezembro de 1997, deliberou reiterar o entendimento já expandido relativamente a outros actos eleitorais e que se julga extrapolável para os processos referendários e que refere o seguinte: “Os anúncios de quaisquer realizações inseridas nas actividades de campanha, deverão ser identificados unicamente através da sigla, símbolo e denominação da força política anunciante.

Nesse contexto, a inclusão de quaisquer slogans, ou expressões não directamente relacionadas com o conteúdo das realizações e identificação da força política, viola o disposto no referido artº 10º bem como o artº 47º do DL 701-B/76 (leia-se artº 44º da presente lei)”.

XII – A interpretação mais ou menos restritiva que a CNE faz relativamente à aposição de slogans nos anúncios permitidos ao abrigo do artigo 10º do DL 85-D/75, não tem sido acompanhada, em toda a sua latitude, pelo Supremo Tribunal de Justiça que, no âmbito do processo referendário e das eleições autárquicas, funciona como instância de recurso, nos processos de contra-ordenação instaurados pela Comissão.

No entanto, e segundo a jurisprudência do STJ (v., entre outros, o Processo nº 10/AL-2001/PUB), já o anúncio que, em primeira linha, serve para promover um evento mas contém, para além de informações sobre essa actividade de campanha, **um texto**, ultrapassa a identificação da acção de campanha do partido/candidatura que a promove (incluindo a sua localização espaço-temporal), do objectivo da acção e das individualidades presentes. Nessa medida, porque excedente relativamente ao permitido por lei, subsume-se à regra geral da proibição.

XIII – No tocante à eventual extensão às estações de rádio de âmbito local da possibilidade de difusão de “spots” com conteúdo idêntico ao previsto para a imprensa, é entendimento da CNE ser essa uma situação a analisar caso a caso. (cfr. actas de 30.06.87 e 10.10.97).

Refira-se, a propósito, que no âmbito das eleições para a Assembleia Legislativa Regional dos Açores de 15 e 17 de Outubro de 2000 e 2004, a Comissão não se

opôs à divulgação de um anúncio nestes termos, mas restringiu-o a uma passagem apenas, estabelecendo o necessário paralelismo com a inserção prevista para a imprensa, em horário a acordar entre a estação de rádio e a força política anunciante.

Já quanto à televisão tal hipótese parece arredada, uma vez que se encontra vedado aos operadores televisivos a cedência de espaços de propaganda política, sem prejuízo do consignado sobre direito de antena (cfr. artº 27º da Lei nº 32/2003, de 22 de Agosto).

XIV – Os anúncios a publicitar listas de apoiantes de uma determinada força não se incluem na excepção permitida no atrás citado artº 10º do DL 85-D/75, visto que não se trata de anunciar qualquer tipo de realização inserida na actividade de campanha (acta de 30.01.98).

XV – É proibida a feitura de propaganda, por via telefónica, quando realizada através de firmas de prestação de serviços para esse fim (acta de 30.01.98).

XVI – Chamada a pronunciar-se, por altura das eleições para a Assembleia da República de 2005, sobre a realização de propaganda por via electrónica, a CNE, na sessão plenária de 18/01/2005, proferiu a seguinte deliberação: “A Comissão Nacional de Eleições não tem competências nem meios para intervir na difusão, que não parece proibida por lei, de mensagens com conteúdo eleitoral ou pretensamente eleitoral, através das novas tecnologias, designadamente, e-mails, Internet e/ou telemóveis.

Quanto muito, e em casos pontuais, poderão os interessados recorrer à Comissão Nacional de Protecção de Dados ou à Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)”.

Esta matéria foi, de facto, objecto de deliberação por parte da Comissão Nacional de Protecção de Dados em 20 de Setembro de 2005, tendo aquela entidade concluído, que o tratamento de dados pessoais (endereços electrónicos e números de telefones fixos, portáteis e de faxes) para envio de comunicações electrónicas com a finalidade de Marketing Directo apenas pode ser efectuado se o responsável pelo tratamento obtiver o consentimento prévio dos titulares desses dados para esse concreto efeito.

XVII – No caso de ocorrer divulgação de propaganda eleitoral sob a forma de encarte anexo a um jornal, envolvendo essa distribuição uma contrapartida pecuniária, tal procedimento implica a utilização de um meio de publicidade comercial para divulgação de propaganda política, sendo, por isso, proibida (acta de 12.11.97).

XVIII – Ver nota II ao artº 56º.

XIX – V., ainda, artº 227º e suas anotações (Ilícito).

SECÇÃO III
Meios específicos de campanha

DIVISÃO I
Publicações periódicas

Artigo 54º
Publicações informativas públicas

As publicações informativas de carácter jornalístico pertencentes a entidades públicas ou delas dependentes inserem sempre matéria respeitante à campanha para referendo e asseguram igualdade de tratamento aos partidos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes.

I – As publicações informativas públicas não carecem de comunicar à CNE a pretensão de inserir matéria respeitante à campanha para o referendo, vinculadas que estão, pela sua própria essência, aos princípios da igualdade e da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (ver as anotações aos artºs 44º e 45º).

II – Ver artº 113º nº 3 alínea b) da CRP que consagra o princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas, também aplicável ao processo referendário, e que importa para as entidades jornalísticas o dever de tratar de forma igual, e sem discriminações, todas as candidaturas (leia-se as posições em confronto no referendo) bem como as iniciativas que levarem a cabo, sem dar maior relevo a umas em detrimento de outras, com o fundamento, designadamente, na pretensa maior valia de uma delas. (Ver notas ao artº 44º).

III – Sobre os conceitos-chave do tratamento jornalístico ver o Decreto-Lei nº 85-D/75, de 26 de Fevereiro, em Legislação Complementar.

Nos termos desse diploma, considera-se **matéria relativa à campanha**, as notícias, reportagens, a informação sobre as bases programáticas das candidaturas, as matérias de opinião, análise política ou de criação jornalística, a publicidade comercial de realizações, etc...

Às notícias ou reportagens de factos ou acontecimentos de idêntica importância deve corresponder um relevo jornalístico semelhante. A parte noticiosa ou informativa não pode incluir comentários ou juízos de valor, não estando contudo proibida a inserção de matéria de opinião, cujo espaço ocupado não pode exceder o que é dedicado à parte noticiosa e de reportagem e com um mesmo tratamento jornalístico.

IV – O tratamento jornalístico ora em análise assume tal importância no desenrolar do processo eleitoral, que se pretende seja isento e igualitário para todas as partes nele envolvidas, que levou a CNE, logo após a marcação das eleições regionais 2000, a divulgar a seguinte deliberação, passando-se a transcrever os principais pontos, inteiramente adaptáveis ao regime do referendo:

...“1. As diversas candidaturas concorrentes devem ser tratadas de forma isenta e imparcial, de modo a que todas exerçam os seus direitos em perfeita igualdade de condições;

2. Espera-se que os órgãos de comunicação social, de âmbito regional ou nacional, enquanto meios de informação e formação da opinião pública, observem escrupulosamente o princípio do tratamento não discriminatório das candidaturas, devendo dar a notícias ou acontecimentos de idêntica importância relevo jornalístico semelhante;

3. De igual modo, as matérias de opinião, análise ou criação jornalística não devem assumir uma forma directa ou indirecta de propaganda de certas candidaturas em detrimento de outras;

4. Os candidatos que sejam titulares de cargos públicos ou agentes do Estado devem abster-se, na campanha eleitoral, de intervir nessa qualidade, e espera-se que os órgãos de comunicação social tenham esse facto em consideração;

(...)...”

Artigo 55º

Publicações informativas privadas e cooperativas

1 - As publicações informativas pertencentes a entidades privadas ou cooperativas que pretendam inserir matéria respeitante à campanha para referendo comunicam esse facto à Comissão Nacional de Eleições até três dias antes do início da campanha e ficam obrigados a assegurar tratamento jornalístico equitativo aos partidos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes.

2 - As publicações que não procedam a essa comunicação não são obrigadas a inserir matéria respeitante à campanha, salvo a que lhes seja enviada pela Comissão Nacional de Eleições, não tendo igualmente direito à indemnização prevista no artigo 187º.

I – Ver artº 113º nº 3 alínea b) da CRP que consagra o princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas, o que importa para as entidades jornalísticas o dever de tratar de forma igual, e sem discriminações, todos os intervenientes que declararam pretender participar na campanha para o referendo (artºs 40º e 41º).

Note-se, porém, que o preceito refere tratamento jornalístico “equitativo” e não “igualitário”, o que parece apontar para a liberdade de escolha de critérios jornalísticos por parte dos órgãos de comunicação social, apoiados apenas em algumas das forças intervenientes, desde que seja dado igual tratamento às duas opções a tomar no referendo (v. acta de 09.07.98 da CNE).

II – Se bem se compreende a *mens legislatoris* existem, para as publicações informativas privadas e cooperativas, duas situações diferenciadas:

- o tratamento jornalístico não discriminatório relativamente aos diversos intervenientes – partidos e grupos de cidadãos – , às iniciativas que levarem a cabo, sem dar maior relevo a umas em detrimento de outras, com o fundamento, designadamente, na pretensa maior valia de um deles;
- e a faculdade de inserirem ou não matéria respeitante à campanha.

A pretensão de inserir essa matéria, depende de comunicação à CNE, caso em que serão indemnizadas (cfr. artº 187º), consubstanciando-se tal faculdade

num espaço escrito aberto às exposições dos intervenientes, género de “tempo de antena”, distribuído de forma idêntica a todos eles e da sua exclusiva responsabilidade

As publicações que não tiverem feito a comunicação prevista no nº 1 não são obrigadas a inserir matéria respeitante à campanha, salvo aquela que eventualmente lhes seja enviada pela CNE.

III – A lei é omissa quanto ao espaço que cada publicação pode destinar à campanha e forma de repartição do mesmo pelos diversos interessados, o que levanta alguns problemas, essencialmente, no que diz respeito ao limite do montante da indemnização a cargo do Estado.

Na verdade, não estando estabelecidos os limites da utilização gratuita das publicações, não haverá limites para a obrigação de indemnização e, nesse sentido, os custos a suportar podem ser demasiado excessivos.

Chamada a pronunciar-se nesta matéria, a solicitação do STAPE, a CNE apontou três hipóteses possíveis para o estabelecimento de regras de acesso e repartição dos espaços das publicações, a saber:

1ª HIPÓTESE - Adaptação às publicações informativas das regras relativas aos tempos de antena na rádio ou televisão;

2ª HIPÓTESE - Limitar, apenas, os espaços ou número de páginas por publicação, (distinguindo-se ou não entre: a imprensa nacional e imprensa regional e, ainda, as publicações diárias, os semanários e quinzenários): a estabelecer, por exemplo, numa das reuniões da comissão arbitral;

3ª HIPÓTESE - Entender que o legislador ao não regulamentar o acesso às publicações informativas, por oposição ao que fez com as televisões e rádios, pretendeu isso mesmo, não quis regulamentar e, nesse sentido, o único instrumento legal que limita, não o direito de acesso às publicações informativas privadas e cooperativas, mas, pelo menos, o valor das indemnizações a pagar pelo Estado é o abuso do direito, cabendo à comissão arbitral analisar e decidir caso a caso e, se necessário for, invocar tal figura jurídica.

Em conclusão, foi entendido pela CNE que a segunda hipótese era a mais equilibrada e podia assentar num prévio acordo feito entre comissão arbitral e representantes das publicações informativas relativo, apenas, aos limites das inserções por edição. (cfr. acta nº 74, de 17 de Setembro 1998)

De ressaltar que, quer num quer noutra dos referendos nacionais já realizados, a ocupação deste espaço teve pouca relevância.

IV – Apesar das publicações escritas serem consideradas um meio de publicidade comercial, a gratuidade de acesso agora previsto às forças legalmente autorizadas a fazerem campanha, afasta a *ratio legis* da proibição de publicidade, garantido que está o respeito pelo princípio da igualdade de oportunidades.

V – O disposto no presente artigo não é aplicável às publicações doutrinárias que sejam propriedade de partido político, de associação política ou de grupos de cidadãos eleitores intervenientes, o que deverá constar expressamente dos respectivos cabeçalhos. (Ver artº 56º).

VI – Ver ilícito no artº 228º.

Artigo 56º **Publicações doutrinárias**

O preceituado no nº 1 do artigo anterior não é aplicável às publicações doutrinárias que sejam propriedade de partido político, de associação política ou de grupos de cidadãos eleitores intervenientes, desde que tal facto conste expressamente do respectivo cabeçalho.

I – Ver nota V ao artigo antecedente.

II – O disposto no artº 53º não tem aplicação quanto às publicações doutrinárias.

DIVISÃO II **Rádio e televisão**

Artigo 57º **Estações de rádio e de televisão**

1 - As estações de rádio e de televisão são obrigadas a dar igual tratamento aos partidos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes.

2 - Os partidos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes têm direito de antena na rádio e na televisão de âmbito nacional ou regional, nos termos dos artigos seguintes.

I – Cfr. artº 40º nº 3 da CRP.

II – Na senda do estipulado no artº 44º da presente lei e aqui reiterado no nº 1 do artigo ora em apreço, os órgãos de comunicação social, visual e falada, estão obrigados a observar o princípio da igualdade de tratamento e de oportunidades, cuja aplicação, no decurso dos processos eleitorais, tem desde sempre originado inúmeras queixas por parte das forças políticas junto da CNE. (Ver notas II e IV ao artº 44º e nota I ao artº 55º)

III – Se, nesta matéria, as deliberações da Comissão têm sido intransigentes no tocante à rigorosa observância de tal princípio na cobertura noticiosa ou informativa de iniciativas partidárias, já o mesmo não sucede relativamente a programas televisivos e radiofónicos cuja natureza não seja estritamente informativa – estão neste caso os debates e entrevistas – que, no entender da CNE, gozam de uma maior liberdade e criatividade na determinação do seu conteúdo, norteando-se por critérios jornalísticos.

Tal não significa, porém, que para esses debates apenas sejam convidadas determinadas forças políticas candidatas. São, nesse sentido, as deliberações tomadas pela CNE nas sessões plenárias de 05 e 08.03.2002 e 06 e 13.09.2005, proferidas, respectivamente, por altura das eleições para a AR de 2002 e AL 2005, mas transponíveis, na filosofia subjacente, ao processo referendário, delas se transcrevendo o seguinte:

“(…)

5. ...quanto aos programas radiofónicos ou televisivos que não sejam estritamente informativos, uma coisa é admitir uma maior liberdade e criatividade jornalística ou editorial na determinação do conteúdo dos programas, outra bem diferente é seguir um critério que dê exclusiva relevância a determinadas forças políticas em detrimento (e mesmo completo apagamento) de outras;

6. Isso, a lei (in casu artigo 57º da LORR) não permite. E nunca a CNE emitiu qualquer parecer donde possa inferir-se que interpreta aqueles normativos de forma a permiti-lo;

7. Sendo uma campanha eleitoral um processo que se prolonga por actos no tempo, seria de todo inadequado que a análise da observância do princípio da igualdade de tratamento tivesse de ser feita pelo conjunto da cobertura, pois de outra forma estaria descoberta a maneira de, por um acto isolado praticado no fim da campanha, se poder argumentar a favor da igualdade de oportunidades.

(…)”

Em matéria de debates eleitorais deve-se procurar que os mesmos se realizem com a participação de todas as candidaturas, não podendo acobertar-se com o chamado “critério jornalístico” para infringir não só as normas legais como os princípios éticos da actividade jornalística.

O tempo de exposição pública e as audiências das estações de televisão, aliados a convites “seleccionados” para os debates gera um claro favorecimento de certas candidaturas junto do eleitorado.

Tal facto enviesa e potencialmente distorce o conhecimento que os cidadãos eleitores têm das diversas candidaturas, com prejuízo do desejável e salutar pluralismo.

IV – O acatamento do princípio da igualdade de tratamento das candidaturas é de uma amplitude e grau de exigência maiores tratando-se dos serviços públicos de televisão e rádio.

No caso da RTP (estação contra a qual há sempre um elevado número de queixas) tal situação reveste-se de superior gravidade porquanto a empresa detentora da RTP é a sociedade “Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, SA”, que é **cessionária de serviço público de televisão**, sendo o Estado Português o concessionante, de acordo com o respectivo contrato de concessão celebrado em 22 de Setembro de 2003 e actualmente em vigor.

O facto de ser uma sociedade concessionária de serviço público coloca-a sob a égide da previsão legal do art.º 47º da LEPR (leia-se artº 45º da LORR), inculcando-lhe o cumprimento dos princípios de neutralidade e imparcialidade.

É pertinente citar alguns dos considerandos constantes do intróito do mencionado contrato, que em seguida se transcrevem:

“- que **o Serviço Público de Televisão está obrigado a satisfazer as múltiplas necessidades culturais, educativas, informativas e recreativas dos diversos públicos específicos:**

- que **é obrigação do Serviço Público de Televisão desenvolver uma programação pluralista, inovadora e variada**, que responda a elevadas normas éticas e de qualidade e que não sacrifique esses objectivos às forças de mercado;

- que, em consequência, **é sua obrigação proporcionar uma informação im-**

parcial, independente, esclarecedora e pluralista, que suscite o debate e que exclua a informação-espectáculo ou sensacionalista.

Mais se recorda que a Lei da Televisão, Lei n.º 32/2003, 22 Agosto, estabelece no art.º 23º, que **“A liberdade de expressão do pensamento através da televisão integra o direito fundamental dos cidadãos a uma informação livre e pluralista, essencial à democracia e ao progresso económico e social do País.”**

Ora, parece, no entender da CNE, que a pluralidade, imparcialidade e independência supra referidas não podem alcançar-se de outro modo que não passe necessariamente pela não omissão de candidaturas à eleição que se avizinha, nos debates a realizar.

Pese embora alguma latitude aceitável quando estamos perante debates, e não serviços noticiosos, deve pelo menos procurar assegurar-se um critério uniforme e estável que seja em última análise fruto do necessário bom senso e do cumprimento das normas legais e constitucionais.

Nesse sentido, e independentemente da sua própria vontade ou posição oficial, recai sobre RTP e RDP, atento o facto de serem sociedades concessionárias de Serviço Público, o particular dever de neutralidade e imparcialidade perante todas as candidaturas.

V – A leitura estritamente sistemática deste preceito poderia levar-nos à conclusão de que o exacto cumprimento do princípio da igualdade de tratamento apenas é devido durante os curtos dias de campanha.

Não parece, no entanto, que assim seja, face ao disposto na Lei n.º 26/99, de 3 de Maio (artº 2º).

Nessa medida, tem o maior interesse aqui referir a acção de **“intimação para a defesa de direitos, liberdades e garantias”**[artºs 109º e segs do CPTA] interposta por um candidato à Presidência da República (eleições PR 2006) junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa, pedindo a intimação da RTP, SIC e TVI no sentido de ser assegurada a participação do requerente, em igualdade de circunstâncias e em tempo útil, em quaisquer debates televisivos e/ou entrevistas que estejam ou sejam agendados e promovidos, nomeadamente, no período que medeava entre a publicação do decreto a marcar a eleição e o início da campanha eleitoral.

Do aresto em causa, importa reter, pela importância de que se reveste para futuro, ter o tribunal considerado adequado o meio processual utilizado para efectivação da tutela requerida, independentemente da natureza privada de duas das estações televisivas objecto da intimação e ainda de que o âmbito temporal da aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e tratamento das candidaturas se reporta à data da marcação da eleição, devendo, contudo, ser objecto de adaptação.

Assim, no caso da eleição para o PR essa aplicação apenas pode ter início na data da decisão do TC sobre a admissão das candidaturas, sendo que apenas nesse momento nasce, para o candidato, o direito fundamental de igualdade de oportunidades e de tratamento da candidatura.

Parece, pois, seguindo a mesma lógica interpretativa, que no processo de referendo esse direito nasce em relação aos intervenientes na campanha, para os partidos, após entrega da declaração a que alude o artº 40º, e para os grupos de cidadãos eleitores, após a aceitação da sua inscrição pela CNE, conforme dispõe o artº 41º.

VI – Também o Supremo Tribunal de Justiça (STJ) em sede de recurso, apresentado pela RTP, da decisão proferida pela CNE em processo de contra-ordenação instaurado aquando das eleições de 9 de Outubro de 2005 para os Órgãos das Autarquias Locais, por tratamento jornalístico discriminatório em relação a algumas candidaturas, veio decidir o seguinte:

“... Quanto à exclusão de candidaturas de debates públicos, com convites dirigidos só a candidaturas com assento na assembleia municipal (critério apontado pela RTP), o STJ decidiu que com essa conduta a estação televisiva em apreço viola o dever de tratamento igual e não discriminatório, pois que a actividade dos órgãos de comunicação social, que façam a cobertura da campanha eleitoral, deve ser norteada por critérios que cumpram os requisitos de igualdade entre todas as forças concorrentes às eleições, não podendo adoptar procedimentos que conduzam à omissão de qualquer uma das candidaturas presentes...”

VII – A obrigatoriedade de emissão de tempo de antena “eleitoral” por parte das estações de televisão e rádio, de âmbito nacional ou regional, não se estende às rádios locais, excepto se estas manifestarem, junto da CNE, a vontade de o conceder. (v. artº 59º)

VIII – A empresa proprietária de estação de rádio ou televisão que não der tratamento igualitário aos diversos partidos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes é punida com coima nos termos do artº 234º nº 1.

Artigo 58º **Tempos de antena gratuitos**

Durante o período da campanha eleitoral, as estações de rádio e televisão reservam aos partidos e grupos de cidadãos eleitores os seguintes tempos de antena:

a) A Radiotelevisão Portuguesa, S.A., em todos os seus canais, incluindo o internacional, e as estações privadas de televisão:

De segunda-feira a sexta-feira – quinze minutos entre as 19 e as 22 horas; aos sábados e domingos, trinta minutos entre as 19 e as 22 horas;

b) A Radiodifusão Portuguesa, S.A., em onda média e frequência modulada, ligada a todos os emissores regionais e na emissão internacional:

sessenta minutos diários, dos quais vinte minutos entre as 7 e as 12 horas, vinte minutos entre as 12 e as 19 horas e vinte minutos entre as 19 e as 24 horas;

c) As estações privadas de radiodifusão de âmbito nacional, em onda média e frequência modulada, ligadas a todos os emissores, quando tiverem mais de um:

sessenta minutos diários, dos quais vinte minutos entre as 7 e as 12 horas e quarenta minutos entre as 19 e as 24 horas;

d) As estações privadas de radiodifusão de âmbito regional:
trinta minutos diários.

I – O tempo de antena anual a que têm direito, nos termos do artº 40º nº 1 da CRP, os partidos políticos e as organizações sindicais, profissionais e representa-

tivas das actividades económicas, bem como outras organizações sociais de âmbito nacional, **deverá ser suspenso** no serviço público de televisão (Continente e Regiões Autónomas) e de rádio, um **mês antes da data fixada para o início da campanha para o referendo**.

(Ver artº 54º da Lei nº 32/2003, de 22 de Agosto – Lei da televisão – e 53º da Lei nº 4/2001, de 23 de Fevereiro – Lei da Rádio –, e ainda para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, artº 4º respectivamente da Lei nº 26/85, de 13 de Agosto e da Lei nº 28/85 da mesma data).

De realçar que esse tempo de antena anual não constitui publicidade comercial nos termos do artº 53º.

II – Não contendo a lei qualquer explicitação quanto ao âmbito e formas da propaganda, via televisão ou rádio, deverá entender-se que o “acesso” a que se refere visará promover todas as formas de propaganda, seja pela actuação dos partidos, directamente ou através de grupos de cidadãos ou de entidades por si indicadas e de grupos de cidadãos eleitores constituídos ao abrigo do artº 41º, seja pela reprodução de textos ou imagens por si escolhidos.

Por deliberação da CNE de 19.10.79 ficou decidido “que as forças políticas concorrentes podiam levar material próprio para a propaganda eleitoral na televisão e radiodifusão. Relativamente aos candidatos que não seguissem esta via, era-lhes assegurada igualdade de meios técnicos e de acesso, quer no tocante à televisão como à rádio”.

Não obstante a deliberação da CNE se impor face às exigências do moderno marketing eleitoral, pensa-se que a forma como é veiculada na prática essa propaganda veio introduzir uma relativa desigualdade entre as candidaturas que produzem e utilizam o seu próprio material e aquelas que se atêm à simplicidade do estúdio.

Esta realidade está hoje mais agravada pois, para além das condições que eventualmente sejam disponibilizadas pelo serviço público de televisão e rádio, não se retira da lei qualquer obrigatoriedade para os operadores privados, de criação dessas mesmas condições (reserva de estúdios, locução...).

III – Na RTP o tempo de antena é transmitido nos seus 4 canais: RTP1, A Dois, RTP Internacional e RTP África, muito embora a solução mais equilibrada aponhasse para a sua transmissão em apenas 2 dos seus canais – RTP1 e A Dois –, excepto se o universo dos participantes no referendo fosse alargado aos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro e aí recenseados, caso, então, em que também seria divulgado na RTP Internacional e RTP África (cfr. artº 37º). O mesmo se diga quanto à RDP.

Admite-se, contudo, que o legislador tenha entendido como relevante permitir o esclarecimento e informação dos cidadãos eleitores residentes no estrangeiro sobre questões de relevante interesse nacional, apesar de nele não poderem participar directamente.

IV – No tocante à RDP foi deliberado pela CNE, em 8 de Setembro de 1995, que a transmissão dos tempos de antena em onda média e frequência modulada abarcava simultaneamente a Antena 1, 2 e 3.

Quanto à questão de saber se os emissores regionais da RDP estão igualmente

obrigados a emitir tempos de antena autónomos, para além daquele que transmitem, em simultâneo, quando em cadeia nacional, parece esta ficar prejudicada em processos com um âmbito nacional, ao contrário do que acontece, por ex. nas eleições legislativas em que a repartição do tempo de antena é feita entre os partidos políticos e coligações que hajam apresentado candidatos no círculo ou num dos círculos eleitorais cobertos no todo ou na sua maior parte pelas respectivas emissões.

V – A partir de 1995, altura em que foram introduzidas alterações à Lei da AR e do PR, o direito de antena com fins eleitorais, que já se estendia aos operadores privados de radiodifusão, passou também a abranger, de forma obrigatória, as estações privadas de televisão.

Essa obrigatoriedade foi desde o início contestada pela SIC, que entendeu não observar o legalmente disposto, invocando, em síntese:

- tratar-se de uma imposição, eventualmente inconstitucional, violadora das condições estabelecidas no contrato de concessão celebrado com o Estado;
- não ser exigível aos operadores privados conceder tempo de antena, visto essa ser uma finalidade a prosseguir pelo serviço público de Televisão;
- não ser admissível que o Estado “interfira” na liberdade de programação das estações privadas de TV.

Reconhecendo-se aspectos válidos nesta argumentação, afigura-se contudo que ela esbarra num dado jurídico fundamental, qual seja o de a Constituição no seu artigo 40º nº 3 consagrar de forma inequívoca que nos períodos eleitorais os concorrentes têm direito a tempos de antena nas estações emissoras de rádio e televisão, de âmbito nacional e regional, não se distinguindo entre o serviço público e as estações privadas (como, aliás, expressamente se faz no nº 1 da mesma norma). Sufraga a favor deste entendimento os trabalhos preparatórios da revisão constitucional de 1989 – na sequência da qual a norma que vimos citando emergiu com nova redacção no texto constitucional, – trabalhos esses que decorreram quando o aparecimento de operadores privados de televisão era um dado muito previsível que, aliás, condicionou toda a discussão, como se pode verificar através da leitura do DAR II S, nº 74-RC de 14/02/89 e DAR, I S, nºs 72 e 75 de, respectivamente, 29/04/89 e 5/05/89.

Pretendeu, provavelmente o legislador constitucional alargar aos operadores de TV o regime que já vigorava, sem contestação, para os operadores privados de radiodifusão, visando dessa forma, através de um meio comunicacional muito poderoso, proporcionar aos eleitores, ao menos durante um curto período, o maior conhecimento possível sobre as propostas políticas que se confrontam e dessa forma motivá-los a uma participação consciente e esclarecida no acto eleitoral.

Podendo eventualmente afirmar-se, num ponto de vista estritamente liberal, que neste aspecto pontual a CRP será “menos democrática”, não se deixará contudo de reconhecer que numa democracia actualmente a amadurecer o papel pedagógico de todos os agentes de comunicação social é ainda indispensável.

VI – As condições técnicas de exercício do direito de antena devem ser fixadas pela CNE tendo sido usual nos últimos actos eleitorais ou referendários, as estações de televisão e as rádios de âmbito nacional elaborarem um conjunto de

procedimentos para o exercício do direito de antena pelos partidos políticos e coligações concorrentes que ficam sujeitos a aprovação final da Comissão.

Esses procedimentos dizem respeito a pormenores técnicos, tais como horários de gravação e transcrição dos programas de direito de antena, características dos materiais pré-gravados, procedimentos a seguir em caso de avaria ou falhas de energia eléctrica e termos do acesso ao material de arquivo.

Quanto aos indicativos de abertura e fecho de cada unidade, e dado que a sua ausência era susceptível de provocar confusão junto do eleitorado, recomendou a CNE, às estações de televisão e rádio, por altura do referendo de 28 de Junho de 1998, a feitura de separadores identificativos dos partidos políticos e grupos intervenientes, antes da passagem dos respectivos tempos de antena. (cfr. acta de 17.06.98). Note-se que a existência de tais separadores passou a ser exigível no âmbito das regras sobre tempo de antena consagradas na lei eleitoral para os órgãos das autarquias locais (artº 57º nº 3 da LO 1/2001, de 14 de Agosto)

VII – Em deliberação tomada a 17.06.98, a CNE concluiu que a não indicação do período de transmissão da alínea c) do presente artigo para as estações privadas de radiodifusão constituía um caso omissivo, que deve ser preenchido conforme o disposto na alínea b), isto é, ficar compreendido entre o período das 7 horas às 24 horas, por ser injustificável que se pretenda fazer campanha eficaz entre as 24 horas e as 7 horas, período de descanso normal dos cidadãos.

O teor desta deliberação foi de certo modo reiterado pela Procuradoria-Geral da República conforme se pode ler no Parecer nº 2/99, votado na sessão de 6 de Abril de 2000, do seu Conselho Consultivo: “a circunstância de o legislador haver omitido na alínea d) (reporta-se este parecer ao estatuído no artº 58º da Lei do Referendo – Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril) qualquer referência a um horário de tempos de antena eleitorais não significa que as estações regionais possam unilateralmente efectuar as transmissões quando o entenderem. Não causa por isso perplexidade que a Comissão tenha no caso exercido as suas competências na matéria socorrendo-se de critérios inspirados na própria lei...”.

A título de curiosidade refira-se que, actualmente, são 7 as estações de rádio nessas condições: Rádio-Press (vulgo TSF), Rádio Regional de Lisboa, SA (Nostalgia), Rádio Altitude, Posto Emissor do Funchal, RDP – Centro Regional da Madeira, Rádio Clube de Angra e Clube Asas do Atlântico.

VIII – Em matéria de tempo de antena e na hipótese de o cidadão ser chamado a pronunciar-se, na mesma data, a mais do que um referendo, a solução mais sensata e mais esclarecedora para os eleitores, será a da transmissão dos tempos correspondentes a cada referendo em horários distintos, mas dentro naturalmente do período para tal estipulado

Aliás, esta solução não é inovadora, estando prevista na Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu (artº 10º da Lei nº 14/87, de 29 de Abril), para a hipótese de ocorrerem na mesma data eleições para a AR e para o PE.

IX – Sobre o não cumprimento de deveres por estações de rádio ou televisão ver artº 234º nº 2 e sobre a utilização abusiva do tempo de antena ver artºs 63º e 64º.

Artigo 59º **Estações privadas locais**

1 - As estações privadas de âmbito local que pretendam inserir matéria respeitante à campanha para referendo comunicam esse facto à Comissão Nacional de Eleições até 15 dias antes do início da campanha.

2 - Os tempos de antena são de quinze minutos diários, entre as 7 e as 8 horas e entre as 19 e as 21 horas.

3 - As estações que não façam a comunicação prevista no nº 1 não são obrigadas a inserir matéria respeitante à campanha para referendo, salvo a que lhes seja enviada pela Comissão Nacional de Eleições, e neste caso não têm direito à indemnização prevista no artigo 187º.

I – Cfr. Ver as anotações ao artº 55º.

II – Ver, ainda, a nota IV ao artº 58º na parte referente à existência de separadores identificativos dos partidos políticos e grupos intervenientes, antes da passagem dos respectivos tempos de antena.

Este requisito já se encontra legalmente consagrado na Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais no âmbito das regras sobre tempo de antena que, ademais, acrescenta um outro respeitante ao acesso a meios técnicos (artº 57º n.ºs 3 e 4 da LO nº 1/2001, de 14 de Agosto).

III – Porque a questão do acesso aos meios técnicos vai colocar-se inevitavelmente, atento o facto de algumas das forças políticas não terem disponibilidade financeira para levarem o seu próprio material, parece de interesse dar nota da deliberação tomada pela CNE, em 13.09.2005, e que reza o seguinte:

«Assiste aos operadores de rádio fixar um tempo máximo de ocupação de estúdio e meios estritamente indispensáveis para gravação dos tempos de antena às forças políticas que não possuam suporte próprio, tecnicamente razoável, necessariamente igual para todas as candidaturas nas mesmas circunstâncias e em horário de gravação que não exclua nenhuma delas».

Artigo 60º **ObrigaçãO relativa ao tempo de antena**

1- Até 10 dias antes do início de campanha para referendo, as estações de rádio e de televisão indicam à Comissão Nacional de Eleições o horário previsto para as emissões.

2 - As estações de rádio e de televisão registam e arquivam o registo das emissões correspondentes ao exercício do direito de antena.

I – A não indicação à CNE do horário previsto para as emissões não implica que as estações fiquem desobrigadas de transmitir os tempos de antena, sujeitando-se desse modo às directrizes da Comissão e à cominação prevista no artº 234º nº 2 (ver mencionado artigo e respectivas anotações)

II – Já quanto à alteração do horário no decurso das emissões dos tempos de

antena, a Comissão Nacional de Eleições não tem levantado obstáculos, desde que a mesma seja previamente comunicada às diversas candidaturas e naturalmente que seja operada dentro dos parâmetros legalmente previstos (deliberação de 27.12.90).

No entanto, a forma reiterada como algumas estações tem alterado, à última da hora, o horário de emissão dos tempos de antena, por elas definido, levou a CNE a deliberar, no âmbito do processo das presidenciais de 2001, que passaria a actuar de molde a vincular os canais emissores dos tempos de antena aos horários por eles atempadamente indicados. (Cfr. acta de 10.01.2001)

III – Ainda sobre os horários de emissão, tem-se constatado, no que aos canais de televisão diz respeito, que todos eles têm praticamente coincidido na hora de emissão dos tempos de antena, indicando, para o efeito, o período que menos prejuízos lhes pode acarretar em termos comerciais, o que significa, neste caso, tratar-se de um período de fraca audiência.

De molde a evitar tal actuação, frustrante dos objectivos subjacentes à divulgação dos tempos de antena, seria desejável obrigar àquela transmissão imediatamente antes ou depois do principal serviço noticioso da noite. (ver notas ao artº 187º).

Quanto à RDP Internacional, e tendo presente quer os horários estipulados na presente lei quer as diferenças horárias existentes, sobretudo para os EUA e Canadá, foi entendimento da CNE não haver qualquer impedimento à repetição do 3º período de tempos de antena (artº 58º alínea b)) nas referidas zonas do mundo ou outras, por forma a ser emitido em horário considerado adequado, atenta a finalidade visada. (cfr. acta de 19.12.2000)

IV – Nos termos do disposto no artº 254º da presente lei, conjugado com o preceituado no artº 62º nº 4 da Lei nº 14/79, de 16 de Maio (lei eleitoral para a Assembleia da República), o material constante das emissões correspondentes ao tempo de antena deve ficar registado e arquivado, pelo prazo de um ano, devendo ser encarada, no futuro, a hipótese da entrega desse material na CNE, o que não só enriqueceria o seu espólio documental sobre material de propaganda, como também a sua concentração numa única entidade facilitaria eventuais estudos neste domínio.

Artigo 61º

Critério de distribuição dos tempos de antena

1 - Os tempos de antena são repartidos entre os intervenientes em dois blocos, de forma igual, por uma parte, entre os partidos que tenham eleito deputados à Assembleia da República nas últimas eleições legislativas, a atribuir conjuntamente quando tenham concorrido em coligação e, por outra parte, entre os demais partidos e grupos de cidadãos eleitores para o efeito legalmente constituídos.

2 - Tratando-se de referendo de iniciativa popular, o grupo de cidadãos eleitores titulares da iniciativa partilha, em posição equivalente à dos partidos referidos na primeira metade do número anterior, o primeiro bloco dos tempos de antena.

3 - Se nenhum partido, entre os representados na Assembleia da República, pretender, nas condições previstas na lei, participar nos tempos de antena ou se as demais entidades admitidas abandonarem ou não utilizarem os respectivos espaços de emissão, deverão os mesmos ser anulados sem quaisquer outras redistribuições.

I – Compete à CNE proceder à distribuição dos tempos de antena (ver artº 5º nº 1 alínea f) da Lei nº 71/78, aplicável por força do disposto no artº 252º da presente lei).

II – Este artigo introduz uma novidade assinalável que é a de cindir em 2 partes iguais o tempo de antena global: uma para os partidos com assento na AR, outra para os demais partidos e grupos de cidadãos eleitores constituídos para efeito de participação na campanha (v. notas aos artºs 39º e 41º). Note-se que quando o referendo é de iniciativa popular o grupo de cidadãos promotor da iniciativa ocupa, em posição de igualdade, a parte destinada aos partidos com assento na AR (nº 2 do presente artigo).

Parece poder concluir-se do nº 3 do preceito que se nenhum partido parlamentar, grupo de cidadãos ou entidades por aqueles indicadas quiser participar nos tempos de antena, ficará vaga a metade que lhes está destinada, não havendo essa parte do tempo de antena.

III – Tendo presente a redacção deste dispositivo legal interrogamo-nos sobre se dois partidos parlamentares, coligados para efeitos de referendo, mantêm ou não a prerrogativa de terem direito ao mesmo tempo que lhes corresponderia caso não tivessem constituído coligação.

Dito de outro modo, se o partido x tiver 15 minutos de tempo de antena e o partido y idêntico tempo, a questão está em saber se a coligação tem direito a 30 minutos ou se é tratada como se fosse uma única força política, sendo que neste caso o tempo total fatalmente se reduzirá, acrescendo ao tempo dos partidos parlamentares que não se coligarem ou dos que tenham concorrido coligados nas últimas legislações legislativas.

Tratamento diverso parece merecer o caso de uma coligação, constituída para efeitos de referendo, entre um partido com representação parlamentar e um partido extra-parlamentar, que salvo melhor opinião deverá integrar o segundo bloco, arrastando com isso a anulação do tempo reservado no primeiro bloco ao partido com assento na AR, sem redistribuição aos demais nessa situação.

Relacionado com este assunto ver nota II ao artº 40º.

IV – Apesar do nº 3 deste artigo contemplar situações distintas – , quais sejam, por um lado, a de um ou mais partidos com representação na AR não obstante terem feito entrega da declaração em como queriam participar na campanha (artº 39º) não pretenderem aceder a este meio específico (televisão e rádio) e, por outro lado, a de qualquer força interveniente, já em momento posterior à distribuição e no decurso da emissão dos tempos de antena, não os virem a preencher – as consequências são idênticas, no sentido da anulação do espaço de tempo que lhes caberia, sem quaisquer outras redistribuições.

V – O critério de distribuição definido para os tempos de antena vai nortear,

igualmente, a utilização dos lugares e edifícios públicos ou outros recintos (artº 65º), bem como das salas de espectáculos (artº 66º).

Artigo 62º **Sorteio dos tempos de antena**

1 - A distribuição dos tempos de antena na rádio e na televisão é feita, mediante sorteio, até três dias antes do início da campanha, pela Comissão Nacional de Eleições, que comunica, no mesmo prazo, o resultado da distribuição às estações emissoras.

2 - Para efeito do disposto no número anterior, a Comissão Nacional de Eleições organiza, de acordo com o disposto no artigo 61º, tantas séries de emissões quantos os partidos e grupos de cidadãos eleitores que a elas tenham direito.

3 - Para o sorteio previsto neste artigo são convocados os representantes dos partidos e dos grupos de cidadãos eleitores.

4 - É permitida a utilização em comum ou a troca de tempos de antena.

I – Na prossecução do princípio da igualdade de tratamento das forças políticas, a CNE, ao organizar o sorteio dos tempos de antena nas estações de radiodifusão, tem em atenção a desrinça dos períodos horários em que os mesmos terão lugar, realizando sorteios separados, evitando dessa forma que haja hipótese de um interveniente ter a maioria dos seus tempos fora dos períodos considerados de maior audiência.

A este propósito cfr. Acórdão do TC nº 165/85, publicado no DR II Série de 10.10.85.

II – A CNE só poderá proceder à distribuição dos tempos de antena após a verificação da regularidade do processo e de inscrição dos grupos de cidadãos eleitores, razão pelo qual se aponta para o prazo máximo de três dias antes da abertura da campanha para o seu sorteio.

Contudo, tem sido prática daquele órgão, comunicar antecipadamente às forças políticas as fracções de tempo em que serão divididos os tempos globais de cada uma delas, com a finalidade de facilitar a preparação do material que pretendem utilizar.

Por altura do primeiro Referendo Nacional, ocorrido a 28 de Junho de 1998, a CNE, face ao número de partidos e grupos intervenientes, dividiu esse tempo global em fracções de 2m e 30s nas estações de televisão, de 5m nas estações de radiodifusão de âmbito nacional e regional e de 2m e 30s nos emissores locais.

Para além destas fracções acresceram nos últimos dias de campanha fracções correspondentes aos restos de tempo de antena a que os intervenientes tinham direito.

Aquando do segundo Referendo Nacional, também realizado no ano de 1998, a 8 de Novembro, mantiveram-se as fracções atrás mencionadas para os partidos com representação parlamentar, encurtando-se o tempo para os restantes partidos e grupos de cidadãos eleitores, face ao elevado número de intervenientes (29) – 1m e 15s na televisão e 2m e 30s para todas as outras estações.

III – Com a distribuição e sorteio dos tempos de antena (artºs 61º e 62º) e também, como adiante se estipula (artº 68º nº 3) dos lugares, edifícios e recintos públicos e das salas de espectáculos, os intervenientes adquirem imediatamente o direito à sua utilização, direito esse que pode ou não ser exercido, pode ser objecto de troca ou de utilização comum, exceptuando-se a cedência de tais «espaços» por uma força a outra em regime de acumulação, por configurar, face ao princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento, um acrescentamento ilícito a favor de um interveniente. (Cfr. Acta da CNE nº 79, de 27 Outubro 1998)

Ver a este propósito o Acórdão do TC nº 23/86, publicado no DR II Série, de 28.04.1986.

IV – A faculdade de troca é da exclusiva competência das forças políticas intervenientes, a ela não se podendo opor as que não utilizem tal direito.

Quanto ao momento da sua efectivação, não resultam da letra da lei quaisquer limites temporais.

Nesse sentido não é exigível fazê-la reportar ao momento imediatamente seguinte ao sorteio e distribuição dos respectivos tempos de antena.

V – Segundo deliberação da CNE só é permitida a troca de tempos de antena entre partidos ou coligações que tenham o mesmo tempo de emissão.

Nesse sentido, não será possível por exemplo, proceder à troca de um tempo de 10 minutos por outro de 5 minutos.

VI – Em matéria de trocas, tem interesse referir a polémica questão que surgiu por altura das eleições presidenciais de 1986, e que consistiu em saber se se mantinha válida a troca acordada entre dois candidatos quando posteriormente a esse acordo um deles desistiu da sua candidatura. A CNE tomou, então, uma deliberação que fez despoletar grande controvérsia e que dizia:

«A partir da formalização da desistência da candidatura junto do Tribunal Constitucional serão anuladas as trocas acordadas nos termos do artº 57º do Decreto-Lei nº 319-A/76, de 3 de Maio, mas ainda não efectivadas, nas quais esteja envolvido o candidato ou candidatos desistentes, no caso daquelas conduzirem ao benefício de uma candidatura em detrimento de outras».

Aplicando tal deliberação a casos concretos a CNE não autorizou a troca acordada entre dois candidatos para utilização de um recinto público e veio a anular uma troca no tempo de intervenção de duas candidaturas na RTP.

Em qualquer dos casos houve recurso para o TC (cfr. Acórdãos nºs 23/86 e 24/86 este último publicado no DR II Série de 02.05.86), donde se extraem as seguintes conclusões:

- A partir do instante em que a troca se consumou os candidatos adquirem o direito à utilização e não apenas a uma cedência futura e incerta desse mesmo direito. A troca não contém qualquer reserva de titularidade que, a existir, poderia conduzir a situação de manifesta injustiça e desigualdade entre os candidatos.

- Mesmo no entendimento daqueles que afirmam não estar em causa a troca, mas sim a utilização, parece dever admitir-se como mais chocante e fatora de desigualdade a privação imposta a um candidato, relativamente aos demais, do exercício de um direito do que o exercício desse mesmo direito através de um diferente objecto.

VII – Transposta a situação para o processo referendário, parece, salvo melhor opinião, que acordada a troca, é irrelevante o destino de uma das forças que nele intervenha.

Na verdade o que se trocam são direitos, e uma vez efectuadas as trocas, elas produzem efeitos «ex tunc».

Artigo 63º **Suspensão do direito de antena**

1 - É suspenso o exercício do direito de antena da entidade que:

a) Use expressões ou imagens que possam constituir crime de difamação ou injúria, ofensa às instituições democráticas, apelo à desordem ou à insurreiçãõ ou incitamento ao ódio, à violência ou à guerra;

b) Faça publicidade comercial;

c) Faça propaganda abusivamente desviada do fim para o qual lhe foi conferido o direito de antena.

2 - A suspensão é graduada entre um dia e o número de dias que a campanha ainda durar, consoante a gravidade da falta e o seu grau de frequência, e abrange o exercício do direito de antena em todas as estações de rádio e televisão, mesmo que o facto que a determinou se tenha verificado apenas numa delas.

3 - A suspensão é independente da responsabilidade civil ou criminal.

I – Relativamente a idêntico preceito consagrado nas leis eleitorais para o PR e AR, ressalta a inclusão de uma nova situação, aqui prevista na alínea c), pretendendo-se, no fundo, que o esclarecimento se circunscreva à matéria submetida a referendo, revestindo uma feição informativa, explicativa e pedagógica, limitação esta sem cabimento no domínio de pugna eleitoral, aberta naturalmente a todas as questões relacionadas com a governação em geral. O sentido desta alínea ressalta ainda mais em caso de simultaneidade de referendos, sendo abusivo misturar ou duplicar nos tempos de antena o esclarecimento das matérias a referendar, já que para cada uma delas será conferido um espaço próprio.

II – Ver artº 64º e anotações ao artº 43º.

Artigo 64º **Processo de suspensão do exercício do direito de antena**

1 - A suspensão do exercício do direito de antena é requerida ao Tribunal Constitucional pelo Ministério Público, por iniciativa deste ou a solicitação da Comissão Nacional de Eleições ou de qualquer outro partido ou grupo de cidadãos interveniente.

2 - O órgão competente do partido político ou o representante do grupo de cidadãos cujo direito de antena tenha sido objecto de pedido de suspensão é imediatamente notificado por via telegráfica para contestar, querendo, no prazo de vinte e quatro horas.

3 - O Tribunal Constitucional requisita às estações de rádio ou de televisão os registos das emissões que se mostrarem necessários, os quais lhe são imediatamente facultados.

4 - O Tribunal Constitucional decide no prazo de um dia e, no caso de ordenar a suspensão do direito de antena, notifica logo a decisão às respectivas estações de rádio e de televisão para cumprimento imediato.

Não se compreende bem porque é que se fala em “respectivas” estações de rádio e de televisão, quando nos termos do nº 2 do artº 63º, caso seja ordenada a suspensão, esta impende sobre todas elas, mesmo que o facto que a determinou se tenha verificado apenas numa.

DIVISÃO III
Outros meios específicos de campanha

Artigo 65º
Lugares e edifícios públicos

1 - A utilização dos lugares públicos a que se refere o artigo 9º do Decreto-Lei nº 406/74, de 29 de Agosto, é repartida, de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 61º da presente lei, pelos partidos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes.

2 - As câmaras municipais devem assegurar a cedência do uso, para fins de campanha para referendo, de edifícios públicos e recintos pertencentes a outras pessoas colectivas de direito público, repartindo, de acordo com os mesmos critérios, a sua utilização pelos partidos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes.

I – Consultar Decreto-Lei nº 406/74, de 29 de Agosto (Direito de Reunião), em Legislação Complementar

II – Ver nota II ao artº 61º.

III – A cedência de edifícios escolares para efeitos de campanha é sempre regulada por despacho conjunto dos Ministérios da Administração Interna, da Educação e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, nele se indicando as autoridades escolares a quem o Presidente de Câmara deve dirigir o pedido de cedência e os termos e limites da utilização (a título exemplificativo ver DR II Série nº 182, de 21.09.2005).

IV – Embora a lei da CNE lhe confira competência para decidir apenas os recursos relativos à utilização das salas de espectáculos e dos recintos públicos (artº 5º nº 1 alínea g) da Lei nº 71/78), tem este órgão, ao longo dos vários actos eleitorais, alargado tal competência à utilização, para fins de campanha eleitoral, de edifícios públicos.

V – No tocante à responsabilidade subjectiva dos encargos respeitantes à utilização de edifícios públicos, a lei orgânica do regime do referendo nada refere quanto à entidade responsável por tais despesas.

VI – Sobre utilização em comum ou troca de locais ver artº 68º nº 3 e respectivas anotações.

Artigo 66º

Salas de espectáculos

1 - Os proprietários de salas de espectáculos ou de outros recintos de normal acesso público que reúnem condições para serem utilizados em campanha para referendo declaram esse facto à câmara municipal da respectiva área até 10 dias antes do início da campanha, indicando as datas e horas em que as salas ou os recintos podem ser utilizados para aquele fim.

2 - Na falta de declaração, e em caso de comprovada carência, a câmara municipal pode requisitar as salas e os recintos que considere necessários à campanha, sem prejuízo da sua actividade normal ou já programada para os mesmos.

3 - O tempo destinado a propaganda, nos termos dos nºs 1 e 2, é repartido, de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 61º da presente lei, pelos partidos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes que declarem, até 15 dias antes do início da campanha, estar nisso interessados.

4 - Até três dias antes do início da campanha a câmara municipal, ouvidos os representantes dos partidos políticos intervenientes, indica os dias e as horas que lhe tiverem sido atribuídos, com respeito pelo princípio da igualdade.

I – Ver nota II ao artº 61º.

II – A Câmara Municipal deve assegurar os recintos necessários ao desenvolvimento normal da campanha dispondo para o efeito dos poderes necessários.

Em todo o caso a requisição de salas de espectáculo ou de recintos públicos deverá ser feita em tempo útil, de modo a permitir a realização das iniciativas integradas na campanha.

III – Segundo entendimento da CNE os clubes desportivos não estão obrigados a ceder as suas instalações para fins de campanha eleitoral, ficando contudo sujeitos, se for caso disso, à sua requisição pela Câmara.

IV – O nº 4 deste preceito apenas refere “os representantes dos partidos políticos intervenientes”, omitindo, por manifesto lapso, os representantes dos grupos de cidadãos eleitores e outras entidades intervenientes.

Note-se que a indicação feita pela câmara municipal pressupõe que não tenha havido pedidos coincidentes por parte das forças políticas, pois, nesse caso, recorrer-se-á a sorteio (artº 68º nºs 1 e 2)

V – Nos termos do artº 5º nº 1 alínea g) da Lei 71/78 (lei da CNE) compete a este órgão decidir os recursos que os mandatários das listas e os partidos interuserem das decisões do governador civil ou no caso das regiões autónomas, do *Ministro da República* (leia-se Representante da República), relativas à utilização das salas de espectáculos e recintos públicos.

Embora o preceito não refira expressamente «das Câmaras Municipais» parece óbvio que os actos por elas praticados neste âmbito, são igualmente susceptíveis de recurso para a CNE.

De referir a este propósito as conclusões do Acórdão do TC n° 19/86, publicado no DR II série de 24/04/86, que apesar de tratar de um recurso suscitado aquando das eleições presidenciais de 1986 é aplicável a qualquer outro processo eleitoral ou referendário:

«o acto pelo qual o governador civil ou o *Ministro da República* decide os casos de utilização das salas de espectáculo e dos recintos públicos pelas diversas candidaturas à Presidência da República não é um acto definitivo, havendo lugar a recurso para a CNE.

Decorre daí que havendo superintendência da CNE sobre as decisões do governador civil e do *Ministro da República*, nesta matéria, não possa haver recurso directo para o TC porque só a decisão da CNE para a qual a lei manda recorrer, constitui acto definitivo contenciosamente impugnável».

VI – No que concerne aos encargos resultantes da utilização de salas de espectáculos, ver art° 67°.

VII – Com referência ao ilícito, cfr. art° 235°.

Artigo 67°

Custos da utilização das salas de espectáculos

1 - Os proprietários das salas de espectáculos, ou os que as explorem, indicam o preço a cobrar pela sua utilização, que não pode ser superior à receita líquida correspondente a metade da lotação da respectiva sala num espectáculo normal.

2 - O preço referido no número anterior e as demais condições de utilização são uniformes para todos os partidos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes.

Ver art° 235° (ilícito).

Artigo 68°

Repartição da utilização

1 - A repartição da utilização de lugares e edifícios públicos, de salas de espectáculos e de outros recintos de normal acesso públicos é feita pela câmara municipal, mediante sorteio, quando se verifique concorrência e não seja possível acordo entre os intervenientes.

2 - Para o sorteio previsto neste artigo são convocados os representantes dos partidos políticos e dos grupos de cidadãos eleitores.

3 - Os interessados podem acordar na utilização em comum ou na troca dos locais cujo uso lhes tenha sido atribuído.

I – A solução do sorteio já há muito que vinha sendo preconizada pela CNE. Nesse sentido compulse-se a deliberação de 9/12/82, tirada em eleições autárquicas, segundo a qual os Presidentes das Câmaras devem promover o sorteio das salas de espectáculo entre os candidatos que pretendam a sua utilização para o mesmo dia e hora, *não relevando*, nesta matéria, a *prioridade da entrada de pedidos*.

Em 1995 a Comissão, em deliberação de 19 de Setembro, reiterou este entendimento e precisou que “o sorteio terá aplicação às reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público requeridos até ao momento em que o Governador Civil (leia-se CM), ouve os mandatários das listas”.

II – Segundo doutrina fixada no Acórdão do TC nº 23/86, atrás citado na nota III ao artº 62º, as trocas não têm de ser homologadas ou ratificadas por qualquer agente da administração eleitoral, impondo-se, contudo, a comunicação a tais autoridades, sobretudo no caso de utilização de salas de espectáculo e recintos públicos, de molde a habilitar o Governador Civil/Representante da República (leia-se, neste caso, a CM) a tomar as diligências referidas no artº 59º (leia-se artº 65º) no tocante aos edifícios públicos e também porque a comunicação decorre da obrigatoriedade do aviso imposto pelo artº 2º nº 2 do Decreto-Lei nº 406/74 (cfr. também Acórdão do TC nº 19/86, publicado no DR II Série de 24.4.86, que faz breve alusão ao assunto).

III – Ainda sobre utilização em comum ou troca ver notas III a VII ao artº 62º.

Artigo 69º **Arrendamento**

1 - A partir da data da publicação do decreto que convocar o referendo até 20 dias após a sua realização, os arrendatários de prédios urbanos podem, por qualquer meio, incluindo a sublocação por valor não excedente ao da renda, destiná-los à preparação e realização da respectiva campanha, seja qual for o fim do arrendamento e independentemente de disposição em contrário do respectivo contrato.

2 - Os arrendatários, os partidos políticos e os grupos de cidadãos eleitores são solidariamente responsáveis pelos prejuízos causados decorrentes da utilização prevista no número anterior.

Artigo 70º **Instalação de telefones**

1 - Os partidos políticos e os grupos de cidadãos eleitores têm direito à instalação gratuita de um telefone por cada município em que realizem actividades de campanha.

2 - A instalação de telefones pode ser requerida a partir da data de convocação do referendo e deve ser efectuada no prazo de cinco dias a contar do requerimento.

Salvo melhor opinião, devia adaptar-se a redacção inscrita na lei eleitoral da AR sobre idêntico assunto (artº 73º nº 2 Lei nº 14/79) e, portanto, a data para requerer o equipamento telefónico se despoletar a partir do prazo para entrega das declarações e inscrições a que se referem os artºs 40º e 41º nº 1 do presente diploma legal.

A verdade, porém, e conforme dispõe a lei de forma inequívoca, é que a instalação de telefones deve ser efectuada no prazo de cinco dias a contar do requerimento, o qual pode ser feito a partir da data da convocação do referendo.

SECÇÃO IV Financiamento da campanha

I – Desde a publicação da Lei nº 72/93, de 30 de Novembro, sobre o “Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais”, actualmente substituída pela Lei nº 19/2003, de 20 de Junho, fora revogado, em todas as leis eleitorais, o articulado constante dos capítulos respectivos dedicados às contas de campanha, solução bem acolhida por todos os intervenientes e entidades com competência na matéria, na medida em que se uniformizava um conjunto de princípios, regras e procedimentos, o que em si mesmo era também garante de uma maior transparência do processo de financiamento.

Surpreendentemente, a lei orgânica do regime do referendo veio repor, no seu seio, uma secção consagrada às finanças da campanha, não se descortinando o porquê deste recuo, já que não se encontram regras específicas que justifiquem tal opção, antes se confinando a remeter para as regras atinentes ao financiamento das campanhas para a AR.

II – Mais surpreendente é que no tocante à entidade que aprecia e fiscaliza as contas, a reforma do financiamento operada com a Lei 19/2003 não tenha atingido o regime do financiamento das campanhas para o referendo (nacional e local). Significa isto dizer que enquanto tal situação não for revista pelo legislador, a competência para a fiscalização e apreciação das contas dos referendos pertence à CNE e não ao Tribunal Constitucional, coadjuvado pela Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (v. artºs 23º e 24º da Lei nº 19/2003 e Lei Orgânica nº 2/2005, de 10 de Janeiro)

III – Para colmatar tal lapso, parece de toda a conveniência a CNE ter em consideração, aquando da análise das referidas contas, as regras e os procedimentos já aprovados e implementados pela mencionada Entidade, nomeadamente no que se refere à apresentação das despesas de campanha.

IV – Cfr. artº 15º e seguintes da Lei nº 19/2003, que se aplicam às contas de campanha atinentes ao instituto do referendo nacional.

Artigo 71º Receitas da campanha

1 - O financiamento das campanhas subordina-se, com as necessárias adaptações, aos princípios e regras do financiamento das campanhas eleitorais para a Assembleia da República, excepto no que toca às subvenções públicas.

2 - Os grupos de cidadãos eleitores sujeitam-se a regime equivalente aos dos partidos políticos, com as necessárias adaptações.

I – A autenticidade do processo eleitoral e referendário passa por uma rigorosa transparência e fiscalização das contas eleitorais.

E foi esse, sem dúvida, o espírito do legislador, ao incluir tal matéria nos princípios gerais de direito eleitoral, a par com a liberdade de propaganda, da igualdade

de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas e da imparcialidade das entidades públicas perante as mesmas (cfr. artº 113º nº 3 alínea d) da CRP).

II – A subordinação do financiamento da campanha para o referendo aos princípios e regras estabelecidos para a eleição da AR não parece ser a solução mais acertada, por estar construída em função do número de candidatos apresentados por cada partido ou coligação concorrente, realidade esta inaplicável ao regime do referendo. Dada a omissão de regras próprias para as contas de campanha relativas ao referendo, seria aceitável a remissão para a eleição do PR, que aponta para montantes fixos.

III – O financiamento das campanhas diz respeito apenas às verbas recebidas e despendidas pelos intervenientes.

Quanto aos aspectos financeiros provenientes dos encargos suportados pelo Estado decorrentes da preparação e realização dos actos referendários, ver capítulo VII do presente diploma.

IV – Os partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores não têm direito a subvenção estatal para a realização da campanha.

V – São receitas admissíveis na campanha para o referendo, por aplicação do artº 16º da Lei nº 19/2003, de 20 de Junho:

- a **contribuição de partidos políticos**: certificada por documentos emitidos pelos órgãos competentes, com identificação daquele que as prestou;

- o **produto de actividades de angariação de fundos para a campanha**, tendo como limite máximo por doador 60 smn e devendo ser obrigatoriamente titulados por cheque ou outro meio bancário que identifique o montante e a sua origem.

De ressaltar que se encontram **proibidos os donativos anónimos** e os **donativos de pessoas colectivas**.

VI – V. artºs 15º e 16º da Lei nº 19/2003 e ainda no domínio do ilícito o artº 237º da presente lei.

Artigo 72º **Despesas da campanha**

1 - O regime das despesas de campanha dos partidos e dos grupos de cidadãos eleitores é, com as necessárias adaptações, o das despesas em campanhas eleitorais para a Assembleia da República, incluindo o respeitante aos limites de despesas efectuadas por cada partido ou grupo de cidadãos eleitores.

2 - As despesas da campanha são satisfeitas pelos partidos ou grupos de cidadãos eleitores que as hajam originado ou que pelas mesmas tenham assumido a responsabilidade.

I – A igualdade de oportunidades dos intervenientes é garantida, entre outras disposições, por um limite legal à realização de despesas, limite esse que vem impor, por outro lado, uma moderação nos gastos eleitorais.

II – Ver nota II ao artº 71º.

Tendo presente que o regime aplicável às contas de campanha para o referendo é o consignado para a eleição da AR, foi tomada pela CNE enquanto entidade responsável pela sua apreciação, em 05.05.98, a seguinte deliberação:

“O limite máximo de despesas efectuadas por cada partido ou grupo de cidadãos eleitores em campanhas para o referendo é o correspondente ao limite máximo possível numa campanha eleitoral para a Assembleia da República, ou seja, o caso de um partido político concorrer a todos os círculos eleitorais e, para além dos candidatos efectivos, apresentar o número máximo de candidatos suplentes permitido por lei (actualmente 60 salários mínimos mensais nacionais a multiplicar por 328 – quando os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, também, sejam chamados a pronunciar-se no referendo – ou por 320 – quando apenas possam votar os cidadãos portugueses recenseados no território nacional...”. (cfr. art 20º nº 1 b) Lei nº 19/2003).

Significa isto que o limite máximo admissível de despesas pode ascender a 7.409.280 €, o que em nada abona o espírito de contenção que presidiu à feitura da Lei nº 19/2003.

III – Nos termos do artº 19º nº 1 da Lei nº 19/2003, aplicável ao regime do referendo, «Consideram-se despesas de campanha as efectuadas pelas candidaturas, com intuito ou benefício eleitoral, dentro dos seis meses imediatamente anteriores à data do acto eleitoral respectivo». (v. nota VI ao artº 47º)

Nesse sentido, a prestação de contas é extensível aos partidos e grupos que, após entrega da declaração e/ou inscrição, venham a abandonar a intervenção no processo referendário.

IV – Segundo o disposto nos nºs 1 e 2 do atrás referido artº 19º, as despesas de campanha eleitoral são discriminadas por categorias, com a junção de documento certificativo em relação a cada acto de despesa, com excepção das despesas de montante inferior a um salário mínimo mensal nacional [o salário mínimo fixado para o ano de 2006 cifra-se em 385,90 €] e desde que, durante os 6 meses, estas não ultrapassem o valor global de 2% dos limites fixados para as despesas de campanha.

V – Quando o processo do referendo venha a decorrer em dois anos económicos e, por consequência, ficarem as despesas aferidas a dois montantes diferentes de salários mínimos nacionais, há que aplicar a respectiva proporção para determinar o valor do limite máximo admissível de despesas.

VI – Ver artº 238º (infracção financeira).

Artigo 73º **Responsabilidade pelas contas**

Os partidos políticos e os grupos de cidadãos eleitores são responsáveis pela elaboração e apresentação das contas da respectiva campanha.

A responsabilidade pela elaboração e apresentação das contas cabe aos parti-

dos políticos e à comissão executiva de cada um dos grupos de cidadãos eleitores (a entidade designada pelos mandatários do grupo de cidadãos para os efeitos de responsabilidade e de representação previstos na lei – artºs 39º nº 2, 41º nº 5 e 19º).

Artigo 74º **Prestação das contas**

No prazo máximo de 90 dias a partir da proclamação oficial dos resultados, cada partido ou cada grupo de cidadãos eleitores presta contas discriminadas da sua campanha à Comissão Nacional de Eleições.

I – Segundo entendimento da CNE, expresso em 01.03.94, as contas devem ser apresentadas no prazo máximo de 90 dias a contar da publicação dos resultados no Diário da República (data da distribuição).

II – Tendo em atenção o estipulado legalmente para a apresentação das contas de campanha para a eleição da AR e a sua aplicação, com as necessárias adaptações, ao regime das campanhas referendárias, deverão ser observadas as seguintes regras: (cfr. parecer aprovado pela CNE na sessão plenária de 21 de Novembro de 2006)

- as receitas e despesas da campanha do referendo constam de **conta própria** restrita à respectiva campanha;

- A **conta da campanha** obedece às seguintes regras contabilísticas:

• Possuir contabilidade organizada, de modo que seja possível conhecer a situação financeira e verificar o cumprimento das obrigações previstas na lei;

• A organização contabilística rege-se pelos princípios aplicáveis ao POC (Plano Oficial de Contas), com as devidas adaptações;

• Discriminação das receitas;

• Discriminação das despesas;

• Discriminação das operações de capital referente a créditos e devedores e credores;

• Em anexo à contabilidade, devem constar: os extractos bancários de movimentos das contas e a lista discriminada das receitas decorrentes do produto da actividade de angariação de fundos, com identificação do tipo de actividade e data de realização;

- À conta da campanha corresponde **conta bancária** especificamente constituída para o efeito, onde são depositadas as respectivas receitas e movimentadas todas as despesas relativas à campanha.

III – V. artº 239º (ilícito).

Artigo 75º **Apreciação das contas**

1 - A Comissão Nacional de Eleições aprecia, no prazo de 90 dias, a legalidade das receitas e despesas e a regularidade das contas e publica a sua apreciação no Diário da República.

2 - Se a Comissão Nacional de Eleições verificar qualquer irregularidade nas contas, notifica o partido ou o representante do grupo de cidadãos para apresentar novas contas, devidamente regularizadas, no prazo de 15 dias.

3 - Subsistindo nas novas contas apresentadas irregularidades insusceptíveis de suprimento imediato, a Comissão Nacional de Eleições remete-as ao Tribunal de Contas, a fim de que sobre elas se pronuncie, no prazo de 30 dias, com publicação da respectiva decisão no *Diário da República*.

I – Ao continuar a cometer à CNE a função de averiguar a conformidade das receitas e despesas compulsando para o efeito tão só os documentos que lhe apresentam, reserva-se esta entidade a um papel meramente simbólico, que se sabe à partida não ter qualquer poder de controle ou de fiscalização sobre a veracidade da origem das receitas ou seu destino.

II – Com vista à autenticidade e transparência do processo é exigido à CNE a publicação, com um âmbito nacional, das contas de campanha através do *DR*.

III – Aspecto inovador relativamente ao consignado na Lei nº 19/2003 é o facto de, subsistindo, nas novas contas apresentadas, irregularidades insusceptíveis de suprimento imediato, a Comissão as remeter ao Tribunal de Contas a fim de que sobre elas se pronuncie, no prazo de 30 dias, com publicação da respectiva decisão no *DR*.

IV – As infracções relativas ao financiamento das campanhas para o referendo (percepção de receitas ilícitas, não discriminação e não comprovação das receitas ou despesas e não prestação das contas nos termos da lei), e respectiva cominação estão previstas na presente lei – artºs 237º a 239º – que impõe a aplicação de coimas, a cargo da CNE, com recurso para a Secção Criminal do Supremo Tribunal de Justiça.

CAPÍTULO III

Organização do processo de votação

SECÇÃO I

Assembleias de voto

DIVISÃO I

Organização das assembleias de voto

Artigo 76º

Âmbito das assembleias de voto

1 - A cada freguesia corresponde uma assembleia de voto.

2 - As assembleias de voto das freguesias com um número de eleitores sensivelmente superior a 1000 são divididas em secções de voto, de modo que o número de eleitores de cada uma não ultrapasse sensivelmente esse número.

Adopta-se, neste artigo, solução idêntica à contemplada nas restantes leis eleitorais desde 1995. Aliás, esta evolução legislativa teve o seu início com a anterior lei orgânica do referendo (Lei nº 45/91, de 3 de Agosto).

Na verdade, o aumento de 800 para 1000 do nº de eleitores por secção de voto há muito que se impunha. Com efeito a crescente dificuldade em preencher as mais de 12.000 mesas eleitorais (são necessários cerca de 60.000 eleitores) apesar da obrigatoriedade do desempenho de funções de membro de mesa e da sua remuneração, bem como a aparente fixação do nível da abstenção acima dos 25% aconselhava a esse aumento. De notar que estas alterações na legislação eleitoral e na lei orgânica do regime do referendo precedem a alteração na lei do recenseamento eleitoral, que veio corroborar tal opção (v. artº 52º nº 2 da Lei nº 13/99, de 22 de Março – novo regime jurídico do R.E.) que, salvo melhor opinião, poderá ainda ser ampliada para a casa dos 1500 eleitores sem prejuízo do normal decurso do processo de votação.

Artigo 77º **Determinação das assembleias de voto**

1 - Até ao 30º dia anterior ao do referendo, o presidente da câmara municipal determina o desdobramento em secções de voto, quando necessário, da assembleia de voto de cada freguesia, comunicando-o imediatamente à correspondente junta de freguesia.

2 - Da decisão do presidente da câmara cabe recurso para o governador civil ou para o *ministro da República*, consoante os casos.

3 - O recurso é interposto no prazo de dois dias após a afixação do edital, pelo presidente da junta de freguesia ou por 10 eleitores pertencentes à assembleia de voto em causa, e é decidido em igual prazo, e a decisão é imediatamente notificada ao recorrente.

4 - Da decisão do governador civil ou do *ministro da República* cabe recurso, a interpor no prazo de um dia, para o Tribunal Constitucional, que decide em plenário em igual prazo.

I – O nº 1 tem nova redacção dada pela Lei Orgânica nº 4/2005, de 8 de Setembro, vindo encurtar o prazo para o Presidente da CM determinar os desdobramentos das assembleias de voto.

II – Decorrente da sexta revisão constitucional (Lei Constitucional nº 1/2004, de 24 de Julho), a expressão «Ministro da República» foi substituída por «Representante da República».

III – As comunicações (feitas normalmente por edital) referidas no nº 1 devem indicar os locais de funcionamento das assembleias ou secções de voto (v. Acórdão do TC nº 266/85, DR II Série de 21.3.86).

Refira-se aqui que este como todos os actos administrativos preparatórios das eleições, bem como os actos do contencioso eleitoral, são susceptíveis de recurso para o Tribunal Constitucional (artº 8º f) e artº 102º -B da Lei nº 28/82, alínea e artigo introduzidos pela Lei nº 85/89, de 7 de Setembro).

Isso mesmo foi, pela primeira vez, expressamente previsto no nº4 deste artigo, na sequência do que já previa a anterior Lei nº 45/91 (v. artº 70º nº5).

Artigo 78º **Local de funcionamento**

1 - As assembleias de voto reúnem-se em edifícios públicos, de preferência escolas ou sedes de câmaras municipais ou de juntas de freguesia que ofereçam as indispensáveis condições de acesso e segurança.

2 - Na falta de edifícios públicos adequados, são requisitados para o efeito edifícios particulares.

I – A afectação de edifícios escolares é regulada por despacho conjunto dos Ministérios da Administração Interna, da Educação e da Ciência, Inovação e Ensino Superior nele se indicando as autoridades escolares a quem o governador civil ou, nas Regiões Autónomas, o Representante da República deve dirigir a solicitação e os termos e limites da utilização (cfr. p.ex. Despacho conjunto nº 103/2005, publicado no DR II Série, nº 22, de 01.02.05).

II – Note-se que na Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais – artº 69º da Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto –, o poder de requisição é da incumbência directa do Presidente da Câmara Municipal, tornando, assim, desnecessária a publicação do referido despacho, uma vez que o mesmo entra em contacto directo com as entidades, alvo de requisição.

Artigo 79º **Determinação dos locais de funcionamento**

1 - Compete ao presidente da câmara municipal determinar os locais de funcionamento das assembleias e das secções de voto, comunicando-os às correspondentes juntas de freguesia até ao 25º dia anterior ao do referendo.

2 - Até ao 23º dia anterior ao do referendo as juntas de freguesia anunciam, por editais a afixar nos lugares do estilo, os locais de funcionamento das assembleias e das secções de voto.

I – Artigo com nova redacção dada pela Lei Orgânica nº 4/2005, de 8 de Setembro.

II – Não obstante a alteração do prazo a que se alude na nota I ao artº 77º continua a inexistir uma saudável articulação dos mesmos com os *timings* previstos neste artigo, uma vez que as Câmaras Municipais podem determinar os locais de funcionamento das assembleias de voto ainda antes de decididos eventuais recursos quanto ao desdobramento das assembleias de voto.

III – Conforme nota III ao artº 77º, a escolha e definição dos locais de voto pelo Presidente da Câmara preenche o tipo de acto administrativo susceptível de reclamação e recurso. Nessa medida, terão os eleitores e interessados em geral a possibilidade de evitarem atitudes discricionárias da administração eleitoral que, por exemplo, determinem o funcionamento em locais não habituais ou inadequados aos interesses das populações.

IV – O STAPE e a CNE, correspondendo também a pedido expresso da entidade oficial responsável pela política de defesa dos deficientes, têm recomendado aos presidentes de CM que na determinação dos locais de funcionamento das assembleias eleitorais seja tida em conta a sua boa acessibilidade e a necessidade de funcionarem preferencialmente em pisos térreos de modo a que seja facilitada a votação de deficientes, idosos e doentes.

Artigo 80º **Anúncio do dia, hora e local**

1 - Até ao 15º dia anterior ao do referendo, o presidente da câmara municipal anuncia, por edital afixado nos lugares do estilo, o dia, a hora e os locais em que se reúnem as assembleias de voto.

2 - Dos editais consta também o número de inscrição no recenseamento dos eleitores correspondentes a cada assembleia de voto.

Neste artigo consagra-se o culminar do processo de definição dos locais de voto em cada freguesia. O nº 2 atende ao que se dispõe na lei do RE (v. nota ao artº 76º) que atribui um número de inscrição a cada eleitor ao qual corresponde um cartão de eleitor que lhe facilitará a localização da respectiva assembleia ou secção de voto.³³

Artigo 81º **Elementos de trabalho da mesa**

1- Até três dias antes do dia do referendo a comissão recenseadora procede à extracção de duas cópias devidamente autenticadas dos cadernos de recenseamento, confiando-os à junta de freguesia.

2 - Até dois dias antes do referendo o presidente da câmara municipal envia ao presidente da junta de freguesia os boletins de voto, um caderno destinado à acta das operações eleitorais, com termo de abertura por ele assinado e com todas as folhas por ele rubricadas, bem como os impressos e outros elementos de trabalho necessários.

3 - A junta de freguesia providencia pela entrega ao presidente da mesa de cada assembleia de voto dos elementos referidos nos números anteriores até uma hora antes da abertura da assembleia.

I – Quando houver desdobramento da assembleia de voto as cópias dos cadernos eleitorais abrangem apenas as folhas dos cadernos correspondentes aos eleitores que votam em cada secção de voto.

II – De notar que os cadernos de recenseamento devem levar em linha de conta as operações prescritas na lei do recenseamento relativas ao seu período

³³ Cfr. anotação ao artigo 71º da Lei Orgânica nº 1/2001, 14 de Agosto, *in* Lei Eleitoral dos órgãos das autarquias locais – actualizada, anotada e comentada, de **Maria de Fátima Abrantes Mendes e Jorge Miguéis**, 1ª reedição, 2005

de **inalterabilidade** (artºs 59º e 59º-A alínea g) da Lei nº 13/99, na redação dada pela Lei Orgânica nº 4/2005, de 8 de Setembro) que normalmente se inicia no 15º dia anterior ao do referendo ou no 5º dia, caso se trate de referendo convocado com menos de 55 dias de antecedência, dia em que neles é lavrado um termo de encerramento. Essas operações estão descritas no artº 57º da lei do RE e visam conferir segurança e assegurar a intocabilidade dos cadernos nas vésperas das eleições. V. nota I ao artº 110º.

III – Este artigo veio introduzir uma nova prática na concentração e entrega do material às mesas, que fica a cargo das Juntas de Freguesia, ao contrário do que sucede na maioria das leis eleitorais em que tal compete às Câmaras Municipais (v. p.ex. artºs 51º e 52º da lei eleitoral da AR - Lei nº 14/79, de 16 de Maio).

Esta solução, que se afigura inteiramente razoável ao traduzir uma maior proximidade entre quem recebe e quem entrega o material eleitoral, foi também acolhida na actual lei eleitoral para os órgãos das autarquias locais (v. artº 72º nº 5 da LO nº 1/2001).

IV – Ver artigo 104º com o qual existe uma aparente contradição no que respeita à entrega do material eleitoral às mesas das assembleias ou secções de voto.

DIVISÃO II

Mesa das assembleias de voto

Artigo 82º

Função e composição

1 - Em cada assembleia ou secção de voto há uma mesa, que promove e dirige as operações do referendo.

2 - A mesa é composta por um presidente, um vice-presidente, um secretário e dois escrutinadores.

I – Sobre as mesas das assembleias de voto a quem compete dirigir as operações de votação vejam-se os artigos 81º, 83º a 94º, 105º, 110º, 115º a 149º, 189º, 201º c), 203º, 210º, 211º, 213º a 215º, 222º, 229º, 231º e 232º.

II – As mesas são soberanas no exercício das suas funções prevalecendo as suas decisões sobre as de qualquer outro órgão da administração eleitoral, sem detrimento do direito de reclamação, protesto ou contraprotesto e ulterior recurso, se for caso disso.

Artigo 83º

Designação

Os membros das mesas das assembleias ou secções de voto são escolhidos por acordo entre os representantes dos partidos que tenham feito a declaração prevista no nº 2 do artigo 39º e dos grupos de cidadãos eleitores regularmente constituídos ou, na falta de acordo, por sorteio.

I – A solução encontrada para designação dos membros das mesas seguiu a lógica presente na generalidade das eleições, exceptuando as presidenciais em que compete ao presidente da CM essa designação, embora na prática este recorra às principais forças políticas para o preenchimento. Há, assim, uma “responsabilização” dos mais interessados no processo referendário no preenchimento das mesas.

II – Esta lei foi pioneira no tocante à figura do “representante” para tratar exclusivamente da indicação de elementos para as mesas nos termos do artº 86º.

Diferente é o delegado dos partidos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes na campanha (v. artº 95º) que actuam sobretudo no dia da votação.

Artigo 84º

Requisitos de designação dos membros das mesas

1 - Os membros de cada mesa são designados de entre os eleitores à respectiva assembleia de voto.

2 - Não podem ser designados membros da mesa os eleitores que não saibam ler e escrever português.

I – O nº 1 significa que os membros de mesa têm de ser residentes e estar inscritos no recenseamento eleitoral da freguesia onde exercem funções. Tal não impede, porém, que havendo na freguesia mais do que uma mesa de voto, um eleitor seja membro de outra mesa. O que a lei exige é, tão só, que seja eleitor da circunscrição eleitoral base – a freguesia –.

II – O nº 2 deste artigo fica aquém do que preceituava o projecto de CE (artº 173º nº 2) ao exigir a escolaridade obrigatória por parte do presidente e do secretário da mesa, solução esta já consagrada na lei eleitoral mais recente, a LEOAL – v. artº 75º nº 2 da Lei Orgânica nº 1/2001 – .

Artigo 85º

Incompatibilidades

Não podem ser designados membros de mesa de assembleia ou secção de voto:

a) O Presidente da República, os Deputados, os membros do Governo e dos governos regionais, os *ministros da República*, os governadores civis, os vice-governadores civis e os membros dos órgãos executivos das autarquias locais;

b) Os juizes de qualquer tribunal e os magistrados do Ministério Público.

I – V. nota II ao artº 77º.

II – À semelhança do que já sucedia com o artº 76º da Lei nº 45/91, esta lei orgânica reiterou uma regra inovadora no direito eleitoral português definindo de forma clara quais os cargos ou funções que impedem o exercício de funções de membro de mesa.

Há uma propositada intenção do legislador de afastar das mesas eleitores que, pela posição política que ocupam ou pelas funções independentes que desempenham, devem ser preservados da intervenção a este nível, em nome da própria dignificação das funções ou cargos que desempenham. Visa-se também evitar que os eleitores possam, de algum modo, directo ou indirecto, ser influenciados ou constringidos no exercício do seu direito de sufrágio.

Artigo 86º **Processo de designação**

1 - No 18º dia anterior ao da realização do referendo, pelas 21 horas, os representantes dos partidos e dos grupos de cidadãos eleitores, devidamente credenciados, reúnem-se para proceder à escolha dos membros das mesas das assembleias ou secções de voto da freguesia, na sede da respectiva junta.

2 - Se na reunião se não chegar a acordo, o representante de cada partido ou grupo de cidadãos eleitores interveniente propõe ao presidente da câmara municipal, até ao 15º dia anterior ao do referendo, dois eleitores por cada lugar ainda por preencher, para que de entre eles se faça a escolha através de sorteio a realizar dentro de vinte e quatro horas no edifício da câmara municipal e na presença dos representantes que a ele queiram assistir.

3 - Não tendo sido apresentadas propostas nos termos do nº 1, o presidente da câmara procede à designação por sorteio, de entre os eleitores da assembleia ou secção de voto, dos membros de mesas cujos lugares estejam ainda por preencher.

I – A indicação de uma hora e dia precisos – ao contrário do que sucede em algumas das leis eleitorais – para a realização da reunião dos representantes das forças políticas visa evitar que a escolha dos membros das mesas seja susceptível de uma indicação alheia a esses mesmos representantes, nomeadamente por parte das juntas de freguesia.

II – Nesse sentido, muitas queixas têm chegado à CNE acerca da actuação, alegadamente abusiva, do Presidente da Junta de Freguesia nas reuniões com os delegados (representantes) das candidaturas. Deve ficar claro que, no âmbito desta fase, a actuação do presidente da junta de freguesia limita-se a:

1. convocar os delegados (representantes) para a referida reunião;
2. a receber os mesmos na sede da junta de freguesia e criar as condições necessárias para a realização da reunião;
3. assistir à reunião, se assim o entender, não podendo pronunciar-se sobre a constituição das mesas;
4. comunicar a existência ou não de acordo ao presidente da câmara e, havendo acordo, afixar o edital que lhe é remetido pela câmara com os nomes dos membros da mesa escolhidos, à porta da sede da junta de freguesia.

Importa assim realçar que, no decorrer da reunião, **o presidente da junta de freguesia não tem qualquer poder de intervenção, nem sequer como moderador, já que a sua actuação é, apenas, a de mera assistência.**

III – Naturalmente que a reunião referida na norma ora em apreço só terá lugar se houver mais que uma força com representante presente. Em circunstância alguma uma só força interveniente, seja partido político, seja grupo de cidadãos – por ser a única a comparecer à reunião – pode preencher todos os lugares da(s) mesa(s) eleitoral (ais).

IV – A CNE tem entendido que o “delegado (leia-se, agora, “representante”) de força política, mesmo que não tenha apresentado cidadãos para o sorteio a que se refere o nº 2 do artº 47º (relativamente a esta lei, leia-se artº 86º, nº2), não pode ser impedido de assistir ao mesmo” (parecer de 26.09.80).

V – A actuação supletiva do presidente da Câmara (nº 3) deve, naturalmente, pautar-se por critérios de equidade e equilíbrio político.

VI – O nº 3 não refere entre que eleitores deve ser feito o sorteio. Sabendo-se que legalmente têm de ser eleitores daquela assembleia eleitoral, pode colocar-se a questão de saber se os partidos e grupos de cidadãos poderão ou não indicar nomes para o sorteio ou se se trata de mero sorteio, através dos cadernos eleitorais, entre todos os eleitores. Inclinação para a primeira hipótese, por nos parecer mais conforme com o espírito dominante no artigo.

Artigo 87º **Reclamação**

1 - Os nomes dos membros das mesas, designados pelos representantes dos partidos ou grupos de cidadãos eleitores ou por sorteio, são publicados por edital afixado no prazo de dois dias à porta da sede da junta de freguesia, podendo qualquer eleitor reclamar contra a designação perante o juiz da comarca no mesmo prazo, com fundamento em preterição de requisitos fixados na presente lei.

2 - O juiz decide a reclamação no prazo de um dia e, se a atender, procede imediatamente à escolha, comunicando-a ao presidente da câmara municipal.

O recurso para o Tribunal Constitucional, sobre a nomeação dos membros das mesas, deve ser interposto no prazo de um dia subsequente ao termo do prazo dado ao juiz para decidir a reclamação, independentemente de a mesma ter sido decidida. A falta de decisão no prazo legal tem de entender-se como um acto tácito de indeferimento, de imediato recorrível (Acórdão do TC nº 606/89, in “Acórdãos do Tribunal Constitucional, 14º volume, pág. 601).

Artigo 88º **Alvará de nomeação**

Até cinco dias antes do referendo, o presidente da câmara municipal lavra alvará de designação dos membros das mesas das assembleias ou secções de voto e participa as nomeações às juntas de freguesia respectivas e ao governador civil ou, nas Regiões Autónomas, ao ministro da República.

Os alvarás de nomeação são normalmente remetidos pelo presidente da CM para a residência dos designados (ou entregue ao representante que eventualmente tenha indicado nomes) com antecedência que permita a substituição em caso de força maior ou justa causa (artº 89º nº3).

Artigo 89º **Exercício obrigatório da função**

1 - O exercício da função de membro de mesa de assembleia ou secção de voto é obrigatório e não remunerado.

2 - São causas justificativas de impedimento:

- a) Idade superior a 65 anos;**
- b) Doença ou impossibilidade física comprovada pelo delegado de saúde municipal;**
- c) Mudança de residência para a área de outro município, comprovada pela junta de freguesia da nova residência;**
- d) Ausência no estrangeiro, devidamente comprovada;**
- e) Exercício de actividade profissional de carácter inadiável, devidamente comprovado por superior hierárquico.**

3 - A invocação de causa justificativa é feita, sempre que o eleitor o possa fazer, até três dias antes do referendo, perante o presidente da câmara municipal.

4 - No caso previsto no número anterior o presidente da câmara procede imediatamente à substituição, nomeando outro eleitor pertencente à assembleia de voto.

I – Relativamente à substituição de membros de mesa devido a impedimento, a lei não é clara quanto à questão de saber se a substituição é feita tendo em atenção o disposto no nº 2 do artº 86º (sorteio de entre nomes propostos) ou do nº3 (nomeação directa pelo Presidente da Câmara). Neste caso já nos parece que, atendendo à altura em que pode ser feita, será de aplicar o disposto no nº 3 do referido artº 86º.

II – O exercício de funções de membro de mesa é obrigatório e, não obstante o disposto no nº 1, é, a partir de 1999, remunerado, por força de instrumento legal posterior(cfr. artº 9º da Lei nº 22/99, de 21 de Abril).

Trata-se, além disso, de um dever jurídico que decorre do dever de colaboração com a administração eleitoral consagrado no nº 4 do artº 113º da CRP.

Refira-se a este propósito que a Procuradoria-Geral da República ao pronunciar-se sobre uma eventual indemnização na sequência de um acidente sofrido por um membro de mesa referiu, em conclusão, que este “enquanto desempenha as funções é um servidor do Estado, embora deste não receba qualquer remuneração pela prestação desse serviço” e que “a responsabilidade do Estado por acidente em serviço não pode ser excluída ao abrigo do disposto na alínea a) do nº 1 da base VII da Lei nº 2127, de 3 de Agosto de 1965.”

(v. Processo nº 48/81 - DR II Série de 25.8.1982).

III – Sobre esta matéria deve consultar-se a **Lei nº 22/99, de 21 de Abril** (regu-

la a criação de bolsas de agentes eleitorais e a compensação dos membros das mesas das assembleias ou secções de voto em actos eleitorais e referendários) que vem procurar resolver os graves problemas que há muito se sentiam na constituição e funcionamento das mesas, em virtude da dificuldade de recrutamento de eleitores e/ou da sua ausência no dia da eleição (v. o diploma em Legislação Complementar).

O diploma em causa, pretende dar resposta às duas questões fundamentais que, até 1999, se colocavam:

1^a - **o recrutamento de elementos suficientes para as mesas** – através da constituição, em cada freguesia, de uma bolsa de agentes eleitorais, formada por voluntários que se inscrevem junto das câmaras municipais e que são seleccionadas e escalonadas em função das suas habilitações literárias, em primeiro lugar, e em função da idade, em segundo lugar (v. artº 1º a 5º). Na falta de elementos escolhidos nos termos das leis eleitorais, a bolsa de agentes actua supletivamente para preenchimento das vagas quer na fase de designação antes do dia de votação, quer no próprio dia da eleição (v. artº 8º);

2^a - **a compensação dos membros de mesas** – atribuindo a todos eles – quer os designados pelas forças políticas, quer os nomeados pelo presidente da C.M., quer os saídos da bolsa de agentes eleitorais – uma gratificação cujo montante é igual ao valor das senhas de presença conferidas pelos membros das assembleias municipais dos municípios com mais de 40 000 eleitores (em 2006 – € 71,56).

Naturalmente que esta gratificação não deve ser atribuída quando a mesa não se constitui ou quando algum membro designado falta. Mas, evidentemente, que nos parece que se a mesa se chega a constituir e só não desempenha as suas funções por motivos alheios à sua vontade (por exemplo “boicote”) haverá lugar à atribuição da remuneração.

IV – Ver artº 229º (ilícito).

Artigo 90º **Dispensa de actividade profissional**

Os membros das mesas das assembleias ou secções de voto gozam do direito a dispensa de actividade profissional no dia da realização do referendo e no seguinte, devendo para o efeito comprovar o exercício das respectivas funções.

I – É o carácter obrigatório do exercício de membro de mesa (artº 89º) que justifica as regalias concedidas no presente artigo aos membros de mesa, entre as quais deve ser incluído o direito à retribuição efectiva.

Segundo o entendimento da Comissão Nacional de Eleições (cfr. acta nº 66, de 02.06.1998), neste caso, o legislador utilizou uma terminologia mais ampla, ou seja, concede um direito geral de dispensa de actividade profissional, não enunciando, como o faz nalgumas leis eleitorais, os efeitos que advêm dessa mesma dispensa. (v. p.ex. artº 48º nº 5 da Lei Eleitoral da AR).

II – Precise-se, contudo, que, de acordo com o entendimento da CNE, este direito apenas é reconhecido aos trabalhadores em efectividade de serviço, abran-

gendo além do direito à retribuição quaisquer outros subsídios a que o trabalhador tenha normalmente direito.

Para tal fim podem os membros de mesa oferecer como prova, o alvará de nomeação e certidão do exercício efectivo de funções.

III – No que concerne ao subsídio de almoço, que por definição exige a presença efectiva do trabalhador no serviço, têm os órgãos da administração eleitoral entendido de que também esse subsídio deve ser incluído no âmbito daquilo que a Lei define como «direitos e regalias».

IV – É interessante referir que a Lei Eleitoral para os órgãos das Autarquias Locais, mais recente, inclui ainda, em preceito similar (artº 81º da LO nº 1/2001, de 14 de Agosto) a dispensa de actividade lectiva, abrangendo, assim, não só os professores – já subentendidos pela expressão “profissional” – mas sobretudo os alunos de estabelecimentos de ensino.

V – V. artº 98º.

Artigo 91º **Constituição da mesa**

1 - A mesa das assembleias ou secções de voto não pode constituir-se antes da hora marcada para a votação nem em local diverso do que houver sido anunciado, sob pena de nulidade de todos os actos que praticar.

2 - Constituída a mesa, é afixado à porta do edifício em que estiver reunida a assembleia ou secção de voto um edital, assinado pelo presidente, contendo os nomes e os números de inscrição no recenseamento dos cidadãos que compõem a mesa, bem como o número de eleitores inscritos nessa assembleia ou secção de voto.

I – Salvo melhor opinião, o disposto no nº 1 parece ser susceptível de comportar excepções. Com efeito, pode acontecer que no decurso do processo eleitoral e/ou referendário em que estejam já definidos os locais de voto e ultrapassados os prazos de reclamações e recurso, ocorram situações de força maior ou justa causa (p.ex inundações do local de voto, corte no acesso a esse local por quaisquer situações imprevisíveis, etc), que justifiquem a transferência de local de uma ou mais assembleias eleitorais.

Havendo outros locais apropriados e devidamente apetrechados na área geográfica da freguesia não repugna admitir, em nome da defesa do direito dos eleitores de exercerem, nos dias e horas aprazados, o direito de sufrágio, que a CM designe esses locais em casos de excepção, sendo que para o efeito deve procurar o consenso das forças políticas e publicitar esses locais de forma adequada e atempada.

II – Há neste artigo uma omissão. Referimo-nos àquilo que se dispõe, por exemplo, no artº 48º nº3 da Lei nº 14/79 (lei eleitoral da AR) ao preceituar que “os membros das assembleias ou secções de voto devem estar presentes no seu local de funcionamento uma hora antes da marcada para o início das operações eleitorais, a fim de que estas possam começar à hora fixada”.

Esta omissão é, claramente, um lapso legislativo uma vez que o artigo 81º nº 3 refere que a junta de freguesia entrega ao presidente da mesa os elementos de trabalho necessários **até uma hora antes da abertura da assembleia**, mas muito principalmente porque o artigo 231º, inserido no capítulo do ilícito de mera ordenação social manda punir com coima “o membro de mesa de assembleia de voto que não se apresentar no local de funcionamento até uma hora antes da hora marcada para o início das operações...”.

III – É, aliás, nessa hora que antecede o início da votação que os membros de mesa distribuem entre si as funções, verificam a existência do material eleitoral (impresos, actas, boletins de voto, votos antecipados, urna, câmara de voto etc.), preparam a recepção dos eleitores, travam conhecimento com os delegados das forças políticas intervenientes, que para o efeito devem exhibir a respectiva credencial, etc. etc. Em suma, praticam os actos necessários para que às 8 horas as operações de votação se iniciem.

IV – V. artigo 231º.

Artigo 92º **Substituições**

1 - Se uma hora após a marcada para a abertura da assembleia ou secção de voto não tiver sido possível constituir a mesa por não estarem presentes os membros indispensáveis ao seu funcionamento, o presidente da junta de freguesia, mediante acordo da maioria dos delegados presentes, designa os substitutos dos membros ausentes de entre eleitores pertencentes a essa assembleia ou secção de voto.

2 - Se, apesar de constituída a mesa, se verificar a falta de um dos seus membros, o presidente substitui-o por qualquer eleitor pertencente à assembleia ou secção de voto, mediante acordo da maioria dos restantes membros da mesa e dos delegados dos partidos e dos grupos de cidadãos que estiverem presentes.

3 - Substituídos os faltosos ficam sem efeito as respectivas nomeações, e os seus nomes são comunicados pelo presidente da mesa ao presidente da câmara municipal.

I – A solução de substituição dos membros ausentes segue a orientação da lei eleitoral da AR (artº 48º nº4) indo, porém, mais longe ao impor ao presidente da mesa a substituição dos membros faltosos mesmo que a mesa tenha o nº mínimo de elementos indispensável para funcionar (3) (v. artº 94º).

Outra novidade em termos de legislação eleitoral é a obrigação imposta ao presidente da mesa de comunicar ao presidente da Câmara o nome dos membros faltosos (artºs 210º e 229º).

II – O regime de substituições ora previsto não exclui, no dia da votação, o recurso último à bolsa de agentes eleitorais para preenchimento das vagas (artº 8º da Lei nº 22/99).

Artigo 93º **Permanência da mesa**

1 - A mesa, uma vez constituída, não pode ser alterada, salvo caso de força maior.

2 - Da alteração da mesa e das suas razões é dada publicidade através de edital afixado imediatamente à porta do edifício onde funcionar a assembleia ou secção de voto.

Se por qualquer motivo a mesa, durante o seu funcionamento, ficar reduzida a dois elementos as operações eleitorais devem suspender-se de imediato só se reatando com a presença de um mínimo de três elementos (“quorum”).

A interrupção de funcionamento da assembleia eleitoral, embora não prevista em casos como este, não deve exceder três horas, analogicamente com o que sucede em caso de interrupção das operações (artº 119º).

Ver a este propósito o artº 257º do projecto de Código Eleitoral.

Artigo 94º **Quorum**

Durante as operações de votação é obrigatória a presença da maioria dos membros da mesa, incluindo a do presidente ou a do vice-presidente.

O “quorum” é de 3 elementos, obrigando este artigo a que um deles seja o presidente ou vice-presidente.

DIVISÃO III **Delegados dos partidos e grupos de cidadãos eleitores**

Artigo 95º **Direito de designação de delegados**

1 - Cada partido que tenha feito a declaração prevista no nº 2 do artigo 39º e cada grupo de cidadãos interveniente no referendo têm o direito de designar um delegado efectivo e outro suplente para cada assembleia ou secção de voto.

2 - Os delegados podem ser designados para uma assembleia ou secção de voto diferente daquela em que estiverem inscritos como eleitores.

3 - A falta de designação ou de comparência de qualquer delegado não afecta a regularidade das operações.

I – Sobre a intervenção dos delegados dos partidos e grupos de cidadãos, ver os artigos 96º a 98º, 115º nº 2, 123º, 129º nº 11, 130º nº 4, 131º, 143º, 152º, 215º e 216º.

II – O nº 2 tem em vista assegurar a eficaz fiscalização das operações do referendo sendo, aliás, “praxis” institucionalizada a nomeação de delegados para exercerem funções junto de mais do que uma assembleia ou secção de voto.

Além disso, qualquer eleitor pode ser delegado uma vez que não se exige que saiba ler e escrever (embora tal seja, na prática, imprescindível). Não se exige também que esteja inscrito na freguesia onde vai exercer funções e, finalmente, não se consagram incompatibilidades especiais.

III – Os delegados, no exercício das suas funções, não podem exibir elementos de propaganda que possam violar o disposto no artº 133º (v. nota III a esse artigo).

IV – O nº 3 significa a não obrigatoriedade da indicação de delegados .

Artigo 96º **Processo de designação**

1 - Até ao 5º dia anterior ao da realização do referendo, os partidos e grupos de cidadãos eleitores indicam, por escrito, ao presidente da câmara municipal os delegados correspondentes às diversas assembleias ou secções de voto e apresentam-lhe, para assinatura e autenticação, as respectivas credenciais.

2 - Da credencial, de modelo anexo à presente lei, constam o nome, o número de inscrição no recenseamento, o número e a data do bilhete de identidade do delegado, o partido ou grupo que representa e a assembleia ou secção de voto para que é designado.

I – Esta lei optou, ao contrário das leis eleitorais, e com excepção da lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais, pela possibilidade de nomeação de delegados até muito perto do dia da votação, facultando assim uma maior facilidade na fiscalização das operações finais do referendo: a votação e o apuramento dos resultados.

Há, pois, uma nítida distinção entre os **representantes** dos partidos e grupos de cidadãos, que começam a actuar bem cedo – já durante a campanha eleitoral – e prolongam a sua acção até ao final do processo de referendo e os **delegados** dessas mesmas forças que parecem restringir a sua acção às operações de votação e apuramento parcial.

Sobre a intervenção dos representantes dos partidos e grupos vejam-se os artigos 20º, 62º, 68º, 83º, 86º, 87º, 120º, 152º e 164º.

II – É o STAPE a entidade que usualmente fornece às CM um modelo de credencial único para todos os actos eleitorais em que estas intervêm e que pode ser requisitado pelas forças políticas.

Naturalmente que tal circunstância não invalida que essas forças produzam os seus próprios modelos de credencial, dentro dos parâmetros legais, que apresentem para autenticação à CM.

Artigo 97º **Poderes dos delegados**

1 - Os delegados dos partidos e grupos de cidadãos eleitores têm os seguintes poderes:

- a) Ocupar os lugares mais próximos da mesa da assembleia ou secção de voto, de modo a poderem fiscalizar todas as operações de votação;
 - b) Consultar a todo o momento as cópias dos cadernos de recenseamento eleitoral utilizadas pela mesa da assembleia ou secção de voto;
 - c) Ser ouvidos e esclarecidos acerca de todas as questões suscitadas durante o funcionamento da assembleia ou secção de voto, quer na fase de votação quer na fase de apuramento;
 - d) Apresentar, oralmente ou por escrito, reclamações, protestos ou contraprotostos relativos às operações de voto;
 - e) Assinar a acta e rubricar, selar e lacrar todos os documentos respeitantes às operações de voto;
 - f) Obter certidões das operações de votação e apuramento.
- 2 - Os delegados dos partidos e grupos de cidadãos eleitores não podem ser designados para substituir membros da mesa faltosos.**

I – Muito embora cada delegado possa ter o seu suplente, é evidente que na assembleia eleitoral só é permitida a presença de um deles, admitindo-se apenas que nos curtos momentos da passagem de testemunho possam os dois permanecer na assembleia.

II – Os delegados muito embora representem os partidos e grupos de cidadãos, não devem no exercício das suas funções no interior da assembleia eleitoral exhibir emblemas, “crachás”, autocolantes ou outros elementos que indiciem a força que representam ou a opção que perfilham, tendo em atenção o disposto no artº 133º.

Nesse sentido se tem pronunciado a CNE (deliberação de 5.08.80).

III – O nº 2 cuja justeza, no plano dos princípios, se não questiona poderá em nossa opinião, gerar dificuldades na constituição das mesas. A experiência anterior revelou que foi a disponibilidade dos delegados das listas para integrar as mesas que permitiu, num número não desprezível de casos, a sua constituição e funcionamento.

Não se pretendendo, à partida, defender solução contrária, parece que numa situação limite, em que se corra o risco de não funcionamento da mesa – e, em consequência, se gere a impossibilidade de os eleitores exercerem o seu direito de sufrágio e terem de regressar à assembleia de voto uma semana depois – pareceria preferível na falta de outros elementos recorrer aos delegados de lista, tanto mais que também os membros de mesa são, como os delegados, indicados em primeira linha pelos partidos políticos e outras forças. Para tal os delegados renunciariam por escrito ao exercício das funções originárias, sendo a sua declaração apenas à acta das operações do referendo.

Assim o entende a Comissão Nacional de Eleições, no parecer aprovado em 02.06.2004, de que se transcreve a parte que interessa, transponível que é para o processo referendário:

(...)

“No que concerne à inclusão de delegados das listas ou seus substitutos nas mesas, continua a não estar em causa a incompatibilidade ou impedimento entre a filiação a uma candidatura e a qualidade de membro da mesa, o que deter-

mina que **um delegado de uma candidatura ou um seu substituto possa ser designado para integrar uma mesa**, mas existe irrecusável **incompatibilidade objectiva entre os cargos**, pelo que, sendo nomeado para integrar uma mesa um delegado de uma candidatura ou um seu substituto, deve ser admitida a sua substituição (se a candidatura respectiva o requerer) em tempo útil mínimo imediato ao conhecimento do facto e com prejuízo dos prazos normais previstos nas leis, como forma de garantir a igualdade de oportunidades das candidaturas" (...)

IV – Refira-se a este propósito que no primeiro referendo realizado em Portugal (28.06.98) e bem assim no acto eleitoral do Parlamento Europeu de 1994 a insuficiência de membros de mesa no próprio dia da votação, determinou, por um lado, que um elevado nº de mesas funcionasse com o mínimo de elementos e, por outro lado, que houvesse necessidade de agregar mesas que funcionassem no mesmo local, situação tecnicamente ilegal mas inevitável para assegurar um direito maior, qual seja o exercício efectivo do direito de sufrágio.

V – Os delegados podem, através dos respectivos partidos políticos ou grupos de cidadãos eleitores, obter uma cópia ou fotocópia dos cadernos eleitorais (artº 29º nº 1 d) da Lei nº 13/99 – lei do recenseamento eleitoral).

A transparência do acto eleitoral parece exigir que todos os delegados, além do direito consignado na alínea b) do nº 1, possam possuir cópias dos cadernos eleitorais para cabal acompanhamento da votação e apuramento.

VI – Nas últimas eleições para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (17 Outubro 2004), a Comissão Nacional de Eleições tomou conhecimento, no próprio dia da votação, de que o Presidente de uma determinada assembleia de voto estaria a impedir o delegado de uma força concorrente de exercer os direitos de fiscalização conferidos pelo artº 51º do DL nº 267/80, de 8 de Agosto (artº 88º da presente lei), proibindo-o, nomeadamente, de tomar notas na fotocópia que o mesmo possuía do caderno eleitoral respeitante à mencionada secção de voto e de o mesmo estar nas proximidades da mesa com “papel e caneta”.

Na medida em que tal actuação não tinha qualquer fundamento legal, foi deliberado pelo plenário chamar, desde logo, a atenção do referido presidente de mesa de que é lícito aos partidos concorrentes obterem as cópias dos cadernos eleitorais, conforme dispõe o artigo 29º nº 1 alínea c) da Lei do Recenseamento e ainda os artºs 51º e 53º nº 4 da Lei Eleitoral para a ALRAA (leia-se artº 97º da LORR), e nas mesmas fazerem as anotações que tiverem por convenientes.

Esta deliberação tem, naturalmente, aplicação a qualquer acto eleitoral e/ou referendário.

VII – V. artºs 215º, 216º e 217º.

Artigo 98º

Imunidades e direitos

1 - Os delegados não podem ser detidos durante o funcionamento da assembleia ou secção de voto a não ser por crime punível com pena de prisão superior a três anos e em flagrante delito.

2 - Os delegados gozam do direito consignado no artigo 90º.

O nº 2 consagra a dispensa de actividade profissional no dia da realização do referendo e no dia seguinte.

Ver notas ao artº 90º.

SECÇÃO II Boletins de voto

Artigo 99º Características fundamentais

1 - Os boletins de voto são impressos em papel liso e não transparente.

2 - Os boletins de voto são de forma rectangular, com a dimensão apropriada para neles caberem, impressas em letra facilmente legível, as perguntas submetidas ao eleitorado.

Os boletins de voto são impressos em papel de fabrico especial, com uma opacidade de cerca de 100% e é fornecido à IN/CM pelo STAPE.

A dimensão dos boletins de voto vai variar em função do nº de perguntas a submeter aos eleitores.

Artigo 100º Elementos integrantes

1 - Em cada boletim de voto são dispostas, umas abaixo das outras, as perguntas submetidas ao eleitorado.

2 - Na linha correspondente à última frase de cada pergunta figuram dois quadrados, um encimado pela inscrição da palavra «Sim» e outro pela inscrição da palavra «Não», para efeito de o eleitor assinalar a resposta que prefere.

O nº 1 parece pressupor que o escalonamento aí referido se refere a perguntas feitas **sobre a mesma matéria** (artº6º).

Com efeito, se houver a possibilidade de simultaneidade de referendos sobre matérias diversas, parece que terá de haver **um boletim de voto para cada matéria**, independentemente do número de perguntas. Outra não pode ser a solução em função da clareza dos referendos e da necessidade de assegurar uma atitude consciente e esclarecida por parte dos eleitores.

Artigo 101º Cor dos boletins de voto

Os boletins de voto são de cor branca.

I – A eventual possibilidade de realização de referendos simultâneos deveria ter determinado que os boletins de voto pudessem ser em cores diferentes, con-

soante as matérias sujeitas a referendo. É essa a forma ideal para o melhor esclarecimento dos eleitores.

Aliás, isso mesmo está previsto em caso de simultaneidade de eleições (veja-se, p.ex., artº 11º da Lei nº 14/87, de 29 de Abril – Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu).

II – Sendo aplicáveis supletivamente ao regime do referendo, em tudo o que não estiver expressamente estatuído, as disposições da Lei Eleitoral para a Assembleia da República, no caso de também serem chamados a pronunciar-se os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, o boletim de voto ser-lhes-á remetido, por intermédio do STAPE, por via postal, a fim de o voto ser exercido por correspondência. (Cfr. artº 254º)

Artigo 102º **Composição e impressão**

A composição e a impressão dos boletins de voto são efectuadas pela Imprensa Nacional - Casa da Moeda, E.P..

Assim que prontos na IN/CM os boletins de voto devidamente loteados em pacotes fechados seguem, através do STAPE/MAI, para os Governadores Cívicos/ Representantes da República e daí para as Câmaras Municipais, competindo a estas a sua distribuição às Juntas de Freguesia (artº 81º nº2) juntamente com o restante material destinado às operações de votação e apuramento. As JF distribuirão os boletins e restante material aos presidentes das mesas (artº 81º nº 3).

Ver artigos 101º e 104º.

Artigo 103º **Envio dos boletins de voto às câmaras municipais**

O Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral providencia o envio dos boletins de voto às câmaras municipais, através dos governadores cívicos ou dos *ministros da República*, consoante os casos.

I – V. nota II ao artº 77º.

II – Em complemento do já referido na anotação feita ao artigo anterior, o STAPE encarrega-se de toda a operação logística de remessa e das respectivas condições de segurança que são assumidas pelas forças de segurança.

Artigo 104º **Distribuição dos boletins de voto**

1 - Compete aos presidentes e aos vereadores das câmaras municipais proceder à distribuição dos boletins de voto pelas assembleias de voto.

2 - A cada assembleia de voto são remetidos, em sobrescrito fechado e lacrado, boletins de voto em número igual ao dos correspondentes eleitores mais 10%.

3 - O presidente e os vereadores da câmara municipal prestam contas ao governador civil ou ao *ministro da República*, consoante os casos, dos boletins de voto que tiverem recebido.

I – V. nota II ao artº 77º.

II – O nº 1 deste artigo parece estar em contradição com o disposto no artº 81º nºs 2 e 3, que obriga as CM da incumbência de entregarem às JF o material eleitoral e de estas, por seu turno, o entregarem às mesas das assembleias de voto.

Perante esta aparente contradição afigura-se dever prevalecer a metodologia apontada no artº 81º, face ao valor sistemático da norma.

III – Esta lei fixa em 10% o excesso de boletins de voto relativamente ao número de eleitores inscritos. As restantes leis eleitorais, à excepção da ALRAA e LEOAL, ainda consagram um excesso de 20% que desde há muito se afigura exagerado, face à fixação do nível de abstenção acima de 25% e à habituação e experiência que os eleitores entretanto adquiriram e que faz com que cada vez com menor frequência deteriorem ou inutilizem os boletins que lhes são entregues.

IV – V. artº 213º.

Artigo 105º

Devolução dos boletins de voto não utilizados ou inutilizados

No dia seguinte ao da realização do referendo o presidente de cada assembleia de voto devolve ao presidente da câmara municipal os boletins de voto não utilizados ou inutilizados pelos eleitores.

Conjugando o preceituado no nº 3 do artigo anterior e o presente, pretendeu de facto o legislador assegurar um controlo efectivo da circulação dos boletins de voto e a sua não apropriação indevida ou, até mesmo, o seu descaminho.

CAPÍTULO IV

Votação

SECÇÃO I

Data da realização do referendo

Artigo 106º

Dia da realização do referendo

1 - O referendo realiza-se no mesmo dia em todo o território nacional, sem prejuízo do disposto no artigo 122º.

2 - O referendo só pode realizar-se em domingo ou dia de feriado nacional.

I – V. artºs 115º nº1, 118º e 121º nº 1.

II – No dia da eleição é **proibido o exercício da caça** nos termos do nº 4 do artº 89º do Decreto-Lei nº 201/2005, de 24 de Novembro.

III – Tem-se permanentemente ventilado a necessidade de as assembleias eleitorais do território nacional iniciarem os seus trabalhos simultaneamente, o que obrigaria a que nos Açores elas abrissem às 07.00 horas e encerrassem às 18.00 horas locais, dada a diferença horária existente.

Tal necessidade prende-se com a “inevitável” divulgação pelos órgãos de comunicação social de sondagens à boca da urna (e até resultados provisórios) feitas no continente e Madeira uma hora antes do fecho das urnas nos Açores e que com a facilidade de comunicações hoje existente (TV por satélite e cabo, por exemplo) se torna, na prática, impossível impedir sem uma “férrea” regulamentação proibindo essa divulgação. A solução apontada tornearia a situação, sem necessidade de publicação de legislação “impopular” para os *media* que, com o enorme poder “de facto” que detêm, não deixariam de a combater de forma vigorosa e, nalguns casos, a violariam sem grande reboço. De notar, contudo, que nas eleições de âmbito nacional tem havido um exemplar acatamento pelos *media* da divulgação de sondagens e projecções de resultados apenas a partir das 20.00 horas de Lisboa, que lhes tem sido recomendado pela CNE.

Independentemente da solução a adoptar no futuro, afigura-se que esta é mais uma “falsa questão” pois não nos parece que os eleitores sejam influenciados pela divulgação de sondagens ou projecções uma hora antes do fecho das urnas, como parece não o serem com a divulgação de sondagens clássicas até dois dias antes da eleição, como está consagrado na lei das sondagens (v. artº 10º da Lei nº 10/2000, de 21 de Junho).

A maturidade que o eleitorado vem demonstrando ao longo dos últimos anos aconselha, com efeito, que se lhes não atribua um estatuto de menoridade cívica e intelectual.³⁴

IV – De ressaltar que, caso os cidadãos eleitores inscritos no estrangeiro venham a integrar o universo eleitoral num determinado referendo nacional, o seu voto, exercido por correspondência, tem obrigatoriamente de ser depositado no correio o mais tardar no dia marcado para a votação (v. artº 9º nº 2 do Decreto-Lei nº 95-C/76, de 30 de Janeiro) sendo considerados nulos os votos que chegarem às assembleias de apuramento intermédio com carimbo de correio de origem posterior a essa data.

V – Institucionalizou-se, também, a “praxis” de, por iniciativa das respectivas federações ou órgãos directivos, se não realizarem no dia da votação espectáculos desportivos que possam implicar deslocações de número significativo de espectadores e praticantes, tendo-se em vista o combate eficaz à abstenção. Já no que diz respeito à celebração, no dia da votação e no anterior, de festividades religiosas ou profanas tem sido entendido pelos órgãos de administração eleitoral

³⁴ Cfr. anotação ao artigo 32º do Decreto-Lei nº 319-A/76, de 3 de Maio, *in* Lei Eleitoral do Presidente da República – actualizada, anotada e comentada, de **Maria de Fátima Abrantes Mendes e Jorge Miguéis**, 3ª reedição, 2005

não haver justificação para a sua proibição ou não realização, apenas se exigindo que as mesmas não sejam placo de manifestações, directas ou indirectas, de propaganda eleitoral e se processem em local afastado das assembleias ou secções de voto.

SECÇÃO II Exercício do direito de sufrágio

Artigo 107º Direito e dever cívico

1 - O sufrágio constitui um direito e um dever cívico.

2 - Os responsáveis pelos serviços e pelas empresas que tenham de se manter em actividade no dia da realização do referendo facilitam aos respectivos funcionários e trabalhadores dispensa pelo tempo suficiente para que possam votar.

I – A caracterização do exercício do direito de voto como um direito e um dever cívico exclui a **obrigatoriedade** do voto ou a consideração do sufrágio como um **dever jurídico** sujeito a sanções penais ou outras. Recorde-se que, por exemplo, na lei eleitoral do PR (artº 72º nºs 2 e 3 do DL nº 319-A/76) as sanções aí cominadas a quem não exercesse o direito de voto foram declaradas inconstitucionais, com força obrigatória geral, pela Resolução nº 83/81 do Conselho da Revolução. Idêntica situação ocorreu no âmbito da anterior lei eleitoral das autarquias locais (artº 68º nºs 2 e 3 do DL nº 701-B/76).

O fundamento dessa declaração de inconstitucionalidade repousou na violação do artº 18º nº 2 da CRP (actualmente com redacção equivalente) que impedia a restrição de liberdades, direitos e garantias para além dos casos previstos na Constituição, conjugado com os artºs 48º, 125º e 153º (actualmente artºs 48º, 49º, 50º, 122º e 150º).³⁵

II – V. artºs 205º a 209º e ainda o artº 204º sobre a não facilitação do exercício do sufrágio por parte dos responsáveis dos serviços ou empresas em actividade no dia da eleição.

Artigo 108º Unicidade

O eleitor só vota uma vez.

I – Quem votar mais do que uma vez será punido com prisão até 2 anos ou com pena de multa até 240 dias (artº 339º nº 1 alínea a) do Código Penal – Ver em Legislação Complementar).

³⁵ Sobre o assunto v. a nota VII ao artº 49º da CRP, in “Constituição da República Portuguesa...”, de **Vital Moreira e Gomes Canotilho**

II – V. artº 201º alínea b).

Artigo 109º **Local de exercício do sufrágio**

O direito de sufrágio é exercido na assembleia de voto correspondente ao local por onde o eleitor esteja recenseado.

I – O eleitor saberá o local onde exerce o seu direito de voto a partir do 15º dia anterior ao da eleição (artº 80º). No próprio dia da votação há editais afixados nas sedes das Juntas de Freguesia e nos edifícios onde funcionam as secções de voto. (Cfr. artº 91º nº 2)

Sabendo o seu número de inscrição, constante do respectivo cartão, o eleitor facilmente encontrará a correspondente assembleia eleitoral por consulta desses editais.

II – O exercício do voto antecipado por parte de alguns segmentos constitui uma excepção ao princípio consagrado neste preceito – artºs 128º a 130º.

III – Havendo algumas regiões do país onde os locais de voto são distantes da residência de muitos eleitores, e não existindo transportes adequados, a CNE tem entendido “chamar a atenção para o facto de ser necessário evitar que nas situações excepcionais em que sejam organizados transportes públicos especiais para as assembleias ou secções de voto a organização de tais transportes deve processar-se com rigorosa neutralidade e imparcialidade e sem que tal sirva para pressionar os eleitores no sentido de votar ou abster-se de votar ou sobre o sentido do voto”.

Artigo 110º **Requisitos do exercício do sufrágio**

1 - Para que o eleitor seja admitido a votar tem de estar inscrito no caderno de recenseamento e a sua identidade ser reconhecida pela mesa da assembleia ou secção de voto.

2 - A inscrição no caderno de recenseamento eleitoral implica a presunção do direito de participação.

I – Este artigo impede o exercício do direito de voto a cidadãos não inscritos e aqueles que tendo estado inscritos tiveram a sua inscrição cancelada.

Acontece, com maior frequência que a desejável, haver eleitores que deparam com a sua inscrição eliminada quando se apresentam para votar, em virtude de não terem tido o cuidado de consultar os cadernos eleitorais expostos publicamente no período anual a tal destinado, bem como o edital que é publicado entre o 39º e o 34º dias antes do referendo ou, caso este seja convocado com menos de 55 dias de antecedência, entre o 14º e o 16º dia posterior à sua convocação, onde se relacionam os nomes dos eleitores eliminados desde a última exposição dos cadernos. Porque são humanos e compreensíveis os erros das CR e da própria base de dados do RE na efectivação de eliminações é fundamental que os elei-

tores, atempadamente, tomem uma atitude activa e periódica de controlo da sua inscrição (v. artºs. 56º, 57º e 59º-A da Lei nº 13/99, de 22 de Março, alterada pela Lei Orgânica nº 4/2005, de 8 de Setembro).

Admite-se, contudo, em situações excepcionais de grosseiro erro, atribuível à administração eleitoral (CR's, STAPE), que a mesa considere a possibilidade de votação de eleitores que, mediante a existência de provas idóneas e claras, seja demonstrado terem sido indevidamente omitidos dos cadernos. A autorização de votação feita pela mesa eleitoral, em casos deste tipo, deve constar da acta das operações de votação.

Este entendimento tem merecido a concordância da CNE, com a justificação de ser o único que pode preservar o direito fundamental dos eleitores exercerem o sufrágio e dele não serem afastados por mero erro material ou da administração eleitoral, nomeadamente nos casos, mais chocantes, de eleitores eliminados dos cadernos por óbito e que se apresentam para votar.

Aliás, por ocasião do acto eleitoral autárquico de 2005, a CNE, perante uma discrepância de entendimento com o STAPE nesta matéria, emitiu um parecer/recomendação cujas conclusões foram:

“1. Não têm direito ao exercício do sufrágio os cidadãos eleitores que no dia da eleição verifiquem que não se encontram inscritos nos cadernos das mesas eleitorais por eliminação por óbito ou por transferência de inscrição, e se verifique que essa realidade já se encontrava vertida nos cadernos que se encontraram afixados nos prazos legais para reclamação e eventual recurso para o Tribunal da Comarca.

2. Nos casos em que por confirmação nos cadernos de recenseamento da CR e da BDRE do STAPE se verifique que o cidadão eleitor, embora não conste das cópias dos cadernos eleitorais presentes na mesa, está de facto inscrito no RE, tal acontece por erro grosseiro da administração eleitoral e deve o cidadão ser admitido a votar, corrigindo-se os cadernos para que, nos termos da lei, passem a ser cópia fiel do RE.

3. Devem, ainda, os órgãos da administração eleitoral, em concreto, as mesas das assembleias ou secções de voto apreciar com a necessária cautela os casos que lhe apresentem fazendo registar na acta o incidente.

4. A CNE solicita, ao abrigo do disposto no artº 7º nº 2 da Lei 71/78, de 27 de Dezembro, que o STAPE veicule o presente entendimento. “

Por sua vez, o STAPE respondendo à CNE e acolhendo o seu entendimento informou esta entidade que: *“informará, no dia da eleição e dias anteriores, qual a situação na BDRE das inscrições que sejam questionadas nas mesas eleitorais, bem como a indicação, se for esse o caso, de que essa situação constou anteriormente dos cadernos oportunamente enviados para afixação nos prazos legais para reclamação e eventual recurso para o Tribunal da Comarca e/ou das listagens a que se refere o artº 57º da Lei nº 13/99. Essas são as únicas informações que, técnica e materialmente, podemos com segurança prestar, competindo às CR's fornecer eventuais informações adicionais e às mesas eleitorais a decisão sobre a admissão ou não ao exercício do direito de sufrágio.*

Naturalmente que, como ponto prévio, não deixaremos de enfatizar o que resulta do primeiro ponto da recomendação dessa Comissão, salientando que, como princípio geral, só vota quem constar dos cadernos eleitorais e, também, que quem deles consta não pode ser impedido de votar.”

II – A identificação dos eleitores perante a mesa faz-se nos termos do artº 126º
Ver também artºs 201º e 203º.

Artigo 111º **Pessoalidade**

- 1 - O direito de sufrágio é exercido pessoalmente pelo eleitor.**
2 - Não é admitida nenhuma forma de representação ou de delegação.

I – Como decorre do nº 2 do artº 49º da CRP o exercício do sufrágio é **pessoal**, insusceptível de ser exercido por intermédio de representante. Daí que tenha sido inteiramente banido da legislação portuguesa, a partir da aprovação da Constituição de 1976, o voto por procuração ou por intermédio de representante – admitido na Assembleia Constituinte de 1975 em diplomas complementares que alteraram o artº 82º do DL nº 621-C/74, de 15 de Novembro (cfr. DL nº 137-B/75, de 17 de Março, DL nº 188-A/75, de 8 de Abril e Portaria nº 264-A/75, de 19 de Abril), na eleição da AR de 1976 pelo artº 75º do DL nº 93-C/76, de 29 de Janeiro, na eleição do PR de 1976 pelo artº 70º do DL nº 319-A/76, de 3 de Maio, e na eleição das autarquias locais de 1976, pelo artº 66º do DL nº 701-B/76, de 29 de Setembro.

Nos dois últimos casos tais preceitos foram declarados inconstitucionais pelas resoluções nºs 328/79, de 14 de Janeiro e 83/81 de 23 de Abril, do Conselho da Revolução.

As citadas normas violavam dois princípios gerais de direito eleitoral com dignidade constitucional: os princípios da pessoalidade e o da presencialidade do voto; o primeiro consagrado no actual nº 2 do artº 49º e o segundo no nº 3 do artº 121º, ambos da CRP.

A Constituição proíbe, pois, de forma inequívoca o voto por procuração ou por intermédio de representante e, na opinião de Vital Moreira e Gomes Canotilho, nas eleições presidenciais “o teor literal do preceito abrange também a proibição do voto por correspondência, ainda que essa forma de voto não seja, em geral, ilegítima” (nota ao artº 121º da CRP)³⁶.

II – O exercício do direito de voto por correspondência é apenas reconhecido para os eleitores recenseados no estrangeiro (v. DL nº 95-C/76, de 30 de Janeiro).

III – V. notas ao artº 127º (voto dos deficientes) onde se consagra um outro tipo de excepção à pessoalidade do voto.

IV – V. artº 201º.

Artigo 112º **Presencialidade**

O direito de sufrágio é exercido presencialmente em assembleia de voto pelo eleitor, salvo o disposto nos artigos 128º, 129º e 130º.

³⁶ Vital Moreira e Gomes Canotilho, ob. cit

Os arts. 128º, 129º e 130º regulam o exercício do direito de voto (voto antecipado) de eleitores que, por força da sua situação profissional e de liberdade ou saúde, estão impedidos de se deslocar à assembleia de voto no dia da votação.

Artigo 113º **Segredo do voto**

1 - Ninguém pode, sob qualquer pretexto, ser obrigado a revelar o sentido do seu voto.

2 - Dentro da assembleia de voto e fora dela, até à distância de 500m, ninguém pode revelar em que sentido votou ou vai votar.

I – Este artigo, em conjugação com o artº 133º, impõe que os eleitores – e, em geral, todos os intervenientes no processo de referendo – se abstenham de exhibir, nas imediações das assembleias eleitorais, emblemas, “crachás”, autocolantes ou quaisquer outros elementos que possam indiciar a sua opção de voto.

II – A norma equivalente da lei eleitoral da AR (nº 1 do artº 82º) acrescenta relativamente ao teor deste artigo: “... nem, salvo o caso de recolha de dados estatísticos não identificáveis, ser perguntado sobre o mesmo por qualquer autoridade...”, precisão que parece inteiramente justificável.

III – V. artº 202º.

Artigo 114º **Abertura de serviços públicos**

No dia da realização do referendo, durante o período de funcionamento das assembleias de voto, mantêm-se abertos os serviços:

a) Das juntas de freguesia, para efeito de informação dos eleitores acerca do seu número de inscrição no recenseamento eleitoral;

b) Dos centros de saúde ou locais equiparados, para o efeito do disposto no nº 2 do artigo 127º.

I – Do exposto na alínea a) deste artigo conclui-se que não é obrigatória a exibição do cartão de eleitor na assembleia eleitoral, bastando a indicação do nº de inscrição e a apresentação do BI ou outro documento identificativo.

II – As Juntas de Freguesia, obrigatoriamente abertas no dia da realização do referendo, e em cujas sedes funcionam as CR, possuem ficheiros ordenados alfabeticamente e/ou a base de dados dos seus eleitores através dos quais é extremamente fácil encontrar os nºs de inscrição dos eleitores.

O STAPE tem aconselhado – para maior facilidade na acção das JF – que os ficheiros alfabéticos sejam levados para junto dos respectivos locais de voto, desde que salvaguardada a devida segurança. Preferível é, contudo, a utilização de listagens alfabéticas.

Esta prática tem levado ao deslocamento dos serviços da JF para perto das secções de voto em que decorre o acto eleitoral. Segundo parecer da CNE (cfr.

Acta de 30.03.2004) esta solução só será admissível se as instalações onde se encontram as mesas de voto permitirem uma clara distinção entre as assembleias e os ditos serviços da JF, evitando-se qualquer confusão entre eles e, nomeadamente, que possa considerar-se haver interferência indevida dos serviços e autarcas no normal decurso do acto de votação.

Assim, o eleitor mediante a apresentação de documento informal, emanado pela CR, de que conste o nº de inscrição, deverá ser identificado nos cadernos e exercerá o direito de sufrágio.

III – Segundo entendimento da CNE (acta nº 80, de 05.11.1998) parece nada haver a opor, nos concelhos dotados de mais de um Centro de Saúde, a que apenas um se mantenha aberto para o efeito do disposto no nº 2 do artigo 127º, desde que tal facto seja devidamente publicitado, nomeadamente à porta dos Centros de Saúde que irão estar fechados e seja dado conhecimento às Juntas de Freguesia respectivas.

SECÇÃO III **Processo de votação**

DIVISÃO I **Funcionamento das assembleias de voto**

Artigo 115º **Abertura da assembleia**

1 - A assembleia ou secção de voto abre às 8 horas do dia marcado para a realização do referendo, depois de constituída a mesa.

2 - O presidente declara aberta a assembleia ou secção de voto, manda afixar os editais a que se refere o nº 2 do artigo 91º, procede, com os restantes membros da mesa e os delegados dos partidos e dos grupos de cidadãos eleitores, à revista da câmara de voto e dos documentos de trabalho da mesa e exhibe a urna perante os eleitores, para que todos possam certificar-se de que se encontra vazia.

I – V. artº 106º, 118º e 121º nº 1.

Ainda antes das operações referidas neste artigo – e aproveitando a antecedência com que devem apresentar-se nas assembleias eleitorais (ver notas II e III ao artº 91º) – os membros da mesa devem mutuamente verificar a legitimidade dos cargos em que estão investidos bem como a dos delegados, através dos respectivos alvarás de nomeação e credenciais.

Obviamente que esta antecedência com que devem comparecer os membros de mesa não dá o direito a esta ou ao Presidente da Junta, atentas as suas atribuições (v. artº 92º nºs 1 e 2), de substituir inopinadamente um membro de mesa perante qualquer atraso que se verifique na sua chegada. Essa substituição, a ocorrer, só poderá ter lugar a partir das 9 horas do dia da votação.

II – Os membros da mesas eleitorais devem assegurar a correcta disposição,

na sala, da mesa de trabalho e das câmaras de voto por forma a que, por um lado, seja rigorosamente preservado o segredo de voto – ficando as câmaras colocadas de modo a que quer os membros da mesa quer os delegados não possam descortinar o sentido de voto dos eleitores – e se evite, por outro lado, que o eleitores fiquem fora do ângulo de visão da mesa e delegados. (V. Acórdão 13/2002, DR II Série, nº 25, de 30.01.2002)

III – Para além do edital referido no nº 2 é usual haver, também, uma ampliação do(s) boletim(ns) de voto. Esses elementos fornecem aos eleitores a informação indispensável para poderem votar.

IV – **Nunca poderá, porém, ser feito qualquer risco ou anotação nos próprios boletins de voto.** Tal equivaleria a anular “previamente” os votos (artº 142º nº 2 c)). Os boletins de voto são, portanto, intocáveis pelas mesas eleitorais.

V – Sobre a impossibilidade de abertura da votação, v. artºs 116º e 117º.
V. artºs 211º e 213º.

Artigo 116º **Impossibilidade de abertura da assembleia de voto**

Não pode ser aberta a assembleia ou secção de voto nos seguintes casos:

- a) Impossibilidade de constituição da mesa;**
- b) Ocorrência, na freguesia, de grave perturbação da ordem pública no dia marcado para a realização do referendo;**
- c) Ocorrência, na freguesia, de grave calamidade no dia marcado para a realização do referendo ou nos três dias anteriores.**

V. artºs 117º, 119º e 122º sobre todas as situações anómalas relativas ao processo de votação.

Artigo 117º **Irregularidades e seu suprimento**

1 - Verificando-se irregularidades superáveis, a mesa procede ao seu suprimento.

2 - Não sendo possível o seu suprimento dentro das duas horas subsequentes à abertura da assembleia ou secção de voto, é esta declarada encerrada.

Por irregularidades superáveis pode entender-se, por exemplo, a falta de impressos ou dos cadernos eleitorais ou de outras infra-estruturas eleitorais, a falta de membros da mesa suprida nos termos do artº 92º, etc....

Isto é, todas as irregularidades que não afectem a democraticidade e dignidade que devem rodear um acto de tão grande importância.

Artigo 118º **Continuidade das operações**

A assembleia ou secção de voto funciona ininterruptamente até serem concluídas todas as operações de votação e apuramento, sem prejuízo do disposto no artigo seguinte.

O carácter ininterrupto das operações eleitorais não obsta a que os membros da mesa possam, escalonadamente, ter pequenos períodos de descanso ou intervalos para tomar refeições. É, contudo, necessário que em cada momento haja 3 elementos da mesa, sendo um deles o presidente ou o vice-presidente (v. artº 94º).

Artigo 119º **Interrupção das operações**

1 - As operações são interrompidas, sob pena de nulidade da votação, nos seguintes casos:

- a) Ocorrência, na freguesia, de grave perturbação da ordem pública que afecte a genuinidade do acto de sufrágio;**
- b) Ocorrência, na assembleia ou secção de voto, de qualquer das perturbações previstas nos nºs 2 e 3 do artigo 134º;**
- c) Ocorrência, na freguesia, de grave calamidade.**

2 - As operações só são retomadas depois de o presidente verificar a existência de condições para que possam prosseguir.

3 - Determina o encerramento da assembleia ou secção de voto e a nulidade da votação a interrupção desta por período superior a três horas.

4 - Determina também a nulidade da votação a sua interrupção quando as operações não tiverem sido retomadas até à hora do seu encerramento normal, salvo se já tiverem votado todos os eleitores inscritos.

Neste artigo enumeram-se as situações em que podem ser afectadas a calma e liberdade dos eleitores, impedindo-os de exercer o direito de sufrágio em clima de normalidade.

Ao impedir-se a interrupção das operações de votação por mais de 3 horas pretende-se evitar a desmobilização e/ou intimidação dos eleitores, por um lado, ou a sua aglomeração nas assembleias de voto num período curto de votação, por outro lado.

Artigo 120º **Presença de não eleitores**

É proibida a presença na assembleia ou secção de voto de não eleitores e de eleitores que aí não possam votar, salvo de representantes de partidos ou de grupos de cidadãos eleitores intervenientes no referendo ou de profissionais da comunicação social, devidamente identificados e no exercício das suas funções.

I – Compete à mesa providenciar pelo cumprimento do preceituado neste artigo recorrendo, se necessário, à intervenção da força armada (artº 134º).

Naturalmente que parecendo, nos termos da lei, que podem estar sempre presentes os eleitores da secção de voto, mais os representantes de partidos ou de grupos de cidadãos eleitores, mais os delegados, pode gerar-se uma situação de grande aglomeração de cidadãos que é de todo indesejável para o funcionamento da assembleia e que pode mesmo impedi-lo. Não pode, contudo, ter sido esse o desejo do legislador devendo este artigo ser entendido em termos hábeis, no sentido de ser totalmente impedido o acesso de quem não é eleitor naquela secção de voto e de ser permitida a presença dos restantes elementos referidos apenas pelo período de tempo necessário à votação ou ao exercício do direito de fiscalização ou de informação.

II – Relativamente às operações de apuramento dos resultados do referendo deve o mesmo, em princípio, ser reservado aos membros de mesa e delegados das forças políticas intervenientes.

A não ser assim tornar-se-ia impossível obter o clima de responsabilidade e sossego necessários às complexas tarefas que o apuramento envolve.

III – Sobre esta matéria ver a situação excepcional dos agentes que estejam a realizar sondagens à boca das urnas, que podem permanecer no interior do espaço físico onde funcionam as assembleias eleitorais, **mas não dentro das salas onde se vota** (v. Lei nº 10/2000, artº 11º).

IV – V. artº 218º.

Artigo 121º **Encerramento da votação**

1 - A admissão de eleitores na assembleia ou secção de voto faz-se até às 19 horas.

2 - Depois desta hora apenas podem votar os eleitores presentes.

3 - O presidente declara encerrada a votação logo que tenham votado todos os eleitores inscritos ou, depois das 19 horas, logo que tenham votado todos os eleitores presentes na assembleia ou secção de voto.

Para assegurar o rigoroso cumprimento do disposto neste artigo tem sido prática, generalizadamente seguida, o encerramento às 19 horas das portas das secções de voto entrando os eleitores presentes para o interior das salas.

À mesa compete certificar quem são os eleitores que efectivamente estão presentes à hora de encerramento. Se o entender conveniente, pode, inclusive, distribuir senhas aos eleitores presentes para evitar que outros – chegados fora de horas – à assembleia de voto – se intrometam entre aqueles que, regularmente, podem votar depois das 19 horas.

Artigo 122º **Adiamento da votação**

1 - Nos casos previstos no artigo 116º, no nº 2 do artigo 117º e nos nºs 3 e 4 do artigo 119º, aplicar-se-ão, pela respectiva ordem, as regras seguintes:

a) Realização de uma nova votação no mesmo dia da semana seguinte;
b) Realização do apuramento definitivo sem ter em conta a votação em falta, se se tiver revelado impossível a realização da votação prevista na alínea anterior.

2 - O reconhecimento da impossibilidade definitiva da realização da votação ou o seu adiamento competem ao governador civil ou, no caso das Regiões Autónomas, ao ministro da República.

I – No referendo haverá sempre uma repetição de votação só se desistindo do objectivo de participação de todos os eleitores se houver uma segunda impossibilidade.

Noutras votações (p.ex. AR – artº 90º nº 2 da Lei nº14/79) a repetição só terá lugar se o resultado apurado não for indiferente para a atribuição dos mandatos.

II – O disposto no nº 1 b) configura uma solução apenas possível para ocorrer a situações de verdadeiro bloqueio, que extravasem do domínio do democraticamente tolerável – no caso de impossibilidade de constituição da mesa e/ou ocorrência de boicotes tumultuosos ao funcionamento da assembleia – ou revistam a natureza de verdadeira impossibilidade prática de realização dos actos de votação.

DIVISÃO II

Modo geral de votação

Artigo 123º

Votação dos elementos da mesa e dos delegados

Não havendo nenhuma irregularidade, votam imediatamente o presidente e os vogais da mesa, bem como os delegados dos partidos e dos grupos de cidadãos eleitores, desde que se encontrem inscritos no caderno de recenseamento da assembleia de voto.

I – V. artº 117º - suprimimento de irregularidades.

II – Se os membros de mesa ou delegados não votarem na assembleia de voto onde exercem funções devem, logo que possível, deslocar-se à sua assembleia de voto, onde lhes deverá ser dada prioridade na votação (V. artº 125º nº 2). Em qualquer caso deve ser assegurada a continuidade do funcionamento da mesa e do direito de fiscalização (este pode ser exercido pelos suplentes dos delegados).

Artigo 124º

Votos antecipados

1 - Após terem votado os elementos da mesa, o presidente procede à abertura e lançamento na urna dos votos antecipados, quando existam.

2 - Para o efeito do disposto no número anterior, a mesa verifica se o eleitor se encontra devidamente inscrito e procede à correspondente descarga

no caderno de recenseamento, mediante rubrica na coluna a isso destinada e na linha correspondente ao nome do eleitor.

3 - Feita a descarga, o presidente abre os sobrescritos referidos no artigo 129º. e retira deles o boletim de voto, que introduz na urna.

I – V. artºs 128º, 129º e 130º, sobre o regime legal do voto antecipado.

II – Na ocasião da abertura e lançamento na urna dos votos antecipados, deve ser dado cumprimento ao nº 2 alínea e) do artº 148º – menção na acta dos números de inscrição no recenseamento dos eleitores que votaram antecipadamente.

III – A mesa deve também verificar, relativamente aos eleitores militares e agentes das forças de segurança e trabalhadores dos transportes (artº 129º), se dentro do sobrescrito está o documento comprovativo do impedimento (v. artº 142º nº 3).

Artigo 125º

Ordem da votação dos restantes eleitores

1 - Os restantes eleitores votam pela ordem de chegada à assembleia de voto, dispondo-se para o efeito em fila.

2 - Os membros das mesas e os delegados dos partidos em outras assembleias de voto exercem o seu direito de sufrágio logo que se apresentem, desde que exibam o respectivo alvará ou credencial.

I – Deve ser concedida prioridade na votação aos eleitores deficientes, muito idosos e grávidas que se desloquem às assembleias eleitorais.

II – No nº 2 a menção “assembleia ou secção de voto” deve, no que respeita aos membros de mesa, ser interpretado como “secção de voto” (local de voto dentro da mesma unidade geográfica: freguesia) face ao que, claramente, se dispõe no nº 1 do artº 84º e nº 3 do artº 86º que impedem que haja membros de mesa recenseados em freguesia diversa daquela onde exercem funções.

Artigo 126º

Modo como vota cada eleitor

1 - Cada eleitor, apresentando-se perante a mesa, indica o número de inscrição no recenseamento e o nome e entrega ao presidente o bilhete de identidade, se o tiver.

2 - Na falta de bilhete de identidade, a identificação do eleitor faz-se por meio de qualquer outro documento oficial que contenha fotografia actualizada, através de dois cidadãos eleitores que atestem, sob compromisso de honra, a sua identidade ou ainda por reconhecimento unânime dos membros da mesa.

3 - Identificado o eleitor, o presidente diz em voz alta o seu número de inscrição no recenseamento e o seu nome e, depois de verificada a inscrição, entrega-lhe um boletim de voto.

4 - Em seguida, o eleitor dirige-se à câmara de voto situada na assembleia

ou secção de voto e aí, sozinho, assinala em relação a cada pergunta submetida ao eleitorado o quadrado encimado pela palavra «Sim» ou o quadrado encimado pela palavra «Não», ou não assinala nenhum, e dobra o boletim em quatro.

5 - Voltando para junto da mesa, o eleitor entrega o boletim de voto ao presidente, que o deposita na urna, enquanto os escrutinadores descarregam o voto, rubricando os cadernos de recenseamento na coluna a isso destinada e na linha correspondente ao nome do eleitor.

6 - Se, por inadvertência, o eleitor deteriorar o boletim, pede outro ao presidente, devolvendo-lhe o primeiro.

7 - No caso previsto no número anterior, o presidente escreve no boletim devolvido a nota de «inutilizado», rubrica-o e conserva-o para o efeito do artigo 104º.

I – De notar que o eleitor quando se identifica não é obrigado a exibir ou entregar o cartão de eleitor embora tal seja aconselhável para simplificar o trabalho da mesa.

V. artº 114º alínea a) para caso de extravio do cartão de eleitor.

II – De entre os documentos oficiais igualmente utilizados para identificação, substitutivos do BI, podem aceitar-se o passaporte e a carta de condução. A tendência é, no entanto, a de transformar o BI em elemento exclusivo de identificação, tal como já sucede para efeitos de recenseamento eleitoral (v. artº 34º da Lei nº 13/99).

III – Em Portugal, ao contrário da maioria dos outros países europeus, é o presidente da mesa e não o eleitor que introduz na urna o boletim de voto, solução que se afigura pouco atractiva para os eleitores e que o projecto de Código Eleitoral pretende corrigir (ver artº 264º). Não raro, porém, acontece que os eleitores introduzem o boletim de voto na urna eles próprios, antecipando-se à acção do presidente da mesa. De notar, porém, que a LEOAL – diploma eleitoral mais recente – já prevê que seja o próprio eleitor a introduzir os boletins de voto na urna (artº 115º nº 5 da LO nº 1/2001, 14 de Agosto).

IV – Os cadernos eleitorais não possuem uma coluna própria para a descarga do voto no referendo, podendo por isso ser utilizada qualquer uma delas. No primeiro referendo realizado em Portugal o STAPE aconselhou a utilização da coluna relativa à “Assembleia Regional” que é a primeira a contar da direita.

V – Sobre a cruz que deve assinalar a escolha no boletim de voto ver nota ao artº 142º.

DIVISÃO III
Modos especiais de votação

SUBDIVISÃO I
Voto dos deficientes

Artigo 127º
Requisitos e modo de exercício

1 - O eleitor afectado por doença ou deficiência física notórias, que a mesa verifique não poder praticar os actos descritos no artigo anterior, vota acompanhado de outro eleitor por si escolhido, que garanta a fidelidade de expressão do seu voto e que fica obrigado a sigilo absoluto.

2 - Se a mesa deliberar que não se verifica a notoriedade da doença ou da deficiência física, exige que lhe seja apresentado no acto da votação atestado comprovativo da impossibilidade da prática dos actos descritos no artigo anterior emitido pelo médico que exerça poderes de autoridade sanitária na área do município e autenticado com o selo do respectivo serviço.

I – Quando a doença ou deficiência física (nela se incluindo a visual) seja notória, seja evidente aos olhos de todos, está obviamente dispensada a apresentação do certificado médico.

Igualmente em caso de deficiência clinicamente considerada irreversível, não há necessidade de renovar o atestado médico para cada acto eleitoral, devendo a mesa de voto aceitar o atestado ainda que ele não seja recente e tenha sido utilizado em actos eleitorais anteriores.

II – O acompanhante do doente ou deficiente pode não estar inscrito na respectiva assembleia ou secção de voto. Exige-se, apenas, que seja eleitor e que o comprove.

III – Não é permitido o acompanhamento no acto de votação de eleitores que sejam simplesmente idosos, reformados, analfabetos, etc., nem é autorizada a deslocação da urna e/ou dos membros da mesa para fora da assembleia tendo em vista a facilitação da votação de quem quer que seja.

Veja-se, a propósito, o Acórdão do TC nº 3/90 (DR II série de 24.4.90) que, por tal ter influenciado o resultado da votação, anulou as eleições numa determinada freguesia onde uma mesa autorizou, genericamente, a votar acompanhados os reformados bem como os eleitores com deficiência física notória que o solicitassem independentemente da deficiência ser impeditiva do acto de votação, tendo, além disso, permitido que servissem de acompanhantes cidadãos não inscritos nos cadernos eleitorais (!).

IV – Nos casos, especiais, em que o eleitor deficiente pode executar os actos necessários à votação, mas não pode aceder à câmara de voto – por se deslocar em cadeira de rodas, por se apresentar de maca, etc. – deve a mesa permitir que vote, sozinho, fora da câmara de voto mas em local – dentro da secção de voto e à vista da mesa e delegados – em que seja rigorosamente preservado o segredo de voto.

Nestes casos os acompanhantes devem limitar-se a conduzir o eleitor até ao local de voto e depois de ele ter o boletim de voto devem deixá-lo, sozinho, praticar os actos de votação, podendo, finalmente, levá-lo até à mesa para que ele proceda à entrega do boletim ao presidente.

V – Por altura das eleições para o Parlamento Europeu de 13 de Junho de 2004, foi submetido à aprovação da CNE um projecto sobre um novo sistema de votação para pessoas cegas e que consistia em colocar à disposição de todos os invisuais que dominassem a grafia Braille uma matriz com os quadrados de opção vazados e que seria sobreposta ao boletim de voto, de molde a que, com esta ajuda técnica essas pessoas tivessem a possibilidade de ler e interagir com o boletim. Apesar da relevância do projecto, naturalmente que a CNE não era a entidade competente para o aprovar ou não, já que a implementação deste sistema carece de consagração legal. Refira-se, terem sido apresentadas, nesse sentido, duas propostas de lei, uma pelo BE, na constância da XVI Legislatura, e outra pelo PCP no quadro das alterações à Lei Eleitoral para a ALRAA (v., quanto a esta última, a proposta de lei nº 1/X, de Maio de 2006)

VI – Ver artºs 203º e 212º.

SUBDIVISÃO II

Voto antecipado

Artigo 128º

A quem é facultado

I - Podem votar antecipadamente:

a) Os militares que no dia da realização do referendo estejam impedidos de se deslocar à assembleia de voto por imperativo inadiável de exercício das suas funções;

b) Os agentes das forças de segurança que se encontrem em situação análoga à prevista na alínea anterior;

c) Os trabalhadores marítimos e aeronáuticos, bem como os ferroviários e os rodoviários de longo curso que, por força da sua actividade profissional, se encontrem presumivelmente embarcados ou deslocados no dia da realização do referendo;

d) Os eleitores que por motivo de doença se encontrem internados ou presumivelmente internados em estabelecimento hospitalar e impossibilitados de se deslocar à assembleia ou secção de voto;

e) Os eleitores que se encontrem presos.

2 - Só são considerados os votos recebidos na sede da junta de freguesia correspondente à assembleia de voto em que o eleitor deveria votar até ao dia anterior ao da realização do referendo.

I – Foi a anterior lei orgânica do referendo (Lei nº 45/91) que pela primeira vez introduziu o voto antecipado, que veio substituir o voto por correspondência, ampliando-o de modo a abranger não apenas os embarcados e militares, mas também outros elementos das forças de segurança e, sobretudo, doentes e presos.

De notar que nas várias leis eleitorais se lê “agentes de forças e serviços que exerçam funções de segurança interna” (v. p.ex. artº 79º-A, nº1 alínea b) da Lei nº 14/79). Lê-se nesta lei – e também na anterior versão (Lei nº45/91) apenas “forças de segurança”. Afigura-se, contudo, que se trata de imprecisão terminológica, sem carácter restritivo, que mal se compreenderia.

II – Nos termos do artº 14 nº 2 da Lei nº 20/87, de 12 de Junho (lei de segurança interna) exercem funções de segurança interna as seguintes forças e serviços: Guarda Nacional Republicana, Polícia de Segurança Pública, Polícia Judiciária, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, os órgãos dos sistemas de autoridade marítima e aeronáutica e o Serviço de Informações de Segurança.

III – Não se compreende a razão da presente lei não acompanhar, nesta matéria, as alterações introduzidas na restante legislação eleitoral, não ainda com a uniformidade desejável, mas que têm visto ampliar, a outras profissões e a situações excepcionais, o leque de cidadãos que podem exercer o voto antecipadamente. Referimo-nos, pela sua acuidade, à consagração deste tipo de voto para membros integrantes de delegações oficiais do Estado que, por deslocação ao estrangeiro em representação do País, se encontrem impedidos de se deslocar à assembleia de voto no dia da votação e bem assim para os estudantes do ensino superior recenseados nas Regiões Autónomas e a estudar no continente e vice-versa (v. p.ex., artºs 117º alínea b) e 120º da LO nº 1/2001, de 14 de Agosto).

De notar, que tal ampliação começou por se verificar na lei eleitoral da ALRAA (v. artº 77º do DL nº 267/80, de 8 de Agosto, na redacção dada pela Lei Orgânica nº 2/2000, de 14 de Julho), tendo sido posteriormente aumentada nas alterações à lei eleitoral do PR devido, em grande parte, à extensão e criação de condições *in loco* do (e para o) exercício do direito de voto aos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro (v. artº 70º-A do DL nº 319-A/76, de 3 de Maio, e aditamentos operados pela Lei Orgânica nº 3/2000, de 24 de Agosto) e também no âmbito da lei eleitoral da AL.

Artigo 129º

Modo de exercício por militares, agentes das forças de segurança e trabalhadores

1 - Qualquer eleitor que esteja nas condições previstas nas alíneas a), b) e c) do artigo anterior pode dirigir-se ao presidente da câmara do município em cuja área se encontre recenseado, entre o 10º. e o 5º. dia anteriores ao do referendo, manifestando a sua vontade de exercer antecipadamente o direito de sufrágio.

2 - O eleitor identifica-se por forma idêntica à prevista nos nºs 1 e 2 do artigo 126º e faz prova do impedimento invocado, apresentando documentos autenticados pelo seu superior hierárquico ou pela entidade patronal, consoante os casos.

3 - O presidente da câmara municipal entrega ao eleitor um boletim de voto e dois sobrescritos.

4 - Um dos sobrescritos, de cor branca, destina-se a receber o boletim de voto e o outro, de cor azul, a conter o sobrescrito anterior e o documento comprovativo a que se refere o nº 2.

5 - O eleitor preenche o boletim em condições que garantam o segredo de voto, dobra-o em quatro e introdu-lo no sobrescrito de cor branca, que fecha adequadamente.

6 - Em seguida, o sobrescrito de cor branca é introduzido no sobrescrito de cor azul juntamente com o referido documento comprovativo, sendo o sobrescrito azul fechado, lacrado e assinado no verso, de forma legível, pelo presidente da câmara municipal e pelo eleitor.

7 - O presidente da câmara municipal entrega ao eleitor recibo comprovativo do exercício do direito de voto, de modelo anexo a esta lei, do qual constem o seu nome, residência, número do bilhete de identidade e assembleia de voto a que pertence, bem como o respectivo número de inscrição no recenseamento, sendo o documento assinado pelo presidente da câmara e autenticado com o carimbo ou selo branco do município.

8 - O presidente da câmara municipal elabora uma acta das operações efectuadas, nela mencionando expressamente o nome, o número de inscrição e a freguesia onde o eleitor se encontra inscrito, enviando cópia da mesma à assembleia de apuramento intermédio.

9 - O presidente da câmara municipal envia, pelo seguro do correio, o sobrescrito azul à mesa da assembleia ou secção de voto em que deveria exercer o direito de sufrágio, ao cuidado da respectiva junta de freguesia, até ao 4º. dia anterior ao da realização do referendo.

10 - A junta de freguesia remete os votos recebidos ao presidente da mesa da assembleia de voto até à hora prevista no nº 1 do artigo 115º.

11 - Os partidos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes na campanha para o referendo podem nomear, nos termos gerais, delegados para fiscalizar as operações referidas nos nºs 1 a 8.

I – V. notas aos artºs 127º e 128º.

II – Os primeiros esforços no sentido da uniformização, nesta matéria, dos vários diplomas eleitorais nas redacções de então (PR, AR e AL) e do referendo conduziu a que, no que diz respeito à votação destes eleitores, o direito se tenha restringido relativamente ao que anteriormente acontecia (voto por correspondência).

Dito de uma forma mais concreta, no regime legal anterior (eleição da AR) o eleitor nestas condições, dirigia-se à CM do concelho onde se encontrava deslocado – ali existindo exemplares dos boletins de voto de todos os círculos eleitorais – e agora tem de se deslocar obrigatoriamente – no mesmo espaço de tempo – à CM correspondente ao concelho onde se encontra inscrito no RE.

Artigo 130º

Modo de exercício por doentes e por presos

1 - Qualquer eleitor que esteja nas condições previstas nas alíneas d) e e) do nº 1 do artigo 128º pode requerer ao presidente da câmara do município em que se encontre recenseado, até ao 20º dia anterior ao do referendo, a documentação necessária ao exercício do direito de voto, enviando fotocópias autenticadas do seu bilhete de identidade e do seu cartão de eleitor e juntando documento comprovativo do impedimento invocado, passado pelo

médico assistente e confirmado pela direcção do estabelecimento hospitalar ou documento emitido pelo director do estabelecimento prisional, conforme os casos.

2 - O presidente da câmara referido no número anterior enviará, por correio registado com aviso de recepção, até ao 17º dia anterior ao do referendo:

a) Ao eleitor, a documentação necessária ao exercício do direito de voto, acompanhada dos documentos enviados pelo eleitor;

b) Ao presidente da câmara do município onde se encontrem eleitores nas condições definidas no nº 1, a relação nominal dos referidos eleitores e a indicação dos estabelecimentos hospitalares ou prisionais abrangidos.

3 - O presidente da câmara do município onde se situe o estabelecimento hospitalar ou prisional em que o eleitor se encontre internado notifica, até ao 16º dia anterior ao do referendo, os partidos e os grupos de cidadãos eleitores intervenientes na campanha para o referendo, para cumprimento dos fins previstos no nº 11 do artigo anterior, dando conhecimento de quais os estabelecimentos onde se realiza o voto antecipado.

4 - A nomeação de delegados dos partidos e de representantes dos grupos de cidadãos eleitores deve ser transmitida ao presidente da câmara até ao 14º dia anterior ao do referendo.

5 - Entre o 10º e o 13º dia anteriores ao do referendo o presidente da câmara municipal em cuja área se encontre situado o estabelecimento hospitalar ou prisional com eleitores nas condições do nº 1, em dia e hora previamente anunciados ao respectivo director e aos delegados de justiça, desloca-se ao mesmo estabelecimento a fim de ser dado cumprimento, com as necessárias adaptações ditadas pelos constrangimentos dos regimes hospitalares ou prisionais, ao disposto nos nºs 4, 5, 6, 7, 8 e 9 do artigo anterior.

6 - O presidente da câmara pode excepcionalmente fazer-se substituir, para o efeito da diligência prevista no número anterior, por qualquer vereador do município, devidamente credenciado.

7 - A junta de freguesia destinatária dos votos recebidos dá cumprimento ao disposto no nº 10 do artigo anterior.

I – O disposto neste artigo visa concretizar o princípio da universalidade do sufrágio que durante largos anos, no que respeita aos doentes e presos, estava, na prática, muito dificultado (doentes) ou totalmente coarctado (presos).

II – Não referindo expressamente a lei que estabelecimentos hospitalares estão abrangidos nesta norma, entende-se que o direito aqui conferido é reconhecido a **todos os doentes internados** seja em instituições públicas, seja em instituições privadas, do sector cooperativo, etc., que tenham como função exclusiva a prestação de cuidados de saúde.

Nesse sentido, tendo sido solicitado parecer à CNE acerca da possibilidade legal de voto antecipado de eleitores doentes, residentes em lares de idosos, que não podem deslocar-se às assembleias de voto, foi entendimento deste órgão, conforme acta de 14.02.2001:

“1. Os lares para idosos não integram o conceito de estabelecimento hospitalar, pelo que os cidadãos doentes residentes naqueles lares não podem exercer o seu direito de voto antecipadamente;

2. Porque os diversos regimes do voto antecipado constituem excepções à regra geral da pessoalidade do voto, não admitem aplicação analógica nem parece haver elementos de interpretação que permitam ao intérprete entender que o legislador pretendeu dizer mais do que o que respaldou na letra da respectiva lei;

3. A recolha dos votos antecipados é levada a cabo pelo presidente da câmara do município onde se encontram os estabelecimentos hospitalares, acompanhado dos delegados para tanto indicados pelas listas;

4. Se algum eleitor estiver afectado por doença ou deficiência física notórias, que o presidente da câmara verifique não poder praticar, por si só, os actos descritos, vota acompanhado de outro eleitor por si escolhido, que garanta a fidelidade de expressão do seu voto e que fica obrigado a sigilo absoluto.”

III – Parece poder concluir-se, atentos os cuidados que deve revestir o exercício de voto em condições excepcionais, que a autenticação do cartão de eleitor e do bilhete de identidade deve ser feita nos termos gerais.

IV – Tendo-se levantado questões muito complexas sobre a forma de identificação dos cidadãos reclusos, a CNE em 05/09/95 emitiu uma recomendação a todas as Câmaras Municipais com o seguinte teor:

«Considerando que é do interesse público que seja facilitado o exercício do direito de voto, no respeito dos princípios constitucionais e legais, aos cidadãos que detêm esse direito;

Considerando que o artigo 79º-C da Lei nº 14/79, de 16 de Maio, aditado pela Lei nº 10/95, de 7 de Abril, não prevê qualquer forma de controlo ou de reacção relativamente à actuação do Presidente da Câmara face ao envio dos documentos para o doente ou preso votarem;

É entendimento da Comissão Nacional de Eleições que, relativamente ao documento de identificação e dadas as condições excepcionais em que se encontram os eleitores internados em estabelecimento hospitalar e os reclusos, pode ser aceite fotocópia autenticada do Bilhete de Identidade mesmo que esteja caducado, situação, aliás, permitida e contemplada na Lei do Recenseamento Eleitoral (cfr. artº 20º nº 2 da Lei n.º 69/78 - note-se que o teor desta disposição não foi transposta para a nova Lei do RE - Lei nº 13/99, de 22 de Março).

Quando o cidadão não possuir bilhete de identidade e esteja preso, pode ser aceite fotocópia autenticada da ficha prisional que reproduza os elementos de identificação constantes do bilhete de identidade, designadamente o seu número.

Refira-se, por fim, que a CNE tomou em devida consideração o facto da apreciação do acto de votar de tais cidadãos competir em primeiro lugar à mesa de voto, de cujas decisões cabe reclamação para a Assembleia de Apuramento Geral e eventual recurso para o Tribunal Constitucional.»

V – Atendendo ao limitado número de dias disponíveis (4) para o exercício do direito de voto e ao elevado número de unidades hospitalares e prisionais existentes nos principais centros urbanos, a implementação do nº 5 irá decerto determinar a institucionalização de “praxis” que visem torná-los exequíveis.

Como nota prática deve referir-se que esta forma de voto antecipado tem sido, desde 1995, data da sua implementação, muito modestamente utilizada, não tendo abrangido mais do que umas poucas centenas de eleitores.

SECÇÃO IV

Garantias de liberdade de sufrágio

Artigo 131º

Dúvidas, reclamações, protestos e contraprotestos

1 - Além dos delegados dos partidos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes na campanha para o referendo, qualquer eleitor pertencente a uma assembleia de voto pode suscitar dúvidas e apresentar por escrito reclamações, protestos e contraprotestos relativos às operações da mesma assembleia e instruí-los com os documentos convenientes.

2 - A mesa não pode recusar-se a receber as reclamações, os protestos e os contraprotestos e deve rubricá-los e apensá-los à acta.

3 - As reclamações, os protestos e os contraprotestos têm de ser objecto de deliberação da mesa, que pode tomá-la no final se entender que isso não afecta o andamento normal da votação.

4 - Todas as deliberações da mesa são tomadas por maioria absoluta dos membros presentes e fundamentadas, tendo o presidente voto de qualidade.

I – A necessidade de redução a escrito das reclamações, protestos e contraprotestos tem em vista a possibilidade de recurso perante as assembleias de apuramento intermédio (v. artº 150º e seguintes) e, das decisões destas, de recurso contencioso perante o TC (v. arts. 172º e seguintes)

II – V. artº 216º.

Artigo 132º

Polícia da assembleia de voto

1 - Compete ao presidente da mesa, coadjuvado pelos vogais, assegurar a liberdade dos eleitores, manter a ordem e em geral regular a polícia da assembleia, adoptando para o efeito as providências necessárias.

2 - Não são admitidos na assembleia de voto os eleitores que se apresentem manifestamente embriagados ou drogados, ou que sejam portadores de qualquer arma ou instrumento susceptível de como tal ser usado.

I – De entre as providências que a mesa pode adoptar deve referir-se a possibilidade excepcional de recurso às forças militarizadas (ver artº 134º).

II – Do disposto no nº 2 parece a impossibilidade de, enquanto eleitores, os membros das forças armadas e militarizadas se apresentarem a votar munidos de armas.

III – V. artºs 217º e 218º.

Artigo 133º

Proibição de propaganda

1 - É proibida qualquer propaganda dentro das assembleias de voto, e fora delas até à distância de 500 m.

2 - Por propaganda entende-se também a exibição de símbolos, siglas, sinais, distintivos ou autocolantes de quaisquer partidos, coligações, grupos de cidadãos eleitores ou representativos de posições assumidas perante o referendo.

I – O nº 1 é, claramente, o enunciar de um princípio, de um “desejo”, que se sabe à partida ser de difícil concretização prática. É, com efeito, extremamente difícil conseguir fazer desaparecer todo o tipo de propaganda das imediações das assembleias eleitorais em 32 horas, tal é o tempo que vai do fim da campanha até à abertura das urnas.

Daí que apenas se venha considerando indispensável o desaparecimento da propaganda eleitoral dos próprios edifícios (interior e exterior) onde funcionam as assembleias eleitorais e, se possível, das suas imediações mais próximas.

Nesse sentido e aquando das eleições presidenciais de 1986 a CNE deliberou, em caso concreto, “mandar informar que os delegados não podiam impedir o funcionamento das assembleias de voto pelo facto de haver cartazes de propaganda eleitoral na via pública a menos de 500 metros daquelas. A Junta de Freguesia na véspera do acto eleitoral ou o presidente da secção de voto respectiva podiam providenciar a retirada de tais cartazes naquela área”.

Chamada a pronunciar-se sobre a queixa apresentada por um partido político que havia sido notificado pela edilidade para retirar todos os símbolos e propaganda partidária existente na sua sede partidária em virtude de a mesma se situar no perímetro de 500 metros das mesas eleitorais (!), a CNE manteve a posição anterior, acrescentando que o direito de intervenção dos membros de mesa se devia restringir ao edifício e muros envolventes da assembleia de voto (cfr. acta de 11.12.97).

II – Sobre esta matéria recorde-se, ainda, o teor de um parecer aprovado pela CNE, na sua sessão plenária de 06.12.2000, a solicitação do Ministério Público da comarca da Horta:

“1. (...)

2. No seguimento de anteriores deliberações reitera-se o entendimento de que o direito de intervenção dos membros de mesa, removendo material de propaganda afixado, se deve restringir ao edifício e muros envolventes da assembleia de voto.

3. A mera existência de propaganda afixada durante os dias de reflexão e de eleição parece não constituir o ilícito eleitoral previsto no artigo 142º do DL 167/80, de 8 de Agosto (leia-se artº 199º nº 2 da presente lei).

4. Mais parece que, no tocante à afixação de propaganda eleitoral, só se subsume à norma referida quem efectivamente praticar actos executórios de afixação da referida propaganda após o encerramento da campanha.”

III – Sendo evidentemente vedada a exibição pelos eleitores e membros de mesa de quaisquer elementos – emblemas, autocolantes, etc. – que indiciem a sua opção de voto, coloca-se a questão de saber se os delegados estarão sujeitos à mesma limitação. Desde sempre foi entendido que sim, tendo a própria CNE sustentado, em deliberação tomada para o efeito em 5.08.80, que os “delegados das listas não deverão exhibir, nas assembleias de voto, emblemas ou “crachás”,

porque a sua função é meramente fiscalizadora, e a sua identificação respeita apenas à mesa, sendo feita através das respectivas credenciais.

Aliás, sendo proibida toda a propaganda, poder-se-á considerar a exibição de emblemas e “crachats” como forma, embora indirecta, dessa mesma propaganda”.

IV – Recorde-se ainda o teor de uma outra deliberação da CNE, de 14.7.87, que afirma que *“nos termos do artº 92º é proibida qualquer propaganda dentro das assembleias eleitorais e fora delas até à distância de 500 metros. Fora deste perímetro não é legítimo proceder à remoção de qualquer tipo de propaganda eleitoral. Depois da realização dos actos eleitorais de 19 de Julho caberá sempre aos partidos políticos e coligações procederem à retirada da propaganda”*.

V – Sobre um concreto pedido de actuação, a CNE, em parecer aprovado na sessão plenária de 6 de Dezembro de 2006, teve ocasião de proceder a uma análise mais aprofundada do disposto no nº 2 do artigo ora em apreço, aduzindo, a propósito:

«(...) é manifesta a intenção do legislador no sentido de alargar a proibição aos «símbolos, siglas, sinais ou autocolantes» que, não sendo «de quaisquer partidos, coligações ou grupos de cidadãos eleitores» representem «posições assumidas» perante a matéria referendada.

A representatividade a que alude a norma existirá quando satisfazer pelo menos um de dois requisitos – o da especificidade e o da especialidade: objectivamente, reclama-se uma qualquer relação concreta (específica) entre o símbolo, sigla, sinal ou autocolante e a matéria referendada e, subjectivamente, uma intencionalidade (especial) que se manifeste em alterações de forma ou conteúdo na simbologia ou mesmo de práticas na sua utilização.

Com efeito, o legislador não visou obrigar uma qualquer organização que assumia posição perante o referendo e tenha a sua sede ou instalações suas a menos de 500 m de uma assembleia de voto a retirar da fachada os símbolos ou sinais, que usualmente, ali exhibe, mas já visará proibir a sua utilização, naquelas condições, com qualquer (por mínima) alteração de forma ou conteúdo que, directamente, os relacione com a posição assumida perante o referendo ou, por outro lado, que, não existindo antes, ali os coloque a partir da data da marcação do referendo ou os acrescente, reproduza ou, de alguma, forma amplie a sua visibilidade normal.

Quanto ao segundo objectivo, o de, a final, garantir a tranquilidade do acto, diminuindo motivos de conflitualidade potencial, é avisado que, para além dos habituais factores relacionados com a comodidade, a acessibilidade e outros visando a participação dos eleitores, ou a segurança, a economia e demais normalmente pesados na determinação dos locais de funcionamento das assembleias de voto e das suas secções, seja também ponderada a eventual existência de símbolos ou sinais que, tanto pela sua persistência no momento da votação como pela sua eventual remoção, possam constituir-se em motivo de conflito, preferindo-se, sempre que possível, os que menos controversos se revelem.»

VI – Segundo jurisprudência expandida no Acórdão do TC nº 235/88, publicado no DR II Série, nº 293, de 21.12.88., tirado por altura das eleições para a ALRA dos

Açores de 1988 “a existência de propaganda eleitoral num raio de 500 metros da assembleia de voto constitui um ilícito, mas não foi provado que o mesmo possa ser classificado entre as irregularidades ocorridas no decurso da votação nem que a afixação proibida dessa propaganda tenha influído no resultado final”.

VII – V. artº 199º a 236º.

Artigo 134º

Proibição de presença de forças de segurança e casos em que podem comparecer

1 - Nos locais onde se reunirem as assembleias de voto e num raio de 100 m é proibida a presença de forças de segurança, salvo nos casos previstos nos números seguintes.

2 - Quando for necessário pôr termo a algum tumulto ou obstar a qualquer agressão ou violência dentro do edifício da assembleia de voto ou na sua proximidade, e ainda em caso de desobediência às suas ordens, pode o presidente da mesa, consultada esta, requisitar a presença de forças de segurança, sempre que possível por escrito, mencionando na acta das operações as razões e o período da respectiva presença.

3 - Quando o comandante das forças de segurança verificar a existência de fortes indícios de que se exerce sobre os membros da mesa coacção física ou psíquica que impeça o presidente de fazer a requisição, pode apresentar-se a este por iniciativa própria, mas deve retirar-se logo que pelo presidente ou por quem o substitua tal lhe seja determinado.

4 - Quando o entenda necessário, o comandante da força de segurança pode visitar, desarmado e por um período máximo de dez minutos, a assembleia de voto, a fim de estabelecer contacto com o presidente da mesa ou com quem o substitua.

I – Esta proibição tem como objectivo evitar qualquer hipótese de restrição à inteira liberdade dos eleitores, que poderiam sentir-se constrangidos caso depa-rassem, nas imediações dos locais de voto, com elementos das forças militares ou militarizadas.

II – A presença, excepcional, da força armada nas secções de voto só pode verificar-se em caso de tumulto (ou indício seguro) bem como a pedido da mesa. Da presença da força armada nas assembleias de voto é sempre lavrada referência na acta das operações de votação em virtude de tal determinar, obrigatoriamente, a sua suspensão (ver a este respeito o Acórdão do TC nº 332/85, publicado no DR II Série, de 18.04.86).

III – V. artº 219º.

Artigo 135º

Deveres dos profissionais de comunicação social

Os profissionais de comunicação social que no exercício das suas funções se deslocarem às assembleias de voto não podem:

- a) Colher imagens ou aproximar-se das câmaras de voto por forma que possa comprometer o segredo de voto;
- b) Obter, no interior da assembleia de voto ou no seu exterior, até à distância de 500 m, outros elementos de reportagem que igualmente possam comprometer o segredo de voto;
- c) Perturbar de qualquer modo o acto da votação.

I – Após a realização de tantos actos eleitorais pode afirmar-se que, de uma maneira geral, tem decorrido de forma pacífica a intervenção dos órgãos de comunicação social na recolha de elementos de reportagem junto das assembleias de voto e sempre no respeito da salvaguarda do segredo de voto dos eleitores e da necessária tranquilidade dos locais de voto.

O mesmo já não se poderá afirmar no que respeita aos agentes dos institutos ou empresas encarregados de fazer sondagem à boca das urnas, que por vezes têm perturbado a tranquilidade dos eleitores e dos próprios elementos das mesas.

No entendimento da CNE, entidade com competência para credenciar tais agentes, os mesmos podem permanecer no interior do espaço físico onde funcionam as assembleias eleitorais, mas **não dentro das salas onde se vota**.

II – A propósito da nota anterior, não deixa de ser interessante referir o desfazamento existente com a lei especial que regula o regime jurídico da publicação ou difusão de sondagens (Lei nº 10/2000, de 21 Junho) quando refere no nº 2 do seu artº 11º ...“nas proximidades dos locais de voto apenas é permitida a recolha de dados por entrevistadores devidamente credenciados...”.

De uma noção vaga – proximidades dos locais de voto – a lei ora em análise define a distância de 500 metros das assembleias de voto como aquela a partir da qual é possível a recolha desses dados, o que manifestamente redundaria na inviabilidade dessa recolha.

Artigo 136º

Difusão e publicação de notícias e reportagens

As notícias, as imagens ou outros elementos de reportagem colhidos nas assembleias de voto, incluindo os resultados do apuramento parcial, só podem ser difundidos ou publicados após o encerramento de todas as assembleias de voto.

I – A proibição referida neste artigo tem em vista que os elementos informativos recolhidos não influenciem eleitores que ainda não tenham exercido o seu direito de sufrágio.

II – V. nota III ao artº 106º, ressaltando-se a particular acuidade das questões que se levantam em torno da diferença horária existente entre o Continente e Madeira e a Região Autónoma dos Açores na votação para referendo de âmbito nacional.

CAPÍTULO V **Apuramento**

SECÇÃO I **Apuramento parcial**

Artigo 137º **Operação preliminar**

Encerrada a votação, o presidente da assembleia de voto procede à contagem dos boletins que não tiverem sido utilizados, bem como dos inutilizados pelos eleitores e encerra-os com a necessária especificação em sobrescrito próprio que fecha e lacra para o efeito do artigo 105º.

I – Para além da justificação expressamente referida neste artigo – prestação de contas junto das entidades que entregaram às mesas os boletins de voto – o objectivo desta operação é , também, o de evitar que os boletins inutilizados, deteriorados e não utilizados possam ser, eventualmente, adicionados aos que estão dentro da urna no decurso das restantes operações do apuramento parcial.

II – Ver artºs 213º desta lei e 373º do Código Penal.

Artigo 138º **Contagem dos votantes e dos boletins de voto**

1 - Concluída a operação preliminar, o presidente manda contar o número dos votantes pelas descargas efectuadas nos cadernos de recenseamento.

2 - Em seguida manda abrir a urna a fim de conferir o número de boletins de voto entrados e, no fim da contagem, volta a introduzi-los nela.

3 - Em caso de divergência entre o número dos votantes apurados e o dos boletins de voto contados prevalece, para efeitos de apuramento, o segundo destes números.

4 - Do número de boletins de voto contados é dado imediato conhecimento público através de edital que o presidente lê em voz alta e manda afixar à porta da assembleia de voto.

I – É pressuposto no nº 2 que a contagem seja efectuada com os boletins de voto ainda dobrados. Eles só são desdobrados e revelado o sentido de voto aquando das operações descritas no artº 139º.

II – A legislação eleitoral portuguesa optou pelo apuramento na própria assembleia ou secção de voto feito pela mesa que dirige as operações eleitorais.

Tal solução confere, sem dúvida, grande velocidade ao apuramento e ao consequente conhecimento público dos resultados, sendo por isso difícil enveredar no futuro por outra qualquer. Justo é, porém, que se diga não ser essa a solução teoricamente mais segura, se se atentar que existem no nosso país mais de 12.000 assembleias eleitorais sendo difícil assegurar que em todas exista uma eficaz fiscalização através da presença de delegados das diversas forças políticas e/ou uma adequada escolha dos membros de mesa.

Em vários outros países (p.ex. no Reino Unido) a opção é a de as urnas eleitorais serem recolhidas devidamente fechadas, transportadas para um centro de escrutínio na sede da circunscrição e aí abertas para um escrutínio directamente fiscalizado pela administração eleitoral e delegados das candidaturas. Tal solução tem a vantagem de num único acto se fazer o apuramento oficial final dos resultados do escrutínio.

III – A opção legal reflectida no nº 3 é a única possível perante uma situação indesejável. O legislador parte do princípio que houve lapso dos escrutinadores e que, ainda que não tenha havido, a outra solução – anular votos depositados na urna – seria inconcebível.

IV – A razão de ser da afixação do edital é, no fundo, a mesma que foi referida na nota I ao artº 137º.

V – Ver artº 214º.

Artigo 139º **Contagem dos votos**

1 - Um dos escrutinadores desdobra os boletins, um a um, e anuncia em voz alta qual a resposta a cada uma das perguntas submetidas ao eleitorado.

2 - O outro escrutinador regista numa folha branca ou, de preferência, num quadro bem visível, e separadamente, a resposta atribuída a cada pergunta, os votos em branco e os votos nulos.

3 - Simultaneamente, os boletins de voto são examinados e exibidos pelo presidente, que, com ajuda de um dos vogais, os agrupa em lotes separados, correspondentes aos votos validamente expressos, aos votos em branco e aos votos nulos.

4 - Terminadas as operações previstas nos números anteriores, o presidente procede à contraprova dos boletins de cada um dos lotes separados e pela verificação dos requisitos previstos no nº 2.

I – O processo descrito neste artigo deve ser rigorosamente observado não podendo ser omitida, ou alterada na sua sequência, qualquer das fases apontadas.

Eventuais irregularidades cometidas nestas operações são susceptíveis de reclamação ou protesto junto da mesa, feita por escrito no acto em que se verificarem (artº 143º), havendo recurso gracioso para as assembleias de apuramento intermédio a interpor no 2º dia posterior ao da realização do RN e recurso contencioso para o TC (artºs 172º e segs.), feito no dia seguinte ao da afixação dos editais com os resultados.

II – Quando no referendo haja mais do que uma pergunta afigura-se necessário efectuar as operações aqui descritas tantas vezes quantas as perguntas formuladas.

Todavia existem dois tipos de votos que apenas serão objecto de uma única contagem. Referimo-nos aos votos nulos (v. nota ao artº 142º e 249º) e aos votos

totalmente em branco, isto é, aqueles em que o eleitor não assinala nenhuma das perguntas.

No que respeita ao loteamento dos boletins de voto, também essa operação terá de ser efectuada pergunta a pergunta, devendo os delegados fazer a respectiva fiscalização, igualmente pergunta a pergunta.

III – Ver artºs 214º, 215º e 216º (ilícito).

Artigo 140º **Votos válidos**

Excepcionados os votos referidos nos artigos seguintes, consideram-se válidos os votos em que o eleitor haja assinalado correctamente as respostas a uma ou mais das perguntas formuladas.

Decorre da leitura deste preceito que o conceito de voto válido aqui acolhido exclui os votos totalmente em branco e, também, os votos nulos, plasmando, assim, a orientação constitucional produzida desde 1982.

Artigo 141º **Voto em branco**

Considera-se voto em branco o correspondente a boletim de voto que não contenha qualquer sinal.

Ver notas II a IV ao artigo 249º para o caso de referendos em que haja mais que uma pergunta em cada boletim de voto. Ver também nota II ao artigo 139º da qual se retira a noção de **voto totalmente em branco**, qualificação diferente de “resposta em branco” (a uma das perguntas).

Artigo 142º **Voto nulo**

1 - Considera-se voto nulo, no tocante a qualquer das perguntas, o correspondente ao boletim:

- a) No qual tenha sido assinalado mais de um quadrado correspondente à mesma pergunta;**
- b) No qual haja dúvidas quanto ao quadrado assinalado;**
- c) No qual tenha sido feito qualquer corte, desenho ou rasura;**
- d) No qual tenha sido escrita qualquer palavra.**

2 - Não se considera voto nulo o do boletim de voto no qual a cruz, embora não perfeitamente desenhada ou excedendo os limites do quadrado, assinala inequivocamente a vontade do eleitor.

3 - Considera-se ainda como voto nulo o voto antecipado quando o sobrescrito com o boletim de voto não chegue ao seu destino nas condições previstas nos artigos 129º ou 130º ou seja recebido em sobrescrito que não esteja adequadamente fechado.

I – Sobre o sinal identificador da opção de voto (a cruz) e a propósito do disposto no nº 2 deste artigo atente-se na jurisprudência que tem vindo a ser emanada pelo TC de que salientamos a relativa a três Acórdãos proferidos aquando das eleições autárquicas de 1985 e de que se transcrevem de seguida excertos dos respectivos sumários (ver “Acórdãos do TC – 6º volume – 1985” e, em data mais recente, do Acórdão 602/2001, DR II Série, nº 44, de 21.02.2002):

- “A função identificadora no boletim de voto respectivo só é cumprida por uma cruz colocada sobre o quadrado que se deseja assinalar. Qualquer sinal diferente de uma cruz torna o voto nulo” (Acórdão 319/85 - DR II Série de 15.04.86);

- “... a declaração de vontade em que se traduz o voto tem de ser feita através de uma cruz assinalada num quadrado, em princípio inscrita nele, valendo todavia, como tal a cruz que não seja perfeitamente desenhada ou exceda os limites do quadrado, desde que, nestes dois casos, “assinale inequivocamente a vontade do eleitor” (Acórdão 320/85 - DR II Série de 15.04.86);

- “Não podem considerar-se assinalados de forma legalmente válida os boletins de voto que tenham sido marcados fora do local a isso destinado, nem, por outro lado, aqueles que tenham sido assinalados com uma marca que não corresponde, de modo nenhum, a uma cruz, ainda que desenhada de forma imperfeitíssima”. (Acórdão 326/85 - DR II Série de 16.04.86);

- “segundo a jurisprudência deste tribunal devem considerar-se nulos os votos que contêm uma cruz fora do quadrado assinalado no boletim de voto na linha correspondente a cada partido, coligação ou grupo de cidadãos, admitindo-se, porém, a validade dos votos quando a intercepção dos traços que formam a cruz se inscreva dentro do referido quadrado, desde que assinale inequivocamente a vontade do eleitor.

O segmento terminal do artigo 133º nº 2 (LO nº 1/2001) não estabelece critério para determinar, em qualquer circunstância, a validade do voto. Ele apenas consagra uma exigência adicional para a validade dos votos expressos nos termos ali referidos – cruz imperfeitamente desenhada ou excedendo os limites do quadrado – em nada contrariando a exigência estabelecida no citado artigo 115º nº 4 (LO nº 1/2001)».

Sobre o conceito de cruz válida perfilhado pelo TC parece poder concluir-se que entende ser necessária a intercepção dentro do quadrado de dois segmentos de recta ainda que imperfeitamente desenhados ou excedendo mesmo os limites do quadrado. Em sentido ligeiramente diverso vejam-se as declarações de voto, nos dois primeiros acórdãos, do Conselheiro Monteiro Dinis, que prefere pôr o acento tónico no inequívoco assinalamento da vontade do eleitor.

Acerca da questão em apreço, chama-se a atenção para o Acórdão do TC nº 11/ 2002, publicado no DR II Série, de 30.01.2002., que vem de algum modo clarificar e consolidar a posição do Tribunal Constitucional nesta matéria.

II – Ver artigos 146º e 158º. Parece, contudo, que pelo menos num dos casos referidos no nº 3 deste artigo - quando o boletim de voto não chega ao destino nas condições dos artigos 129º e 130º, isto é, quando não é acompanhado da documentação aí referida - o poder de reapreciação da assembleia de apuramento fica prejudicado.

III – Ver nota II ao artº 249º para o caso de referendos em que haja mais do que

uma pergunta em cada boletim de voto. De todo o modo deve desde logo dizer-se que a lei (nº 1) é clara ao considerar nulo o boletim de voto quando qualquer das perguntas é anulada. Isto é, não há respostas nulas, há boletins de voto nulos.

Artigo 143º

Direitos dos delegados dos partidos e dos grupos de cidadãos eleitores

1 - Depois das operações previstas nos artigos 138º e 139º, os delegados dos partidos e dos grupos de cidadãos eleitores têm o direito de examinar os lotes dos boletins separados, bem como os correspondentes registos, sem alterar a sua composição e, no caso de terem dúvidas ou objecções em relação à contagem ou à qualificação dada ao voto de qualquer boletim, têm o direito de solicitar esclarecimentos ou apresentar reclamações ou protestos perante o presidente.

2 - Se a reclamação ou o protesto não for atendido pela mesa, os boletins de voto reclamados ou protestados são separados, anotados no verso com indicação da qualificação dada pela mesa e do objecto da reclamação ou protesto e rubricados pelo presidente da mesa e pelo delegado do partido ou grupo de cidadãos.

3 - A reclamação ou o protesto não atendidos não impedem a contagem do boletim de voto para efeito de apuramento parcial.

I – A necessidade de redução a escrito das reclamações, protestos e contraprotestos tem em vista a possibilidade de recurso gracioso perante as assembleias de apuramento intermédio (v. artº 150º e seguintes) e, das decisões destas, de recurso contencioso perante o TC (v. artºs 172º e seguintes).

II – Ver artºs 139º (nota II), 216º e 217º.

Artigo 144º

Editais do apuramento parcial

O apuramento é imediatamente publicado por edital afixado à porta do edifício da assembleia de voto em que se discriminam o número de respostas afirmativas ou negativas a cada pergunta, o número de votos em branco e os votos nulos.

I – Simultaneamente, ou mesmo antes desta operação, é feita a comunicação referida no nº 1 do artigo seguinte.

II – No caso de referendo com mais que uma pergunta terá igualmente de se discriminar entre “votos totalmente em branco” (nenhuma pergunta assinalada) e “respostas em branco” a cada uma das perguntas. Ver anotações ao artigo 249º.

III – Tal como relativamente a outros documentos necessários à mesa para o eficaz desempenho destas funções, as CM mandam executar impressos com os editais, sobrescritos/pacotes e outros impressos para publicitação de decisões ou outros actos da mesa cujos modelos orientadores são fornecidos pelo STAPE.

Também os delegados das forças intervenientes e os eleitores, em geral, têm à sua disposição, fornecidos pela CNE, modelos de formulação de reclamações, protestos e contraprotostos possíveis de ocorrer durante as operações de votação.

Artigo 145º

Comunicação para efeito de escrutínio provisório

1 - Os presidentes das mesas das assembleias de voto comunicam imediatamente à junta de freguesia ou à entidade para esse efeito designada pelo governador civil ou pelo *ministro da República*, consoante os casos, os elementos constantes do edital previsto no artigo anterior.

2 - A entidade a quem é feita a comunicação apura os resultados do referendo na freguesia e comunica-os imediatamente ao governador civil ou ao *ministro da República*.

3 - O governador civil ou o *ministro da República* transmitem imediatamente os resultados ao Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral.

I – Ver nota II ao artº 77º.

II – Acolhe-se e dá-se corpo neste artigo, na sequência do que já constava na anterior versão da lei orgânica do referendo (artº 136º da Lei nº 45/91, que reproduziu o artº 284º do projecto de CE), a uma realidade de facto já existente desde o primeiro acto eleitoral posterior a 1974 (25 de Abril de 1975 – eleição da Assembleia Constituinte).

Com efeito desde sempre que o STAPE – tendo em vista o rápido conhecimento e divulgação dos resultados eleitorais, bem como a distensão do clima de tensão e expectativa que normalmente rodeia os actos eleitorais – tem promovido e coordenado a recolha e difusão dos resultados eleitorais no próprio dia da votação, através de um esquema cuja cobertura legal tem sido dada por despacho normativo “ad hoc” da Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Administração Interna (v. p.ex. Despacho Normativo nº 12/2005, publicado no DR, I Série B, nº 35 de 18.02.2005, publicado aquando das eleições para a AR em 2005).

O sistema tem o seu arranque nos presidentes das secções de voto que logo que apuram os resultados os comunicam, normalmente via pessoal ou telefónica, para a junta de freguesia ou para a entidade que for determinada pelo Governo Civil/Representante da República. Apurados os resultados da freguesia são os mesmo comunicados, imediatamente, ao GC/RR que os transmite por via informática – existem terminais de computador na sede de cada distrito/região autónoma – para o centro de escrutínio de Lisboa.

II – Afigura-se que apesar desta disposição legal se revela necessária a publicação do despacho normativo a que acima se alude. Nomeadamente para indicação e vinculação das entidades que, para além do STAPE, intervêm no escrutínio provisório (p. ex. Telepac, Portugal Telecom, Instituto das Tecnologias de Informação do Ministério da Justiça, GNR e PSP).

Artigo 146°
Destino dos boletins de votos nulos ou objecto
de reclamação ou protesto

Os boletins de votos nulos ou sobre os quais tenha havido reclamação ou protesto são, depois de rubricados, remetidos à assembleia de apuramento intermédio com os documentos que lhes digam respeito.

I – Os documentos relativos às reclamações e protestos vão apensos aos boletins respectivos e à acta, sendo nela expressamente mencionados.

II – Este preceito que se repete com um teor similar nas leis eleitorais, foi objecto de precisão no diploma legal atinente à eleição para os órgãos das autarquias locais, almejando uma maior transparência e segurança a esta fase primordial do apuramento, aditando para o efeito a seguinte exigência:

“Artº 137º da LEOAL:

1. (...)

2. Os elementos referidos no número anterior são remetidos em sobrescrito, que deve ser, depois de fechado, lacrado e rubricado pelos membros da mesa e delegados dos partidos, de modo que as rubricas abranjam o sobrescrito e a pala fechada.”

Artigo 147°
Destino dos restantes boletins

1 - Os restantes boletins de voto, devidamente empacotados e lacrados, são confiados à guarda do juiz de direito de comarca.

2 - Esgotado o prazo para interposição dos recursos contenciosos, ou decididos definitivamente estes, o juiz promove a destruição dos boletins.

I – Os restantes boletins aqui referidos são os que têm **votos válidos** na(s) resposta(s) e os **votos em branco** (ou no caso de referendo com mais que uma pergunta os votos totalmente em branco).

II – Estes boletins podem, eventualmente, ser solicitados pelas assembleias de apuramento intermédio e geral para esclarecimento de dúvidas e recontagem (ver nota ao artº 158º).

Artigo 148°
Acta das operações de votação e apuramento

1 - Compete ao secretário da mesa proceder à elaboração da acta das operações de votação e apuramento.

2 - Da acta devem constar:

a) Os números de inscrição no recenseamento e os nomes dos membros da mesa e dos delegados dos partidos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes;

b) O local da assembleia de voto e a hora de abertura e de encerramento;

- c) As deliberações tomadas pela mesa durante as operações;
- d) O número total de eleitores inscritos, o de votantes e o de não votantes;
- e) Os números de inscrição no recenseamento dos eleitores que votaram por antecipação;
- f) O número de respostas afirmativas ou negativas obtidas por cada pergunta;
- g) O número de respostas em branco a cada pergunta;
- h) O número de votos totalmente em branco e o de votos nulos;
- i) O número de boletins de voto sobre os quais haja incidido reclamação ou protesto;
- j) As divergências de contagem, se tiverem existido, a que se refere o nº 3 do artigo 138º com indicação precisa das diferenças notadas;
- l) O número de reclamações, protestos e contraprotestos apensos à acta;
- m) Quaisquer outras ocorrências que a mesa julgue dever mencionar.

I – O STAPE fornece às mesas, em duplicado, um modelo de acta adequada às exigências deste artigo. O segundo exemplar serve, apenas, no caso de haver engano no preenchimento do original.

II – As reclamações, protestos e contraprotestos feitos, por escrito, pelos delegados e eleitores devem ser expressamente referenciados na acta e a ela anexados.

Todas as ocorrências consideradas anormais – como p.ex. intervenção da força armada, suspensão de votação, etc. – devem igualmente ser circunstanciadamente referidas na acta.

III – A acta deve ser sempre assinada por todos os membros da mesa e delegados e é de preenchimento obrigatório.

IV – Ver artºs 98º, 120º, 134º, 146º, 149º, 157º e 220º.

Artigo 149º **Envio à assembleia de apuramento intermédio**

Nas vinte e quatro horas seguintes à votação, os presidentes das mesas das assembleias de voto entregam pessoalmente contra recibo, ou remetem pelo seguro do correio, as actas, os cadernos e demais documentos respeitantes ao referendo ao presidente da assembleia de apuramento intermédio.

I – Na maioria dos casos a recolha de material eleitoral utilizado nas mesas obedece, na prática, a um esquema centralizado nas Câmaras Municipais que se encarregam de receber os diversos pacotes de material, que aí são entregues, no próprio dia da eleição, pelos presidentes das mesas.

As CM recebem e guardam o material que lhes é especialmente destinado e servem de fiéis depositários do restante entregando-o, logo de seguida, às outras entidades que, aliás, devem estar representadas no acto de entrega.

Com efeito, parece de algum modo irrealista “obrigar” os membros de mesa, após mais de 12 horas de trabalho ininterrupto, a deslocar-se a vários locais, distanciados por vezes de muitas dezenas de quilómetros, ou a manter em sua posse até ao dia seguinte (para entregar no correio, sem previamente ter garantia de reembolso dos portes) material tão sensível.

Atento a esta realidade o XIII Governo, na sua proposta de lei nº 169/VII, de reforma da lei eleitoral da AR., veio propor que o material eleitoral utilizado pela mesa fosse transportado para o tribunal onde funcionaria a A.A. Geral pelas forças segurança, para o efeito especialmente requisitadas pelo respectivo presidente (v. artº 149º). É uma hipótese de solução que se afigura inteiramente certada e que conferirá maior segurança e transparência a esta fase crucial do processo eleitoral. Tal sistema obteve consagração legal na LEOAL (artº 140º nº 2 da LO nº 1/2001).

II – O material utilizado nas mesas eleitorais destina-se, em resumo, às seguintes entidades:

- presidente da CM – recebe os boletins de voto não utilizados e os inutilizados pelos eleitores (artº 105º);
- o juiz de direito da comarca – recebe os boletins de voto com votos válidos, votos em branco e totalmente em branco (artº 147º);
- a assembleia de apuramento intermédio – recebe os boletins de voto com votos nulos, os boletins de voto sobre os quais haja incidido reclamação ou protesto, a acta das operações eleitorais e os cadernos eleitorais (artº 146º).

SECÇÃO II **Apuramento intermédio**

Artigo 150º **Assembleia de apuramento intermédio**

1 - O apuramento intermédio dos resultados do referendo compete a uma assembleia a constituir em cada um dos distritos do continente e em cada uma das Regiões Autónomas.

2 - Até ao 14º dia anterior ao da realização do referendo, o governador civil pode decidir a constituição de mais de uma assembleia de apuramento intermédio em distritos com mais de 500 000 eleitores, de modo que cada assembleia corresponda a um conjunto de municípios geograficamente contíguos.

3 - A decisão do governador civil é imediatamente transmitida ao presidente do respectivo tribunal da Relação e publicada por edital a afixar aquando da constituição das assembleias de apuramento intermédio.

I – Embora este artigo não o refira, retira-se da leitura de outros artigos, p.ex. os artºs 153º e 161º nº 1, que o local de funcionamento da assembleia de apuramento intermédio será a sede de um tribunal, normalmente o tribunal onde exerce funções o juiz presidente se se situar na sede do distrito/região autónoma.

II – Nos Açores e Madeira as assembleias funcionam nos edifícios para o efeito designados pelos Representantes da República nas cidades de Angra do Heroísmo e Funchal.

Saliente-se que já o projecto de Código Eleitoral manifestava o desejo de que no futuro todas as assembleias de apuramento funcionem na sede do tribunal de que faça parte o respectivo presidente (artº 290º).

A experiência, até ao momento, foi a de essas assembleias funcionarem nos edifícios designados pelos GC/RR ou, nas eleições locais, nas CM.

III – Os distritos abrangidos pela decisão de desdobraimento das AAI têm sido: Lisboa, Porto, Setúbal, Braga e Aveiro (nº 2).

IV – A comunicação (nº 3) ao Tribunal da Relação destina-se a que este nomeie o presidente da assembleia (v. artº 151º nº 1 alínea a)).

Artigo 151º **Composição**

1 - Compõem a assembleia de apuramento intermédio:

- a) Um juiz do tribunal da Relação do respectivo distrito judicial, que preside com voto de qualidade, designado pelo presidente daquele tribunal;**
- b) Dois juizes de direito dos tribunais judiciais da área correspondente à assembleia de apuramento intermédio, designados por sorteio;**
- c) Dois licenciados em Matemática, designados pelo presidente;**
- d) Seis presidentes de assembleia de voto, designados por sorteio;**
- e) Um secretário judicial, que secretaria sem voto, designado pelo presidente.**

2 - Os sorteios previstos nas alíneas b) e d) do número anterior efectuam-se no tribunal da Relação do respectivo distrito judicial, em dia e hora marcados pelo seu presidente.

I – Na designação, por sorteio, dos presidentes de assembleia de voto julga-se aconselhável e razoável que tal sorteio seja restrito às mesas situadas na área próxima (no município) do tribunal onde funciona a A.A.I.. Dessa forma, pragmática, evitar-se-ão grandes deslocações desses elementos e, sobretudo, ausências comprometedoras do normal funcionamento da assembleia.

A informação sobre as mesas de voto pode ser obtida junto das Câmaras Municipais, afigurando-se igualmente pertinente que o sorteio, além de restrito à área do município da sede do tribunal, se faça em função das secções de voto e não dos titulares da presidência, isto é, o sorteio deve determinar que os membros designados/sorteados sejam: o presidente da secção de voto nº X da freguesia Y, o presidente da secção de voto nº Z da freguesia O, etc...

II – O nº ímpar de membro da AAI visa evitar a ocorrência de empates em eventuais decisões ou deliberações. Contudo, tal como em qualquer assembleia, não é necessária para a validade do seu funcionamento, a presença de todos os seus membros, exigindo-se apenas que haja “*quorum*” de funcionamento e, eventualmente, que esteja presente pelo menos um membro de cada uma das “compo

nentes” da AAI (judicial; professores; presidentes de mesa), sendo que a ser válido a parte final desta interpretação o presidente terá sempre que estar presente.

Artigo 152º.

Direitos dos partidos e grupos de cidadãos eleitores

Os representantes dos partidos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes na campanha para o referendo têm o direito de assistir, sem voto, aos trabalhos das assembleias de apuramento intermédio, bem como de apresentar reclamações, protestos ou contraprotestos.

O exercício efectivo, e por escrito, do direito dos representantes dos partidos e grupos de cidadãos de **reclamação, protesto e contraprotesto** perante as assembleias de apuramento, de eventuais irregularidades ocorridas no decurso das suas operações e/ou do não atendimentos dos protestos apensos às actas, efectuados junto das mesas eleitorais pelos delegados, é condição indispensável para a possibilidade de recurso contencioso para o TC (v. notas aos artºs 143º e 160º).

A título de exemplo reproduz-se parte do sumário do Acórdão do TC nº 322/85 (DR II Série de 16.4.86) que refere: *“A apreciação de recurso eleitoral pressupõe a apresentação, por parte dos interessados, de reclamação ou protesto apresentados contra as irregularidades verificadas no decurso da votação e no apuramento parcial e geral, dirigindo-se o recurso à decisão sobre a reclamação e protesto”* (v. “Acórdãos do TC” - 6º vol. (1985) - pág. 1113).

Artigo 153º

Constituição da assembleia de apuramento intermédio

1 - A assembleia de apuramento intermédio deve ficar constituída até à antevéspera do dia da realização do referendo.

2 - Da constituição da assembleia dá o seu presidente imediato conhecimento público através de edital a afixar à porta do edifício do tribunal onde deve funcionar.

A constituição das assembleias de apuramento antes da realização da própria votação tem sobretudo em vista impedir que os resultados provisórios possam influenciar a sua constituição.

Artigo 154º

Estatuto dos membros das assembleias de apuramento intermédio

1 - É aplicável aos cidadãos que façam parte das assembleias de apuramento intermédio o disposto no artigo 90º.

2 - Os cidadãos que façam parte das assembleias de apuramento intermédio gozam, durante o período do respectivo funcionamento, do direito previsto no artigo 90º., desde que provem o exercício de funções através de documento assinado pelo presidente da assembleia.

I – V. notas ao artº 90º que versa sobre “Dispensa de actividade profissional”.

II – Afigura-se inteiramente justificável que aos elementos destas assembleias fosse também atribuída uma gratificação diária em termos idênticos à que é concedida aos membros das mesas eleitorais pela Lei nº 22/99.

Artigo 155º

Conteúdo do apuramento intermédio

O apuramento intermédio consiste:

- a) Na verificação do número total de eleitores inscritos;**
- b) Na verificação dos números totais de votantes e de não votantes na área a que respeita o apuramento, com as respectivas percentagens relativamente ao número total de inscritos;**
- c) Na verificação dos números totais de votos em branco, de votos nulos e de votos validamente expressos, com as respectivas percentagens relativamente ao número total de votantes;**
- d) Na verificação dos números totais de respostas afirmativas e negativas às perguntas submetidas ao eleitorado, com as respectivas percentagens relativamente ao número total de votos validamente expressos;**
- e) Na verificação do número de respostas em branco em relação a cada pergunta, com as correspondentes percentagens relativamente ao número total dos respectivos votantes.**

Como se verifica da leitura de artigos anteriores (p.ex. artº 150º) o apuramento do referendo é feito com base distrital, o que, em termos do referendo obrigatório da regionalização (artºs 245º a 251º), realizado uma primeira vez em 8 de Novembro de 1998, colocou algumas dificuldades. Com efeito, a então lei de criação das regiões administrativas (Lei nº 19/98, de 28.04 – artºs 2º a 9º) assentava numa divisão das regiões que fazia com que cinco distritos – Aveiro, Guarda, Leiria, Setúbal e Viseu – tivessem municípios em mais do que uma das regiões propostas.

Tal circunstância determinou que nos distritos em causa o apuramento tivesse sido efectuado na base municipal de molde a facilitar à Assembleia de Apuramento Geral, que funciona no Tribunal Constitucional, a leitura dos resultados dos municípios consoante as regiões propostas, isto no concernente à segunda das perguntas (a de alcance regional).

Artigo 156º

Realização das operações

1 - A assembleia de apuramento intermédio inicia as operações às 9 horas do 2º dia seguinte ao da realização do referendo.

2 - Em caso de adiamento ou declaração de nulidade da votação em qualquer assembleia de voto, a assembleia de apuramento intermédio reúne no 2º dia seguinte ao da votação para completar as operações de apuramento.

Há que ter em atenção que se o universo eleitoral abranger os cidadãos por-

tugueses residentes e recenseados no estrangeiro a respectiva assembleia de apuramento intermédio só iniciará os trabalhos no 10º dia posterior ao da realização do referendo. (artº 20º do Decreto-Lei nº 95-C/76, de 30 de Janeiro – Ver em Legislação Complementar).

V., ainda, nota ao artº 165º.

Artigo 157º

Elementos do apuramento intermédio

1 - O apuramento intermédio é feito com base nas actas das operações das assembleias de voto, nos cadernos de recenseamento e nos demais documentos que os acompanharem.

2 - Se faltarem os elementos de alguma assembleia de voto, o apuramento intermédio inicia-se com base nos elementos já recebidos, e o presidente designa nova reunião, dentro das quarenta e oito horas seguintes, para se concluírem os trabalhos, tomando entretanto as providências necessárias para que a falta seja reparada.

3 - Nas Regiões Autónomas, o apuramento intermédio pode basear-se provisoriamente em correspondência telegráfica transmitida pelos presidentes das câmaras municipais.

A solução apontada no nº 3 é, evidentemente, uma solução de recurso, que deve ser evitada a todo o custo e que, aliás, hoje já pouco se justifica face à acentuada melhoria dos transportes inter-ilhas verificada nos últimos anos.

É com efeito indesejável fazer um apuramento oficial de resultados sem a presença física de actas, cadernos e sobretudo dos boletins de voto com votos protestados e nulos. A assembleia de apuramento não deve, a não ser em caso extremo, limitar-se a fazer mera contabilidade dos resultados verificados.

Acresce, ainda, que face às inúmeras deficiências que ao longo dos anos se vêm verificando a nível do correcto preenchimento, por parte das mesas eleitorais, da acta das operações eleitorais, do somatório de votos, etc... – situações, aliás, possíveis de corrigir na maioria esmagadora dos casos pela AAI – há que exigir uma maior responsabilização da parte dos intervenientes no acto da votação, a começar desde logo pelos membros das mesas de voto, através de meios legislativos e outros adequados a esse fim, introduzindo-se também normas de maior rigor no regime do contencioso e do ilícito eleitoral.

Igualmente se afigura vantajoso que a AAI, sobretudo o seu presidente, utilize o maior rigor na condução dos trabalhos e promova, eventualmente, uma reunião prévia dos elementos da assembleia para acerto de procedimentos e distribuição de funções.

Artigo 158º

Reapreciação dos resultados do apuramento parcial

1 - No início dos seus trabalhos a assembleia de apuramento intermédio decide sobre os boletins de voto em relação aos quais tenha havido reclamação ou protesto e verifica os boletins de voto considerados nulos, reapreciando-os segundo critério uniforme.

2 - Em função do resultado das operações previstas no número anterior a assembleia corrige, se for caso disso, o apuramento da respectiva assembleia de voto.

Caso existam dúvidas nas contagens por parte da assembleia, não se exclui a possibilidade de ser requerida, para **recontagem**, a presença dos boletins de voto entregues ao cuidado dos juizes de direito das comarcas (v. artº 147º), não podendo contudo, ser alterada a qualificação que lhes foi dada pelas mesas.

A este propósito refira-se o Acórdão do TC nº 322/85 (DR II Série de 16.4.86) cujo sumário refere: *“Os votos havidos como válidos pelas assembleias de apuramento parcial e relativamente aos quais não foi apresentada qualquer reclamação pelos delegados das listas tornam-se definitivos, não podendo ser objecto de reapreciação e modificação da sua validade”.*

“A assembleia de apuramento (geral) pode contar integralmente os boletins de voto considerados válidos pela assembleia de apuramento parcial, mas não pode modificar a qualificação por esta atribuída a esses votos”.

Sobre o assunto, ver ainda os Acórdãos do TC nºs 223/88, 846/93, 857/93, 862/93, 864/93, 3/94 e 8/94 (*in* “Acórdãos do TC, 6º volume, pág. 1113 e sgs., 12º volume – pág 845 e sgs. e DR II série, nº 63 de 16.03.94, nº 76-S de 31.03.94, nº 108 de 10.05.94 e nº 111 de 13.05.94, respectivamente)

Artigo 159º

Proclamação e publicação dos resultados

Os resultados do apuramento intermédio são proclamados pelo presidente e, em seguida, publicados por meio de edital afixado à porta do edifício onde funciona a assembleia.

I – Não é apontado um termo fixo para as operações de apuramento intermédio, sendo certo, porém, que iniciando-se o apuramento geral no 9º posterior à votação, esse termo terá de ser anterior e levar em conta o disposto no nº 2 do artº 160º (prazo de dois dias).

II – O edital aqui referido deve conter os elementos constantes do artº 155º.

Artigo 160º

Acta de apuramento intermédio

1 - Do apuramento intermédio é imediatamente lavrada acta de que constam os resultados das respectivas operações, as reclamações, os protestos e os contraprotostos apresentados nos termos dos artigos 131º e 143º, bem como as decisões que sobre eles tenham recaído.

2 - Nos dois dias posteriores àquele em que se concluir o apuramento intermédio, o presidente envia, pelo seguro do correio, dois exemplares da acta à assembleia de apuramento geral.

I – O envio de dois exemplares da acta de apuramento intermédio à A.A.Geral destina-se a permitir-lhe exercer as suas competências e proceder ao apuramento global dos resultados.

II – Relativamente ao nº 1 vejam-se as notas aos artºs 131º e 143º. Veja-se também o Acórdão do TC nº 321/85 (DR II Série de 16.4.86) cujo sumário (in “Acórdãos do TC - 6º vol. - 1985”, pág. 1109) refere: *“As irregularidades ocorridas no apuramento (geral) só podem ser apreciadas pelo TC desde que hajam sido objecto de reclamação ou protesto apresentados no acto em que se verificaram”*.

III – Conforme se lê no Acórdão do TC 20/2002, publicado no DR II Série, nº 25, de 30/01/2002, a lei não exige que a acta da assembleia de apuramento geral (intermédio) tenha de ser assinada por todos os seus membros, o que seria uma formalidade excessiva.

Por outro lado, é da maior importância que a acta da AAI documente todas as vicissitudes ocorridas no decurso das sessões de apuramento.

IV – V. notas aos artºs 156º e 165º.

Artigo 161º **Destino da documentação**

1 - Os cadernos de recenseamento e demais documentação presente à assembleia de apuramento intermédio, bem como a acta desta, são confiados à guarda e responsabilidade do tribunal em cuja sede aquela tenha funcionado.

2 - Terminado o prazo de recurso contencioso ou decididos os recursos que tenham sido apresentados, o tribunal procede à destruição de todos os documentos, com excepção das actas das assembleias de voto e das actas das assembleias de apuramento.

Tal como se referiu a propósito do disposto no artº 150º, a lei do referendo, diferentemente das várias leis eleitorais, confia ao poder judicial e não às autoridades administrativas a guarda e destruição do material eleitoral.

Artigo 162º **Certidões ou fotocópias do acto de apuramento intermédio**

Aos partidos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes na campanha para o referendo são emitidas pela secretaria do tribunal, no prazo de três dias, desde que o requeiram, certidões ou fotocópias da acta de apuramento intermédio.

As certidões e fotocópias aqui referidas devem ser passadas imediatamente ou com a máxima celeridade uma vez que podem destinar-se a instruir recurso gracioso perante a Assembleia de Apuramento Geral que inicia os seus trabalhos logo a seguir ao encerramento das A.A. Intermédio.

SECÇÃO III **Apuramento geral**

Artigo 163º **Assembleia de apuramento geral**

O apuramento geral dos resultados do referendo compete a uma assembleia que funciona junto do Tribunal Constitucional.

Artigo 164º **Composição**

1 - Compõem a assembleia de apuramento geral:

- a) O Presidente do Tribunal Constitucional, que preside com voto de qualidade;**
- b) Dois juizes do Tribunal Constitucional designados por sorteio;**
- c) Dois licenciados em Matemática, designados pelo presidente;**
- d) O secretário do Tribunal Constitucional, que secretaria sem voto.**

2 - O sorteio previsto na alínea b) do número anterior efectua-se no Tribunal Constitucional, em dia e hora marcados pelo seu presidente.

3 - Os partidos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes na campanha podem fazer-se representar por delegados devidamente credenciados, sem direito de voto, mas com direito de reclamação, protesto e contraprotesto.

I – Atendendo ao teor da nota I ao artigo 96º, fica a dúvida neste nº 3 sobre se haverá lugar a uma nova designação de elementos. V. a propósito o artº 173º.

II – É patente na constituição desta assembleia o peso – indispensável – do Tribunal Constitucional.

III – No tocante ao nº 3 reitera-se a indicação do Acórdão do TC nº 321/85 (DR II Série de 16.4.86) cujo respectivo sumário (Acórdãos do TC - 6º vol. - 1985 - pág. 1109) refere: *“As irregularidades ocorridas no apuramento geral só podem ser apreciadas pelo TC desde que hajam sido objecto de reclamação ou protesto no acto em que se verificaram”*.

Artigo 165º **Constituição e início das operações**

1- A assembleia de apuramento geral deve estar constituída até à antevéspera do dia do referendo, dando-se imediato conhecimento público dos nomes dos cidadãos que a compõem através de edital afixado à porta do edifício do Tribunal Constitucional.

2 - A assembleia de apuramento geral inicia as suas operações às 9 horas do 9º dia posterior ao da realização do referendo.

Do disposto no nº 2 e conjugando-o com o artº 160º nº 2 conclui-se que o apuramento intermédio tem de ser finalizado até ao 6º/7º dia posterior à votação,

excepto o respeitante ao escrutínio e apuramento da votação dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, caso venham a ser chamados a pronunciar-se, cujas operações se iniciam apenas no 10º dia posterior à da realização do referendo (v. artºs 19º e 20º do Decreto-Lei nº 95-C/76, de 30 de Janeiro).

Artigo 166º **Elementos do apuramento geral**

O apuramento geral é realizado com base nas actas das operações das assembleias de apuramento intermédio.

Artigo 167º **Acta do apuramento geral**

1 - Do apuramento geral é imediatamente lavrada acta de que constem os resultados das respectivas operações.

2 - Nos dois dias posteriores àquele em que se conclua o apuramento geral, o presidente envia, pelo seguro do correio dois exemplares da acta à Comissão Nacional de Eleições.

O envio de 2 exmpleares da acta à CNE destina-se a que esta dê cumprimento ao disposto no artº 170º nº 2.

Artigo 168º **Norma remissiva**

Aplica-se ao apuramento geral o disposto nos artigos 154º, 155º, 156º, 157º, 159º, 161º e 162º, com as necessárias adaptações.

Artigo 169º **Proclamação e publicação dos resultados**

1 - A proclamação e a publicação dos resultados fazem-se até ao 12º dia posterior ao da votação.

2 - A publicação consta de edital afixado à porta do edifício do Tribunal Constitucional.

Artigo 170º **Mapa dos resultados do referendo**

1 - A Comissão Nacional de Eleições elabora um mapa oficial com os resultados do referendo de que constem:

- a) Número total de eleitores inscritos;**
- b) Números totais de votantes e de não votantes, com as respectivas percentagens relativamente ao número total de inscritos;**
- c) Números totais de votos validamente expressos, de votos em branco e de votos nulos, com as respectivas percentagens relativamente ao número total de votantes;**

d) Número total de respostas afirmativas e negativas a cada pergunta submetida ao eleitorado, com as respectivas percentagens relativamente ao número total de votos validamente expressos;

e) Número total de respostas em branco em relação a cada pergunta, com as respectivas percentagens relativamente ao número total de votantes.

2 - A Comissão Nacional de Eleições publica o mapa na 1.ª série-A do *Diário da República*, nos oito dias subsequentes à recepção da acta de apuramento geral.

I – A não publicação oficial do mapa dos resultados implica a ineficácia jurídica do referendo. Ver, nesse sentido, o artº 119º nº 1 alínea i) da CRP e o art 3º nº 2 alínea j) da Lei nº 74/98, 11 de Novembro.

II – Sobre o conceito de votos validamente expressos veja-se o disposto nos artºs 140º, 141º e 142º.

III – Conforme se retira da leitura do Acórdão do TC nº 1/99, publicado no DR II Série, de 11 de Fevereiro,... *“o mapa dos resultados de um referendo nacional (e diremos nós, também o mapa dos resultados de eleições) elaborado pela Comissão Nacional de Eleições, há-de traduzir exactamente o correspondente apuramento, tal como foi estabelecido pela assembleia de apuramento geral: não pode conter, nem mais, nem menos do que foi apurado (e logo publicitado por edital) por essa assembleia, e por esta transmitido àquela Comissão...”*

Veio isto a propósito de uma diferente interpretação da CNE acerca da metodologia subjacente ao apuramento dos resultados do referendo nacional relativo à instituição em concreto das regiões, que teve lugar, uma primeira vez, em 8 de Novembro de 1998.

Ao contrário do entendimento oficial (baseado numa leitura possível do disposto nos artºs 256º nº 1 da CRP e 251º nº 1 da LORR), no sentido do número de votantes ser considerado a base de cálculo para aferir dos resultados e das respectivas percentagens, à CNE não se vislumbrou razões jurídicas e outras que levassem à consideração de um cálculo percentual diverso do utilizado no anterior referendo nacional (28.06.1998 sobre a interrupção voluntária da gravidez): isto é, o vencimento de uma das posições obtinha-se com referência ao universo dos **votos validamente expressos**, entendendo-se estes como as respostas afirmativas e negativas à questão ou questões formuladas.

No parecer aprovado em 5 de Novembro de 1998 (cfr. acta nº 80), mais dizia a CNE que *“A adopção da metodologia de apuramento proposta pelo Ministério da Administração Interna conduziria à situação aparentemente absurda de ser atribuída uma qualificação e valor jurídico a um voto - branco ou nulo - não conforme à vontade do eleitor.*

Dito de outro modo, os votos totalmente em branco, os votos nulos e as respostas em branco equivaleriam, na prática, a voto negativo, conduzindo dessa forma a uma ponderação das duas posições em confronto, privilegiando uma delas, pervertendo o princípio geral da igualdade do voto.

Acresce ainda que, de ponto de vista formal, a lei do Referendo não dispõe, na parte especial sobre o referendo à instituição das regiões, de dispositivos legais alterando as normas gerais de apuramento em todas as suas fases.”

IV – Em rigor, o mapa final dos resultados não é susceptível de recurso na medida em que não é “constitutivo” ou “definitório” de qualquer situação jurídica, mas tão só “declarativo” daqueles resultados, tal como apurados pela Assembleia de Apuramento Geral”.

Segundo o TC tal não aconteceu com o Mapa nº 4/98 mandado publicar pela CNE, no Diário da República, I Série A, nº 294, de 22 de Dezembro de 1998, por ter excedido o conteúdo do acto definitivo, perdendo, assim, o carácter de execução na medida em que foi inovador (isto é, na medida da contradição ou do excesso), passando a ser considerado definitivo nessa parte³⁷, e, logo, contenciosamente impugnável³⁸.

V - Se se verificar a possibilidade de referendos simultâneos, haverá tantos mapas quantos os referendos. O mesmo sucede com as actas dos apuramentos intermédios e parciais.

SECÇÃO IV

Apuramento no caso de adiamento ou nulidade da votação

Artigo 171º

Regras especiais de apuramento

1 - No caso de adiamento de qualquer votação, nos termos do artigo 122º o apuramento intermédio é efectuado não tendo em consideração as assembleias em falta.

2 - Na hipótese prevista no número anterior, a realização das operações de apuramento intermédio ainda não efectuadas e a conclusão do apuramento geral competem à assembleia de apuramento geral, que se reúne para o efeito no dia seguinte ao da votação.

3 - A proclamação e a publicação nos termos do artigo 169º têm lugar no dia da última reunião da assembleia de apuramento geral.

4 - O disposto nos números anteriores é aplicável em caso de declaração de nulidade de qualquer votação.

Tratando-se de situações excepcionais (adiamento e anulação de votação) o legislador adoptou uma solução “sui generis” fazendo coincidir no TC – onde funciona o apuramento geral – o apuramento intermédio e geral de modo a que não se perca a sequência dos actos nem se faça voltar a funcionar assembleias que já encerraram os seus trabalhos.

³⁷ **Marcello Caetano**, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed. (revista e actualizada por Freitas do Amaral), Tomo I, p. 447

³⁸ Cfr. A. e ob. cit., 8ª ed., Tomo II, p. 1222

CAPITULO VI Contencioso da votação e do apuramento

Artigo 172º Pressupostos do recurso contencioso

1 - As irregularidades ocorridas no decurso da votação e das operações de apuramento parcial, intermédio ou geral podem ser apreciadas em recurso, desde que hajam sido objecto de reclamação ou protesto apresentados por escrito no acto em que se tiverem verificado.

2 - Das irregularidades ocorridas no decurso da votação ou do apuramento parcial só pode ser interposto recurso contencioso se também tiver sido previamente interposto recurso gracioso, perante a assembleia de apuramento intermédio, no 2º dia posterior ao da realização do referendo.

I – V. artº 223º nº 2 alínea c) da CRP e artº 102º da Lei nº 28/82.

II – As irregularidade ocorridas na votação e apuramento parcial são, em primeira via, passíveis de reclamação, protesto e contraprotesto feitos, por escrito, perante as mesas eleitorais (artº 143º) de cujas decisões pode haver **recurso gracioso** para as assembleias de apuramento intermédio e geral (artºs 152º e 164º nº 3) e, destas, **recurso contencioso** para o TC (artº 173º).

Quanto às irregularidades verificadas no apuramento intermédio são susceptíveis de reclamação, protesto ou contraprotesto feitos perante as próprias assembleias (artº 164º nº 3) havendo recurso contencioso para o TC (artº 173º).

Este escalonamento indica claramente que é condição imperativa do recurso contencioso a prévia apresentação do recurso gracioso perante a assembleia de apuramento intermédio e/ou geral.

Note-se ainda que “não se registando, em tempo, protesto ou reclamação, a situação embora possa estar viciada consolida-se e torna-se inatacável, quer no plano administrativo quer no plano contencioso” (Acórdão TC 324/85 - DR II Série de 16.4.86).

Veja-se nesta matéria os Acórdãos do TC 321 e 322/85 (DR II Série de 16.4.86) e o artº 320º do projecto de CE.

III – Sobre os conceitos de protesto e reclamação v. o Acórdão do TC 324/85, já atrás citado, que refere que o primeiro é feito contra irregularidades ainda não apreciadas e o segundo contra decisões sobre irregularidades.

Artigo 173º Legitimidade

Da decisão sobre a reclamação, protesto ou contraprotesto podem recorrer, além do respectivo apresentante, os delegados ou representantes dos partidos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes na campanha para o referendo.

V. nota I ao artº 164º.

Artigo 174º **Tribunal competente e prazo**

O recurso contencioso é interposto, no dia seguinte ao da afixação do edital contendo os resultados do apuramento, perante o Tribunal Constitucional.

O apuramento aqui referido é o intermédio (v. artº 175º).

Artigo 175º **Processo**

1 - A petição de recurso especifica os respectivos fundamentos de facto e de direito e é acompanhada de todos os elementos de prova.

2 - No caso de recurso relativo a assembleias de apuramento com sede em região autónoma, a interposição e fundamentação podem ser feitas por via telegráfica, telex ou fax, sem prejuízo de posterior envio de todos os elementos de prova.

3 - Os representantes dos restantes partidos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes na campanha para o referendo são imediatamente notificados para responderem, querendo, no prazo de um dia.

4 - O Tribunal Constitucional decide definitivamente em plenário no prazo de dois dias a contar do termo do prazo previsto no número anterior.

5 - É aplicável ao contencioso da votação e do apuramento o disposto no Código do Processo Civil quanto ao processo declarativo, com as necessárias adaptações.

O ónus da prova cabe aos interessados nos termos do nº 1 deste artigo.

Relativamente à obtenção de cópia ou fotocópia da acta das operações de votação e apuramento parcial ela só é possível de obter junto dos tribunais onde funcionam as A.A. Intermédio para onde são encaminhados esses documentos (artº 149º).

Ainda nesta matéria deve referir-se o Acórdão do TC 10/90 (DR II Série de 24.04.90) que considera haver a necessidade dos recursos serem instruídos com **cópia ou fotocópia integral** da acta da assembleia onde se verifiquem irregularidades susceptíveis de determinar a anulação da eleição (do referendo).

Artigo 176º **Efeitos da decisão**

1 - A votação em qualquer assembleia de voto só é julgada nula quando se hajam verificado ilegalidades que possam influir no resultado geral do referendo.

2 - Declarada a nulidade da votação numa ou mais assembleias de voto, as operações correspondentes são repetidas no 2º. domingo posterior à decisão.

I – “Cabe ao recorrente alegar e provar que as irregularidades invocadas in-

fluenciaram o resultado eleitoral, condição indispensável para se poder decidir da anulação de um acto eleitoral”.

“Não se torna necessário verificar se as invocadas irregularidades da votação foram objecto de reclamação ou protesto, quando uma dessas irregularidades que implica a nulidade da votação, for do conhecimento officioso do Tribunal Constitucional”. (Sumários dos Acórdãos n.ºs 322/85 e 332/85, DR II Série de 16 e 18.04.86, in “Acórdãos do TC - 6.º volume - (1985)”).

As conclusões tiradas nos acórdãos ora referidos parecem susceptíveis de aplicação ao regime do referendo.

II – Cfr., ainda, Acórdão n.º 15/90, in Acórdãos do TC, 15.º volume, pág. 635 e segs) e Acórdãos 853 e 859/93 (DR, II Série n.º 76, supl. de 31.03.94 e n.º 108.º de 10.05.94).

III – Ver art.º 171.º.

CAPITULO VII

Despesas públicas respeitantes ao referendo

Artigo 177.º

Âmbito das despesas

Constituem despesas públicas respeitantes ao referendo os encargos públicos resultantes dos actos de organização e concretização do processo de votação, bem como da divulgação de elementos com estes relacionados.

Como exemplo de despesas públicas podem indicar-se, a título de exemplo, as tidas com: obtenção de boletins de voto e demais impressos para as assembleias de voto, execução de documentos de apoio e esclarecimento do processo, pagamento dos tempos de antena e espaços nas publicações informativas, pagamento das despesas inerentes à realização do escrutínio provisório, etc...

Artigo 178.º

Despesas locais e centrais

- 1 - As despesas são locais e centrais.**
- 2 - Constituem despesas locais as realizadas pelos órgãos das autarquias locais ou por qualquer outra entidade a nível local.**
- 3 - Constituem despesas centrais as realizadas pela Comissão Nacional de Eleições e pelo Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral ou outros serviços da administração central no exercício das suas atribuições.**

Artigo 179.º

Trabalho extraordinário

Os trabalhos relativos à efectivação do referendo que devam ser exe-

cutados por funcionários ou agentes da Administração Pública para além do respectivo período normal de trabalho são remunerados, nos termos da lei vigente, como trabalho extraordinário.

Artigo 180º **Atribuição de tarefas**

No caso de serem atribuídas tarefas a entidade não vinculada à Administração Pública, a respectiva remuneração tem lugar na medida do trabalho prestado, nos termos da lei.

Artigo 181º **Pagamento das despesas**

1 - As despesas locais são satisfeitas por verbas sujeitas à inscrição no orçamento das respectivas autarquias locais.

2 - As despesas centrais são satisfeitas pelo Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, mediante verba sujeita a inscrição no respectivo orçamento.

3 - As despesas efectuadas por outras entidades no exercício de competência própria ou sem prévio assentimento das respectivas autarquias locais ou do Ministério da Administração Interna, consoante os casos, são satisfeitas por aquela entidade.

I – V. artº 184º.

II – Nas despesas centrais existe, a nosso ver, omissão da CNE que tem despesas próprias – p.ex. com a campanha cívica de esclarecimento dos eleitores – que devem ser por ela suportadas, mediante verba inscrita no orçamento da Assembleia da República, junto da qual funciona (v. artº 9º da Lei nº 71/78).

Artigo 182º **Encargos com a composição e a impressão dos boletins de voto**

As despesas com a composição e a impressão dos boletins de voto são satisfeitas por verbas sujeitas a inscrição no orçamento do Ministério da Administração Interna, através do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral.

Artigo 183º **Despesas com deslocações**

1 - As deslocações realizadas por indivíduos não vinculados à Administração Pública no exercício de funções para que tenham sido legalmente designados no âmbito da efectivação do referendo ficam sujeitas ao regime jurídico aplicável, nesta matéria, aos funcionários públicos.

2 - O pagamento a efectivar, a título de ajudas de custo, pelas deslocações a que se refere o número anterior é efectuado com base no estabelecido para

a categoria de técnico superior de 1ª classe, 1º escalão, nas tabelas correspondentes da função pública.

Artigo 184º **Transferência de verbas**

1 - O Estado, através do Ministério da Administração Interna, comparticipa nas despesas a que alude o nº 1 do artigo 181º, mediante transferência de verbas do seu orçamento para os municípios.

2 - Os montantes a transferir para cada município são calculados de acordo com a seguinte fórmula:

$$\text{Montante a transferir} = V + a \times E + b \times F$$

em que *V* é a verba mínima, em escudos, por município, *E* o número de eleitores por município, *F* o número de freguesias por município e *a* e *b* coeficientes de ponderação expressos, respectivamente, em escudos por eleitor e em escudos por freguesia.

3 - Os valores *V*, *a* e *b* são fixados por decreto-lei.

4 - A verba atribuída a cada município é consignada às freguesias da respectiva área segundo critério idêntico ao estabelecido no nº 2, substituindo-se a referência ao município por referência à freguesia e esta por assembleia de voto, mas os municípios podem reservar para si até 30% do respectivo montante.

5 - A verba prevista no número anterior é transferida para os municípios até 20 dias antes do início da campanha para o referendo e destes para as freguesias no prazo de 10 dias a contar da data em que tenha sido posta à disposição do referido município.

Artigo 185º **Dispensa de formalismos legais**

1 - Na realização de despesas respeitantes à efectivação de referendo é dispensada a precedência de formalidades que se mostrem incompatíveis com os prazos e a natureza dos trabalhos a realizar e que não sejam de carácter puramente contabilístico.

2 - A dispensa referida no número anterior efectiva-se por despacho da entidade responsável pela gestão do orçamento pelo qual a despesa deve ser suportada.

Artigo 186º **Regime duodecimal**

A realização de despesas por conta de dotações destinadas a suportar encargos públicos com a efectivação de referendo não está sujeita ao regime duodecimal.

Artigo 187º **Dever de indemnização**

1 - O Estado indemniza, nos termos do disposto no artigo 60º do regime

do direito de antena nas eleições presidenciais e legislativas, na redacção da Lei nº 35/95, de 18 de Agosto:

- a) As publicações informativas;**
- b) As estações públicas e privadas de rádio e televisão pela utilização prevista no artigo 46º.**

2 - No que respeita às publicações informativas, a comissão arbitral é composta por um representante do Secretariado Técnico de Apoio ao Processo Eleitoral, um representante da Inspeção-Geral de Finanças e por um representante designado pelas associações do sector.

O artº 60º da lei eleitoral do PR (DL nº 319-A/79) tem o seguinte teor, na parte que interessa:

“Custo de utilização

1 - (...)

2 - O Estado, através do Ministério da Administração Interna, compensará as estações de rádio e de televisão pela utilização, devidamente comprovada, correspondente às emissões previstas no nº 2 do artigo 52º, mediante o pagamento de quantia constante de tabelas a homologar pelo Ministro Adjunto até ao 6º dia anterior à abertura da campanha eleitoral.

3 - As tabelas referidas no número anterior são fixadas por uma comissão arbitral composta por um representante do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, um da Inspeção-Geral de Finanças e um de cada estação de rádio ou de televisão, consoante o caso.

4 -

5 -”

Por sua vez o artº 69º da lei eleitoral da AR (Lei nº 14/79) tem, na parte relevante, a seguinte redacção:

“Custo de utilização

1 - (...)

2 - O Estado, através do Ministério da Administração Interna, compensará as estações de rádio e televisão pela utilização, devidamente comprovada, correspondente às emissões previstas no nº 2 do artigo 62º, mediante o pagamento de quantia constante de tabelas a homologar pelo Ministro Adjunto até ao 6º dia anterior à abertura da campanha eleitoral.

3 - As tabelas referidas no número anterior são fixadas, para a televisão e para as rádios de âmbito nacional, por uma comissão arbitral constituída por um representante do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, um da Inspeção Geral de Finanças e um de cada estação de rádio ou televisão, consoante o caso.

4 - As tabelas referidas no número anterior são fixadas, para as rádios de âmbito regional, por uma comissão arbitral composta por um representante do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, um da Inspeção Geral de Finanças, um da Radiodifusão Portuguesa S.A., um da Associação de Rádios de Inspiração Cristã (ARIC) e um da Associação Portuguesa de Radiodifusão (APR).

5 -

6 -

Refira-se que se reproduz aqui este último artigo, embora se afigure que a sua referência se deverá, provavelmente, a lapso.

II – Decorre da conjugação dos dois preceitos a que se reporta o nº 1 do presente artigo, e tendo ainda presente o seu nº 2, a necessidade de constituição de quatro comissões arbitrais – uma para as estações de televisão; outra para as estações de rádio de âmbito nacional; uma outra para as estações de rádio de âmbito regional e uma para as publicações escritas – face ao diferente impacto de cada um dos meios utilizados a que correspondem custos de emissão muito diversos, mesmo entre meios do mesmo tipo, uma vez que se consideram os níveis de audiência, questão, aliás, altamente duvidosa face à controvérsia que existe quanto à idoneidade das “medições” desses níveis.

Ver, a título de exemplo, o Despacho publicado no DR II Série, nº 58, de 22.03.2006, onde se encontram fixadas as tabelas de compensação pecuniária relativas à utilização daqueles meios por altura das últimas eleições para o Presidente da República de 22.01.2006.

III – Apesar da constituição das referidas comissões ter resultado sempre na existência de uma maioria de elementos das estações de rádio ou televisão relativamente aos elementos representativos do Governo, o facto é que os processos de negociação têm sido aprimorados, sobretudo quanto ao mui difícil aspecto dos horários de emissão nas televisões.

Não obstante se ter obtido pontualmente algum avanço no tocante ao serviço público de televisão que, por altura das eleições europeias de 1999 e legislativas desse mesmo ano, passou a transmitir os tempos de antena em horário de maior audiência, a verdade é que nos últimos actos eleitorais as três estações televisivas (RTP, SIC e TVI) não só transmitem os tempos de antena à mesma hora em todas elas, como o alinham em horário (19 horas), a nosso ver, de menor audiência, o que revela uma atitude da qual está arredada a intenção pedagógica que os tempos de antena visam transmitir.

IV – Ver nota III ao artº 60º.

Artigo 188º **Isenções**

São isentos de quaisquer taxas ou emolumentos, do imposto do selo e do imposto de justiça, consoante os casos:

- a) Quaisquer requerimentos, incluindo os judiciais, relativos à efectivação de referendo;**
- b) Os reconhecimentos notariais em documentos para efeitos de referendo;**
- c) As procurações forenses a utilizar em reclamações e recursos previstos na presente lei, devendo as mesmas especificar o fim a que se destinam;**
- d) Todos os documentos destinados a instruir quaisquer reclamações, protestos ou contraprotostos perante as assembleias de voto ou de apu-**

ramento intermédio ou geral, bem como quaisquer reclamações ou recursos previstos na lei;

e) As certidões relativas ao apuramento.

Por altura das eleições para a Assembleia da República, em 2002, alguns car-tórios notariais vieram exigir, no tocante a documentos eleitorais, o pagamento de emolumentos e outras taxas, baseando-se, para tanto, no artº 2º nº 1 alínea e) do Decreto-Lei nº 322-A/2001, de 14 de Dezembro, que havia revogado todas as normas que continham isenções ou reduções emolumentares.

Colocado o problema à CNE e tratando-se as leis eleitorais (e também a do ins-tituto do referendo) de "leis especiais", naturalmente que este órgão perfilhou o en-tendimento de que as candidaturas (forças polítics intervenientes) estão isentas das despesas relacionadas com a obtenção de documentos para fins eleitorais ou referendários e nesse sentido, os notários estão vinculados a essa gratuidade.

CAPÍTULO VIII³⁹

Ilícito relativo ao referendo

SECÇÃO I

Princípios gerais

Artigo 189º

Circunstâncias agravantes

Constituem circunstâncias agravantes do ilícito relativo ao referendo:

- a) Influir a infracção no resultado da votação;**
- b) Ser a infracção cometida por agente com intervenção em actos de re-ferendo;**
- c) Ser a infracção cometida por membro de comissão recenseadora;**
- d) Ser a infracção cometida por membro de mesa de assembleia de voto;**
- e) Ser a infracção cometida por membro de assembleia de apuramento;**
- f) Ser a infracção cometida por representante ou delegado de partido po-lítico ou grupo de cidadãos.**

V. artº 223º.

³⁹ I – Neste capítulo reservado ao ilícito, o presente diploma foi pioneiro, ao tempo, relativamente às leis eleitorais, ao distinguir o ilícito penal do ilícito de mera ordenação social, na esteira, aliás, do projecto de CE e da anterior lei orgânica do referendo.

Na verdade, existem áreas em que as condutas, apesar de socialmente intoleráveis, não atin-gem a gravidade que justifique uma moldura penal (ver artºs 224º a 239º).

II - A acção penal respeitante aos processos eleitorais é pública, competindo ao Ministério Público o seu exercício, oficiosamente ou mediante denúncia.

Qualquer cidadão ou entidade pode apresentar queixa ao Ministério Público, ao Juiz ou à Polícia Judiciária.

III - Atendendo à natureza das funções de fiscalização e de disciplina eleitoral que prossegue, a CNE, sempre que conclua pela existência de qualquer ilícito eleitoral ou relativo ao referendo, tem o poder-dever de o denunciar junto da entidade competente.

SECÇÃO II **Ilícito penal**

DIVISÃO I **Disposições gerais**

Artigo 190º **Punição da tentativa**

A tentativa é sempre punida.

Mais completo e abrangente é o preceito similar consagrado quer na lei eleitoral da AR quer na lei da ALRAA (artºs 123º da Lei nº 14/79 e 125º do Decreto-Lei nº 267/80) que refere:

“A tentativa e o crime frustrado são punidos da mesma forma que o crime consumado.”

Artigo 191º **Pena acessória de suspensão de direitos políticos**

À prática de crimes relativos ao referendo pode corresponder, para além das penas especialmente previstas na presente lei, pena acessória de suspensão, de seis meses a cinco anos, dos direitos consignados nos artigos 49º, 50º, 52.,º nº 3, 124º, nº 1, e 207º da Constituição, atenta a concreta gravidade do facto.

I – Cfr. artº 30º nº 4 da CRP.

II – Na opinião de certos autores, esta norma está ferida de inconstitucionalidade material, pois que, segundo aduzem, em face do artº 19º nº 1 da CRP, o mecanismo da suspensão de direitos, liberdades e garantias não pode ter lugar a não ser nos casos de estado de sítio ou de emergência.

Tal opinião não é secundada por outros autores que entendem estar este normativo em perfeita consonância quer com o comando constitucional atrás citado quer com o prescrito no artº 65º do C.Penal, já que, por um lado, está expressamente previsto em lei e, por outro lado, a aplicação facultativa (“pode corresponder”) desta pena acessória afasta qualquer tipo de efeito automático ou necessário decorrente da pena principal. Acresce, ainda, não ter cabimento o recurso ao artº 19º da CRP que respeita a uma situação de excepção constitucional que afecta, durante um determinado período de tempo, a generalidade dos cidadãos.

III – São os seguintes os direitos políticos, constitucionalmente consagrados, que podem eventualmente ser objecto de suspensão: direito de sufrágio, direito de acesso a cargos públicos, direito de acção popular, direito à candidatura para Presidente da República e os direitos relacionados com a administração da justiça – júri, participação popular e assessoria técnica – .

Foi afastada, relativamente à anterior lei do Referendo (lei nº 45/91) a possibilidade de suspensão do direito de candidatura à assembleia de freguesia e de participação em organizações de moradores.

Artigo 192°
Pena acessória de demissão

À prática de crimes relativos ao referendo por parte de funcionário público no exercício das suas funções pode corresponder, independentemente da medida da pena, a pena acessória de demissão, sempre que o crime tiver sido praticado com flagrante e grave abuso das funções ou com manifesta e grave violação dos deveres que lhes são inerentes, atenta a concreta gravidade do facto.

Cfr. anotações ao artigo anterior

Artigo 193°
Direito de constituição como assistente

Qualquer partido político ou grupo de cidadãos pode constituir-se assistente em processo penal relativo a referendo.

DIVISÃO II
Crimes relativos à campanha para referendo

Artigo 194°
Violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade

Quem, no exercício das suas funções, infringir os deveres de neutralidade ou imparcialidade, constantes do artigo 45°, é punido com pena de prisão até dois anos ou pena de multa até 240 dias.

V. artºs 45° e 192°. Cfr. ainda artºs 113° n° 3 alíneas b) e c), 115° n° 9 e 266° n° 2 da CRP.

Artigo 195°
Utilização indevida de denominação, sigla ou símbolo

Quem, durante a campanha para referendo, com o intuito de prejudicar ou injuriar, utilizar denominação, sigla ou símbolo de qualquer partido, coligação ou grupo de cidadãos é punido com pena de prisão até um ano ou pena de multa até 120 dias.

Ver nota XIII ao artº 41°.

Artigo 196°
Violação da liberdade de reunião e manifestação

1 - Quem, por meio de violência ou participação em tumulto, desordem ou vozearia, perturbar gravemente reunião, comício, manifestação ou desfile de propaganda é punido com pena de prisão até um ano ou pena de multa até 120 dias.

2 - Quem, da mesma forma, impedir a realização ou o prosseguimento de reunião, comício, manifestação ou desfile é punido com pena de prisão até dois anos ou pena de multa até 240 dias.

I – V. artº 49º e respectivas anotações.

II – No âmbito da legislação eleitoral está contemplada a previsão criminal *da-quele que promover* reuniões, comícios, desfiles ou cortejos em contravenção com o disposto sobre liberdade de reunião, situação tratada na presente lei como contra-ordenação (artº 225º).

Artigo 197º **Dano em material de propaganda**

1 - Quem roubar, furtar, destruir, rasgar, desfigurar ou por qualquer forma inutilizar ou tornar ilegível, no todo ou em parte, material de propaganda ou colocar por cima dele qualquer outro material é punido com pena de prisão até um ano ou pena de multa até 120 dias.

2 - Não são punidos os factos previstos no número anterior se o material tiver sido afixado em casa ou em estabelecimento do agente, sem consentimento deste, ou quando contiver matéria manifestamente desactualizada.

Ver notas ao artº 51º.

A violação de regras sobre propaganda sonora ou gráfica constitui contra-ordenação punível com coima (artº 226º).

Artigo 198º **Desvio de correspondência**

O empregado dos correios que desencaminhar, reter ou não entregar ao destinatário circular, cartazes ou outro meio de propaganda é punido com pena de prisão de seis meses a três anos ou pena de multa de 60 a 360 dias.

Artigo 199º **Propaganda no dia do referendo**

1 - Quem no dia do referendo fizer propaganda por qualquer meio é punido com pena de multa não inferior a 100 dias.

2 - Quem no dia do referendo fizer propaganda em assembleia de voto ou nas suas imediações até 500 m é punido com pena de prisão até seis meses ou pena de multa não inferior a 60 dias.

I – V. artºs 47º e 133º.

II – À proibição de fazer propaganda na véspera do referendo corresponde, não já um enquadramento penal mas sim contra-ordenacional (artº 236º).

DIVISÃO III
Crimes relativos à organização do processo de votação

Artigo 200º
Desvio de boletins de voto

Quem subtrair, reter ou impedir a distribuição de boletins de voto ou por qualquer meio contribuir para que estes não cheguem ao seu destino no tempo legalmente estabelecido é punido com pena de prisão de seis meses a três anos ou pena de multa não inferior a 60 dias.

V. artº 81º n.ºs 2 e 3 e ainda artºs 104º, 129º n.º 9 e 130º n.º 5.

DIVISÃO IV
Crimes relativos ao sufrágio e ao apuramento

Artigo 201º
Fraude em acto referendário

Quem, no decurso da efectivação de referendo:

a) Se apresentar fraudulentamente a votar tomando a identidade do eleitor inscrito;

b) Votar em mais de uma assembleia de voto, ou mais de uma vez na mesma assembleia ou em mais de um boletim de voto, ou actuar por qualquer forma que conduza a um falso apuramento do escrutínio;

c) Falsear o apuramento, a publicação ou a acta oficial do resultado da votação;

é punido com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa até 240 dias.

Cfr. artº 339º do Código Penal revisto (DL nº 48/95, de 15 de Março).

V. artºs 108º, 110º e 126º.

Artigo 202º
Violação do segredo de voto

Quem, em assembleia de voto ou nas suas imediações até 500 m:

a) Usar de coacção ou artifício fraudulento de qualquer natureza ou se servir do seu ascendente sobre eleitor para obter a revelação do voto deste é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa até 120 dias;

b) Revelar como votou ou vai votar é punido com pena de multa até 60 dias;

c) Der a outrem conhecimento do sentido de voto de um eleitor é punido com pena de multa até 60 dias.

V. artº 113º. Cfr. artº 342º do CP.

Artigo 203°
Admissão ou exclusão abusiva do voto

Os membros de mesa de assembleia de voto que contribuírem para que seja admitido a votar quem não tenha direito de sufrágio ou não o possa exercer nessa assembleia, bem como os que contribuírem para a exclusão de quem o tiver, são punidos com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa até 240 dias.

V. art°s 126° e 127°.

Artigo 204°
Não facilitação do exercício de sufrágio

Os responsáveis pelos serviços ou empresas em actividade no dia da eleição que recusarem aos respectivos funcionários ou trabalhadores dispensa pelo tempo suficiente para que possam votar são punidos com pena de prisão até um ano ou com pena de multa até 120 dias.

V. art° 107° n° 2.

Por lapso de terminologia refere-se neste preceito “no dia da eleição”, quando correctamente devia ler-se “no dia da realização do referendo”.

Artigo 205°
Impedimento do sufrágio por abuso de autoridade

O agente de autoridade que abusivamente, no dia do referendo, sob qualquer pretexto, fizer sair do seu domicílio ou retiver fora dele qualquer eleitor para que não possa votar é punido com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa até 240 dias.

Com um sentido mais abrangente cfr. art° 340° CP.

Artigo 206°
Abuso de funções

O cidadão investido de poder público, o funcionário ou agente do Estado ou de outra pessoa colectiva pública e o ministro de qualquer culto que se sirvam abusivamente das funções ou do cargo para constranger ou induzir eleitores a votar ou a deixar de votar em determinado sentido são punidos com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa até 240 dias.

I – Sobre idêntica disposição contida nas várias leis eleitores, pronunciou-se a CNE no sentido da sua aplicação desde o início do processo eleitoral, muito embora o seu efeito apenas se objective no acto de votação (deliberação de 20.08.80).

II – Conforme se esclarece no Parecer da PGR, de 09.12.93, elaborado a pro-

pósito da queixa contra o então Primeiro-Ministro, Prof. Aníbal Cavaco Silva, a que já se aludiu na nota III ao artº 45º, a norma contida neste artigo (bem como nos artigos 208º e 209º desta lei) “visa a tutela do princípio de liberdade e autodeterminação eleitoral”.

Retira-se, ainda, desse Parecer que as hipóteses descritas nos artigos em questão... “possuem um traço comum - a interferência no processo intelectual ou psicológico de formação da decisão ou afirmação da vontade (...). Têm-se em vista condutas de constrangimento ou indução que actuam de forma directa sobre o eleitor e são casualmente adequadas a alterar o comportamento deste nas urnas, por via da limitação da sua liberdade ou da sua capacidade de autodeterminação”.

...“A situação acautelada na disposição (leia-se aqui artº 206º) é a de o titular do poder ou de o ministro do culto usarem ou abusarem das funções, constrangendo ou induzindo os eleitores, por efeito do ascendente que sobre eles exercem ou do modo como exercem ou prometem exercer a sua autoridade, a votarem ou absterem-se de votar em determinadas listas. Pressupõe-se aqui a existência de uma acção exercida directamente sobre um ou mais eleitores, com a finalidade de condicionar os mecanismos intelectuais e psicológicos de formação da decisão ou afirmação da vontade, e por este meio impedir ou limitar uma opção livre de voto”.

Artigo 207º **Coacção de eleitor**

Quem, por meio de violência, ameaça de violência ou de grave mal, constranger eleitor a votar, o impedir de votar ou o forçar a votar num certo sentido é punido com pena de prisão até cinco anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.

Cfr. artº 340º do CP.
V. ainda artº 209º.

Artigo 208º. **Coacção relativa a emprego**

Quem aplicar ou ameaçar aplicar a um cidadão qualquer sanção no emprego, nomeadamente o despedimento, ou o impedir ou ameaçar impedir de obter emprego a fim de que vote ou deixe de votar ou porque votou em certo sentido, ou ainda porque participou ou não participou em campanha para o referendo, é punido com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa até 240 dias, sem prejuízo da nulidade da sanção e da automática readmissão no emprego se o despedimento tiver chegado a efectivar-se.

Artigo 209º **Fraude e corrupção de eleitor**

1 - Quem, mediante artifício fraudulento, levar eleitor a votar, o impedir de votar, o levar a votar em certo sentido ou comprar ou vender voto é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa até 120 dias.

2 - Nas mesmas penas incorre o eleitor aceitante de benefício proveniente de transacção do seu voto.

I – Cfr. artº 341º do CP.

II – É de difícil demarcação a fronteira entre as figuras da fraude ou artifício fraudulento e a da corrupção. Sem grandes aprofundamentos, pode dizer-se que a primeira influencia a manifestação de vontade do eleitor sem lhe alterar as motivações, enquanto a segunda repercute-se na esfera particular do cidadão.

Este preceito contempla não só a corrupção activa – aquele que promete, compra ou vende – mas também a corrupção passiva – aquele que aceita os benefícios prometidos.

III – De ressaltar que as sanções previstas apenas se operam no campo penal e não no acto referendário, isto é, não produzem efeitos no resultado do referendo, nomeadamente na declaração da sua nulidade, a não ser que, cumpridos os pressupostos do recurso contencioso, alguém consiga provar e alegar que houve generalizadas situações de corrupção e que aquelas influíram no resultado geral do referendo.

Por estar relacionado com a matéria em causa, consulte-se Acórdão do TC nº 605/89, publicado no DR II Série de 02.05.89.

Artigo 210º

Não assunção, não exercício ou abandono de funções em assembleia de voto ou apuramento

Quem for designado para fazer parte de mesa de assembleia de voto ou como membro de assembleia de apuramento intermédio ou geral e sem causa justificativa não assumir, não exercer ou abandonar essas funções, é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa até 120 dias.

V. artºs 83º, 151º e 164º.

Artigo 211º

Não exibição da urna

O presidente de mesa de assembleia de voto que não exhibir a urna perante os eleitores é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa até 120 dias.

V. artº 115º.

Artigo 212º

Acompanhante infiel

Aquele que acompanhar ao acto de votar eleitor afectado por doença ou deficiência física notórias e não garantir com fidelidade a expressão ou o sigilo de voto é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa até 120 dias.

V. artº 127º.

Artigo 213º
**Introdução fraudulenta de boletim na urna ou desvio da urna
ou de boletim de voto**

Quem fraudulentamente introduzir boletim de voto na urna antes ou depois do início da votação, se apoderar da urna com os boletins de voto nela recolhidos mas ainda não apurados ou se apoderar de um ou mais boletins de voto em qualquer momento, desde a abertura da assembleia de voto até ao apuramento geral do referendo, é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa até 360 dias.

V. artº 115º.

Artigo 214º
Fraudes praticadas por membro da mesa da assembleia de voto

O membro da mesa de assembleia de voto que apuser ou consentir que se aponha nota de descarga em eleitor que não votou ou que não a apuser em eleitor que tiver votado, que fizer leitura infiel de boletim de voto ou de resposta a qualquer pergunta, que diminuir ou aditar voto a uma resposta no apuramento ou que de qualquer modo falsear a verdade do referendo é punido com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa até 240 dias.

V. artºs 126º nº 5 e 139º.

Artigo 215º
Obstrução à fiscalização

Quem impedir a entrada ou a saída em assembleia de voto ou de apuramento de qualquer delegado de partido ou grupo de cidadãos interveniente em campanha para referendo, ou por qualquer modo tentar opor-se a que exerça os poderes conferidos pela presente lei, é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa até 120 dias.

V. artºs 97º e 143º.

Artigo 216º
Recusa a receber reclamações, protestos ou contraprotostos

O presidente de mesa de assembleia de voto ou de apuramento que ilegalmente se recusar a receber reclamação, protesto ou contraprotosto é punido com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa até 240 dias.

V. artºs 97º, 143º e 152º.

Artigo 217º
**Perturbação ou impedimento da assembleia de voto
ou de apuramento**

1 - Quem, por meio de violência ou participando em tumulto, desordem

ou vozeria, impedir ou perturbar gravemente a realização, o funcionamento ou o apuramento de resultados de assembleia de voto ou de apuramento é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa.

2 - Quem entrar armado em assembleia de voto ou apuramento, não pertencendo a força pública devidamente autorizada, é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa de 120 dias.

Cfr. artº 338º do CP.

Artigo 218º

Presença indevida em assembleia de voto ou de apuramento

Quem durante as operações de votação ou de apuramento se introduzir na respectiva assembleia sem ter direito a fazê-lo e se recusar a sair, depois de intimado a fazê-lo pelo presidente, é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa até 120 dias.

V. artºs 120º, 132º e 134º nº 2.

Artigo 219º

Não comparência da força de segurança

O comandante de força de segurança que injustificadamente deixar de cumprir os deveres decorrentes do artigo 134º é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa até 120 dias.

V. artº 134º.

Artigo 220º

Falsificação de boletins, actas ou documentos relativos a referendo

Quem dolosamente alterar, ocultar, substituir, destruir ou suprimir, por qualquer modo, boletim de voto, acta de assembleia de voto ou de apuramento ou qualquer documento respeitante a operações de referendo é punido com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa até 240 dias.

Cfr. artº 336º do CP.

Artigo 221º

Desvio de voto antecipado

O empregado do correio que desencaminhar, reter ou não entregar à junta de freguesia voto antecipado, nos casos previstos nesta lei, é punido com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa até 240 dias.

V. artºs 128º a 130º e ainda o artº 124º.

Artigo 222°
Falso atestado de doença ou deficiência física

O médico que atestar falsamente doença ou deficiência física é punido com pena de prisão até dois anos ou pena de multa até 240 dias.

V. artºs 89º nº 2 alínea b) e 127º.

Artigo 223°
Agravação

As penas previstas nos artigos desta secção são agravadas de um terço nos seus limites mínimo e máximo se o agente tiver intervenção em actos de referendo, for membro de comissão recenseadora, de secção ou assembleia de voto ou de assembleia de apuramento, for delegado de partido político ou grupo de cidadãos à comissão, secção ou assembleia ou se a infracção influir no resultado da votação.

Cfr. artº 343º do CP.
V. artº 189º.

SECÇÃO III
Ilícito de mera ordenação social

DIVISÃO I
Disposições gerais

Artigo 224°
Órgãos competentes

1 - Compete à Comissão Nacional de Eleições, com recurso para a Secção Criminal do Supremo Tribunal de Justiça, aplicar as coimas a contra-ordenações relacionadas com a efectivação de referendo cometidas por partido político ou grupo de cidadãos, por empresa de comunicação social, de publicidade, de sondagens ou proprietária de sala de espectáculos.

2 - Compete nos demais casos ao presidente da câmara municipal da área onde a contra-ordenação tiver sido cometida aplicar a respectiva coima, com recurso para o tribunal competente.

I – Tal como se refere na nota de abertura ao presente capítulo, o legislador, ao invés de alargar a intervenção do direito criminal, veio dar corpo às transformações operadas no campo jurídico-penal português, deixando ao direito de ordenação social o tratamento de um conjunto de infracções que face à sua índole e/ou gravidade menor não atingem a dignidade penal.

Prevê-se, neste diploma, que as correspondentes coimas sejam aplicadas, em primeira instância, por duas autoridades administrativas distintas – a CNE e os presidentes de câmara municipal – competindo à primeira a cominação de infracções

relativas à campanha e à segunda as relativas à organização do processo de votação, bem como ao sufrágio e ao apuramento, com recurso, respectivamente, para a Secção Criminal do Supremo Tribunal de Justiça e para os tribunais comuns.

II – No tocante à regulamentação processual das contra-ordenações e aos direitos e garantias dos arguidos, ver Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de Outubro, actualizado pelos Decretos-Lei nºs 356/89 de 17 de Outubro e 244/95 de 14 de Setembro e pela Lei nº 109/2001, de 24 de Dezembro.

DIVISÃO II⁴⁰

Contra-ordenações relativas à campanha

Artigo 225º

Reuniões, comícios ou desfiles ilegais

Quem promover reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em contra-venção do disposto na presente lei é punido com coima de 100.000\$ a 500.000\$ (498.80 € a 2.493,98 €).

V. artºs 49º e 196º.

Artigo 226º

Violação de regras sobre propaganda sonora ou gráfica

Quem fizer propaganda sonora ou gráfica com violação do disposto na presente lei é punido com coima de 10 000\$ a 100 000\$ (49.88 € a 498.80 €).

V. artºs 50º, 51º e 197º.

Artigo 227º

Publicidade comercial ilícita

A empresa que fizer propaganda comercial com violação do disposto na presente lei é punida com coima de 500 000\$ a 3 000 000\$ (2.493,98 € a 14.963,94 €).

I – V. artº 53º (norma proibitiva).

II – Ao invés de utilizar a expressão “*Aquele que infringir*” tal como determina a generalidade das leis eleitorais, a presente lei orgânica apenas pune “*a empresa que fizer propaganda comercial*”.

Esta diferença de terminologia por parte do legislador parece implicar que tal punição não se estende aos partidos políticos ou grupos de cidadãos eleitores – os

⁴⁰ Há que acrescentar às normas incluídas na presente divisão os artºs 233º a 239º, os quais, por manifesto lapso do legislador, se encontram inseridos no elenco das contra-ordenações relativas ao sufrágio e ao apuramento.

anunciantes –, sendo irrelevante a identificação da entidade a quem pertencem os materiais, mormente cartazes, e a verificação se pertencem ou não a um grupo ou partido inscrito na CNE, abrangendo isso sim, as entidades que intervêm na actividade publicitária, pretendendo-se responsabilizar os titulares dos suportes publicitários utilizados ou os respectivos concessionários.

III – Decorre, pois, da nota anterior que a punição prevista alcança fundamentalmente o agente ou a agência de publicidade (ou Central de Compras) e ainda os titulares ou concessionários dos espaços publicitários, solução que para alguns autores não parece muito correcta, aduzindo não serem aqueles os sujeitos da publicidade, mas apenas intermediários na colocação da mensagem no mercado.⁴¹

IV – Sobre esta questão controversa, é interessante reportar a argumentação jurídica expendida por uma empresa jornalística no âmbito de um processo de contra-ordenação levantado pela CNE em matéria de publicidade comercial (Proc 2/AL-2001/PUB), em eleições autárquicas, bem como da conclusão tirada pelo STJ em instância de recurso, muito embora o item legal similar puna “quem promover ou encomendar” e “a empresa que fizer propaganda comercial”:

“...A publicação efectuada pela empresa arguida não constitui contra-ordenação por que possa ser responsabilizada a empresa, uma vez que «no art. 209º da Lei Orgânica n.º 1/2001 o legislador apenas pretende penalizar o autor da propaganda, e não o meio de divulgação da propaganda, e muito menos a empresa proprietária desse meio», à qual não se reporta, como teria feito expressamente se fosse essa a intenção legislativa, como fez relativamente aos casos previstos no art. 212º dessa Lei.(...)»

...Resulta claramente da letra e do espírito das disposições conjugadas dos arts. 46º e 209º da lei nº 1/2001 (leiam-se 53º e 227º) que, para além da entidade que promove ou encomenda a publicidade comercial proibida nos termos daquela norma, é autora da contra-ordenação integrada por essa publicidade também a empresa que a fizer. **Não colhe a invocação de que a empresa «não faz» a propaganda, apenas a «veicula», pois que deriva da própria natureza e elementos da infracção prevista que o ilícito resulta materialmente do facto de ser veiculada a propaganda proibida, em si mesmo ou nos seus termos, e daí a intuito legal manifesto da responsabilização também da empresa que publicita mensagem integrante dessa propaganda.** (realçado nosso)

E não pode duvidar-se que a expressão legal «empresa» abrange a empresa proprietária de publicação informativa, como resulta desde logo da referida natureza e dos mencionados elementos da infracção contra-ordenacional, sendo de salientar que a proibição se reporta à propaganda comercial, referindo-se o nº 2 do art. 46º expressamente aos «anúncios publicitários, como tal identificados, em publicações periódicas».

V – Subsistindo placards de publicidade comercial em período já proibido, pode a CNE, ao abrigo do disposto no artigo 48º-A do Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de

⁴¹ V. **Maria Paula Bramão e Adalberto Costa**, *Código da Publicidade, anotado e comentado*, pág 36.

Outubro, introduzido pelo Decreto-Lei nº 244/95, de 14 de Setembro, ordenar a **apreensão do material**. (V. acta de 23.06.98)

Artigo 228º
Violação de deveres por publicação informativa

A empresa proprietária de publicação informativa que não proceder às comunicações relativas à campanha para o referendo previstas na presente lei ou que não der tratamento igualitário aos diversos partidos e grupos de cidadãos eleitores é punida com uma coima de 200 000\$ a 2 000 000\$ (997,59 € a 9.975,96 €).

I – V. artº 55º.

Tomando como correcta a interpretação dada àquele normativo na nota II ao artº 55º, parece contraditório impôr uma sanção às empresas que não pretendam inserir matéria respeitante à campanha para referendo visto ser uma faculdade que lhes assiste.

Situação distinta será a de salvaguardar, no campo do tratamento jornalístico, uma igualdade de tratamento aos partidos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes.

II – Sobre a obrigatoriedade de tratamento igualitário que impende nos meios audio e visuais (rádio e televisão) ver artº 234º.

DIVISÃO III
Contra-ordenações relativas à organização
do processo de votação

Artigo 229º
Não invocação de impedimento

Aquele que não assumir funções de membro de mesa de assembleia de voto por impedimento justificativo que não invoque, podendo fazê-lo, imediatamente após a ocorrência ou o conhecimento do facto impeditivo, é punido com coima de 20 000\$ a 100 000\$ (99,75 € a 498,80 €).

V. artº 89º.

DIVISÃO IV
Contra-ordenações relativas ao sufrágio e ao apuramento

Artigo 230º
Não abertura de serviço público

O membro de junta de freguesia e o responsável por centro de saúde ou local equiparado que não abrir os respectivos serviços no dia da realização

do referendo é punido com coima de 10 000\$ a 200 000\$ (49,88 € a 997,59 €).

V. artº 114º.

Artigo 231º

Não apresentação de membro de mesa de assembleia de voto à hora legalmente fixada

O membro de mesa de assembleia de voto que não se apresentar no local do seu funcionamento até uma hora antes da hora marcada para o início das operações é punido com coima de 10 000\$ a 50 000\$ (49,88 € a 249,39 €).

V. artº 91º nº 1 bem como nota II ao mesmo. De ressaltar que não existe no corpo da lei uma previsão legal directa desta obrigação, só a ela se podendo chegar pelo estatuído no nº 3 do artº 81º.

Artigo 232º

Não cumprimento de formalidades por membro de mesa de assembleia de voto ou de assembleia de apuramento

O membro de mesa de assembleia de voto ou de apuramento que não cumprir ou deixar de cumprir, sem intenção fraudulenta, formalidade legalmente prevista na presente lei é punido com coima de 10.000\$ a 50.000\$ (49,88 € a 249,39 €).

V. artºs 91º nº 2, 115º nº 2, 123º, 124º, 137º a 139º, 144º a 149º, 157º nº 2, 158º nº 1, 159º a 160º, 167º e 169º.

Artigo 233º

Não registo de emissão correspondente ao exercício de direito de antena

A estação de rádio ou de televisão que não registar ou não arquivar o registo de emissão correspondente ao exercício do direito de antena é punida com coima de 200 000\$ a 500 000\$ (997,59 € a 2493,98 €).

V. artº 60º nº 2.

Artigo 234º

Não cumprimento de deveres por estação de rádio ou televisão

1 - A empresa proprietária de estação de rádio ou televisão que não der tratamento igualitário aos diversos partidos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes na campanha de referendo é punida com coima de 10 000 000\$ a 15 000 000\$ (49.879,78 € a 74.819,68 €).

2 - A empresa proprietária de estação de rádio ou televisão que não cumprir os deveres impostos pelos artigos 58º, 59º, nºs 1 e 2, 60º e 61º é punida, por cada infracção, com coima de:

- a) **100 000\$ a 2 500 000\$** (498,80 € a 12.469,94 €), **no caso de estação de rádio;**
b) **1 000 000\$ a 5 000 000\$** (4.987,97 € a 24.939,89 €), **no caso de estação de televisão.**

I – V. artº 57º.

II – Parece excessivo impôr a mesma sanção a todos os deveres a que estão obrigadas as estações de rádio ou televisão. Compare-se, por exemplo, o caso de uma estação se atrasar na comunicação à CNE do horário previsto para as emissões com a recusa em transmitir tempos de antena.

Se a segunda situação parece estar definitivamente ultrapassada conforme se relata na nota V ao artº 58º, a falta de comunicação atempada à CNE dos respectivos horários de transmissão foi tratada pela 1ª vez, nesta lei, como ilícito. Dos processos que correram termos, na altura, procedeu a CNE a uma diferente ponderação quanto à cominação estipulada consoante o comportamento tenha causado prejuízos (Ver, p.ex., Procºs. 5 e 7/RN-28.06.98/HTA – acta nº 71, de 9 de Julho de 1998).

III – Sobre tratamento igualitário, cfr. notas V e VI ao artº 57º.

IV – No que respeita ao artº 59º, reitera-se o teor da nota feita ao artº 228º.

Artigo 235º **Não cumprimento de deveres pelo proprietário** **de sala de espectáculo**

O proprietário de sala de espectáculo que não cumprir os seus deveres relativos à campanha constantes dos artigos 66º, nºs 1 e 3, e 67º, é punido com coima de 200 000\$ a 500 000\$ (997,59 € a 2.493,98 €).

Não tem cabimento a inclusão do nº 3 do artº 66º na medida em que a competência para repartir o tempo destinado a propaganda cabe à câmara municipal e não aos proprietários das salas de espectáculos.

Artigo 236º **Propaganda na véspera do referendo**

Aquele que no dia anterior ao referendo fizer propaganda por qualquer modo é punido com coima de 10 000\$ a 50 000\$ (49,88 € a 249,39 €).

V. artºs 47º, 51º e 199º nº 1.

Artigo 237º **Receitas ilícitas**

O partido ou grupo de cidadãos interveniente em campanha para referendo que obtiver para a mesma campanha receitas não previstas na lei é punido

com coima de montante igual ao que ilicitamente tiver recebido e nunca inferior a 100 000\$ (498,80 €).

V. artº 71º.

Artigo 238º **Não discriminação de receitas ou despesas**

O partido ou o grupo de cidadãos interveniente em campanha para referendo que não discriminar ou não comprovar devidamente as receitas ou as despesas da mesma campanha é punido com coima de 100 000\$ a 1 000 000\$ (498,80 € a 4.987,97 €).

V. artºs 71º e 72º.

Artigo 239º **Não prestação de contas**

O partido ou grupo de cidadãos que não prestar as contas nos termos da presente lei é punido com coima de 1 000 000\$ a 2 000 000\$ (4.987,97 € a 9.975,96 €).

V. artº 74º.

TITULO IV **Efeitos do referendo**

Artigo 240º **Eficácia vinculativa**

O referendo só tem efeito vinculativo quando o número de votantes for superior a metade dos eleitores inscritos no recenseamento.

I – V. artigo 115º nº 11 da CRP e artigo 251º nº 2 da presente lei.

II – A presente lei, por força das características do regime do referendo constitucionalmente consagrado, nomeadamente, a circunstância de recair sobre questões de relevante interesse nacional, estabelece um “quórum de participação” do qual faz derivar a produção de efeitos (ver artºs 241º e segs).

III – Esta foi uma das alterações mais significativas operada no decurso da IV Revisão da CRP (1997).

Na verdade, quer no anterior texto constitucional quer na lei ordinária (artº 232º da Lei nº 45/91 – “A eficácia do referendo não depende do número de votantes, nem do número de votos válidos, brancos ou nulos”) não se impunha qualquer dependência para o reconhecimento da eficácia política do referendo, solução que levantou severas críticas e que tão pouco se enquadrava com o carácter fortemente restritivo de tal instituto.

Em anotação à Lei nº 45/91, Fernando Suordem⁴² chega a referir ... «Porventura ter-se-á pensado que se estava a legislar a respeito de um instituto que nunca viria a ser accionado e daí que não fosse necessário um especial cuidado quanto a este ponto...».

IV – Parece, no entanto, que se passou de um extremo para outro. Muito embora se considere inteiramente adequado que matérias tão relevantes sejam resolvidas, de forma inequívoca, por um grande número de eleitores, evitando, por um lado, a sua decisão por um número irrisório de participantes e obstando, por outro lado, que minorias eleitoralmente activas se imponham aos órgãos representativos – AR e Governo –, não se afigura equilibrado que se tenha passado a exigir, para a sua eficácia, o voto de 50%+1 dos eleitores recenseados.

V – A consagração de um quórum tão elevado tem, além do mais, de pressupor uma permanente actualização do recenseamento eleitoral, comportando razoáveis riscos uma vez que é tecnicamente impossível erigir um sistema de recenseamento eleitoral absolutamente fidedigno.

Esta solução era mesmo impensável há uns anos atrás, uma vez que o RE estava «*organizado em termos “artesanais”,sem qualquer preocupação pela existência de um esquema centralizado de informação que permitisse uma eficaz verificação da regularidade das inscrições e da sua unicidade...*»,⁴³ situação que ao longo de duas décadas levou à existência de milhares de inscrições a mais, providas na sua maioria da não eliminação de eleitores, por óbito.

A ocorrência do primeiro referendo nacional, em 28 de Junho de 1998, obrigou, por força do comando legal ora em análise, à limpeza dos cadernos eleitorais e à construção de uma base de dados do recenseamento eleitoral (v. Lei nº 130-A/97, de 31 de Dezembro).

A Lei do RE em vigor (Lei nº 13/99, de 22 de Março) consolidou esta nova filosofia do recenseamento, assentando-o primordialmente numa base de dados central (BDRE) que tem por finalidade organizar e manter permanente e actual a informação relativa aos cidadãos eleitores inscritos (cfr.artº 10º).

Refira-se que, ainda assim, mesmo com sistemas de recenseamento eleitoral fortemente centralizados e automatizados é normal a existência de mais de 5% de abstenção técnica, já que, considera-se geralmente inultrapassável, em sistema de recenseamento obrigatório, a circunstância de haver alguma discrepância entre o universo eleitoral real e o universo eleitoral constante dos cadernos eleitorais, por excesso deste.

VI – Em face da exigência do voto de mais de metade dos eleitores inscritos no recenseamento, (exigência essa que se julga francamente excessiva), a verdade é que nenhum dos dois referendos realizados em Portugal teve qualquer efeito, mesmo tratando-se de matérias fracturantes e por tal motivo mobilizadoras da sociedade civil. O futuro dirá se esta situação se inverte, o que a não acontecer, se traduzirá num descrédito para as instituições, o que, eventualmente, justificará uma revisão da lei.

⁴² **Fernando Paulo da Silva Suordem**, “Legislação do Referendo...”, ob.cit

⁴³ **Jorge Miguéis**, in “Lei do Recenseamento Eleitoral”, actualizada e anotada

VII – Diferente do quórum de participação é o “quorum de aprovação” que diz respeito ao sentido das respostas. Como muito bem explica Maria Benedita Urbano ...«em cada referendo só poderá ter vencimento aquela proposta que recolha uma percentagem mínima e pré-determinada de votos favoráveis, desde que para além disso nele tenham participado igualmente um número mínimo de cidadãos...»⁴⁴

A combinação dos dois quórum parece estar presente no artº 251º nºs 1 e 2 a propósito do referendo sobre a instituição em concreto das regiões administrativas.

Artigo 241º Dever de agir da Assembleia da República ou do Governo

Se da votação resultar resposta afirmativa de eficácia vinculativa à pergunta ou perguntas submetidas a referendo, a Assembleia da República ou o Governo aprovarão, em prazo não superior, respectivamente, a 90 ou a 60 dias, a convenção internacional ou o acto legislativo de sentido correspondente.

I – No caso português, o referendo tem um carácter **deliberativo** implicando, por isso, uma decisão obrigatória para o poder político.⁴⁵

II – A contagem do prazo, dado à AR ou ao Governo para agir, é feita a partir da publicação oficial do mapa dos resultados do referendo (artº 170º).

III – Não existem leis referendárias em consequência de um referendo, mas tão só a obrigação de o órgão autor da proposta aprovar acto legislativo de sentido correspondente à resposta vencedora.

«Nada impede, no entanto, que, em caso de matéria de lei não reservada à Assembleia, esta ou o Governo, indiferentemente, pratiquem o acto legislativo devido.»⁴⁶

IV – Ver nota XXIX ao artigo 115º da CRP, in Constituição Portuguesa Anotada, de Jorge Miranda e Rui Medeiros, referindo os autores que a **violação** do comando referendário pode dar-se **por acção** (quando se aprova ou se deixa subsistir tratado ou lei em conflito com o resultado do referendo) ou **por omissão** (quando os órgãos do poder legislativo e político não aprovam tratado ou não elaboram a lei a que ficaram adstritos), e que, em caso de incumprimento, não existem senão os meios gerais de controlo e de responsabilidade política dos titulares dos órgãos perante o povo (artº 117º da CRP).

⁴⁴ Maria Benedita Malaquias Pires Urbano, “O Referendo.....”, ob. cit

⁴⁵ Noutro sentido, os referendos são **consultivos** quando do seu resultado apenas há uma indicação ao poder político, não estando este obrigado a acatar a vontade do eleitorado – Manuel Proença de Carvalho, in “Manual de Ciência Política e Sistemas Políticos e Constitucionais”

⁴⁶ Jorge Miranda – Rui Medeiros, in “Constituição Portuguesa Anotada”

Artigo 242º
Limitações ao poder de recusa de ratificação,
de assinatura ou de veto

O Presidente da República não pode recusar a ratificação de tratado internacional, a assinatura de acto que aprove um acordo internacional ou a promulgação de acto legislativo por discordância com o sentido apurado em referendo com eficácia vinculativa.

I – Quando a resposta for afirmativa e de eficácia vinculativa (artº 241º), o PR terá obrigatoriamente de promulgar a lei ou ratificar o tratado internacional aprovado na sequência de referendo e em sua obediência.

Contudo, e na medida em que o conteúdo de tais actos se afastem do sentido da proposta referendada, parece nada obstar a que o Presidente exerça o veto ou mesmo que requeira a fiscalização preventiva do Tribunal Constitucional, para apurar da eventual inconstitucionalidade orgânica ou formal.⁴⁷

II – Também haverá lugar à recusa de promulgação ou de ratificação se o Parlamento ou o Governo aprovarem lei ou tratado ao arrepio de resposta negativa maioritária.

Artigo 243º
Dever de não agir da Assembleia da República e do Governo

A Assembleia da República ou o Governo não podem aprovar convenção internacional ou acto legislativo correspondentes às perguntas objecto de resposta negativa com eficácia vinculativa, salvo nova eleição da Assembleia da República ou a realização de novo referendo com resposta afirmativa.

Deste conjunto de normas (artºs 240º a 243º) parece poder retirar-se a conclusão que os referendos que não atinjam o patamar mínimo de participação (portanto não vinculativos) fornecem apenas uma **indicação política** aos órgãos de soberania que estes levarão ou não em consideração depois de avaliarem os respectivos resultados.

Artigo 244º
Propostas de referendo objecto de resposta negativa

As propostas de referendo objecto de resposta negativa do eleitorado não podem ser renovadas na mesma sessão legislativa salvo, respectivamente, nova eleição da Assembleia da República ou, no caso de a iniciativa ter sido governamental, até à formação de novo Governo.

I – V. nota II ao artº 242º e ainda anotações ao artº 36º.

⁴⁷ Cfr. nesse exacto sentido **Jorge Miranda**, in “Algumas notas....”, ob.cit.

TÍTULO V

Regras especiais sobre o referendo relativo à instituição em concreto das regiões administrativas

Artigo 245º

Natureza jurídica

O referendo tem natureza obrigatória.

I – V. artigo 256º da CRP.

II – Este é o único referendo obrigatório consagrado na Constituição, atenta a extrema importância da reforma que se pretende levar a efeito.

III – Ver nota VI ao artº 1º. Segundo a opinião expressa de Jorge Miranda o referendo de instituição concreta das regiões administrativas e relativo a cada área regional tão pouco é de realização obrigatória; simplesmente, sem a sua realização e sem o resultado maioritário favorável, não pode dar-se essa instituição.

No mesmo sentido se pronuncia Vitalino Canas, para quem «a natureza obrigatória significa pelo menos duas coisas: (i) para haver instituição em concreto das regiões é obrigatório realizar um referendo; (ii) quem tem competência para o propor não pode deixar de o fazer, quem tem competência para o marcar não pode recusar-se a fazê-lo, se a proposta tiver sido declarada pelo TC constitucional e legal.»⁴⁸

Artigo 246º

Objecto

O referendo tem por objecto a instituição em concreto das regiões administrativas.

I – V. artº 255º (criação legal) e 256º (instituição em concreto) da CRP.

II – Cfr., ainda, a **lei quadro das regiões administrativas** - Lei nº 56/91, de 13 de Agosto.

III – Compreendendo este referendo duas questões (artº 249º), uma de âmbito nacional e outra de âmbito regional, tornou-se necessário, para levar a efeito a consulta popular de 8 de Novembro de 1998, e no que respeitava à segunda questão, que a Assembleia da República aprovasse previamente o modelo, o correlativo mapa e o essencial do regime de cada uma das regiões a instituir.

Foi, assim, publicada a Lei nº 19/98, de 28 de Abril – **Lei de criação das regiões administrativas** – e sobre o modelo da mesma se pronunciaram os cidadãos, agora já no tocante a cada área regional prevista.⁴⁹

⁴⁸ Vitalino Canas, in “Referendo Nacional...ob.cit.

⁴⁹ De acordo com este diploma legal foram criadas, em abstracto, as seguintes regiões administrativas (só para o Continente):

Região de Entre Douro e Minho (abrange a área dos seguintes municípios, incluídos nos distritos de Viana do Castelo, de Braga, do Porto, de Aveiro e de Viseu:

IV – Tendo o “não” vencido na pergunta de alcance nacional e maioritariamente nas perguntas regionais (à exceção da região do Alentejo e do Algarve), nada impedirá, em novo referendo a realizar, a aprovação de lei de criação diversa, isto é, com outro desenho regional.

a) *Distrito de Viana do Castelo*: Arcos de Valdevez, Caminha, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo e Vila Nova de Cerveira; b) *Distrito de Braga*: Amares, Barcelos, Braga, Cabeceiras de Basto, Celorico de Basto, Espoupede, Fafe, Guimarães, Póvoa de Lanhoso, Terras de Bouro, Vieira do Minho, Vila Nova de Fomalção e Vila Verde; c) *Distrito do Porto*: Amarante, Baião, Felgueiras, Gondomar, Lousada, Maia, Marco de Canaveses, Matosinhos, Paços de Ferreira, Paredes, Penafiel, Porto, Póvoa de Varzim, Santo Tirso, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia; d) *Distrito de Aveiro*, Espinho e Castelo de Paiva; e) *Distrito de Viseu*: Cinfães);

Região de Trás-os-Montes e Alto Douro (abrange a área dos seguintes municípios, incluídos nos distritos de Vila Real, de Bragança, de Viseu e da Guarda:

a) *Distrito de Vila Real*: Alijó, Boticas, Chaves, Mesão Frio, Mondim de Basto, Montalegre, Murça, Peso da Régua, Ribeira de Pena, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião, Valpaços, Vila Pouca de Aguiar e Vila Real; b) *Distrito de Bragança*: Alfândega da Fé, Bragança, Carraceda de Ansiães, Freixo de Espada à Cinta, Macedo de Cavaleiros, Miranda do Douro, Mirandela, Mogadouro, Torre de Moncorvo, Vila Flor, Vimioso e Vinhais; c) *Distrito de Viseu*: Lamego, Armamar, Tabuaço e São João da Pesqueira; d) *Distrito da Guarda*: Meda e Vila Nova de Foz Côa);

Região da Beira Litoral (abrange a área dos seguintes municípios, incluídos nos distritos de Aveiro, de Viseu, de Coimbra e de Leiria:

a) *Distrito de Aveiro*: Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Arouca, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Mealhada, Murtosa, Oliveira de Azeméis, Oliveira do Bairro, Ovar, São João da Madeira, Santa Maria da Feira, Sever do Vouga, Vagos, Vale de Cambra; b) *Distrito de Viseu*: Carregal do Sal, Castro Daire, Mangualde, Moimenta da Beira, Mortágua, Nelas, Oliveira de Frades, Penalva do Castelo, Penedono, Resende, Santa Comba Dão, São Pedro do Sul, Sátão, Sernancelhe, Tarouca, Tondela, Vila Nova de Paiva, Viseu e Vouzela; c) *Distrito de Coimbra*: Arganil, Cantanhede, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Figueira da Foz, Góis, Lousã, Mira, Miranda do Corvo, Montemor-o-Velho, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Penacova, Penela, Soure, Tábua e Vila Nova de Poiares; d) *Distrito de Leiria*: Castanheira de Pêra, Figueiró dos Vinhos e Pedrógão Grande);

Região da Estremadura e Ribatejo (abrange a área dos seguintes municípios, incluídos nos distritos de Leiria e de Santarém:

a) *Distrito de Leiria*: Alcobaça, Alvaiázere, Ansião, Batalha, Bombarral, Caldas da Rainha, Leiria, Marinha Grande, Nazaré, Óbidos, Peniche, Pombal e Porto de Mós; b) *Distrito de Santarém*: Abrantes, Alcanena, Almeirim, Alpiarça, Benavente, Cartaxo, Chamusca, Constância, Coruche, Entroncamento, Ferreira do Zêzere, Golegã, Mação, Ourém, Rio Maior, Salvaterra de Magos, Santarém, Sardoal, Tomar, Torres Novas e Vila Nova da Barquinha);

Região de Lisboa e Setúbal (abrange a área dos seguintes municípios dos distritos de Lisboa e de Setúbal:

a) *Distrito de Lisboa*: Alenquer, Amadora, Arruda dos Vinhos, Azambuja, Cadaval, Cascais, Lisboa, Loures, Lourinhã, Mafra, Oeiras, Sintra, Torres Vedras, Sobral de Monte Agraço e Vila Franca de Xira; b) *Distrito de Setúbal*: Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Montijo, Palmela, Seixal, Sesimbra e Setúbal);

Região do Alentejo (abrange a área dos seguintes municípios, incluídos nos distritos de Beja, de Portalegre e de Évora e dos municípios do distrito de Setúbal não incluídos na região administrativa de Lisboa e Setúbal:

a) *Distrito de Beja*: Aljustrel, Almodôvar, Alvitto, Barrancos, Beja, Castro Verde, Cuba, Ferreira do Alentejo, Mértola, Moura, Odemira, Ourique, Serpa e Vidigueira; b) *Distrito de Évora*: Alandroal, Arraiolos, Borba, Estremoz, Évora, Montemor-o-Novo, Mora, Mourão, Portel, Redondo, Reguengos de Monsaraz, Vendas Novas, Viana do Alentejo e Vila Viçosa; c) *Distrito de Portalegre*: Alter do Chão, Arronches, Avis, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Elvas, Fronteira, Gavião, Marvão, Monforte, Nisa, Ponte de Sor, Portalegre, e Sousel; d) *Distrito de Setúbal*: Alcácer do Sal, Grândola, Santiago do Cacém e Sines);

Região do Algarve (abrange a área dos seguintes municípios, incluídos no *distrito de Faro*: Albufeira, Alcoutim, Aljezur, Castro Marim, Faro, Lagoa, Lagos, Monchique, Olhão, Portimão, São Brás de Alportel, Silves, Tavira, Vila do Bispo e Vila Real de Santo António).

V – Sobre a Lei de criação das regiões administrativas ver Acórdão do TC nº 709/97, publicado no DR I Série A, nº 16, de 20 de Janeiro de 1998.

Artigo 247º **Proposta e decisão**

1 - A decisão sobre a convocação cabe ao Presidente da República, sob proposta da Assembleia da República.

2 - O disposto no número anterior não prejudica o direito de iniciativa do Governo perante a Assembleia da República.

I – V. artºs 134º alínea c) e 256º nº 3 da CRP, bem como Resolução da Assembleia da República nº 36-B/98 (Suplemento ao DR I Série A nº 148, de 30 de Junho de 1998), que contem a proposta de referendo sobre a instituição em concreto das regiões administrativas.

Esta resolução, para além de ter formulado as propostas das duas perguntas a submeter aos eleitores, propunha também o universo eleitoral chamado a pronunciar-se, tendo excluído os cidadãos eleitores residentes no estrangeiro e, no que concerne à segunda pergunta (a relativa a cada área regional), os eleitores das regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

Sobre a não inclusão dos eleitores residentes fora do território nacional vejam-se notas II e III ao artigo seguinte. Compulsar ainda artº 250º.

II – O comando constitucional atrás referido (artº 256º nº 3) acrescenta, relativamente a esta norma legal, que na consulta aos eleitores se aplica, com as devidas adaptações, o regime (geral) decorrente do artº 115º da CRP.

Artigo 248º **Fiscalização e apreciação pelo Tribunal Constitucional**

O Tribunal Constitucional verifica previamente a constitucionalidade e a legalidade do referendo, incluindo a apreciação dos requisitos relativos ao respectivo universo eleitoral.

I – V. artigo 26º desta Lei e o Acórdão do TC nº 532/98 (DR I Série A nº 174, de 30 de Julho).

II – Neste aresto o TC reconhece a pertinência das razões subjacentes ao afastamento dos eleitores residentes no estrangeiro destas consultas e que se nos afiguram, com efeito, evidentes , apesar da muito bem fundamentada declaração de voto do Conselheiro Paulo Mota Pinto.

Nesse sentido, reproduzem-se excertos das conclusões do Acórdão na matéria em causa e bem assim da declaração de voto daquele Conselheiro:

Texto da conclusão do Acórdão:

“À pergunta de alcance nacional são chamados a responder apenas os cidadãos eleitores recenseados em território nacional, e não também os cidadãos eleitores regularmente recenseados no estrangeiro.

É esta, porém, uma solução que bem se compreende e que está de harmonia com o que se dispõe no artigo 115º, nº 12, da Constituição: este prevê, é certo, a possibilidade de os cidadãos regularmente recenseados no estrangeiro participarem no referendo, apenas quando o referendo recaia «sobre matéria que lhes diga também especificamente respeito».

Ora, não tendo esses cidadãos a sua vida organizada no território nacional, antes residindo no estrangeiro, não pode razoavelmente afirmar-se que a instituição em concreto das regiões administrativas tenha a ver especificamente com a situação desses cidadãos. E isso, por mais fortes que sejam «os laços de efectiva ligação à comunidade nacional», a que se faz apelo no artigo 121º. nº 2, da Constituição.

É que o tratamento jurídico dessa matéria não é susceptível de ter – usando palavras do citado Acórdão nº 288/98 – «uma particular incidência relativamente aos interesses da emigração portuguesa». E só uma tal possibilidade justificaria a abertura do universo eleitoral, prevista no citado artigo 115º, nº 12.»

Declaração de voto:

“A verificação da constitucionalidade do universo eleitoral do referendo proposto, nos termos da alínea h) do n.º 1 da decisão, suscitou-me igualmente reservas. Designadamente, apesar de ficar com dúvidas quanto ao sentido da fórmula constante do artigo 115.º, n.º 12 da Constituição e reproduzida no artigo 37.º, n.º 2 da Lei Orgânica do Regime do Referendo—matérias que digam «também especificamente respeito» aos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro-, não concordo com a exigência de que a matéria do referendo «tenha a ver especificamente com a situação desses cidadãos». Reproduzindo o que escrevi na declaração de voto aposta ao citado Acórdão n.º 288/98, «tenho por seguro que: a) não se prevê a participação destes cidadãos em todos os referendos nacionais, como resulta da formulação e da própria localização sistemática das referidas normas; b) não se requer um interesse específico apenas dos cidadãos não residentes, distinguindo-se a fórmula empregue, por exemplo, da do interesse específico exigido para a delimitação dos poderes legislativos das regiões autónomas (trata-se de matérias que digam também especificamente respeito aos cidadãos não residentes em Portugal). E parece-me mesmo excessiva a exigência de que a matéria do referendo ‘tenha a ver com a específica situação dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro’, ou de uma ‘particular incidência relativamente aos interesses da emigração portuguesa’. Em face da formulação legal, dever-se-á ponderar seriamente a hipótese de, nas matérias que digam “também especificamente respeito” aos cidadãos não residentes se incluírem ainda aquelas que são susceptíveis de interessar a estes ao mesmo título que aos cidadãos que residem em Portugal, ou simplesmente as que não respeitem a um interesse específico destes cidadãos residentes».

Assim sendo, e porque está em causa uma reforma administrativa e política de elevada importância para o País, entendo que seria de exigir o chamamento dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro a participar no presente referendo, respondendo à pergunta de alcance nacional, na qual são igualmente chamados a pronunciar-se cidadãos não residentes em cada uma das regiões a instituir (em-

bora residentes no território nacional), como é o caso dos cidadãos residentes nas regiões autónomas.”

III – No mesmo sentido se pronunciou Gomes Canotilho, em análise ao presente Acórdão suscitando algumas reservas sobre o facto de terem sido excluídos do universo os cidadãos residentes no estrangeiro, nomeadamente quanto à 1ª pergunta de âmbito nacional, aduzindo para tanto: «...*Uma coisa nos parece certa: a densificação de matérias que lhes digam directamente respeito não pode socorrer-se do critério de «vida organizada» em território nacional como parece sugerir o acórdão. O não residente que investe, constrói a casa ou tem filhos a estudar em Portugal pode ter uma palavra a dizer quanto à instituição em concreto das regiões administrativas....*»⁵⁰

Artigo 249º Número e características das questões

1 - O referendo compreende duas questões, uma de alcance nacional, outra relativa a cada área regional.

2 - As questões serão idênticas em todo o território nacional, devendo constar de um único boletim de voto, sem prejuízo do disposto no nº. 3 do artigo 251º.

3 - Nos termos do número anterior, fora das áreas regionais a instituir, o referendo integra apenas a questão de alcance nacional.

I – V. nota III ao artº 246º.

II – Contrainamente ao que sucede nas eleições para os órgãos das autarquias locais, em que existem três boletins de voto, respectivamente para a eleição da assembleia municipal, câmara municipal e assembleia de freguesia, sendo lícito ao cidadão, desde que o requeira, abster-se na eleição para um ou mais órgãos, o disposto no nº 2 deste artigo, ao prescrever que as questões constam de um único boletim de voto, impede a abstenção a uma das perguntas fazendo com que o eleitor que não deseje responder a uma delas tenha que deixar o respectivo quadrado em branco.

III – Quando exista apenas um boletim de voto a **abstenção**, nos termos gerais e também nos da lei do referendo, apenas pode existir quando resulta **da ausência do eleitor na sua assembleia de voto** (veja-se a definição de abstenção nas seguintes obras: “MAI de A a Z - factos e leis” - 1994; “Dicionário de Legislação Eleitoral” - vol. I - CNE - 1995; “Diccionario Electoral” - IIDH - CAPEL).

Isto é, o eleitor pode abster-se de participar no referendo mas, ao comparecer, já não pode “abster-se” apenas a uma das perguntas. A situação resultante da **ausência de resposta a uma das perguntas prefigura**, tão somente, **um voto em branco** relativamente a essa pergunta.⁵¹

⁵⁰ **J. J. Gomes Canotilho**, in Revista de Legislação e de Jurisprudência, nºs 3894 a 3896, Janeiro-Março de 1999

⁵¹ Transcrição de excerto da nota I ao artº 249º da Lei Orgânica nº 15-A/1998, 3 de Abril, in Lei ..., de **Maria de Fátima Abrantes Mendes e Jorge Miguéis**

IV – Nessas condições o boletim de voto permanece válido, sendo apenas contabilizada a resposta validamente expressa a uma das perguntas. De outro modo não se compreenderia a distinção feita pelo legislador no artº 148º alíneas g) e h) quando refere “**respostas em branco a cada pergunta**” e “**votos totalmente em branco**”.

V – Já no que concerne ao voto nulo, a redacção do artigo 142º nº 1 (**...no tocante a qualquer das perguntas...**) parece levar a conclusão diversa, qual seja a de que **basta a ocorrência de uma das causas de nulidade relativamente a apenas uma das perguntas para que todo o boletim de voto seja nulo**.

VI – O nº 3 deste preceito diz concretamente respeito às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, onde os respectivos eleitores votam apenas na pergunta de alcance nacional.

Artigo 250º **Direito de sufrágio**

Sem prejuízo do exercício do direito de sufrágio nos termos gerais quanto à questão de alcance nacional, participam no sufrágio, quanto à questão relativa a cada área regional, os cidadãos eleitores nela recenseados, de acordo com a distribuição geográfica definida pela lei-quadro das regiões administrativas.

Ver nota III ao artº 246º e, ainda, as notas II e III ao artº 248º do presente diploma legal.

Artigo 251º **Efeitos**

1 - A aprovação das leis de instituição em concreto de cada uma das regiões administrativas depende do voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado sobre as questões referidas no nº 1 do artigo 249º.

2 - No caso de resposta afirmativa, o referendo só tem efeito vinculativo quando o número de votantes for superior a metade dos eleitores inscritos no recenseamento.

3 - Se a resposta à questão de alcance nacional for afirmativa nos termos do nº 1 e as respostas à questão de alcance regional tiverem sentido negativo numa região, esta não será instituída em concreto até que nova consulta restrita a essa região produza uma resposta afirmativa para a questão de alcance regional.

I – V. artigos 115º nº 11 e 256º da CRP.

II – Da conjugação dos artigos da CRP acima mencionados com os artigos 240º e 251º do diploma legal ora em apreço, a instituição em concreto das regiões administrativas parece estar condicionada a uma resposta afirmativa se reportada ao

voto de mais de metade dos eleitores inscritos no recenseamento (V. a propósito nota V ao artº 240º da presente lei) e desde logo à pergunta de âmbito nacional.

A dupla exigência de vinculatividade relativamente ao “sim” levou ao estabelecimento de uma regra especial para o apuramento dos resultados finais, achando-se aferido o cálculo percentual a cada uma das perguntas ao universo dos votantes (nele se incluindo os votos brancos e nulos) e não aos votos validamente expressos.

Ressalte-se, no entanto, que não é pacífica a aceitação de tal regra, tendo originado, inclusive, que a CNE republicasse o mapa dos resultados do referendo (cfr. nota III ao artº 170º), por decisão do Tribunal Constitucional.

III – A presente disposição legal aponta, pois, para efeitos jurídicos diferentes, consoante se trate de resposta afirmativa ou negativa. É que, neste último caso, o “**não**” terá sempre natureza vinculativa qualquer que seja o número de votantes.

IV – O nº 3 deste artigo aponta para a possibilidade de se instituírem em concreto as regiões onde o sim tenha vencido, independentemente da resposta negativa dos eleitores concernentes a uma região, que terão de pronunciar-se, em novo referendo, quanto à questão regional.

V – Teve lugar a 8 de Novembro de 1998 o primeiro referendo sobre a instituição em concreto das regiões administrativas. A posição que obteve vencimento foi a do “nã” quer à questão de âmbito nacional quer à questão de âmbito regional, com excepção da região do Alentejo e da região do Algarve. O universo de inscritos era, à altura de, 8. 640.026 de eleitores, comparecendo a votar 4.157.447.

Muito embora a regionalização constitua um dever constitucional, a LORR não estipula qualquer data limite para que a decorrente consulta popular seja levada a efeito, pelo que a decisão sobre a realização de novo referendo fica inteiramente na esfera dos órgãos de iniciativa (AR ou Governo), que decerto a concretizarão quando entenderem da sua oportunidade política.

TITULO VI **Disposições finais e transitórias**

Artigo 252º **Comissão Nacional de Eleições**

A Comissão Nacional de Eleições exerce as suas competências também em relação aos actos de referendo.

V. Lei nº 71/78, de 27 de Dezembro (lei da CNE), em Legislação Complementar.

Artigo 253º **Recenseamento**

Para os efeitos dos artigos 16º e 37º, nº 2, consideram-se recenseados

todos os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro que se encontrem inscritos em 31 de Dezembro de 1996 nos cadernos eleitorais para a Assembleia da República, dependendo as inscrições posteriores da nova lei eleitoral para a eleição do Presidente da República.

Ver nota III ao artº 37º.

Artigo 254º
Direito supletivo

São aplicáveis ao regime de referendo, supletivamente e com as devidas adaptações, em tudo o que não se encontre expressamente estabelecido na presente lei, as disposições da Lei Eleitoral para a Assembleia da República.

Artigo 255º
Revogação

É revogada a Lei nº 45/91, de 3 de Agosto.

Aprovada em 4 de Março de 1998.

O Presidente da Assembleia da República, António de Almeida Santos

Promulgada em 20 de Março de 1998.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendada em 26 de Março de 1998.

O Primeiro-Ministro, António Manuel de Oliveira Guterres.



ANEXOS

Credencial

(a que se refere o nº 2 do artigo 96º)

Câmara Municipal de ...

...inscrito no recenseamento eleitoral da freguesia de ..., com o nº ..., portador do bilhete de identidade nº ..., de ... de..., do Arquivo de Identificação de ..., é delegado/suplente de ... (1), na assembleia/secção de voto nº da freguesia de ..., deste concelho, na votação..., que se realiza no dia...

..., ... de ... de 19... (2).

O Presidente da Câmara,

(assinatura autenticada com selo branco)

(1) *Partido*

(2) *a preencher pela entidade emissora*

Nota - A responsabilidade pelo preenchimento deste documento cabe ao partido político e deverá ser entregue na câmara municipal juntamente com uma relação de todos os seus delegados com a indicação da assembleia ou secção de voto para que foram designados, nos prazos e para os efeitos legais.

Recibo

(a que se refere o nº 7 do artigo 129º)

Para efeitos do artigo ...da Lei nº ..., se declara que (nome do cidadão eleitor), residente em ..., portador do bilhete de identidade nº ..., de ... de ... de ..., do Arquivo de Identificação de ..., inscrito na assembleia de voto ou secção de ..., com o nº ..., exerceu o seu direito de voto por correspondência no dia ... de ... de...

O Presidente da Câmara,

(assinatura e selo branco)



ÍNDICE SISTEMÁTICO

TÍTULO I ÂMBITO E OBJECTO DO REFERENDO

Artº 1º	- Âmbito da presente lei	7
Artº 2º	- Objecto do referendo	8
Artº 3º	- Matérias excluídas	11
Artº 4º	- Actos em processo de apreciação	11
Artº 5º	- Delimitação em razão da competência	12
Artº 6º	- Delimitação em razão da matéria	12
Artº 7º	- Formulação	15
Artº 8º	- Limites temporais	17
Artº 9º	- Limites circunstanciais	18

TÍTULO II CONVOCAÇÃO DO REFERENDO

Capítulo I Proposta

Secção I - Proposta da Assembleia da República

Artº 10º	- Poder de iniciativa	19
Artº 11º	- Limites da iniciativa	19
Artº 12º	- Discussão e votação	19
Artº 13º	- Forma e publicação	20

Divisão I - Iniciativa parlamentar ou governamental

Artº 14º	- Forma da iniciativa	20
Artº 15º	- Renovação da iniciativa	21

Divisão II - Iniciativa popular

Artº 16º	- Titularidade	21
Artº 17º	- Forma	22
Artº 18º	- Publicação	23
Artº 19º	- Representação	23

Lei Orgânica do Regime do Referendo

Artº 20º - Tramitação	24
Artº 21º - Efeitos	25
Artº 22º - Renovação e caducidade	25

Secção II - Proposta do Governo

Artº 23º - Competência, forma e publicação	25
Artº 24º - Conteúdo da resolução	26
Artº 25º - Caducidade	26

Capítulo II

Fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade e apreciação dos requisitos relativos ao universo eleitoral

Artº 26º - Iniciativa	26
Artº 27º - Prazo para a fiscalização e apreciação	27
Artº 28º - Efeitos da decisão	28

Secção II - Processo de fiscalização preventiva

Artº 29º - Pedido de fiscalização e de apreciação	29
Artº 30º - Distribuição	29
Artº 31º - Formação da decisão	30
Artº 32º - Encurtamento dos prazos	30
Artº 33º - Publicidade da decisão	30

Capítulo III Decisão

Artº 34º - Prazo para a decisão	31
Artº 35º - Convocação	31
Artº 36º - Recusa da proposta de referendo	33

TÍTULO III REALIZAÇÃO DO REFERENDO

Capítulo I Direito de participação

Artº 37º - Princípios gerais	34
Artº 38º - Cidadãos de países de língua portuguesa	36

Capítulo II Campanha para o referendo

Secção I - Disposições gerais

Artº 39º - Objectivos e iniciativa	37
Artº 40º - Partidos e coligações	38
Artº 41º - Grupos de cidadãos eleitores	39
Artº 42º - Princípio da liberdade	44
Artº 43º - Responsabilidade civil	45
Artº 44º - Princípio da igualdade	46
Artº 45º - Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas	48
Artº 46º - Acesso a meios específicos	51
Artº 47º - Início e termo da campanha	52

Secção II - Propaganda

Artº 48º - Liberdade de imprensa	54
Artº 49º - Liberdade de reunião e manifestação	54
Artº 50º - Propaganda sonora	56
Artº 51º - Propaganda gráfica	57
Artº 52º - Propaganda gráfica fixa adicional	68
Artº 53º - Publicidade comercial	69

Secção III - Meios específicos de campanha

Divisão I - Publicações periódicas

Artº 54º - Publicações informativas públicas	73
Artº 55º - Publicações informativas privadas e cooperativas	74
Artº 56º - Publicações doutrinárias	76

Divisão II - Rádio e televisão

Artº 57º - Estações de rádio e de televisão	76
Artº 58º - Tempos de antena gratuitos	79
Artº 59º - Estações privadas locais	83
Artº 60º - Obrigação relativa ao tempo de antena	83
Artº 61º - Critério de distribuição dos tempos de antena	84
Artº 62º - Sorteio dos tempos de antena	85
Artº 63º - Suspensão do direito de antena	87
Artº 64º - Processo de suspensão do exercício do direito de antena	88

Divisão III - Outros meios específicos de campanha

Artº 65º - Lugares e edifícios públicos	89
Artº 66º - Salas de espectáculos	89
Artº 67º - Custos da utilização das salas de espectáculos	91
Artº 68º - Repartição da utilização	91
Artº 69º - Arrendamento	92
Artº 70º - Instalação de telefones	92

Secção IV - Financiamento da campanha

Artº 71º - Receitas da campanha	93
Artº 72º - Despesas da campanha	94
Artº 73º - Responsabilidade pelas contas	95
Artº 74º - Prestação das contas	96
Artº 75º - Apreciação das contas	96

Capítulo III

Organização do processo de votação

Secção I - Assembleias de voto

Divisão I - Organização das assembleias de voto

Artº 76º - Âmbito das assembleias de voto	97
Artº 77º - Determinação das assembleias de voto	98
Artº 78º - Local de funcionamento	99
Artº 79º - Determinação dos locais de funcionamento	99
Artº 80º - Anúncio do dia, hora e local	100
Artº 81º - Elementos de trabalho da mesa	100

Divisão II - Mesa das assembleias de voto

Artº 82º - Função e composição	101
Artº 83º - Designação	101
Artº 84º - Requisitos de designação dos membros das mesas	102
Artº 85º - Incompatibilidades	102
Artº 86º - Processo de designação	103
Artº 87º - Reclamação	104
Artº 88º - Alvará de nomeação	104
Artº 89º - Exercício obrigatório da função	105
Artº 90º - Dispensa de actividade profissional	106
Artº 91º - Constituição da mesa	107
Artº 92º - Substituições	108
Artº 93º - Permanência da mesa	109
Artº 94º - Quorum	109

Divisão III - Delegados dos partidos e grupos de cidadãos eleitores

Artº 95º - Direito de designação de delegados	109
Artº 96º - Processo de designação	110
Artº 97º - Poderes dos delegados	110
Artº 98º - Imunidades e direitos	112

Secção II - Boletins de voto

Artº 99º - Características fundamentais	113
Artº 100º - Elementos integrantes	113

Artº 101º - Cor dos boletins de voto	113
Artº 102º - Composição e impressão	114
Artº 103º - Envio dos boletins de voto às câmaras municipais	114
Artº 104º - Distribuição dos boletins de voto	114
Artº 105º - Devolução dos boletins de voto não utilizados ou inutilizados	115

Capítulo IV Votação

Secção I - Data da realização do referendo

Artº 106º - Dia da realização do referendo	115
--	-----

Secção II - Exercício do direito de sufrágio

Artº 107º - Direito e dever cívico	117
Artº 108º - Unicidade	117
Artº 109º - Local de exercício do sufrágio	118
Artº 110º - Requisitos do exercício do sufrágio	118
Artº 111º - Pessoalidade	120
Artº 112º - Presencialidade	120
Artº 113º - Segredo do voto	121
Artº 114º - Abertura de serviços públicos	121

Secção III - Processo de votação

Divisão I - Funcionamento das assembleias de voto

Artº 115º - Abertura da assembleia	122
Artº 116º - Impossibilidade de abertura da assembleia de voto	123
Artº 117º - Irregularidades e seu suprimento	123
Artº 118º - Continuidade das operações	124
Artº 119º - Interrupção das operações	124
Artº 120º - Presença de não eleitores	124
Artº 121º - Encerramento da votação	125
Artº 122º - Adiamento da votação	125

Divisão II - Modo geral de votação

Artº 123º - Votação dos elementos da mesa e dos delegados	126
Artº 124º - Votos antecipados	126
Artº 125º - Ordem da votação dos restantes eleitores	127
Artº 126º - Modo como vota cada eleitor	127

Divisão III - Modos especiais de votação

Subdivisão I - Voto dos deficientes

Artº 127º - Requisitos e modo de exercício 129

Subdivisão II - Voto antecipado

Artº 128º - A quem é facultado 130

Artº 129º - Modo de exercício por militares,
agentes das forças de segurança e trabalhadores 131

Artº 130º - Modo de exercício por doentes e por presos 132

Secção IV - Garantias de liberdade de sufrágio

Artº 131º - Dúvidas, reclamações, protestos e contraprotostos 135

Artº 132º - Polícia da assembleia de voto 135

Artº 133º - Proibição de propaganda 135

Artº 134º - Proibição de presença de forças de segurança
e casos em que podem comparecer 138

Artº 135º - Deveres dos profissionais de comunicação social 138

Artº 136º - Difusão e publicação de notícias e reportagens 139

Capítulo V Apuramento

Secção I - Apuramento parcial

Artº 137º - Operação preliminar 140

Artº 138º - Contagem dos votantes e dos boletins de voto 140

Artº 139º - Contagem dos votos 141

Artº 140º - Votos válidos 142

Artº 141º - Voto em branco 142

Artº 142º - Voto nulo 142

Artº 143º - Direitos dos delegados dos partidos
e dos grupos de cidadãos eleitores 144

Artº 144º - Edital do apuramento parcial 144

Artº 145º - Comunicação para efeito de escrutínio provisório 145

Artº 146º - Destino dos boletins de votos nulos
ou objecto de reclamação ou protesto 146

Artº 147º - Destino dos restantes boletins 146

Artº 148º - Acta das operações de votação e apuramento 146

Artº 149º - Envio à assembleia de apuramento intermédio 147

Secção II - Apuramento intermédio

Artº 150º - Assembleia de apuramento intermédio 148

Artº 151º - Composição 149

Artº 152º - Direitos dos partidos e grupos de cidadãos eleitores 150

Artº 153º - Constituição da assembleia de apuramento intermédio 150

Artº 154º - Estatuto dos membros das assembleias
de apuramento intermédio 150

Artº 155º - Conteúdo do apuramento intermédio 151

Artº 156º - Realização das operações	151
Artº 157º - Elementos do apuramento intermédio	152
Artº 158º - Reapreciação dos resultados do apuramento parcial	152
Artº 159º - Proclamação e publicação dos resultados	153
Artº 160º - Acta de apuramento intermédio	153
Artº 161º - Destino da documentação	154
Artº 162º - Certidões ou fotocópias do acto de apuramento intermédio	154

Secção III - Apuramento geral

Artº 163º - Assembleia de apuramento geral	155
Artº 164º - Composição	155
Artº 165º - Constituição e início das operações	155
Artº 166º - Elementos do apuramento geral	156
Artº 167º - Acta do apuramento geral	156
Artº 168º - Norma remissiva	156
Artº 169º - Proclamação e publicação dos resultados	156
Artº 170º - Mapa dos resultados do referendo	156

Secção IV - Apuramento no caso de adiamento ou nulidade da votação

Artº 171º - Regras especiais de apuramento	158
--	-----

Capítulo VI

Contencioso da votação e do apuramento

Artº 172º - Pressupostos do recurso contencioso	159
Artº 173º - Legitimidade	159
Artº 174º - Tribunal competente e prazo	160
Artº 175º - Prazo	160
Artº 176º - Efeitos da decisão	160

Capítulo VII

Despesas públicas respeitantes ao referendo

Artº 177º - Âmbito das despesas	161
Artº 178º - Despesas locais e centrais	161
Artº 179º - Trabalho extraordinário	161
Artº 180º - Atribuição de tarefas	162
Artº 181º - Pagamento das despesas	162
Artº 182º - Encargos com a composição e a impressão dos boletins de voto	162
Artº 183º - Despesas com deslocações	162
Artº 184º - Transferência de verbas	163
Artº 185º - Dispensa de formalismos legais	163
Artº 186º - Regime duodecimal	163
Artº 187º - Dever de indemnização	163
Artº 188º - Isenções	165

Capítulo VIII
Ilícito relativo ao referendo

Secção I - Princípios gerais

Artº 189º - Circunstâncias agravantes 166

Secção II - Ilícito penal

Divisão I - Disposições gerais

Artº 190º - Punição da tentativa 167

Artº 191º - Pena acessória de suspensão de direitos políticos 167

Artº 192º - Pena acessória de demissão 168

Artº 193º - Direito de constituição como assistente 168

Divisão II - Crimes relativos à campanha para referendo

Artº 194º - Violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade 168

Artº 195º - Utilização indevida de denominação, sigla ou símbolo 168

Artº 196º - Violação da liberdade de reunião e manifestação 168

Artº 197º - Dano em material de propaganda 169

Artº 198º - Desvio de correspondência 169

Artº 199º - Propaganda no dia do referendo 169

Divisão III - Crimes relativos à organização do processo de votação

Artº 200º - Desvio de boletins de voto 170

Divisão IV - Crimes relativos ao sufrágio e ao apuramento

Artº 201º - Fraude em acto referendário 170

Artº 202º - Violação do segredo de voto 170

Artº 203º - Admissão ou exclusão abusiva do voto 171

Artº 204º - Não facilitação do exercício de sufrágio 171

Artº 205º - Impedimento do sufrágio por abuso de autoridade 171

Artº 206º - Abuso de funções 171

Artº 207º - Coacção de eleitor 172

Artº 208º - Coacção relativa a emprego 172

Artº 209º - Fraude e corrupção de eleitor 172

Artº 210º - Não assunção, não exercício ou abandono
de funções em assembleia de voto ou apuramento 173

Artº 211º - Não exibição da urna 173

Artº 212º - Acompanhante infiel 173

Artº 213º - Introdução fraudulenta de boletim na urna
ou desvio da urna ou de boletim de voto 174

Artº 214º - Fraudes praticadas por membro
da mesa da assembleia de voto 174

Artº 215º - Obstrução à fiscalização 174

Artº 216º - Recusa a receber reclamações, protestos ou contraprotestos	174
Artº 217º - Perturbação ou impedimento da assembleia de voto ou de apuramento	174
Artº 218º - Presença indevida em assembleia de voto ou de apuramento	175
Artº 219º - Não comparência da força de segurança	175
Artº 220º - Falsificação de boletins, actas ou documentos relativos a referendo	175
Artº 221º - Desvio de voto antecipado	175
Artº 222º - Falso atestado de doença ou deficiência física	176
Artº 223º - Agravação	176

Secção III - Ilícito de mera ordenação social

Divisão I - Disposições gerais

Artº 224º - Órgãos competentes	176
--------------------------------	-----

Divisão II - Contra-ordenações relativas à campanha

Artº 225º - Reuniões, comícios ou desfiles ilegais	177
Artº 226º - Violação de regras sobre propaganda sonora ou gráfica	177
Artº 227º - Publicidade comercial ilícita	177
Artº 228º - Violação de deveres por publicação informativa	179

Divisão III - Contra-ordenações relativas à organização do processo de votação

Artº 229º - Não invocação de impedimento	179
--	-----

Divisão IV - Contra-ordenações relativas ao sufrágio e ao apuramento

Artº 230º - Não abertura de serviço público	179
Artº 231º - Não apresentação de membro de mesa de assembleia de voto à hora legalmente fixada	180
Artº 232º - Não cumprimento de formalidades por membro de mesa de assembleia de voto ou de assembleia de apuramento	180
Artº 233º - Não registo de emissão correspondente ao exercício de direito de antena	180
Artº 234º - Não cumprimento de deveres por estação de rádio ou televisão	180
Artº 235º - Não cumprimento de deveres pelo proprietário de sala de espectáculo	181
Artº 236º - Propaganda na véspera do referendo	181
Artº 237º - Receitas ilícitas	181
Artº 238º - Não discriminação de receitas ou despesas	182
Artº 239º - Não prestação de contas	182

**TÍTULO IV
EFEITOS DO REFERENDO**

Artº 240º - Eficácia vinculativa	182
Artº 241º - Dever de agir da Assembleia da República ou do Governo	184
Artº 242º - Limitações ao poder de recusa de ratificação, de assinatura ou de veto	185
Artº 243º - Dever de não agir da Assembleia da República e do Governo	185
Artº 244º - Propostas de referendo objecto de resposta negativa	185

**TÍTULO V
REGRAS ESPECIAIS SOBRE O REFERENDO RELATIVO
À INSTITUIÇÃO EM CONCRETO DAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS**

Artº 245º - Natureza jurídica	186
Artº 246º - Objecto	186
Artº 247º - Proposta e decisão	188
Artº 248º - Fiscalização e apreciação pelo Tribunal Constitucional	188
Artº 249º - Número e características das questões	190
Artº 250º - Direito de sufrágio	191
Artº 251º - Efeitos	191

**TÍTULO VI
DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

Artº 252º - Comissão Nacional de Eleições	192
Artº 253º - Recenseamento	192
Artº 254º - Direito supletivo	193
Artº 255º - Revogação	193

LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR



CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA

7ª revisão
Agosto de 2005

(*excertos*)

(...)

PARTE I Direitos e deveres fundamentais

TÍTULO I Princípios gerais

(...)

Artigo 15.º **(Estrangeiros, apátridas, cidadãos europeus)**

1. Os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português.

2. Exceptuam-se do disposto no número anterior os direitos políticos, o exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses.

3. Aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal são reconhecidos, nos termos da lei e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos tribunais supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática.

4. A lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais.

5. A lei pode ainda atribuir, em condições de reciprocidade, aos cidadãos dos Estados-membros da União Europeia residentes em Portugal o direito de elegerem e serem eleitos Deputados ao Parlamento Europeu.

(...)

TÍTULO II
Direitos, liberdades e garantias

CAPÍTULO I
Direitos, liberdades e garantias pessoais
(...)

Artigo 37.º
(Liberdade de expressão e informação)

1. Todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informados, sem impedimentos nem discriminações.

2. O exercício destes direitos não pode ser impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura.

3. As infracções cometidas no exercício destes direitos ficam submetidos aos princípios gerais de direito criminal ou do ilícito de mera ordenação social, sendo a sua apreciação respectivamente da competência dos tribunais judiciais ou de entidade administrativa independente, nos termos da lei.

4. A todas as pessoas, singulares ou colectivas, é assegurado, em condições de igualdade e eficácia, o direito de resposta e de rectificação, bem como o direito a indemnização pelos danos sofridos.

(...)

Artigo 45.º
(Direitos de reunião e de manifestação)

1. Os cidadãos têm o direito de se reunir, pacificamente e sem armas, mesmo em lugares abertos ao público, sem necessidade de qualquer autorização.

2. A todos os cidadãos é reconhecido o direito de manifestação.

(...)

CAPÍTULO II
Direitos, liberdades e garantias de participação política

Artigo 48.º
(Participação na vida pública)

1. Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do país, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos.

2. Todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objectivamente sobre actos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos.

Artigo 49.º
(Direito de sufrágio)

1. Têm direito de sufrágio todos os cidadãos maiores de dezoito anos, res-salvadas as incapacidades previstas na lei geral.
2. O exercício do direito de sufrágio é pessoal e constitui um dever cívico.
(...)

PARTE III
Organização do poder político

TÍTULO I
Princípios gerais
(...)

Artigo 113.º
(Princípios gerais de direito eleitoral)

1. O sufrágio directo, secreto e periódico constitui a regra geral de designação dos titulares dos órgãos electivos da soberania, das regiões autónomas e do poder local.
2. O recenseamento eleitoral é oficioso, obrigatório, permanente e único para todas as eleições por sufrágio directo e universal, sem prejuízo do disposto nos nºs 4 e 5 do artigo 15.º e no nº 2 do artigo 121.º.
3. As campanhas eleitorais regem-se pelos seguintes princípios:
 - a) Liberdade de propaganda;
 - b) Igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas;
 - c) Imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas;
 - d) Transparência e fiscalização das contas eleitorais.
4. Os cidadãos têm o dever de colaborar com a administração eleitoral, nas formas previstas na lei.
5. A conversão dos votos em mandatos far-se-á de harmonia com o princípio da representação proporcional.
6. No acto de dissolução de órgãos colegiais baseados no sufrágio directo tem de ser marcada a data das novas eleições, que se realizarão nos sessenta dias seguintes e pela lei eleitoral vigente ao tempo da dissolução, sob pena de inexistência jurídica daquele acto.
7. O julgamento da regularidade e da validade dos actos de processo compete aos tribunais.

(...)

Artigo 115.º
(Referendo)

1. Os cidadãos eleitores recenseados no território nacional podem ser chamados a pronunciar-se directamente, a título vinculativo, através de referendo, por decisão do Presidente da República, mediante proposta da Assembleia da

República ou do Governo, em matérias das respectivas competências, nos casos e nos termos previstos na Constituição e na lei.

2. O referendo pode ainda resultar da iniciativa de cidadãos dirigida à Assembleia da República, que será apresentada e apreciada nos termos e nos prazos fixados por lei.

3. O referendo só pode ter por objecto questões de relevante interesse nacional que devam ser decididas pela Assembleia da República ou pelo Governo através da aprovação de convenção internacional ou de acto legislativo.

4. São excluídas do âmbito do referendo:

- a) As alterações à Constituição;
- b) As questões e os actos de conteúdo orçamental, tributário ou financeiro;
- c) As matérias previstas no artigo 161.º da Constituição, sem prejuízo do disposto no número seguinte;
- d) As matérias previstas no artigo 164.º da Constituição, com excepção do disposto na alínea i).

5. O disposto no número anterior não prejudica a submissão a referendo das questões de relevante interesse nacional que devam ser objecto de convenção internacional, nos termos da alínea i) do artigo 161.º da Constituição, excepto quando relativas à paz e à rectificação de fronteiras.

6. Cada referendo recairá sobre uma só matéria, devendo as questões ser formuladas com objectividade, clareza e precisão e para respostas de sim ou não, num número máximo de perguntas a fixar por lei, a qual determinará igualmente as demais condições de formulação e efectivação de referendos.

7. São excluídas a convocação e a efectivação de referendos entre a data da convocação e da realização de eleições gerais para os órgãos de soberania, de governo próprio das regiões autónomas e do poder local, bem como de Deputados ao Parlamento Europeu.

8. O Presidente da República submete a fiscalização preventiva obrigatória da constitucionalidade e da legalidade as propostas de referendo que lhe tenham sido remetidas pela Assembleia da República ou pelo Governo.

9. São aplicáveis ao referendo, com as necessárias adaptações, as normas constantes dos n.ºs 1, 2, 3, 4 e 7 do artigo 113.º.

10. As propostas de referendo recusadas pelo Presidente da República ou objecto de resposta negativa do eleitorado não podem ser renovadas na mesma sessão legislativa, salvo nova eleição da Assembleia da República, ou até à demissão do Governo.

11. O referendo só tem efeito vinculativo quando o número de votantes for superior a metade dos eleitores inscritos no recenseamento.

12. Nos referendos são chamados a participar cidadãos residentes no estrangeiro, regularmente recenseados ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 121.º, quando recaiam sobre matéria que lhes diga também especificamente respeito.

13. Os referendos podem ter âmbito regional, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 232.º.

(...)

TÍTULO II Presidente da República

(...)

Artigo 121.º (Eleição)

1. O Presidente da República é eleito por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos portugueses eleitores recenseados no território nacional, bem como dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro nos termos do número seguinte.

2. 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.

3. O direito de voto no território nacional é exercido presencialmente.

(...)

TÍTULO III Assembleia da República

(...)

CAPÍTULO II Competência

Artigo 161.º (Competência política e legislativa)

Compete à Assembleia da República:

- a)** Aprovar alterações à Constituição, nos termos dos artigos 284.º a 289.º;
- b)** Aprovar os estatutos político-administrativos e as leis relativas à eleição dos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas;
- c)** Fazer leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas pela Constituição ao Governo;
- d)** Conferir ao Governo autorizações legislativas;
- e)** Conferir às Assembleias Legislativas das regiões autónomas as autorizações previstas na alínea b) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição;
- f)** Conceder amnistias e perdões genéricos;
- g)** Aprovar as leis das grandes opções dos planos nacionais e o Orçamento do Estado, sob proposta do Governo;
- h)** Autorizar o Governo a contrair e a conceder empréstimos e a realizar outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, definindo as respectivas condições gerais, e estabelecer o limite máximo dos avales a conceder em cada ano pelo Governo;
- i)** Aprovar os tratados, designadamente os tratados de participação de Portugal em organizações internacionais, os tratados de amizade, de paz, de defesa, de

rectificação de fronteiras e os respeitantes a assuntos militares, bem como os acordos internacionais que versem matérias da sua competência reservada ou que o Governo entenda submeter à sua apreciação;

j) Propor ao Presidente da República a sujeição a referendo de questões de relevante interesse nacional;

l) Autorizar e confirmar a declaração do estado de sítio e do estado de emergência;

m) Autorizar o Presidente da República a declarar a guerra e a fazer paz;

n) Pronunciar-se, nos termos da lei, sobre as matérias pendentes de decisão em órgãos no âmbito da União Europeia que incidam na esfera da sua competência legislativa reservada;

o) Desempenhar as demais funções que lhe sejam atribuídas pela Constituição e pela lei.

(...)

Artigo 164.º **(Reserva absoluta de competência legislativa)**

É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias:

a) Eleições dos titulares dos órgãos de soberania;

b) Regimes dos referendos;

c) Organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional;

d) Organização da defesa nacional, definição dos deveres dela decorrentes e bases gerais da organização, do funcionamento, do reequipamento e da disciplina das Forças Armadas;

e) Regimes do estado de sítio e do estado de emergência;

f) Aquisição, perda e reaquisição da cidadania portuguesa;

g) Definição dos limites das águas territoriais, da zona económica exclusiva e dos direitos de Portugal aos fundos marinhos contíguos;

h) Associações e partidos políticos;

i) Bases do sistema de ensino;

j) Eleições dos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas;

l) Eleições dos titulares dos órgãos do poder local ou outras realizadas por sufrágio directo e universal, bem como dos restantes órgãos constitucionais;

m) Estatuto dos titulares dos órgãos de soberania e do poder local, bem como dos restantes órgãos constitucionais ou eleitos por sufrágio directo e universal;

n) Criação, extinção e modificação de autarquias locais e respectivo regime, sem prejuízo dos poderes das regiões autónomas;

o) Restrições ao exercício de direitos por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo, bem como por agentes dos serviços e forças de segurança;

p) Regime de designação dos membros de órgãos da União Europeia, com excepção da Comissão;

q) Regime do sistema de informações da República e do segredo de Estado;

r) Regime geral de elaboração e organização dos orçamentos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais;

- s) Regime dos símbolos nacionais;
- t) Regime de finanças das regiões autónomas;
- u) Regime das forças de segurança;
- v) Regime da autonomia organizativa, administrativa e financeira dos serviços de apoio do Presidente da República.

(...)

TÍTULO VI Tribunal Constitucional

(...)

Artigo 223.º (Competência)

1. Compete ao Tribunal Constitucional apreciar a inconstitucionalidade e a ilegalidade, nos termos dos artigos 277.º e seguintes.
 2. Compete também ao Tribunal Constitucional:
 - a) (...)
 - b) (...)
 - c) Julgar em última instância a regularidade e a validade dos actos de processo eleitoral, nos termos da lei;
 - d) (...)
 - e) Verificar a legalidade da constituição de partidos políticos e suas coligações, bem como apreciar a legalidade das suas denominações, siglas e símbolos, e ordenar a respectiva extinção, nos termos da Constituição e da lei;
 - f) Verificar previamente a constitucionalidade e a legalidade dos referendos nacionais, regionais e locais, incluindo a apreciação dos requisitos relativos ao respectivo universo eleitoral;
 - g) (...)
 - h) (...)
 3. Compete ainda ao Tribunal Constitucional exercer as demais funções que lhe sejam atribuídas pela Constituição e pela lei.
- (...)

TÍTULO VIII Poder local

(...)

CAPÍTULO IV Região Administrativa

Artigo 255.º (Criação legal)

As regiões administrativas são criadas simultaneamente, por lei, a qual define os respectivos poderes, a composição, a competência e o funcionamento dos seus órgãos, podendo estabelecer diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma.

Artigo 256.º
(Instituição em concreto)

1. A instituição em concreto das regiões administrativas, com aprovação da lei de instituição de cada uma delas, depende da lei prevista no artigo anterior e do voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta directa, de alcance nacional e relativa a cada área regional.

2. Quando a maioria dos cidadãos eleitores participantes não se pronunciar favoravelmente em relação a pergunta de alcance nacional sobre a instituição em concreto das regiões administrativas, as respostas a perguntas que tenham tido lugar relativas a cada região criada na lei não produzirão efeitos.

3. As consultas aos cidadãos eleitores previstas nos números anteriores terão lugar nas condições e nos termos estabelecidos em lei orgânica, por decisão do Presidente da República, mediante proposta da Assembleia da República, aplicando-se, com as devidas adaptações, o regime decorrente do artigo 115.º.

Artigo 257.º
(Atribuições)

Às regiões administrativas são conferidas, designadamente, a direcção de serviços públicos e tarefas de coordenação e apoio à acção dos municípios no respeito da autonomia destes e sem limitações dos respectivos poderes.

(...)

TÍTULO IX
Administração Pública

Artigo 266º
(Princípios fundamentais)

1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

2. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.

(...)

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

(...)

Artigo 295.º
(Referendo sobre tratado europeu)

O disposto no nº 3 do artigo 115º não prejudica a possibilidade de convocação e de efectivação de referendo sobre a aprovação de tratado que vise a construção e aprofundamento da união europeia.

(...)

DIREITO DE REUNIÃO

Decreto-Lei nº 406/74
29 Agosto

(Texto integral)

A fim de dar cumprimento ao disposto no programa do Movimento das Forças Armadas, B, nº 5, alínea b).

Usando da faculdade conferida pelo nº 1, 3º, do artigo 16º da Lei Constitucional nº 3/74, de 14 de Maio, o Governo Provisório decreta e eu promulgo, para valer como lei, o seguinte:

Artigo 1º

1. A todos os cidadãos é garantido o livre exercício do direito de se reunirem pacificamente em lugares públicos, abertos ao público e particulares, independentemente de autorizações, para fins não contrários à lei, à moral, aos direitos das pessoas singulares ou colectivas e à ordem e à tranquilidade públicas.

2. Sem prejuízo do direito à crítica, serão interditas as reuniões que pelo seu objecto ofendam a honra e a consideração devidas aos órgãos de soberania e às Forças Armadas.

Artigo 2º

1. As pessoas ou entidades que pretendam realizar reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público deverão avisar por escrito e com a antecedência mínima de dois dias úteis o governador civil do distrito ou o presidente da câmara municipal, conforme o local da aglomeração se situe ou não na capital do distrito.

2. O aviso deverá ser assinado por três dos promotores devidamente identificados pelo nome, profissão e morada ou, tratando-se de associações, pelas respectivas direcções.

3. A entidade que receber o aviso passará recibo comprovativo da sua recepção.

Artigo 3º

1. O aviso a que alude o artigo anterior deverá ainda conter a indicação da hora, do local e do objecto da reunião e, quando se trate de manifestações ou desfiles, a indicação do trajecto a seguir.

2. As autoridades competentes só poderão impedir as reuniões cujo objecto ou fim contrarie o disposto no artigo 1º, entendendo-se que não são levantadas quaisquer objecções, nos termos dos artigos 1º, 6º, 9º e 13º, se estas não forem entregues por escrito nas moradas indicadas pelos promotores no prazo de vinte e quatro horas.

Artigo 4º

Os cortejos e desfiles só poderão ter lugar aos domingos e feriados, aos sábados, depois das 12 horas, e nos restantes dias, depois das 19 horas e 30 minutos.

Artigo 5º

1. As autoridades só poderão interromper a realização de reuniões, comícios, manifestações ou desfiles realizados em lugares públicos ou abertos ao público quando forem afastados da sua finalidade pela prática de actos contrários à lei ou à moral ou que perturbem grave e efectivamente a ordem e a tranquilidade públicas, o livre exercício dos direitos das pessoas ou infrinjam o disposto no nº 2 do artigo 1º.

2. Em tal caso, deverão as autoridades competentes lavrar auto em que descreverão «os fundamentos» da ordem de interrupção, entregando cópia desse auto aos promotores.

Artigo 6º

1. As autoridades poderão, se tal for indispensável ao bom ordenamento do trânsito de pessoas e de veículos nas vias públicas, alterar os trajectos programados ou determinar que os desfiles ou cortejos se façam só por uma das metades das faixas de rodagem.

2. A ordem de alterações dos trajectos será dada por escrito aos promotores.

Artigo 7º

As autoridades deverão tomar as necessárias providências para que as reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos decorram sem a interferência de contramanifestações que possam perturbar o livre exercício dos direitos dos participantes, podendo, para tanto, ordenar a comparência de representantes ou agentes seus nos locais respectivos.

Artigo 8º

1. As pessoas que forem surpreendidas armadas em reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público incorrerão nas penalidades do crime de desobediência, independentemente de outras sanções que caibam ao caso.

2. Os promotores deverão pedir as armas aos portadores delas e entregá-las às autoridades.

Artigo 9º

As autoridades referidas no artigo 2º deverão reservar para a realização de reuniões ou comícios determinados lugares públicos devidamente identificados e delimitados.

Artigo 10º

1. Nenhum agente de autoridade poderá estar presente nas reuniões realizadas em recinto fechado, a não ser mediante solicitação dos promotores.

2. Os promotores de reuniões ou comícios públicos em lugares fechados, quando não solicitem a presença de agentes de autoridade ficarão responsáveis, nos termos legais comuns, pela manutenção da ordem dentro do respectivo recinto.

Artigo 11º

As reuniões ou outros ajuntamentos objecto deste diploma não poderão prolongar-se para além da 0,30 horas, salvo se realizadas em recinto fechado, em salas de espectáculos, em edifícios sem moradores ou, em caso de terem moradores, se forem estes os promotores ou tiverem dado o seu assentimento por escrito.

Artigo 12º

Não é permitida a realização de reuniões, comícios ou manifestações com ocupação abusiva de edifícios públicos ou particulares.

Artigo 13º

As autoridades referidas no nº 1 do artigo 2º, solicitando quando necessário ou conveniente o parecer das autoridades militares ou outras entidades, poderão, por razões de segurança, impedir que se realizem reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos situados a menos de 100m das sedes dos órgãos de soberania, das instalações e acampamentos militares ou de forças militarizadas, dos estabelecimentos prisionais, das sedes de representações diplomáticas ou consulares e das sedes de partidos políticos.

Artigo 14º

1. Das decisões das autoridades tomadas com violação do disposto neste diploma cabe recurso para os tribunais ordinários a interpor no prazo de quinze dias, a contar da data da decisão impugnada.

2. O recurso só poderá ser interposto pelos promotores.

Na sequência da entrada em vigor da Lei 28/82, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei 85/89, os recursos em matéria de direito de reunião em período eleitoral ou referendário são interpostos junto do Tribunal Constitucional.

Ver artº 49º nº 8 da Lei do Referendo.

Artigo 15º

1. As autoridades que impeçam ou tentem impedir, fora do condicionalismo legal, o exercício do direito de reunião incorrerão na pena do *artigo 291º* do Código Penal e ficarão sujeitas a procedimento disciplinar.

2. Os contra-manifestantes que interfiram nas reuniões, comícios, manifestações ou desfiles impedindo ou tentando impedir o livre exercício do direito de reunião incorrerão nas sanções do *artigo 329º*. do Código Penal.

3. Aqueles que realizarem reuniões, comícios, manifestações ou desfiles contrariamente ao disposto neste diploma incorrerão no crime da desobediência qualificada.

No actual Código Penal os preceitos equivalentes aos antigos artigos 291º e 329º são, respectivamente, os artºs 369º e 154º.

Artigo 16º

1. Este diploma não é aplicável às reuniões religiosas realizadas em recinto fechado.

2. Os artigos 2º, 3º e 13º deste diploma não são aplicáveis às reuniões privadas, quando realizadas em local fechado mediante convites individuais.

*Visto e aprovado em Conselho de Ministros,
Vasco dos Santos Gonçalves - Manuel da Costa Brás - Francisco Salgado
Zenha.*

Visto e aprovado em Conselho de Estado.

Promulgado em 27 de Agosto de 1974.

Publique-se.

O Presidente da República, António de Spínola

TRATAMENTO JORNALÍSTICO ÀS DIVERSAS CANDIDATURAS

Decreto-Lei nº 85-D/75
26 Fevereiro

(Texto integral)

Usando da faculdade conferida pelo artigo 16º nº 1, 3º, da Lei Constitucional, nº 3/74, de 14 de Maio, o Governo decreta e eu promulgo, para valer como lei, o seguinte:

Artigo 1º

1. As publicações noticiosas diárias, ou não diárias de periodicidade inferior a quinze dias, e de informação geral que tenham feito a comunicação a que se refere o artigo 66º do Decreto-Lei nº 621-C/74, de 15 de Novembro, deverão dar um tratamento jornalístico não discriminatório às diversas candidaturas, em termos de as mesmas serem colocadas em condições de igualdade.

2. Esta igualdade traduz-se na observância do princípio de que às notícias ou reportagens de factos ou acontecimentos de idêntica importância deve corresponder um relevo jornalístico semelhante, atendendo aos diversos factores que para o efeito se têm de considerar.

No nº 1, onde se lê “artigo 66º do Decreto-Lei 621-C/74, de 15 de Novembro”, deve ler-se “artigo 55º da Lei 15-A/98, de 3 de Abril”.

Artigo 2º

1. Para garantir a igualdade de tratamento jornalístico, as publicações diárias referidas, de Lisboa e do Porto, inserirão obrigatoriamente as notícias dos comícios, sessões de esclarecimento e propaganda, ou equivalentes, promovidas pelas diversas candidaturas em sedes de distritos ou de concelhos, com presença de candidatos.

2. As publicações diárias que se editem em outros locais do continente e ilhas adjacentes inserirão obrigatoriamente apenas as notícias dos comícios ou sessões a efectuar nas sedes dos distritos em que são publicadas e nas sedes dos concelhos que a elas pertençam, verifique-se ou não a presença de candidatos, e em quaisquer freguesias ou lugares do mesmo distrito, desde que com a presença de candidatos.

3. As notícias devem conter o dia, hora e local em que se efectuem os comícios ou sessões, assim como a indicação dos candidatos que neles participem, e ainda, eventualmente, de outros cidadãos que nos mesmos também intervenham.

4. Tais notícias terão de ser incluídas, com igual aspecto e relevo gráfico, numa

secção a esse efeito destinada, ordenando-se por ordem alfabética os partidos, frentes ou coligações que apresentem candidaturas.

Artigo 3º

1. As notícias a que se refere o artigo anterior terão de ser publicadas apenas por uma vez e nos jornais da manhã do dia seguinte àquele em que até às 20 horas forem entregues com protocolo, ou recebidas pelo correio, com aviso de recepção, nas respectivas redacções, e nos jornais da tarde do próprio dia, desde que entregues, ou recebidas em idênticas circunstâncias, até às 7 horas.

2. Cessa a obrigação definida no número anterior quando a publicação da notícia no prazo fixado se tenha tornado inútil por entretanto se haver já gorado o objectivo que com ele se visava alcançar.

Artigo 4º

1. As publicações noticiosas referidas no artigo 1º que se editem em Lisboa ou Porto e tenham expansão nacional são obrigados a inserir, uma só vez, o essencial das bases programáticas dos partidos políticos, coligações ou frentes que hajam apresentado um mínimo de cinquenta candidatos ou concorrido num mínimo de cinco círculos eleitorais.

2. Estas publicações devem indicar aos representantes das candidaturas que o solicitem o espaço que reservarão para o efeito previsto no nº 1 e o número aproximado de palavras que o poderá preencher.

3. O número de palavras destinado a cada candidatura não poderá ser inferior a 2500 nas publicações diárias e a 1500 nas não diárias, excepto nas revistas que sejam predominantemente de imagens, nas quais o número mínimo de palavras é reduzido para 750.

4. Os textos contendo o essencial das bases programáticas podem ser fornecidos, nos termos previstos nos números anteriores, pelos próprios interessados, até oito dias depois do início da campanha eleitoral. Quando o não façam, entende-se que preferem que tal fique na dependência das publicações, que nessa hipótese o farão de acordo com o seu exclusivo critério, devendo inserir os textos por eles elaborados nos oito dias subsequentes.

5. Deverão ser inseridos no prazo de quarenta e oito horas os textos fornecidos pelos próprios interessados às publicações diárias e num dos dois números posteriores à sua entrega nas não diárias.

6. As publicações diárias não são obrigadas a inserir na mesma edição os textos das diversas candidaturas, podendo inserir apenas um em cada edição, pela ordem por que os tenham recebido ou pela ordem por que desejarem, se tiverem chegado ao mesmo tempo.

Artigo 5º

As publicações noticiosas diárias que se editem fora de Lisboa e Porto só são obrigadas a fazer as inserções a que se refere o artigo anterior relativamente às candidaturas apresentadas pelo círculo eleitoral em que tenham a sua sede, sendo o número de palavras, a que alude o nº 3 deste artigo, reduzido a 1500.

Artigo 6º

1. As publicações não diárias, em geral, poderão inserir, facultativamente, notícias como aquelas a que se refere o artigo 2º desde que mantenham a igualdade consagrada na lei.

2. As publicações não diárias exclusivas da previsão do artigo 4º podem publicar, sob a mesma condição, os programas ou sínteses das bases programáticas das várias candidaturas.

Artigo 7º

1. As diversas publicações poderão inserir matérias de opinião, de análise política ou de criação jornalística relativas às eleições e às candidaturas, mas em termos de o espaço normalmente ocupado com isso não exceder o que é dedicado à parte noticiosa e de reportagem regulado nos artigos anteriores e de se observar o disposto no número seguinte.

2. Tais matérias não podem assumir uma forma sistemática de propaganda de certas candidaturas ou de ataque a outras, de modo a frustrarem-se os objectivos de igualdade visados pela lei.

Artigo 8º

É expressamente proibido incluir na parte meramente noticiosa ou informativa regulada por este diploma comentários ou juízos de valor, ou de qualquer forma dar-lhe um tratamento jornalístico tendente a defraudar a igualdade de tratamento das candidaturas.

Artigo 9º

1. Não é obrigatória, e antes deve ser recusada, a publicação de textos que contenham matéria que possa constituir crime de difamação, calúnia ou injúria, ofensas às instituições democráticas e seus legítimos representantes ou incitamentos à guerra, ao ódio ou à violência.

2. Quando for recusada a publicação de textos com fundamento no disposto no número anterior, os interessados nessa publicação poderão reclamar para a Comissão Nacional de Eleições, à qual caberá decidir.

3. A Comissão Nacional de Eleições poderá promover as consultas ou diligências que entender necessárias, em especial audiência dos representantes das candidaturas atingidas e da publicação, devendo decidir no prazo de cinco dias a contar da data do recebimento da reclamação.

4. Tomada a decisão, se esta for no sentido da inserção do texto, deve ser comunicada à publicação, que terá de lhe dar cumprimento no prazo previsto no nº 5 do artigo 4º deste diploma.

Artigo 10º

Durante o período da campanha, as publicações não poderão inserir qualquer espécie de publicidade redigida relativa à propaganda eleitoral.

Apenas serão permitidos, como publicidade, os anúncios, que perfeitamente se identifiquem como tal, de quaisquer realizações, não podendo cada um desses anúncios ultrapassar, nas publicações diárias de grande formato e nas não diárias que se editem em Lisboa e no Porto, de expansão nacional, e também de grande formato, um oitavo de página, e nas restantes publicações, um quarto de página.

Ver nota XI ao artigo 53º da Lei 15-A/98.

Artigo 11º

1. As publicações deverão inserir obrigatoriamente as notas, comunicados ou notícias que, para o efeito do disposto nas *alíneas b) e c) do artigo 16º do Decreto-Lei nº 621-C/74 de 15 de Novembro*, lhe sejam enviados pela Comissão Nacional de Eleições.

2. A matéria a que se refere o número anterior deve ter uma extensão compatível com o espaço e a natureza da publicação.

Do nº 1, onde se lê “alíneas b) e c) do artigo 16º do DL 621-C/74, de 15 de Novembro”, deve ler-se “alíneas a) e b) do artigo 5º da Lei 71/78” (lei da CNE)

Artigo 12º

1. Os representantes das candidaturas que se considerem prejudicadas por alguma publicação haver violado as disposições deste diploma poderão reclamar para a Comissão Nacional de Eleições em exposição devidamente fundamentada, entregue em duplicado.

2. Se a Comissão Nacional de Eleições, após ouvir os interessados e promover as mais diligências consideradas necessárias, concluir pela existência de elementos, que possam indicar a violação do disposto neste diploma, fará a competente participação ao agente do Ministério Público junto do tribunal da comarca em que tenha sede a publicação, remetendo-lhe os documentos que interessem ao processo, incluindo um exemplar da publicação visada e cópia da reclamação.

Artigo 13º

1. O director da publicação, ou quem o substituir, que violar os deveres impostos pela lei será punido com prisão de três dias a um mês e multa correspondente. Além disso, a empresa proprietária da publicação jornalística em que se verifique a infracção será punida com multa de 1.000\$00 a 20.000\$00. A publicação será ainda obrigada a inserir gratuitamente cópia de toda ou parte da sentença, consoante o juiz decidir.

2. Ao director que for condenado três vezes, nos termos deste artigo, por infracções cometidas no decurso da campanha eleitoral será aplicada a pena de suspensão do exercício do cargo durante um período de três meses a um ano.

3. Provada pelo tribunal a existência dos elementos objectivos da infracção, mas absolvido o réu por não se verificarem os requisitos subjectivos da mesma, deverá o juiz ordenar que a publicação em causa insira, com o devido relevo, cópia de toda ou parte da sentença.

4. A publicação não poderá fazer acompanhar de quaisquer comentários as inserções a que se refere este artigo.

Artigo 14º

Este diploma entra imediatamente em vigor.

*Visto e aprovado em Conselho de Ministros,
Vasco dos Santos Gonçalves - Vítor Manuel Rodrigues Alves.
Visto e aprovado em Conselho de Estado.
Promulgado em 26 de Fevereiro de 1975.
Publique-se.
O Presidente da República, Francisco da Costa Gomes*



ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL NO ESTRANGEIRO

Decreto Lei nº 95-C/76
30 de Janeiro⁵²

(*excertos*)

CAPÍTULO II CAMPANHA ELEITORAL (...)

Artigo 3º **(Campanha eleitoral)**

A campanha eleitoral consiste na elucidação do eleitor e será realizada exclusivamente, através da remessa, a este feita directamente, de documentação escrita.

Artigo 4º **(Promoção e realização da campanha eleitoral)**

1. A promoção e a realização da campanha eleitoral caberão sempre aos candidatos e aos partidos políticos, que para tais fins utilizarão, exclusivamente, a via postal.

2. Para efeitos do disposto no número anterior, os partidos políticos poderão obter, no Ministério dos Negócios Estrangeiros, cópias dos cadernos de recenseamento, desde que se responsabilizem pelas despesas efectuadas, ou proporcionem meios técnicos e humanos adequados à obtenção dos exemplares pretendidos.

Na prática é o STAPE que se encarrega da extracção das cópias dos cadernos eleitorais e as fornece gratuitamente às forças políticas intervenientes, visto que, nos termos do artº 58º nº 2 da Lei nº 13/99, de 22 de Março (Lei do RE) lhe compete a elaboração dos cadernos eleitorais dos eleitores residentes no estrangeiro a utilizar nos actos eleitorais e referendários.

⁵² Incluem-se apenas as normas deste diploma que se mantêm em vigor desde 1976 ou que podem ser adaptados à actual realidade.

Todos os artigos em falta tornaram-se inaplicáveis ou caducaram por força do regime do recenseamento consagrado pela Lei nº 13/99 e da legislação regulamentadora das eleições da AR - Lei 14/79 - sendo esta última aplicada supletivamente, em tudo o que não for especialmente regulamentado neste Decreto-Lei, por força do artº 254º da Lei 15-A/98 (Lei Orgânica do Regime do Referendo).

CAPÍTULO III PROCESSO DE ELEIÇÃO QUANTO AOS ELEITORES RESIDENTES NO ESTRANGEIRO

Artigo 5º (Exercício do direito de voto. Requisitos)

1. O eleitor residente no estrangeiro exerce o direito de sufrágio pela via postal e junto das assembleias de recolha e contagem de votos dos residentes no estrangeiro.

2. Apenas será admitido a votar o eleitor inscrito no caderno eleitoral existente no consulado de carreira ou secção consular a que pertence a localidade onde reside.

Há duas assembleias de recolha e contagem de votos, uma relativa ao círculo eleitoral da Europa e outra do círculo eleitoral de fora da Europa que, para efeitos de apuramento de resultados, se subdividem em múltiplas mesas eleitorais.

(...)

Artigo 8º (Remessa dos boletins de voto)

1. O Ministério da Administração Interna procederá à remessa dos boletins de voto dos cidadãos inscritos nos cadernos eleitorais elaborados pelas comissões de recenseamento no estrangeiro.

2. A remessa será feita pela via postal mais rápida, sob registo, para as moradas indicadas nos cadernos de recenseamento.

3. Cada boletim de voto será acompanhado de dois envelopes, que se destinam à sua devolução ao Ministério da Administração Interna, o qual os remeterá às assembleias de recolha e contagem de votos dos residentes no estrangeiro.

4. Um dos envelopes, de cor verde, destina-se a receber o boletim de voto e não conterà quaisquer indicações; o outro envelope, branco e de tamanho maior, de forma a conter o envelope do boletim de voto, terá impressos, na face, os dizeres: «Assembleia de recolha e contagem de votos dos residentes no estrangeiro - Círculo Eleitoral da Europa» ou «Assembleia de recolha e contagem de votos dos residentes no estrangeiro - Círculo Eleitoral fora da Europa», sendo pré-inscrito no remetente o nome constante do cartão de eleitor, a morada do eleitor, o consulado e país e um espaço para o número de eleitor que tem que ser obrigatoriamente preenchido.

5. No envelope de cor branca é obrigatoriamente introduzida uma fotocópia do cartão de eleitor.

*I - A epígrafe e o nº 4 têm redacção dada pela Lei 10/95, de 7 de Abril.
O nº 5 foi aditado pelo mesmo diploma.*

II - As operações descritas neste artigo são efectuadas pelo STAPE/MAI, iniciando-se logo que publicado o decreto a convocar o referendo e em que no mesmo sejam chamados a pronunciar-se os cidadãos residentes no estrangeiro.

A não ser assim, corria-se sérios riscos de os eleitores residentes em países mais longínquos e/ou com serviços postais deficientes não terem tempo útil para receberem a sua correspondência e, sobretudo, não votarem dentro dos prazos legais (v. artº 9º nº 2 deste diploma).

Juntamente com o boletim de voto e dos dois sobrescritos referidos (verde e branco) o STAPE remete também um folheto com instruções aos eleitores sobre o modo de exercício do direito de voto.

III – De notar que o nº 5, introduzido em 1995, procurando conferir maior credibilidade e seriedade ao sistema do exercício do direito de voto dos eleitores residentes no estrangeiro, tem produzido um aumento muito sensível de votos nulos, em virtude, nomeadamente, de os eleitores se esquecerem de introduzir fotocópia do cartão de eleitor ou introduzirem a fotocópia do cartão dentro do sobrescrito verde junto do boletim de voto e não dentro do sobrescrito branco.

Se não fosse a abertura das mesas de voto e das assembleias de apuramento geral, que têm validado grande parte dos votos correspondentes à segunda das situações apontadas, a percentagem de votos nulos seria bem maior.

Não se alcança a razão do sistema de voto para estes cidadãos quando chamados a pronunciarem-se, num referendo, não ter acompanhado as alterações introduzidas a esse nível na lei do PR e do PE, instituindo o voto pessoal e presencial nas instalações diplomáticas e outras onde ele for possível.

Artigo 9º

(Modo como vota o eleitor residente no estrangeiro)

1. O eleitor marcará com uma cruz, no quadrado respectivo, a lista em que vota e dobrará o boletim em quatro, introduzindo-o depois no envelope, de cor verde, que fechará.

2. O envelope, de cor verde, devidamente fechado, será introduzido no envelope branco, que o eleitor remeterá, igualmente fechado, o mais tardar no dia da eleição e pela via postal.

I - O sobrescrito verde não pode conter qualquer inscrição e o sobrescrito branco apenas deve ser preenchido no espaço relativo ao número de inscrição no recenseamento (nº do cartão de eleitor). Neste último sobrescrito deve ser também inserida a fotocópia (frente e verso) do cartão de eleitor.

Não podem ser utilizados sobrescritos diferentes dos que são enviados pelo STAPE/MAI, sob pena de anulação dos votos (v. artº 10º).

II - De acordo com a deliberação da CNE de 1979, que tem merecido acolhimento dos restantes órgãos da administração eleitoral, "os emigrantes deslocados em Portugal, na proximidade do acto eleitoral, podem exercer o seu direito de voto se, entretanto, solicitarem o envio da correspondência depositada na sua morada do estrangeiro, entre a qual se encontra o respectivo boletim de voto que preencherá, devendo-o remeter, o mais tardar no dia da eleição e por via postal, para a assembleia de recolha e contagem de votos dos residentes no estrangeiro. A data do correio não poderá ser posterior ao dia da eleição".

Parece nada obstar a idêntico entendimento num processo referendário.

Artigo 10º **(Voto nulo)**

Para além dos casos previstos, com carácter geral, na Lei Eleitoral para a Assembleia da República, corresponderá a voto nulo o boletim de voto que não chegue ao seu destino nas condições legalmente prescritas ou seja recebido em sobrescrito que não tenha sido devidamente fechado ou não preenchido segundo as regras legais.

Este artigo tem redacção dada pela Lei 10/95.

Artigo 11º **(Edital sobre as assembleias de recolha e contagem de votos)**

Até quinze dias antes das eleições a Comissão Nacional de Eleições, por edital afixado no lugar de estilo, anunciará o dia e hora em que se reunirão, no Ministério da Administração Interna, as assembleias de recolha e contagem de votos dos residentes no estrangeiro.

Artigo 12º **(Mesa das assembleias de recolha e contagem de votos)**

1. Nas assembleias de recolha e contagem de votos dos residentes no estrangeiro serão constituídas as mesas necessárias para promover e dirigir as operações de escrutínio eleitoral.

2. Cada mesa será composta por um presidente e respectivo suplente e o número de vogais e escrutinadores necessários para o desempenho das funções que lhe estão cometidas.

O número de mesas varia de acordo com o número de votantes e a sua organização pelo STAPE leva normalmente em conta a separação por países e, quando possível, por consulados. Os países com pequeno número de recenseados e votantes são agrupados em mesas residuais.

O número de membros de mesas tem sido, como no processo normal, de 5.

Artigo 13º **(Delegados das listas)**

Nas assembleias de recolha e contagem de votos dos residentes no estrangeiro poderá haver um delegado e respectivo suplente de cada lista de candidatos admitida.

I - Em processo referendário têm direito à designação de delegados os partidos que tenham feito a declaração prevista no nº 2 do artº 39º da Lei 15-A/98 e também cada grupo de cidadãos eleitores que haja promovido a sua correcta inscrição junto da CNE (artº 41º da Lei 15-A/98).

II - Na prática são nomeados dois delegados (e dois suplentes) um para cada

um dos círculos eleitorais, atendendo ao facto de as mesas funcionarem todas no mesmo local e ser possível exercer funções em relação a todas elas.

Artigo 14º
(Designação dos delegados das listas)

1. Até ao décimo segundo dia anterior à data da eleição os candidatos ou os mandatários das diferentes listas indicarão, por escrito, à Comissão Nacional de Eleições os seus delegados e os suplentes às assembleias de recolha e contagem de votos dos residentes no estrangeiro.

2. A cada delegado e seu suplente será imediatamente entregue uma credencial pela Comissão Nacional de Eleições.

V. notas ao artigo anterior

Artigo 15º
(Designação dos membros das mesas)

1. No décimo segundo dia anterior ao da eleição os delegados das diferentes listas reunir-se-ão no Ministério da Administração Interna e aí procederão à escolha dos membros das mesas das assembleias de recolha e contagem de votos dos residentes no estrangeiro, comunicando-a imediatamente à Comissão Nacional de Eleições.

2. Na falta de acordo, o delegado de cada lista proporá no dia seguinte, por escrito, à Comissão Nacional de Eleições dois cidadãos por cada lugar ainda por preencher para que, entre eles, faça a escolha no prazo de vinte e quatro horas.

3. No caso de não terem sido propostos pelos delegados das listas cidadãos em número suficiente para constituírem a mesa, competirá à Comissão Nacional de Eleições nomear os membros em falta.

4. Os nomes dos membros das mesas escolhidos pelos delegados das listas ou pela entidade referida no número anterior constarão do edital afixado, no prazo de vinte e quatro horas, à porta do Ministério da Administração Interna e contra a escolha poderá qualquer eleitor reclamar perante o presidente da Comissão Nacional de Eleições nos dois dias seguintes, com fundamento em preterição dos requisitos fixados na lei.

5. O presidente da Comissão Nacional de Eleições decidirá a reclamação em vinte e quatro horas e, se a atender, procederá imediatamente a nova designação contra a qual não poderá haver reclamação.

6. Até cinco dias antes do dia da eleição a Comissão Nacional de Eleições lavrará os alvarás de nomeação dos membros das mesas das assembleias de recolha e contagem de votos dos residentes no estrangeiro.

Artigo 16º
(Constituição das mesas)

Após a constituição das mesas será imediatamente afixado à porta do Ministério da Administração Interna um edital, assinado pelo presidente de cada mesa, contendo os nomes dos cidadãos que formam a mesa e o número de eleitores inscritos no estrangeiro e sujeitos a escrutínio por essa mesa.

Artigo 17º (Cadernos eleitorais)

Logo que definidas as assembleias de recolha e contagem de votos dos residentes no estrangeiro o Ministério dos Negócios Estrangeiros providenciará pela extracção de cópias ou fotocópias dos cadernos de recenseamento em número suficiente para ser entregue uma cópia ou fotocópia a cada um dos escrutinadores e a cada um dos delegados das listas.

É o STAPE que se encarrega da extracção das cópias aqui referidas.

Artigo 18º (Outros elementos de trabalho da mesa)

O Ministério da Administração Interna enviará aos presidentes das assembleias de recolha e contagem de votos dos residentes no estrangeiro um caderno destinado às actas das operações eleitorais, com termo de abertura por ele assinado e com todas as folhas por ele rubricadas, bem como os impressos e mapas que se tornem necessários.

Artigo 19º (Operações das assembleias de recolha e contagem de votos)

1. As assembleias de recolha e contagem de votos dos residentes no estrangeiro iniciarão os seus trabalhos às 9 horas do décimo dia posterior ao da eleição no Ministério da Administração Interna ou em local por este indicado.

2. O Ministério da Administração Interna providenciará no sentido de os envelopes brancos remetidos até essa data serem agrupados por consulados de carreira e secções consulares onde se operou o recenseamento e entregá-los-á ao presidente da assembleia.

3. Os presidentes das assembleias entregarão os grupos de envelopes brancos aos escrutinadores, que descarregarão o voto rubricando os cadernos eleitorais na coluna a isso destinada e na linha correspondente ao eleitor.

4. Em seguida, os presidentes das assembleias mandarão contar os votantes pelas descargas efectuadas nos cadernos eleitorais.

5. Concluída essa contagem, os presidentes mandarão contar os envelopes brancos, que serão imediatamente destruídos.

6. Após a destruição dos envelopes brancos, os presidentes mandarão abrir os envelopes verdes, a fim de conferir o número de boletins de votos recolhidos.

7. Seguidamente, observar-se-á o disposto no artigo 96º, nºs 3 e 4, e no artigo 97º do Decreto-Lei nº 93-C/76. de 29 de Janeiro.

I - No nº 7, onde se lê “artigo 96º nºs 3 e 4 e no artigo 97º do DL nº 93-C/76, de 29 de Janeiro”, deve ler-se “artº 101º nºs 3 e 4, e no artº 102º da Lei nº 14/79, de 16 de Maio”.

II - As principais operações do escrutínio dos votos dos eleitores residentes no estrangeiro a cargo das mesas são as seguintes:

- *contagem dos eleitores inscritos;*
- *identificação dos eleitores e descarga nos cadernos;*
- *contagem dos votantes pelas descargas;*
- *contagem dos sobrescritos brancos;*
- *abertura dos sobrescritos brancos;*
- *separação dos sobrescritos verdes;*
- *destruição dos sobrescritos brancos;*
- *abertura dos sobrescritos verdes;*
- *contagem dos boletins de voto (tantas vezes quantas as perguntas objecto do referendo);*
- *qualificação e loteamento dos votos;*
- *contagem dos votos loteados;*
- *elaboração da acta.*

Artigo 20º **(Apuramento geral da eleição nos círculos eleitorais dos residentes no estrangeiro)**

1. Junto de cada uma das assembleias de recolha e contagem de votos dos residentes no estrangeiro funcionará uma assembleia de apuramento *geral* constituída por:

- a) Um membro da Comissão Nacional de Eleições por esta designado para o efeito até ao oitavo dia posterior ao da eleição e que presidirá;
- b) Um juiz desembargador do Tribunal da Relação de Lisboa designado pelo Ministério da Justiça;
- c) Dois juristas de reconhecida idoneidade profissional e moral designados pelo presidente;
- d) Dois professores de Matemática designados pelo Ministro da Educação e Investigação Científica;
- e) Dois presidentes de mesa de assembleia de recolha e contagem de votos dos residentes no estrangeiro designados pelo presidente;
- f) O secretário do Tribunal da Relação de Lisboa, que servirá de secretário e não terá direito a voto.

2. As assembleias de apuramento *geral* deverão estar constituídas até ao décimo dia posterior ao dia da eleição, sendo dado imediato conhecimento público dos nomes dos cidadãos que as compõem por edital afixado à porta do Ministério da Administração Interna.

As designações previstas nas alíneas b) e d) do número anterior devem ser comunicadas à Comissão Nacional de Eleições até ao nono dia posterior ao dia da eleição.

3. Os candidatos e os mandatários das listas poderão assistir, sem voto, mas com direito a reclamação, protesto ou contraprotesto, aos trabalhos de cada assembleia de apuramento *geral*.

A constituição e funcionamento das duas assembleias de apuramento (no caso do referendo apelidadas de intermédias - v. artº 150º e seguintes) é simultânea com o funcionamento das mesas que escrutinam os votos (10º dia posterior) mas, obviamente, os trabalhos propriamente ditos dessas assembleias só se iniciam

depois de encerrados os trabalhos das mesas de apuramento. Tal deve-se a necessidade de apuramento dos resultados oficiais e sua remessa à Assembleia de Apuramento Geral que funciona no Tribunal Constitucional (v. artº 163º da Lei 15-A/98) onde, nessa data, já estarão seguramente os resultados dos apuramentos intermédios do território nacional.

CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS

(...)

Artigo 22º (Legislação aplicável)

Em tudo o que não estiver expressamente regulado no presente diploma observar-se-á o disposto nos Decretos-lei nºs 93-A/76, 93-B/76 e 93-C/76, de 29 de Janeiro e demais legislação aplicável.

Onde se lê “nos Decretos-Leis nºs 93-C/76 e 93-C/76, de 29 de Janeiro”, deve ler-se “na Lei nº 13/99, de 22 de Março e na Lei 14/79, de 16 de Maio”.

(...)

LEI DA COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Lei nº 71/78
27 Dezembro

(Texto integral)

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea d) do artigo 164º e da alínea f) do artigo 167º da Constituição, o seguinte:

CAPÍTULO I NATUREZA E COMPOSIÇÃO

Artigo 1º (Definição e funções)

1. É criada a Comissão Nacional de Eleições.
2. A Comissão Nacional de Eleições é um órgão independente e funciona junto da Assembleia da República.
3. A Comissão Nacional de Eleições exerce a sua competência relativamente a todos os actos de recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local.

Artigo 2º (Composição)

- A Comissão Nacional de Eleições é composta por:
- a) Um juiz conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça, a designar pelo Conselho Superior de Magistratura, que será o presidente;
 - b) Cidadãos de reconhecido mérito, a designar pela Assembleia da República, integrados em lista e propostos um por cada grupo parlamentar;
 - c) Um técnico designado por cada um dos departamentos governamentais responsáveis pela Administração Interna, pelos Negócios Estrangeiros e pela Comunicação Social.

A alínea b) teve nova redacção dada pela Lei nº 4/2000, de 12 de Abril.

Artigo 3º (Mandato)

1. Os membros da Comissão Nacional de Eleições são designados até ao trigésimo dia após o início de cada legislatura e tomam posse perante o Presidente da Assembleia da República nos trinta dias posteriores ao termo do prazo de designação.

2. Os membros da Comissão Nacional de Eleições mantêm-se em funções até ao acto de posse de nova Comissão.

Artigo 4º (Estatuto dos membros da Comissão)

1. Os membros da Comissão Nacional de Eleições são inamovíveis e independentes no exercício das suas funções.

2. O membros da Comissão perdem o seu mandato caso se candidatem em quaisquer eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas ou do poder local.

3. As vagas que ocorrerem na Comissão, designadamente por morte, renúncia, impossibilidade física ou psíquica, ou perda de mandato, são preenchidas de acordo com os critérios de designação definidos no artigo 2º, dentro dos trinta dias posteriores à vagatura.

4. Se a Assembleia da República se encontrar dissolvida no período referido no número anterior, os membros da Comissão que lhe cabe designar são substituídos até à entrada em funcionamento da nova Assembleia, por cooptação dos membros em exercício.

5. Os membros da Comissão Nacional de Eleições têm direito a uma senha de presença por cada dia de reunião correspondente a um setenta e cinco avos do subsídio mensal dos deputados.

CAPÍTULO II COMPETÊNCIA E FUNCIONAMENTO

Artigo 5º (Competência)

1. Compete à Comissão Nacional de Eleições:

a) Promover o esclarecimento objectivo dos cidadãos acerca dos actos eleitorais, designadamente através dos meios de comunicação social;

b) Assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em todos os actos do recenseamento e operações eleitorais;

c) *Registar as coligações de partidos para fins eleitorais;*

d) Assegurar a igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais;

e) Registar a declaração de cada órgão de imprensa relativamente à posição que assume perante as campanhas eleitorais;

f) Proceder à distribuição dos tempos de antena na rádio e na televisão entre as diferentes candidaturas;

g) Decidir os recursos que os mandatários das listas e os partidos interpuserem das decisões do governador civil ou, no caso das regiões autónomas, do Ministro da República, relativas à utilização das salas de espectáculos e dos recintos públicos;

h) *Apreciar a regularidade das receitas e despesas eleitorais;*

i) Elaborar o mapa dos resultados nacionais das eleições;

j) Desempenhar as demais funções que lhe são atribuídas pelas leis eleitorais;

2. Para melhor exercício das funções, a Comissão Nacional de Eleições pode designar delegados onde o julgar necessário.

*I – A alínea c) do nº 1 foi revogada pelo artigo 9º da Lei nº 28/82 (lei do T.C.). No tocante à alínea h) refira-se que, nos termos do artigo 23º nº 1 da Lei nº 19/2003, de 20 de Junho (Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais), as contas anuais dos partidos políticos e as contas das campanhas eleitorais são apreciadas pelo Tribunal Constitucional, que se pronuncia sobre a sua regularidade e legalidade, à excepção das **contas da campanha referendária** que, até revisão da LORR, **continuam a ser apreciadas pela CNE** (v. anotações aos artºs 71º e segs da Lei Orgânica nº 15-A/98).*

II – As competências da CNE são exercidas «não apenas quanto ao acto eleitoral em si mas de forma abrangente de modo a incidir também sobre a regularidade e a validade dos actos praticados no decurso do processo eleitoral»; «As funções da CNE são mistas, activas e consultivas» (Acórdão do T.C. nº 605/89, DR II Série de 2.5.90).

III – A Lei Orgânica do Regime do Referendo fez estender as competências da CNE àquele instituto (artº 252º da Lei Orgânica nº 15-A/98). Também a lei eleitoral do Parlamento Europeu (artº 16º da Lei nº 14/87) refere que a CNE exerce as suas competências em relação a esse acto eleitoral.

IV – Sempre que ocorre um acto eleitoral, a CNE, para vencer de forma célere as barreiras geográficas, tem designado delegados nas Regiões Autónomas, conferindo-lhes um conjunto de atribuições, que muito têm contribuído para a simplificação dos processos e para o normal decurso dos mesmos.

Nesse sentido, se transcrevem algumas dessas atribuições:

“1 - A designação dos Delegados da Comissão Nacional de Eleições nas regiões autónomas abarca todo o processo eleitoral para o qual foram nomeados.

2 - Compete aos Delegados a representação da Comissão Nacional de Eleições nas regiões autónomas, e ainda, informá-la e prestar-lhe cooperação para os fins consignados no Artº 5º da Lei nº 71/78.

3 - Quando solicitado pela Comissão Nacional de Eleições, os Delegados assegurarão, nas Regiões Autónomas, a ligação com os órgãos e agentes da Administração para darem execução a qualquer diligência que lhes for cometida, nos termos do Artº 7º da Lei nº 71/78.

4 - Os Delegados poderão receber comunicações, reclamações ou queixas, desde que apresentadas por escrito e com o seu subscritor devidamente identificado, devendo transmitir o processo pronto a ser decidido, tendo em conta o princípio do contraditório, à Comissão Nacional de Eleições por correio registado. Em caso de reconhecida urgência, essa transmissão deverá ser antecedida por uma comunicação telefónica, telegráfica ou via telecópia imediata.

5 - Os Delegados nas regiões autónomas coadjuvarão a Comissão Nacional de Eleições a:

- fiscalizar que seja assegurado aos candidatos, aos partidos políticos, bem como às frentes e coligações registadas, igualdade de tratamento durante a cam-

panha eleitoral e nas operações eleitorais, devendo dar imediatamente conta à Comissão Nacional de Eleições, de qualquer acto ou decisão atentatórios deste princípio.

- fiscalizar o comportamento das publicações de carácter jornalístico regionais ou locais, para assegurar a observância do preceituado no Artº 5º, alínea e) da Lei nº 71/78 (...)."

V – As deliberações da CNE são actos susceptíveis de recurso contencioso a interpor para o Tribunal Constitucional, que decide em última instância. (v. artº 102º-B da Lei nº 28/82, com os aditamentos introduzidos pela Lei nº 85/89, de 7 de Setembro).

Artigo 6º (Calendário eleitoral)

Marcada a data das eleições, a Comissão Nacional de Eleições faz publicar nos órgãos de comunicação social, nos oito dias subsequentes, um mapa-calendário contendo as datas e a indicação dos actos que devem ser praticados com sujeição a prazo.

Artigo 7º (Ligação com a administração)

1. No exercício da sua competência, a Comissão Nacional de Eleições tem sobre os órgãos e agentes da Administração os poderes necessários ao cumprimento das suas funções.

2. Para efeitos do disposto no número anterior, o departamento governamental responsável pela administração eleitoral presta à Comissão Nacional de Eleições o apoio e colaboração que esta lhe solicitar.

O departamento referido no nº2 é o STAPE/MAI

Artigo 8º (Funcionamento)

1. A Comissão Nacional de Eleições funciona em plenário com a presença da maioria dos seus membros.

2. A Comissão Nacional de Eleições delibera por maioria e o presidente tem voto de qualidade.

3. A Comissão Nacional de Eleições elabora o seu próprio regimento, que é publicado no Diário da República.

O actual Regimento da CNE está publicado no DR II Série nº 191 de 19.8.94

Artigo 9º (Orçamento e instalações)

Os encargos com o funcionamento da Comissão Nacional de Eleições são cobertos pela dotação orçamental atribuída à Assembleia da República, à qual a

Comissão pode requisitar as instalações e o apoio técnico e administrativo de que necessita para o seu funcionamento.

A Lei nº 59/90, de 21 de Novembro, veio conceder autonomia administrativa à CNE.

CAPÍTULO III DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Artigo 10º (Primeiras designações e posse)

As primeiras designações e posse da Comissão Nacional de Eleições, constituída nos termos da presente lei, têm lugar, respectivamente, nos dez dias seguintes à entrada em vigor da presente lei e até ao décimo dia subsequente.

Artigo caducado

Artigo 11º (Regime transitório)

1. Até ao final de 1978, a Comissão Nacional de Eleições utiliza as dotações orçamentais que lhe estão atribuídas pelo Ministério da Administração Interna.

2. A Comissão Nacional de Eleições pode continuar a dispor das instalações, equipamento e pessoal que lhe foram afectos pelo Ministério da Administração da República.

Artigo caducado

Artigo 12º (Revogação)

Ficam revogados todos os diplomas ou normas que disponham em coincidência ou em contrário do estabelecido na presente lei.

Promulgado em 23 de Novembro de 1978

Publique-se.

O Presidente da República, ANTÓNIO RAMALHO EANES

O Primeiro-Ministro, ALFREDO JORGE NOBRE DA COSTA.



CÓDIGO PENAL

Decreto-Lei nº 400/82
23 Setembro

(Com a redacção dada pelo Decreto- Lei nº 48/95, 15 Março, em vigor desde 1 Outubro 1995)

(*excertos*)

(...)

TÍTULO V DOS CRIMES CONTRA O ESTADO CAPÍTULO I DOS CRIMES CONTRA A SEGURANÇA DO ESTADO (...)

SECÇÃO III DOS CRIMES ELEITORAIS

Conforme se lê em nota de Manuel Lopes Maia Gonçalves ao artº 336º do Código Penal Português (v. CPP – anotado e comentado – 17º edição, 2005, Almedina) “as diversas incriminações previstas no CP para os ilícitos eleitorais, como sucede em muitos outros domínios, não esgotam as incriminações nesta matéria, pois que no CP não se incluem as infracções de carácter mais mutável, com melhor enquadramento em leis especiais, cuja especificidade reclama tratamento próprio.

Continua assim a haver necessidade de recorrer à legislação eleitoral, pois só foi revogada aquela que sofreu novo tratamento por parte do Código”

Artigo 336º (Falsificação do recenseamento eleitoral)

1. Quem:
 - a) Provocar a sua inscrição no recenseamento eleitoral fornecendo elementos falsos;
 - b) Inscrever outra pessoa no recenseamento eleitoral sabendo que ela não tem o direito de aí se inscrever;
 - c) Impedir a inscrição de outra pessoa que sabe ter direito a inscrever; ou
 - d) Por qualquer outro modo falsificar o recenseamento eleitoral;
é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias.
2. Quem, como membro de comissão de recenseamento, com intuito fraudulento, não proceder à elaboração ou à correcção dos cadernos eleitorais é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa.
3. A tentativa é punível.

Artigo 337°
(Obstrução à inscrição de eleitor)

1. Quem, por meio de violência, ameaça de violência ou artifício fraudulento, determinar eleitor a não se inscrever no recenseamento eleitoral ou a inscrever-se fora da unidade geográfica ou do local próprio, ou para além do prazo, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.

2. A tentativa é punível.

Artigo 338°
(Perturbação de assembleia eleitoral)

1. Quem, por meio de violência, ameaça de violência ou participando em tumulto, desordem ou vozeria, impedir ou perturbar gravemente a realização, funcionamento ou apuramento de resultados de assembleia ou colégio eleitoral, destinados, nos termos da lei, à eleição de órgão de soberania, de Região Autónoma ou de autarquia local, é punida com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa.

2. Quem entrar armado em assembleia ou colégio eleitoral, não pertencendo a força pública devidamente autorizada, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias.

3. A tentativa é punível.

Artigo 339°
(Fraude em eleição)

1. Quem em eleição referida no nº 1 do artigo anterior:

a) Votar em mais de uma secção ou assembleia de voto, mais de uma vez ou com várias listas na mesma secção ou assembleia de voto, ou actuar por qualquer forma que conduza a um falso apuramento do escrutínio; ou

b) Falsear o apuramento, a publicação ou a acta oficial do resultado da votação;

é punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 240 dias.

2. A tentativa é punível.

Artigo 340°
(Coacção de eleitor)

Quem, em relação referida no nº 1 do artigo 338°, por meio de violência ou de grave mal, constranger eleitor a votar, o impedir de votar ou o forçar a votar num certo sentido, é punido com pena de prisão até 5 anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.

Artigo 341°
(Fraude e corrupção de eleitor)

1. Quem, em eleição referida no nº 1 do artigo 338°:

- a) Mediante artifício fraudulento, levar eleitor a votar, o impedir de votar, ou o levar a votar em certo sentido; ou
b) Comprar ou vender voto;
é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias.
2. A tentativa é punível.

Artigo 342º
(Violação do segredo de escrutínio)

Quem, em eleição referida no nº 1 do artigo 338º, realizada por escrutínio secreto, violando disposição legal destinada a assegurar o segredo de escrutínio, tomar conhecimento ou dar a outra pessoa conhecimento do sentido de voto de um eleitor é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias.

Artigo 343º
(Agravação)

As penas previstas nos artigos desta secção, com ressalva da prevista no nº 2 do artigo 336º, são agravadas de um terço nos seus limites mínimo e máximo se o agente for membro de comissão recenseadora, de secção ou assembleia de voto, ou for delegado de partido político à comissão, secção ou assembleia.

(...)



REGIME GERAL DO ILÍCITO DE MERA ORDENAÇÃO SOCIAL

Decreto-Lei nº 433/82

27 Outubro

(Com as alterações introduzidas pelos seguintes diplomas legais: Decreto-Lei 356/89, 17 Outubro, Decreto-Lei 244/95, 14 Setembro, e Lei 109/2001, 24 Dezembro)

(Texto Integral)

PARTE I

Da contra-ordenação e da coima em geral

CAPÍTULO I

Âmbito de vigência

Artigo 1º

(Definição)

Constitui contra-ordenação todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima.

Artigo 2º

(Princípio da legalidade)

Só será punido como contra-ordenação o facto descrito e declarado passível de coima por lei anterior ao momento da sua prática.

Artigo 3º

(Aplicação no tempo)

1 - A punição da contra-ordenação é determinada pela lei vigente no momento da prática do factor ou do preenchimento dos pressupostos de que depende.

2 - Se a lei vigente ao tempo da prática do factor for posteriormente modificada, aplicar-se-á a lei mais favorável ao arguido, salvo se este já tiver sido condenado por decisão definitiva ou transitada em julgamento e já executada.

3 - Quando a lei vale para um determinado período de tempo, continua a ser punida a contra-ordenação praticada durante esse período.

Artigo 4º

(Aplicação no espaço)

Salvo tratado ou convenção internacional em contrário, são puníveis as contra-ordenações:

- a) Praticadas em território português, seja qual for a nacionalidade do agente;
- b) Praticadas a bordo de aeronaves ou navios portugueses.

Artigo 5º
(Momento da prática do facto)

O factor considera-se praticado no momento em que o agente actuou ou, no caso de omissão, deveria ter actuado, independentemente do momento em que o resultado típico se tenha produzido.

Artigo 6º
(Lugar da prática do facto)

O facto considera-se praticado no lugar em que, total ou parcialmente e sob qualquer forma de participação, o agente actuou ou, no caso de omissão, devia ter actuado, bem como naquele em que o resultado típico se tenha produzido.

CAPÍTULO II
Da contra-ordenação

Artigo 7º
(Da responsabilidade das pessoas colectivas ou equiparadas)

1 - As coimas podem aplicar-se tanto às pessoas singulares como às pessoas colectivas, bem como às associações sem personalidade jurídica.

2 - As pessoas colectivas ou equiparadas serão responsáveis pelas contra-ordenações praticadas pelos seus órgãos no exercício das suas funções.

Artigo 8º
(Dolo e negligência)

1 - Só é punível o facto praticado com dolo ou, nos casos especialmente previstos na lei, com negligência.

2 - O erro sobre elementos do tipo, sobre a proibição, ou sobre um estado de coisas que, a existir, afastaria a ilicitude do facto ou a culpa do agente, exclui o dolo.

3 - Fica ressalvada a punibilidade da negligência nos termos gerais.

Artigo 9º
(Erro sobre a ilicitude)

1 - Age sem culpa quem actua sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável.

2 - Se o erro lhe for censurável, a coima pode ser especialmente atenuada.

Artigo 10º
(Inimputabilidade em razão da idade)

Para os efeitos desta lei, consideram-se inimputáveis os menores de 16 anos.

Artigo 11º
(Inimputabilidade em razão de anomalia psíquica)

1 - É inimputável quem, por força de uma anomalia psíquica, é incapaz, no momento da prática do facto, de avaliar a ilicitude deste ou de se determinar de acordo com essa avaliação.

2 - Pode ser declarado inimputável quem, por força de uma anomalia psíquica grave não accidental e cujos efeitos não domina, sem que por isso possa ser censurado, tem no momento da prática do facto a capacidade para avaliar a ilicitude deste ou para se determinar de acordo com essa avaliação sensivelmente diminuída.

3 - A inimputabilidade não é excluída quando a anomalia psíquica tiver sido provocada pelo próprio agente com intenção de cometer o facto.

Artigo 12º
(Tentativa)

1 - Há tentativa quando o agente pratica actos de execução de uma contra-ordenação que decidiu cometer sem que esta chegue a consumir-se.

2 - São actos de execução:

a) Os que preenchem um elemento constitutivo de um tipo de contra-ordenação;

b) Os que são idóneos a produzir o resultado típico;

c) Os que, segundo a experiência comum e salvo circunstâncias imprevisíveis, são de natureza a fazer que se lhes sigam actos das espécies indicadas nas alíneas anteriores.

Artigo 13º
(Punibilidade da tentativa)

1 - A tentativa só pode ser punida quando a lei expressamente o determinar.

2 - A tentativa é punível com coima aplicável à contra-ordenação consumada, especialmente atenuada.

Artigo 14º
(Desistência)

1 - A tentativa não é punível quando o agente voluntariamente desiste de prosseguir na execução da contra-ordenação, ou impede a consumação, ou, não obstante a consumação, impede a verificação do resultado não compreendido no tipo da contra-ordenação.

2 - Quando a consumação ou a verificação do resultado são impedidas por facto independente da conduta do desistente, a tentativa não é punível se este se esforça por evitar uma ou outra.

Artigo 15º
(Desistência em caso de participação)

Em caso de participação, não é punível a tentativa daquele que volunta-

riamente impede a consumação ou a verificação do resultado, nem daquele que se esforça seriamente por impedir uma ou outra, ainda que os comparticipantes prossigam na execução da contraordenação ou a consumem.

Artigo 16º (Comparticipação)

1 - Se vários agentes comparticipam no facto, qualquer deles incorre em responsabilidade por contra-ordenação mesmo que a ilicitude ou o grau de ilicitude do facto dependam de certas qualidades ou relações especiais do agente e estas só existam num dos comparticipantes.

2 - Cada comparticipante é punido segundo a sua culpa, independentemente da punição ou do grau de culpa dos outros comparticipantes.

3 - É aplicável ao cúmplice a coima fixada para o autor, especialmente atenuada.

CAPÍTULO III Da coima e das sanções acessórias

Artigo 17º (Montante da coima)

1 - Se o contrário não resultar de lei, o montante mínimo da coima aplicável às pessoas singulares é de € 3,74 e o máximo de € 3.740,98.

2 - Se o contrário não resultar de lei, o montante máximo da coima aplicável às pessoas colectivas é de € 44.891,82.

3 - Em caso de negligência, se o contrário não resultar de lei, os montantes máximos previstos nos números anteriores são, respectivamente, de € 1.870,49 e de € 22.445,91.

4 - Em qualquer caso, se a lei, relativamente ao montante máximo, não distinguir o comportamento doloso do negligente, este só pode ser sancionado até metade daquele montante.

Artigo 18º (Determinação da medida da coima)

1 - A determinação da medida da coima faz-se em função da gravidade da contra-ordenação, da culpa, da situação económica do agente e do benefício económico que este retirou da prática da contra-ordenação.

2 - Se o agente retirou da infracção um benefício económico calculável superior ao limite máximo da coima, e não existirem outros meios de o eliminar, pode este elevar-se até ao montante do benefício, não devendo todavia a elevação exceder um terço do limite máximo legalmente estabelecido.

3 - Quando houver lugar à atenuação especial da punição por contra-ordenação, os limites máximos e mínimo da coima são reduzidos para metade.

Artigo 19º (Concurso de contra-ordenação)

1 - Quem tiver praticado várias contra-ordenações é punido com uma coima

cujos limites máximos resultam da soma das coimas concretamente aplicadas às infracções em concurso.

2 - A coima aplicável não pode exceder o dobro do limite máximo mais elevado das contra-ordenações em concurso.

3 - A coima a aplicar não pode ser inferior à mais elevada das coimas concretamente aplicadas às várias contra-ordenações.

Artigo 20º (Concurso de infracções)

Se o mesmo facto constituir simultaneamente crime e contra-ordenação, será o agente sempre punido a título de crime, sem prejuízo da aplicação das sanções acessórias previstas para a contra-ordenação.

Artigo 21º (Sanções acessórias)

1 - A lei pode, simultaneamente com a coima, determinar as seguintes sanções acessórias, em função da gravidade da infracção e da culpa do agente:

- a) Perda de objectos pertencentes ao agente;
 - b) Interdição do exercício de profissões ou actividades cujo exercício dependa de título público ou de autorização ou homologação de autoridade pública;
 - c) Privação do direito a subsídio ou benefício outorgado por entidades ou serviços públicos;
 - d) Privação do direito de participar em feiras ou mercados;
 - e) Privação do direito de participar em arrematações ou concursos públicos que tenham por objecto a empreitada ou a concessão de obras públicas, o fornecimento de bens e serviços, a concessão de serviços públicos e a atribuição de licenças ou alvarás;
 - f) Encerramento de estabelecimento cujo funcionamento esteja sujeito a autorização ou licença de autoridade administrativa;
 - g) Suspensão de autorizações, licenças e alvarás;
- 2 - As sanções referidas nas alíneas b) a g) do número anterior têm a duração máxima de dois anos, contados a partir da decisão condenatória definitiva.

3 - A lei pode ainda determinar os casos em que deva dar-se publicidade à punição por contra-ordenação.

Artigo 21º-A (Pressupostos da aplicação das sanções acessórias)

1 - A sanção referida na alínea a) do nº 1 do artigo anterior só pode ser decretada quando os objectos serviram ou estavam destinados a servir para a prática de uma contra-ordenação, ou por esta foram produzidos.

2 - A sanção referida na alínea b) do nº1 do Artigo anterior só pode ser decretada se o agente praticou a contra-ordenação com flagrante e grave abuso da função que exerce ou com manifesta e grave violação dos deveres que lhe são inerentes.

3 - A sanção referida na alínea c) do nº1 do Artigo anterior só pode ser decre-

tada quando a contra-ordenação tiver sido praticada no exercício ou por causa da actividade a favor da qual é atribuído o subsídio.

4 - A sanção referida na alínea d) do nº1 do Artigo anterior só pode ser decretada quando a contra-ordenação tiver sido praticada durante ou por causa da participação em feira ou mercado.

5 - A sanção referida na alínea e) do nº1 do Artigo anterior só pode ser decretada

quando a contra-ordenação tiver sido praticada durante ou por causa dos actos públicos ou no exercício ou por causa das actividades mencionadas nessa alínea.

6 - As sanções referidas nas alíneas f) e g) do nº1 do Artigo anterior só podem ser decretadas quando a contra-ordenação tenha sido praticada no exercício ou por causa da actividade a que se refere as autorizações, licenças e alvarás ou por causa do funcionamento do estabelecimento.

Artigo 22º **(Perda de objectos perigosos)**

1 - Podem ser declarados perdidos objectos que serviram ou estavam destinados a servir para a prática de uma contra-ordenação, ou que por esta foram produzidos, quando tais objectos representem, pela sua natureza ou pelas circunstâncias do caso, grave perigo para a comunidade ou exista sério risco da sua utilização para a prática de um crime ou de outra contra-ordenação.

2 - Salvo se o contrário resultar do presente diploma, são aplicáveis à perda de objectos perigosos as regras relativas à sanção acessória de perda de objectos.

Artigo 23º **(Perda do valor)**

Quando, devido a actuação dolosa do agente, se tiver tornado total ou parcialmente inexecutável a perda de objectos que, no momento da prática do facto, lhe pertenciam, pode ser declarada perdida uma quantia em dinheiro correspondente ao valor daqueles.

Artigo 24º **(Efeito da perda)**

O carácter definitivo ou o trânsito em julgado da decisão de perda determina a transferência da propriedade para o Estado ou outra entidade pública, instituição particular de solidariedade social ou pessoa colectiva de utilidade pública que a lei preveja.

Artigo 25º **(Perda independente de coima)**

A perda de objectos perigosos ou do respectivo valor pode ter lugar ainda que não possa haver procedimento contra o agente ou a este não seja aplicada uma coima.

Artigo 26°
(Objectos pertencentes a terceiros)

A perda de objectos perigosos pertencentes a terceiros só pode ter lugar:

- a) Quando os seus titulares tiverem concorrido, com culpa, para a sua utilização ou produção, ou do facto tiverem tirado vantagem; ou
- b) Quando os objectos forem, por qualquer título, adquiridos após a prática do facto, conhecendo os adquirentes a proveniência.

CAPÍTULO IV
Prescrição

Artigo 27°
(Prescrição do procedimento)

O procedimento por contra-ordenação extingue-se por efeito da prescrição logo que sobre a prática da contra-ordenação hajam decorrido os seguintes prazos:

- a) Cinco anos, quando se trate de contra-ordenação a que seja aplicável uma coima de montante máximo igual ou superior a € 49 879,79;
- b) Três anos, quando se trate de contra-ordenação a que seja aplicável uma coima de montante igual ou superior a € 2.493,99 e inferior a € 49 879,79;
- c) Um ano, nos restantes casos.

Artigo 27°-A
(Suspensão da prescrição)

1 - A prescrição do procedimento por contra-ordenação suspende-se, para além dos casos especialmente previstos na lei, durante o tempo em que o procedimento:

- a) Não puder legalmente iniciar-se ou continuar por falta de autorização legal;
- b) Estiver pendente a partir do envio do processo ao Ministério Público até à sua devolução à autoridade administrativa, nos termos do artigo 40.º;
- c) Estiver pendente a partir da notificação do despacho que procede ao exame preliminar do recurso da decisão da autoridade administrativa que aplica a coima, até à decisão final do recurso.

2 - Nos casos previstos nas alíneas b) e c) do número anterior, a suspensão não pode ultrapassar seis meses.

Artigo 28°
Interrupção da prescrição

1 - A prescrição do procedimento por contra-ordenação interrompe-se:

- a) Com a comunicação ao arguido dos despachos, decisões ou medidas contra ele tomados ou com qualquer notificação;
- b) Com a realização de quaisquer diligências de prova, designadamente exames e buscas, ou com o pedido de auxílio às autoridades policiais ou a qualquer autoridade administrativa;
- c) Com a notificação ao arguido para exercício do direito de audição ou com

as declarações por ele prestadas no exercício desse direito; d) Com a decisão da autoridade administrativa que procede à aplicação da coima.

2 - Nos casos de concurso de infracções, a interrupção da prescrição do procedimento criminal determina a interrupção da prescrição do procedimento por contra-ordenação.

3 - A prescrição do procedimento tem sempre lugar quando, desde o seu início e ressalvado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo da prescrição acrescido de metade.

Artigo 29º **(Prescrição da coima)**

1 - As coimas prescrevem nos prazos seguintes:

a) Três anos, no caso de uma coima superior ao montante máximo previsto no nº 1 do artigo 7º;

b) Um ano, nos restantes casos.

2 - O prazo conta-se a partir do carácter definitivo ou do trânsito em julgado da decisão condenatória.

Artigo 30º **(Suspensão da prescrição da coima)**

A prescrição da coima suspende-se durante o tempo em que:

a) Por força da lei a execução não pode começar ou não pode continuar a ter lugar;

b) A execução foi interrompida;

c) Foram concedidas facilidades de pagamento.

Artigo 30º-A **(Interrupção da prescrição da coima)**

1 - A prescrição da coima interrompe-se com a sua execução.

2 - A prescrição da coima ocorre quando, desde o seu início e ressalvado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo normal da prescrição crescido de metade.

Artigo 31º **(Prescrição das sanções acessórias)**

Aplica-se às sanções acessórias o regime previsto nos Artigos anteriores para a prescrição da coima.

CAPÍTULO V
Do direito subsidiário

Artigo 32º
(Do direito subsidiário)

Em tudo o que não for contrário à presente lei aplicar-se-ão subsidiariamente, no que respeita à fixação do regime substantivo das contra-ordenações, as normas do Código Penal.

II PARTE
Do processo de contra-ordenação

CAPÍTULO I
Da competência

Artigo 33º
(Regra da competência das autoridades administrativas)

O processamento das contra-ordenações e a aplicação das coimas e das sanções acessórias competem às autoridades administrativas, ressalvadas as especialidades previstas no presente diploma.

Artigo 34º
(Competência em razão da matéria)

1 - A competência em razão da matéria pertencerá às autoridades determinadas pela lei que prevê e sanciona as contra-ordenações.

2 - No silêncio da lei serão competentes os serviços designados pelo membro do Governo responsável pela tutela dos interesses que a contra-ordenação visa defender ou promover.

3 - Os dirigentes dos serviços aos quais tenha sido atribuída a competência a que se refere o número anterior podem delegá-la, nos termos gerais, nos dirigentes de grau hierarquicamente inferior.

Artigo 35º
(Competência territorial)

1 - É territorialmente competente a autoridade administrativa em cuja área de actuação:

a) Se tiver consumado a infracção ou, caso a infracção não tenha chegado a consumir-se, se tiver praticado o último acto de execução ou, em caso de punibilidade dos actos preparatórios, se tiver praticado o último acto de preparação;

b) O arguido tem o seu domicílio ao tempo do início ou durante qualquer fase do processo.

2 - Se a infracção for cometida a bordo de aeronave ou navio português, fora do território nacional, será competente a autoridade em cuja circunscrição se situe o aeroporto ou porto português que primeiro for escalado depois do cometimento da infracção.

Artigo 36º
(Competência por conexão)

1 - Em caso de concurso de contra-ordenação será competente a autoridade a quem, segundo os preceitos anteriores, incumba processar qualquer das contra-ordenações.

2 - O disposto no número anterior aplica-se também aos casos em que um mesmo facto torna várias pessoas passíveis de sofrerem uma coima.

Artigo 37º
(Conflitos de competência)

1 - Se das disposições anteriores resultar a competência cumulativa de várias autoridades, o conflito será resolvido a favor da autoridade que, por ordem de prioridades:

- a) Tiver primeiro ouvido o arguido pela prática da contra-ordenação;
- b) Tiver primeiro requerido a sua audição pelas autoridades policiais;
- c) Tiver primeiro recebido das autoridades policiais os autos de que conste a audição do arguido;

2 - As autoridades competentes poderão, todavia, por razões de economia, celeridade ou eficácia processuais, acordar em atribuir a competência a autoridade diversa da que resultaria da aplicação do nº 1.

Artigo 38º
(Autoridades competentes em processo criminal)

1 - Quando se verifique concurso de crime e contra-ordenação, ou quando, pelo mesmo facto, uma pessoa deva responder a título de crime e outra a título de contra-ordenação, o processamento da contra-ordenação cabe às autoridades competentes para o processo criminal.

2 - Se estiver pendente um processo na autoridade administrativa, devem os autos ser remetidos à autoridade competente nos termos do número anterior.

3 - Quando, nos casos previstos nos nºs 1 e 2, o Ministério Público arquivar o processo criminal mas entender que subsiste a responsabilidade pela contra-ordenação, remeterá o processo à autoridade administrativa competente.

4 - A decisão do Ministério Público sobre se um facto deve ou não ser processado como crime vincula as autoridades administrativas.

Artigo 39º
(Competência do tribunal)

No caso referido no nº1 do Artigo anterior, a aplicação da coima e das sanções acessórias cabe ao juiz competente para o julgamento do crime.

Artigo 40º
(Envio do processo ao Ministério Público)

1 - A autoridade administrativa competente remeterá o processo ao Ministério Público sempre que considere que a infracção constitui um crime.

2 - Se o agente do Ministério Público considerar que não há lugar para a responsabilidade criminal, devolverá o processo à mesma autoridade.

CAPÍTULO II **Princípios e disposições gerais**

Artigo 41º **(Direito subsidiário)**

1 - Sempre que o contrário não resulte deste diploma, são aplicáveis, devidamente adaptados, os preceitos reguladores do processo criminal.

2 - No processo de aplicação da coima e das sanções acessórias, as autoridades administrativas gozam dos mesmos direitos e estão submetidas aos mesmos deveres das entidades competentes para o processo criminal, sempre que o contrário não resulte do presente diploma.

Artigo 42º **(Meios de coacção)**

1 - Não é permitida a prisão preventiva, a intromissão na correspondência ou nos meios de telecomunicação nem a utilização de provas que impliquem a violação do segredo profissional.

2 - As provas que colidam com a reserva da vida privada, bem como os exames corporais e a prova de sangue, só serão admissíveis mediante o consentimento de quem de direito.

Artigo 43º **(Princípio da legalidade)**

O processo das contra-ordenações obedecerá ao princípio da legalidade.

Artigo 44º **(Testemunha)**

As testemunhas não serão ajuramentadas.

Artigo 45º **(Consulta dos autos)**

1 - Se o processo couber às autoridades competentes para o processo criminal, podem as autoridades administrativas normalmente competentes consultar os autos, bem como examinar os objectivos apreendidos.

2 - Os autos serão, a seu pedido, enviados para exame às autoridades administrativas.

Artigo 46º **(Comunicação de decisões)**

1 - Todas as decisões, despachos e demais medidas tomadas pelas autoridades administrativas serão comunicadas às pessoas a quem se dirigem.

2 - Tratando-se de medida que admita impugnação sujeita a prazo, a comunicação revestirá a forma de notificação, que deverá conter os esclarecimentos necessários sobre admissibilidade, prazo e forma de impugnação.

Artigo 47º
(Da notificação)

1 - A notificação será dirigida ao arguido e comunicada ao seu representante legal, quando este exista.

2 - A notificação será dirigida ao defensor escolhido cuja procuração conste do processo ou ao defensor nomeado.

3 - No caso referido no número anterior, o arguido será informado através de uma cópia da decisão ou despacho.

4 - Se a notificação tiver de ser feita a várias pessoas, o prazo da impugnação só começa a correr depois de notificada a última pessoa.

CAPÍTULO III
Da aplicação da coima pelas autoridades administrativas

Artigo 48º
(Da polícia e dos agentes de fiscalização)

1 - As autoridades policiais e fiscalizadores deverão tomar conta de todos os eventos ou circunstâncias susceptíveis de implicar responsabilidades por contra-ordenação e tomar as medidas necessárias para impedir o desaparecimento de provas.

2 - Na medida em que o contrário não resulte desta lei, as autoridades policiais têm direito e deveres equivalentes aos que têm em matéria criminal.

3 - As autoridades policiais e agentes de fiscalização remeterão imediatamente às autoridades administrativas a participação e as provas recolhidas.

Artigo 48º-A
(Apreensão de objectos)

1 - Podem ser provisoriamente apreendido pelas autoridades administrativas competentes os objectos que serviram ou estavam destinados a servir para a prática de uma contra-ordenação, ou que por esta foram produzidos, e bem assim quaisquer outros que forem susceptíveis de servir de prova.

2 - Os objectos são restituídos logo que se tornar desnecessário manter a apreensão para efeitos de prova, a menos que a autoridade administrativa pretenda declará-los perdidos.

3 - Em qualquer caso, os objectos são restituídos logo que a decisão condenatória se torne definitiva, salvo se tiverem sido declarados perdidos.

Artigo 49º
(Identificação pelas autoridades administrativas e policiais)

As autoridades administrativas competentes e as autoridades policiais podem exigir ao agente de uma contra-ordenação a respectiva identificação.

Artigo 50º
(Direito de audição e defesa do arguido)

Não é permitida a aplicação de uma coima ou de uma sanção acessória sem antes se ser assegurado ao arguido a possibilidade de, num prazo razoável, se pronunciar sobre a contraordenação que lhe é imputada e sobre a sanção ou sanções em que incorre.

Artigo 50º-A
(Pagamento voluntário)

1 - Nos casos de contra-ordenação sancionável com coima de valor não superior a metade dos montantes máximos previstos nos nºs 1 e 2 do Artigo 17º, é admissível em qualquer altura do processo, mas sempre antes da decisão, o pagamento voluntário da coima, a qual, se o contrário não resultar da lei, será liquidada pelo mínimo, sem prejuízo das custas que forem devidas.

2 - O pagamento voluntário da coima não exclui a possibilidade de aplicação de sanções acessórias.

Artigo 51º
(Admoestação)

1 - Quando a reduzida gravidade da infracção e da culpa do agente o justifique, pode a entidade competente limitar-se a proferir uma admoestação.

2 - A admoestação é proferida por escrito, não podendo o facto voltar a ser apreciado como contra-ordenação.

Artigo 52º
(Deveres das testemunhas e peritos)

1 - As testemunhas e os peritos são obrigados a obedecer às autoridades administrativas quando forem solicitados a comparecer e pronunciar-se sobre a matéria do processo.

2 - Em caso de recusa injustificada, poderão as autoridades administrativas aplicar sanções pecuniárias até € 49,88 e exigir a reparação dos danos causados com a sua recusa.

Artigo 53º
(Do defensor)

1 - O arguido da prática de uma contra-ordenação tem o direito de se fazer acompanhar de advogado, escolhido em qualquer fase do processo.

2 - A autoridade administrativa nomeia defensor ao arguido, oficiosamente ou a requerimento deste, nos termos previstos na legislação sobre apoio judiciário, sempre que as circunstâncias do caso revelarem a necessidade ou a conveniência de o arguido ser assistido.

3 - Da decisão da autoridade administrativa que indefira o requerimento de nomeação de defensor cabe recurso para o tribunal.

Artigo 54º
(Da iniciativa e da instrução)

1 - O processo iniciar-se-á oficiosamente, mediante participação das autoridades policiais ou fiscalizadoras ou ainda mediante denúncia particular.

2 - A autoridade administrativa procederá à sua investigação e instrução, finda a qual arquivará o processo ou aplicará uma coima.

3 - As autoridades administrativas poderão conferir a investigação e instrução, no todo ou em parte, às autoridades policiais, bem como solicitar o auxílio de outras autoridades ou serviços públicos.

Artigo 55º
(Recurso das medidas das autoridades administrativas)

1 - As decisões, despachos e demais medidas tomadas pelas autoridades administrativas no decurso do processo são susceptíveis de impugnação judicial por parte do arguido ou da pessoa contra as quais se dirigem.

2 - O disposto no número anterior não se aplica às medidas que se destinem apenas a preparar a decisão final de arquivamento ou aplicação da coima, não colidindo com os direitos ou interesses das pessoas.

3 - É competente para decidir do recurso o tribunal previsto no Artigo 61º, que decidirá em última instância.

Artigo 56º
(Processo realizado pelas autoridades competentes para o processo criminal)

1 - Quando o processo é realizado pelas autoridades competentes para o processo criminal, as autoridades administrativas são obrigadas a dar-lhes toda a colaboração.

2 - Sempre que a acusação diga respeito à contra-ordenação, esta deve ser comunicada às autoridades administrativas.

3 - As mesmas autoridades serão ouvidas pelo Ministério Público se este arquivar o processo.

Artigo 57º
(Extensão da acusação à contra-ordenação)

Quando, nos casos previstos no artigo 38º, o Ministério Público acusar pelo crime, a acusação abrangerá também a contra-ordenação.

Artigo 58º
(Decisão condenatória)

1 - A decisão que aplica a coima ou as sanções acessórias deve conter:

- a) A identificação dos arguidos;
- b) A descrição do facto imputados, com indicação das provas obtidas;
- c) A indicação das normas segundo as quais se pune e a fundamentação da decisão;

- 2 - Da decisão deve ainda constar a informação de que:
- a) A condenação se torna definitiva e exequível se não for judicialmente impugnada nos termos do Artigo 59º;
 - b) Em caso de impugnação judicial, o tribunal pode decidir mediante audiência ou, caso o arguido e o Ministério Público não se oponham, mediante simples despacho;
- 3 - A decisão conterà ainda:
- a) A ordem de pagamento da coima no prazo máximo de 10 dias após o carácter definitivo ou o trânsito em julgado da decisão;
 - b) A indicação de que em caso de impossibilidade de pagamento tempestivo deve comunicar o facto por escrito à autoridade que aplicou a coima.

CAPÍTULO IV

Recurso e processo judiciais

Artigo 59º **(Forma e prazo)**

- 1 - A decisão da autoridade administrativa que aplica uma coima é susceptível de impugnação judicial.
- 2 - O recurso de impugnação poderá ser interposto pelo arguido ou pelo seu defensor.
- 3 - O recurso será feito por escrito e apresentado à autoridade administrativa que aplicou a coima, no prazo de 20 dias após o seu conhecimento pelo arguido, devendo constar de alegação e conclusões.

Artigo 60º **(Contagem do prazo para impugnação)**

- 1 - O prazo para a impugnação da decisão da autoridade administrativa suspende-se aos sábados, domingos e feriados.
- 2 - O termo do prazo que caia em dia durante o qual não for possível, durante o período normal, a apresentação do recurso, transfere-se para o primeiro dia útil seguinte.

Artigo 61º **(Tribunal competente)**

- 1 - É competente para conhecer do recurso o tribunal em cuja área territorial se tiver consumado a infracção.
- 2 - se a infracção não tiver chegado a consumir-se, é competente o tribunal em cuja área tiver praticado o último acto de execução ou, em caso de punibilidade dos actos preparatórios, o último acto de preparação.

Artigo 62º **(Envio dos autos ao Ministério Público)**

- 1 - Recebido o recurso, e no prazo de cinco dias, deve a autoridade adminis-

trativa enviar os autos ao Ministério Público, que os tornará presentes ao juiz, valendo este acto como acusação.

2 - Até ao envio dos autos, pode a autoridade administrativa revogar a decisão de aplicação da coima.

Artigo 63º
(Não aceitação do recurso)

1 - O juiz rejeitará, por meio de despacho, o recurso feito fora do prazo ou sem respeito pelas exigências de forma.

2 - Deste despacho há recurso, que sobe imediatamente.

Artigo 64º
(Decisão por despacho judicial)

1 - O juiz decidirá do caso mediante audiência de julgamento ou através de simples despacho.

2 - O juiz decide por despacho, quando não considere necessária a audiência de julgamento e o arguido ou o Ministério Público não se oponham.

3 - O despacho pode ordenar o arquivamento do processo, absolver o arguido ou manter ou alterar a condenação.

4 - Em caso de manutenção ou alteração da condenação deve o juiz fundamentar a sua decisão, tanto no que concerne aos factos como ao direito e às circunstâncias que determinaram a medida da sanção.

5 - Em caso de absolvição deverá o juiz indicar porque não considera provados os factos ou porque não constituem um contra-ordenação.

Artigo 65º
(Marcação da audiência)

Ao aceitar o recurso o juiz marca a audiência, salvo o caso referido no nº 2 do artigo anterior.

Artigo 65º-A
(Retirada da acusação)

1 - A todo o tempo, e até à sentença em 1ª instância ou até ser proferido o despacho previsto no nº 2 do Artigo 64º, pode o ministério Público, com o acordo o arguido, retirar a acusação.

2 - Antes de retirar a acusação, deve o Ministério Público ouvir as autoridades administrativa competentes, salvo se entender que tal não é indispensável para uma adequada decisão.

Artigo 66º
(Direito aplicável)

Salvo disposição em contrário, a audiência em 1ª instância obedece às normas relativas ao processamento das transgressões e contravenções, não havendo lugar à redução da prova a escrito.

Artigo 67º
(Participação do arguido na audiência)

1 - O arguido não é obrigado a comparecer à audiência, salvo se o juiz considerar a sua presença como necessária ao esclarecimento dos factos.

2 - Nos casos em que o juiz não ordenou a presença do arguido este poderá fazer-se representar por advogado com procuração escrita.

3 - O tribunal pode solicitar a audiência do arguido por outro tribunal, devendo a realização desta diligência ser comunicada ao Ministério Público e ao defensor e sendo o respectivo auto lido na audiência.

Artigo 68º
(Ausência do arguido)

1 - Nos casos em que o arguido não comparece nem faz representar por advogado, tomar-se-ão em conta as declarações que lhe tenham sido colhidas no processo ou registar-se-á que ele nunca se pronunciou sobre a matéria dos autos, não obstante lhe ter sido concedida a oportunidade para o fazer, e julgar-se-á.

2 - Se, porém, o tribunal o considerar necessário, pode marcar uma nova audiência.

Artigo 69º
(Participação do Ministério Público)

O Ministério Público deve estar presente na audiência de julgamento.

Artigo 70º
(Participação das autoridades administrativa)

1 - O tribunal concederá às autoridades administrativas a oportunidade de trazerem à audiência os elementos que repute convenientes para uma correcta decisão do caso, podendo um representante daquelas autoridades participar na audiência.

2 - O mesmo regime se aplicará, com as necessárias adaptações, aos casos em que, nos termos do nº 3 do Artigo 64º, o juiz decidir arquivar o processo.

3 - Em conformidade com o disposto no nº 1, o juiz comunicará às autoridades administrativas a data da audiência.

4 - O tribunal comunicará às mesmas autoridades a sentença, bem como as demais decisões finais.

Artigo 71º
(Retirada do recurso)

1 - O recurso pode ser retirado até à sentença em 1ª instância ou até ser proferida o despacho previsto no nº 2 do Artigo 64º.

2 - Depois do início da audiência de julgamento, o recurso só pode ser retirado mediante o acordo do Ministério Público.

Artigo 72º (Prova)

1 - Compete ao Ministério Público promover a prova de todos os factos que considere relevantes para a decisão.

2 - Compete ao juiz determinar o âmbito da prova a produzir.

Artigo 72º-A (Proibição da reformatio in pejus)

1 - Impugnada a decisão da autoridade administrativa ou interposto recurso da decisão judicial somente pelo arguido, ou no seu exclusivo interesse, não pode a sanção aplicada ser modificada em prejuízo de qualquer dos arguidos, ainda que não recorrentes.

2 - O disposto no número anterior não prejudica a possibilidade de agravamento do montante da coima, se a situação económica e financeira do arguido tiver entretanto melhorado de forma sensível.

Artigo 73º (Decisões judiciais que admitem recurso)

1 - Pode recorrer-se para a relação da sentença ou do despacho judicial proferidos nos termos do Artigo 64º quando:

- a) For aplicada ao arguido uma coima superior a € 249,40;
- b) A condenação do arguido abranger sanções acessórias;
- c) O arguido for absolvido ou o processo for arquivado em casos em que a autoridade administrativa tenha aplicado uma coima superior a € 249,40 ou em que tal coima tenha sido reclamada pelo Ministério Público;
- d) A impugnação judicial for rejeitada;
- e) O tribunal decidir através de despacho não obstante o recorrente se ter oposto a tal.

2 - Para além dos casos enunciados no número anterior, poderá a relação, a requerimento do arguido ou do Ministério Público, aceitar o recurso da sentença quando tal se afigure manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência.

3 - Se a sentença ou o despacho recorrido são relativos a várias infracções ou a algum dos arguidos se verificam os pressupostos necessários, o recurso subirá com esses limites.

Artigo 74º (Regime do recurso)

1 - O recurso deve ser interposto no prazo de 10 dias a partir da sentença ou do despacho, ou da sua notificação ao arguido, caso a decisão tenha sido proferida sem a presença deste.

2 - Nos casos previstos no nº 2 do Artigo 73º, o requerimento deve seguir junto ao recurso, antecipando-o.

3 - Nestes casos, a decisão sobre o requerimento constitui questão prévia, que será equivalendo o seu indeferimento à retirada do recurso.

4 - O recurso seguirá a tramitação do recurso em processo penal, tendo em conta as especialidades que resultam deste diploma.

Artigo 75º
(Âmbito e efeitos do recurso)

1 - Se o contrário não resultar deste diploma, a 2ª instância apenas conhecerá da matéria de direito, não cabendo recurso das suas decisões.

2 - A decisão do recurso poderá:

- a) Alterar a decisão do tribunal recorrido sem qualquer vinculação aos termos e ao sentido da decisão recorrida, salvo o disposto no Artigo 72º-A.
- b) Anulá-la e devolver o processo ao tribunal recorrido.

CAPÍTULO V
Processo de contra-ordenação e processo criminal

Artigo 76º
(Conversão em processo criminal)

1 - O tribunal não está vinculado à apreciação do facto como contra-ordenação, podendo, oficiosamente ou a requerimento do Ministério Público, converter o processo em processo criminal.

2 - A conversão do processo determina a interrupção da instância de inquérito, aproveitando-se, na medida do possível, as provas já produzidas.

Artigo 77º
(Conhecimento da contra-ordenação no processo criminal)

1 - O tribunal poderá apreciar como contra-ordenação uma infracção que foi acusada como crime.

2 - Se o tribunal só aceitar a acusação a título de contra-ordenação, o processo passará a obedecer aos preceitos deste lei.

Artigo 78º
(Processo relativo a crime e contra-ordenação)

1 - se o mesmo processo versar sobre crime e contra-ordenações, havendo infracções que devam apenas considerar-se como contra-ordenações, aplicam-se a elas, os Artigos 42º, 43º 45º, 58º, nºs 1 e 3, 70º e 83º.

2 - Quando, nos casos previstos no número anterior, se interpuser simultaneamente recurso em relação a contra-ordenação e a crime, os recursos subirão juntos.

3 - O recurso subirá nos termos do Código de Processo Penal, não se aplicando o disposto no Artigo 66º nem dependendo o recurso relativo à contra-ordenação dos pressupostos do Artigo 73º.

CAPÍTULO VI

Decisão definitiva, caso julgado e revisão

Artigo 79º **(Alcance da decisão definitiva e do caso julgado)**

1 - O carácter definitivo da decisão da autoridade administrativa ou o trânsito em julgado da decisão judicial que aprecie o facto como contra-ordenação ou como crime precludem a possibilidade de reapreciação de tal facto como contra-ordenação.

2 - O trânsito em julgado da sentença ou despacho judicial que aprecie o facto como contra-ordenação precluye igualmente o seu novo conhecimento como crime.

Artigo 80º **(Admissibilidade da revisão)**

1 - A revisão de decisões definitivas ou transitadas em julgado em matéria contra-ordenacional obedece ao disposto nos Artigos 449º e seguintes do Código de Processo Penal, sempre que o contrário não resulte do presente diploma.

2 - A revisão do processo a favor do arguido, com base em novos factos ou em novos meios de prova não será admissível quando:

- a) O arguido apenas foi condenado em coima inferior a € 37,41;
- b) Já decorreram cinco anos após o trânsito em julgado ou carácter definitivo da decisão a rever.

3 - A revisão contra o arguido só será admissível quando vise a sua condenação pela prática de um crime.

Artigo 81º **Regime do processo de revisão**

1 - A revisão de decisão da autoridade administrativa cabe ao tribunal competente para a impugnação judicial.

2 - Tem legitimidade para requerer a revisão o arguido, a autoridade administrativa e o Ministério Público.

3 - A autoridade administrativa deve remeter os autos ao representante do Ministério Público junto do tribunal competente.

4 - A revisão de decisão judicial será da competência do tribunal da relação, aplicando-se o disposto no Artigo 451º do Código de Processo Penal.

Artigo 82º **(Caducidade da aplicação da coima por efeito da decisão no processo criminal)**

1 - A decisão da autoridade administrativa que aplicou uma coima ou uma sanção acessória caduca quando o arguido venha a ser condenado em processo criminal pelo mesmo facto.

2 - O mesmo efeito tem a decisão final do processo criminal que, não consistin-

do numa condenação, seja incompatível com a aplicação da coima ou da sanção acessória.

CAPÍTULO VII

Processos especiais

Artigo 83º **(Processo de apreensão)**

Quando, no decurso do processo, a autoridade administrativa decidir apreender qualquer objecto, nos termos do Artigo 48º-A, deve notificar a decisão às pessoas que sejam titulares de direitos afectados pela apreensão.

Artigo 84º

(Revogado pelo Artº 3º do DL 244/95, 14 Setembro)

Artigo 85º **(Impugnação judicial da apreensão)**

A decisão de apreensão pode ser impugnada judicialmente, sendo aplicáveis as regras relativas à impugnação da decisão de perda de objectos.

Artigo 86º

(Revogado pelo Artº 3º do DL 244/95, 14 Setembro)

Artigo 87º **(Processo relativo a pessoas colectivas ou equiparadas)**

1 - As pessoas colectivas e as associações sem personalidade jurídica são representadas no processo por quem legal ou estutariamente as deva representar.

2 - Nos processos relativos a pessoas colectivas ou a associações sem personalidade jurídica é também competente para a aplicação da coima e das sanções acessórias a autoridade administrativa em cuja área a pessoa colectiva ou a associação tenha a sua sede.

CAPÍTULO VIII

Da execução

Artigo 88º **(Pagamento da coima)**

1 - A coima é paga no prazo de 10 dias a partir da data em que a decisão se tornar definitiva ou transitar em julgado, não podendo ser acrescida de quaisquer adicionais.

2 - O pagamento deve ser feito contra recibo, cujo duplicado será entregue à autoridade administrativa ou tribunal que tiver proferido a decisão.

3 - Em caso de pagamento parcial, e salvo indicação em contrário do arguido, o pagamento será, por ordem de prioridades, levado à conta da coima e das custas.

4 - Sempre que a situação económica o justifique, poderá a autoridade administrativa ou o tribunal autorizar o pagamento da coima dentro do prazo que não exceda um ano.

5 - Pode ainda a autoridade administrativa ou o tribunal autorizar o pagamento em prestações, não podendo a última delas ir além dos dois anos subsequentes ao carácter definitivo ou ao trânsito em julgado da decisão e implicando a falta de pagamento de uma prestação o vencimento de todas as outras.

6 - Dentro dos limites referidos nos n.ºs 4 e 5 e quando motivos supervenientes o justifiquem, os prazos e os planos de pagamento inicialmente estabelecidos podem ser alterados.

Artigo 89º (Da execução)

1 - O não pagamento em conformidade com o disposto no artigo anterior dará lugar à execução, que será promovida, perante o tribunal competente, segundo o Artigo 61º, salvo quando a decisão que dá lugar á execução tiver sido proferida pela relação, caso em que a execução poderá também promover-se perante o tribunal da comarca do domicílio do executado.

2 - A execução é promovida pelo representante do Ministério Público junto do tribunal competente, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto no Código de Processo Penal sobre a execução da multa.

3 - Quando a execução tiver por base uma decisão da autoridade administrativa, esta remeterá os autos ao representante do Ministério Público competente para promover a execução.

4 - O disposto neste Artigo aplica-se, com as necessárias adaptações, às sanções acessórias, salvo quanto aos termos da execução, aos quais é aplicável o disposto sobre a execução de penas acessórias em processo criminal.

Artigo 89º-A (Prestação de trabalho a favor da comunidade)

1 - A lei pode prever que, a requerimento do condenado, possa o tribunal competente para a execução ordenar que a coima aplicada seja total ou parcialmente substituída por dias de trabalho em estabelecimentos, oficinas ou obras do Estado ou de outras pessoas colectivas de direito público, ou de instituições particulares de solidariedade social, quando concluir que esta forma de cumprimento se adequa à gravidade da contra-ordenação e às circunstâncias do caso.

2 - A correspondência entre o montante da coima aplicada e a duração da prestação de trabalho, bem como as formas da sua execução, são reguladas por legislação especial.

Artigo 90º (Extinção e suspensão da execução)

1 - A execução da coima e das sanções acessórias extingue-se com a morte do arguido.

2 - Deve suspender-se a execução da decisão da autoridade administrativa quando tenha sido proferida acusação em processo criminal pelo mesmo facto.

3 - Quando, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do Artigo 82.º, exista decisão em processo criminal incompatível com a aplicação administrativa de coima ou de sanção acessória, deve o tribunal da execução declarar a caducidade desta, oficiosamente ou a requerimento do Ministério Público ou do arguido.

Artigo 91º (Tramitação)

1 - O tribunal perante o qual se promove a execução será competente para decidir sobre todos os incidentes e questões suscitadas na execução, nomeadamente:

- a) A admissibilidade da execução;
- b) As decisões tomadas pelas autoridades administrativas em matéria de facilidades de pagamento;
- c) A suspensão da execução segundo o Artigo 90.º.

2 - As decisões proferidas no n.º1 são tomadas sem necessidade de audiência oral, assegurando-se ao arguido ou ao Ministério Público a possibilidade de justificarem, por requerimento escrito, as suas pretensões.

CAPÍTULO IX Das custas

Artigo 92º (Princípios gerais)

1 - Se o contrário não resultar desta lei, as custas em processo de contra-ordenação regular-se-ão pelos preceitos reguladores das custas em processo criminal.

2 - As decisões das autoridades administrativas que decidam sobre a matéria do processo deverão fixar o montante das custas e determinar quem as deve suportar.

3 - As custas abrangem, nos termos gerais, a taxa de justiça, os honorários dos defensores oficiosos, os emolumentos a pagar aos peritos e os demais encargos resultantes do processo.

Artigo 93º (Da taxa de justiça)

1 - O processo de contra-ordenação que corra perante as autoridades administrativas não dá lugar ao pagamento de taxa de justiça.

2 - Está também isenta de taxa de justiça a impugnação judicial de qualquer decisão das autoridades administrativas.

3 - Dão lugar ao pagamento de taxa de justiça todas as decisões judiciais desfavoráveis ao arguido.

4 - A taxa de justiça não será inferior a € 0,75 nem superior a € 374,1, devendo o seu montante ser fixado em razão da situação económica do infractor, bem como da complexidade do processo.

Artigo 94º
(Das custas)

1 - Os honorários dos defensores oficiosos e os emolumentos devidos aos peritos obedecerão às tabelas do Código das Custas Judiciais.

2 - As custas deverão, entre outras, cobrir as despesas com:

a) O transporte dos defensores e peritos;
b) As comunicações telefónicas, telegráficas ou postais, nomeadamente as que se relacionam com as notificações;

c) O transporte de bens apreendidos;

d) A indemnização das testemunhas.

3 - As custas são suportadas pelo arguido em caso de aplicação de uma coima ou de uma sanção judicial ou dos recursos, de despacho ou sentença condenatória.

4 - Nos demais casos, as custas serão suportadas pelo erário público.

Artigo 95º
(Impugnação das custas)

1 - O arguido pode, nos termos gerais, impugnar judicialmente a decisão da autoridade administrativa relativa às custas, devendo a impugnação ser apresentada no prazo de 10 dias a partir do conhecimento da decisão a impugnar.

2 - Da decisão do tribunal da comarca a alçada daquele tribunal.

CAPÍTULO X
Disposição final

Artigo 96º
(Revogação)

Fica revogado o Decreto-Lei nº 232/79, de 24 de Julho.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros, 26 de Agosto de 1982
Diogo Pinto Freitas do Amaral – José Manuel Meneres Sampaio Pimentel.
Promulgado em 18 de Outubro de 1982.

Publique-se

O Presidente da República, ANTÓNIO RAMALHO EANES

ORGANIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO E PROCESSO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lei nº 28/82
15 Novembro

(excertos)

A Assembleia da República decreta nos termos do artigo 244º da Lei Constitucional nº 1/82, de 30 de Setembro, o seguinte:

TÍTULO I Disposições gerais

Artigo 1º (Jurisdição e sede)

O Tribunal Constitucional exerce a sua jurisdição no âmbito de toda a ordem jurídica portuguesa e tem sede em Lisboa.

Artigo 2º (Decisões)

As decisões do Tribunal Constitucional são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as dos restantes tribunais e de quaisquer outras entidades. (...)

Artigo 4º Coadjuvação de outros tribunais e autoridades

No exercício das suas funções, o Tribunal Constitucional tem direito à coadjuvação dos restantes tribunais e das outras autoridades.

(...)

TÍTULO II Competência, organização e funcionamento

CAPÍTULO I Competência (...)

Artigo 8º (Competência relativa a processos eleitorais)

Compete ao Tribunal Constitucional: (...)

f) Julgar os recursos contenciosos interpostos de actos administrativos e executórios praticados pela Comissão Nacional de Eleições ou por outros órgãos da administração eleitoral;

(...)

I – Este artigo teve redacção dada pela Lei nº 143/85, de 26 de Novembro. A alínea f) foi aditada pela Lei nº 85/89, de 7 de Setembro.

II – Para os efeitos deste artigo bem como do artigo 102º-B, os outros órgãos da administração eleitoral, além da CNE, são os Governadores Cívicos/Representantes da República e Câmaras Municipais.

Artigo 9º

(Competência relativa a partidos políticos, coligações e frentes)

Compete ao Tribunal Constitucional:

a) Aceitar a inscrição de partidos em registo próprio existente no Tribunal;

b) Apreciar a legalidade das denominações, siglas e símbolos dos partidos políticos e das coligações e frentes de partidos, ainda que constituídas apenas para fins eleitorais, bem como apreciar a sua identidade ou semelhança com as dos outros partidos, coligações, ou frentes;

c) Proceder às anotações referentes a partidos políticos, coligações ou frentes de partidos exigidas por lei.

d) (...)

e) Apreciar a regularidade e a legalidade das contas dos partidos políticos, nos termos da lei, e aplicar as correspondentes sanções;

(...)

A alínea e) foi aditada pela Lei nº 88/95, de 1 de Setembro

(...)

Artigo 11º

(Competências relativas a referendos nacionais, regionais e locais)

Compete ao Tribunal Constitucional verificar previamente a constitucionalidade e a legalidade das propostas de referendo nacional, regional e local, previstos no nº.1 do artigo 115º nº 2 do artigo 232º e nos artigos 240º e 256º da Constituição, incluindo a apreciação dos requisitos relativos ao respectivo universo eleitoral, e o mais que, relativamente à realização desses referendos, lhe for cometido por lei.

Artigo aditado pela Lei nº 13-A/98, de 26 de Fevereiro

(...)

TÍTULO III
Processo
(...)
CAPÍTULO III
Outros processos
(...)
SUBCAPÍTULO II
Processos eleitorais
(...)
SUBSECÇÃO II
Outros processos eleitorais
(...)

Artigo 102º-B
(Recursos de actos de administração eleitoral)

1. A interposição de recurso contencioso de deliberações da Comissão Nacional de Eleições faz-se por meio de requerimento apresentado nessa Comissão, contendo a alegação do recorrente e a indicação das peças de que pretende certidão.

2. O prazo para a interposição do recurso é de um dia a contar da data do conhecimento pelo recorrente da deliberação impugnada.

3. A Comissão Nacional de Eleições remeterá imediatamente os autos, devidamente instruídos, ao Tribunal Constitucional.

4. Se o entender possível e necessário, o Tribunal Constitucional ouvirá outros eventuais interessados, em prazo que fixará.

5. O Tribunal Constitucional decidirá o recurso em plenário, em prazo que assegure utilidade à decisão, mas nunca superior a três dias.

6. Nos recursos de que trata este artigo não é obrigatória a constituição de advogado.

7. O disposto nos números anteriores é aplicável ao recurso interposto de decisões de outros órgãos da administração eleitoral.

I – Artigo aditado pela Lei nº 85/89, de 7 de Setembro

II – V. nota ao artº 8º.

III – Existem actos da administração eleitoral que são irrecorríveis por terem mera natureza confirmativa ou não possuírem características de recorribilidade. (V. nota IV ao artº 170º da LORR e, ainda, Acórdão nº 473/2000, publicado na II Série, nº 217, de 19 de Setembro de 1992)

(...)

SUBCAPÍTULO III **Processos relativos a partidos políticos, coligações e frentes**

Artigo 103º **(Registo e contencioso relativos a partidos, coligações e frentes)**

1. Os processos respeitantes ao registo e ao contencioso relativos a partidos políticos e coligações ou frentes de partidos, ainda que constituídas para fins meramente eleitorais, regem-se pela legislação aplicável.

2. De acordo com o disposto no número anterior, é atribuída ao Tribunal Constitucional, em secção:

a) A composição do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça prevista no *nº 6 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 595/74, de 7 de Novembro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 126/75, de 13 de Março;*

b) A competência para apreciar a legalidade das denominações, siglas e símbolos das coligações para fins eleitorais, bem como a sua identidade ou semelhança com as de outros partidos, coligações ou frentes, e proceder à respectiva anotação, nos termos do disposto nos artigos 22º e 22º-A da Lei nº 14/79, de 16 de Maio, e *16 e 16º-A do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, todas na redacção dada pela Lei nº 14-A/85, de 10 de Julho;*

c) A competência da Comissão Nacional de Eleições prevista no artigo 22º do Decreto-Lei nº 267/80, de 8 de Agosto, e no nº 2 do artigo 12º do Decreto-Lei nº 318-E/76, de 30 de Abril, passando a aplicar-se o regime sobre apreciação e anotação constante do diploma nas normas indicadas na alínea anterior.

3. De acordo com o disposto no nº 1, são atribuídas ao Tribunal Constitucional, em plenário, as competências:

a) Do Supremo Tribunal de Justiça previstas no *Decreto-Lei nº 595/74 de 7 de Novembro;*

b) Dos tribunais comuns de jurisdição ordinária previstas no *artigo 21º do Decreto-Lei nº 595/74, de 7 de Novembro.*

4. O Tribunal Constitucional exerce ainda as competências previstas no artigo 22º-A da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio, aditado pela Lei n.º 14-A/85, de 10 de Julho, e no *artigo 16º-A do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro, aditado pela Lei n.º 14-B/85, de 10 de Julho.*

I – O nº 2 tem redacção dada pela Lei nº 13-A/98, que no nº 3 suprimiu a alínea b) original passando a alínea c) a alínea b). O nº 4 foi aditado pela Lei nº 85/89, de 7 de Setembro.

II – O Decreto-Lei nº 595/74, de 7 de Novembro foi revogado pela LO nº 2/2003, de 22 de Agosto e o Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro pela LO nº 1/2001, de 14 de Agosto.

(...)

SUBCAPÍTULO IV
Processos relativos à realização de referendos
e de consultas directas aos eleitores a nível local

Artigo 105º
(Remissão)

Os processos relativos à realização de referendos nacionais, regionais e locais são regulados pelas leis orgânicas que disciplinam os respectivos regimes.

Este artigo tem nova redacção dada pela Lei nº 13-A/98, de 26 de Fevereiro.

(...)

Aprovada em 28 de Outubro de 1982
O Presidente da Assembleia da República, Francisco Manuel Lopes Vieira de Oliveira Dias
Promulgada em 3 de Novembro de 1982
Publique-se O Presidente da República, António Ramalho Eanes



AFIXAÇÃO E INSCRIÇÃO DE MENSAGENS DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA

Lei nº 97/88
17 de Agosto

(Texto Integral)

A Assembleia da República decreta, nos termos dos artigos 164º alínea d), e 169º, nº 2, da Constituição, o seguinte:

Artigo 1º (Mensagens publicitárias)

1. A afixação ou inscrição de mensagens publicitárias de natureza comercial obedece às regras gerais sobre publicidade e depende do licenciamento prévio das autoridades competentes.

2. Sem prejuízo de intervenção necessária de outras entidades, compete às câmaras municipais, para salvaguarda do equilíbrio urbano e ambiental, a definição dos critérios de licenciamento aplicáveis na área do respectivo concelho.

Artigo 2º (Regime de licenciamento)

1. O pedido de licenciamento é dirigido ao presidente da câmara municipal da respectiva área.

2. A deliberação da câmara municipal deve ser precedida de parecer das entidades com jurisdição sobre os locais onde a publicidade for afixada, nomeadamente do Instituto Português do Património Cultural, da Junta Autónoma de Estradas, da Direcção-Geral de Transportes Terrestres, da Direcção-Geral de Turismo e do Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza.

3. Nas regiões autónomas o parecer mencionado no número anterior é emitido pelos correspondentes serviços regionais.

Artigo 3º (Mensagens de propaganda)

1. A afixação ou inscrição de mensagens de propaganda é garantida, na área de cada município, nos espaços e lugares públicos necessariamente disponibilizados para o efeito pelas câmaras municipais.

2. A afixação ou inscrição de mensagens de propaganda nos lugares ou espaços de propriedade particular depende do consentimento do respectivo proprietário ou possuidor e deve respeitar as normas em vigor sobre protecção do património arquitectónico e do meio urbanístico, ambiental e paisagístico.

Artigo 4º **(Critérios de licenciamento e de exercício)**

1. Os critérios a estabelecer no licenciamento da publicidade comercial, assim como o exercício das actividades de propaganda, devem prosseguir os seguintes objectivos:

- a) Não provocar obstrução de perspectivas panorâmicas ou afectar a estética ou o ambiente dos lugares ou da paisagem;
- b) Não prejudicar a beleza ou o enquadramento de monumentos nacionais, de edifícios de interesse público ou outros susceptíveis de ser classificados pelas entidades públicas;
- c) Não causar prejuízos a terceiros;
- d) Não afectar a segurança das pessoas ou das coisas, nomeadamente na circulação rodoviária ou ferroviária;
- e) Não apresentar disposições, formatos ou cores que possam confundir-se com os da sinalização de tráfego;
- f) Não prejudicar a circulação dos peões, designadamente dos deficientes.

2. É proibida a utilização, em qualquer caso, de materiais não biodegradáveis na afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda

3. É proibida, em qualquer caso, a realização de inscrições ou pinturas murais em monumentos nacionais, edifícios religiosos, sedes de órgão de soberania, de regiões autónomas ou de autarquias locais, tal como em sinais de trânsito, placas de sinalização rodoviária, interior de quaisquer repartições ou edifícios públicos ou franqueados ao público, incluindo estabelecimentos comerciais e centros históricos como tal declarados ao abrigo da competente regulamentação urbanística.

I - O nº 2 do presente artigo foi aditado pela Lei nº 23/2000, de 23 de Agosto, passando o anterior nº 2 a nº 3.

Apesar da actualidade da norma ora inserida e dos interesses que visa acautelar a nível ambiental e paisagístico parece-nos tecnicamente desadequado que tal aditamento tenha surgido no diploma legal que operou a 1ª revisão à Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais (Lei nº 56/98, de 18 de Agosto), em vigor à altura.

II- Ainda sobre o alcance da norma contida no nº 2, será plausível a interpretação de que a mesma se aplica apenas aos materiais gráficos afixados, deixando de fora toda a outra iconografia feita em plástico frequente e profusamente utilizada pelas forças políticas em eleições e que é distribuída pessoal e directamente aos eleitores.

Neste mesmo sentido se pronunciou a CNE em parecer aprovado na sessão plenária de 24.04.2001.

Pelo interesse de que se reveste, ora se transcrevem as conclusões tiradas:

“1. A proibição de utilização, em qualquer caso, de materiais não biodegradáveis na afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda, vertida no nº 2 do artigo 4º da Lei 97/88, aplica-se exclusivamente àquelas mensagens que são afixadas ou inscritas em suportes presentes ou colocados nos espaços públicos e privados, excluindo-se os objectos distribuídos ou vendidos para uso pessoal, tal como bonés, esferográficas, sacos e aventais.

2. Nos termos do nº 2 do artigo 4º da Lei 97/88, na propaganda política ou eleitoral não podem ser utilizados materiais compostos por substâncias que não sejam facilmente decompostas pela actividade bacteriana, ou, de outra forma, substâncias que não sejam decompostas significativamente por actividades biológica, sendo um potencial contaminante do meio ambiente receptor, por acumulação.

3. Não podem ser utilizados, entre outros, tintas ou colas persistentes, fibras sintéticas, plásticos, misturas de celulose com compostos sintéticos.”

III- V. artºs 51º e 52º da LORR e suas anotações.

Artigo 5º (Licenciamento cumulativo)

1. Se a afixação ou inscrição de formas de publicidade ou de propaganda exigir a execução de obras de construção civil sujeitas a licença, tem esta de ser obtida, cumulativamente, nos termos da legislação aplicável.

2. As câmaras municipais, notificado o infractor, são competentes para ordenar a remoção das mensagens de publicidade ou de propaganda e de embargar ou demolir obras quando contrárias ao disposto na presente lei.

Artigo 6º (Meios amovíveis de propaganda)

1. Os meios amovíveis de propaganda afixados em lugares públicos devem respeitar as regras definidas no artigo 4º, sendo a sua remoção da responsabilidade das entidades que a tiverem instalado ou resultem identificáveis das mensagens expostas.

2. Compete às câmaras municipais, ouvidos os interessados, definir os prazos e condições de remoção dos meios de propaganda utilizados.

Artigo 7º (Propaganda em campanha eleitoral)

1. Nos períodos de campanha eleitoral as câmaras municipais devem colocar à disposição das forças concorrentes espaços especialmente destinados à afixação da sua propaganda.

2. As câmaras municipais devem proceder a uma distribuição equitativa dos espaços por todo o seus território de forma a que, em cada local destinado à afixação de propaganda política, cada partido ou força concorrente disponha de uma área disponível não inferior a 2 m².

3. Até 30 dias do início de cada campanha eleitoral, as câmaras municipais devem publicar editais onde constem os locais onde pode ser afixada propaganda política, os quais não podem ser inferiores a um local por 5.000 eleitores ou por freguesia.

Artigo 8º (Afixação ou inscrição indevidas)

Os proprietários ou possuidores de locais onde forem afixados cartazes ou rea-

lizadas inscrições ou pinturas murais com violação do preceituado no presente diploma podem destruir, rasgar, apagar ou por qualquer forma inutilizar esses cartazes, inscrições ou pinturas.

Artigo 9º (Custo da remoção)

Os custos de remoção dos meios de publicidade ou propaganda, ainda quando efectivada por serviços públicos, cabem à entidade responsável pela afixação que lhe tiver dado causa.

Artigo 10º (Contra-ordenações)

1. Constitui contra-ordenação punível com coima a violação do disposto nos artigos 1º, 3º nº 2, 4º e 6º da presente lei.

2. Quem der causa à contra-ordenação e os respectivos agentes são solidariamente responsáveis pela reparação dos prejuízos causados a terceiros.

3. Ao montante da coima, às sanções acessórias e às regras de processo aplicam-se as disposições constantes do Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de Outubro.

4. A aplicação das coimas previstas neste artigo compete ao presidente da câmara municipal da área em que se verificar a contra-ordenação, revertendo para a câmara municipal o respectivo produto.

Relativamente ao estatuído no nº 4, e no que ao material de propaganda político-eleitoral respeita, chama-se a atenção para o Acórdão do TC nº 631/95, publicado no DR, II Série, de 19.04.1996, que entendeu declarar como inconstitucional a referida norma, em conexão com o nº 1 do preceito ora em apreço, por violar o artº 37º nº 3 da CRP. Assenta o TC esta decisão no facto de não ser da competência do Presidente da Câmara Municipal, isto é, de uma autoridade administrativa, a aplicação de uma coima resultante de um ilícito respeitante ao exercício da liberdade de expressão, atento que a Constituição estabelece que essas infracções devem ser apreciadas pelos tribunais judiciais.

Artigo 11º (Competência regulamentar)

Compete à assembleia municipal, por iniciativa própria ou proposta da câmara municipal, a elaboração dos regulamentos necessários à execução da presente lei.

Aprovada em 5 de Julho de 1988.

O Presidente da Assembleia da República, Vítor Pereira Crespo

Promulgada em 27 de Julho de 1988.

Publique-se O Presidente da República, Mário Soares

Referendada em 29 de Julho de 1989. O Primeiro-Ministro, Aníbal Cavaco Silva.

NOVO REGIME JURÍDICO DO RECENSEAMENTO ELEITORAL

Lei nº 13/99
22 Março

(excertos)

(...)

TÍTULO I Recenseamento Eleitoral

(...)

CAPÍTULO I Disposições gerais

Artigo 5º (Permanência e actualidade)

1. A inscrição no recenseamento tem efeitos permanentes e só pode ser cancelada nos casos e nos termos previstos na presente lei.

2. O recenseamento é actualizado mensalmente, através de meios informáticos e ou outros, nos termos desta lei, de forma a corresponder com actualidade ao universo eleitoral.

3. No 60º 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 nº 2 do artigo 35º e nos artigos 57º e seguintes da presente lei.

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

Os nºs 3 e 4 têm nova redacção dada pelo Lei Orgânica nº 4/2005, de 8 de Setembro

(...)

CAPÍTULO II
Estrutura orgânica do recenseamento eleitoral

(...)

SECÇÃO III
Colaboração com as comissões recenseadoras

(...)

Artigo 29º
(Direitos dos partidos políticos e grupos de cidadãos eleitores)

Os partidos políticos e grupos de cidadãos eleitores gozam, relativamente ao recenseamento eleitoral, dos seguintes direitos:

(...)

c) Direito de obter cópia informatizada ou fotocópia dos cadernos de recenseamento, desde que ponham à disposição os meios humanos e técnicos adequados e suportem os respectivos encargos.

(...)

CAPÍTULO III
Operações de recenseamento

SECÇÃO I
Realização das operações

Artigo 32º
(Actualização contínua)

No território e no estrangeiro, as operações de inscrição, bem como as de alteração e eliminação de inscrições, para o efeito de actualização do recenseamento, decorrem a todo o tempo, sem prejuízo do disposto nos nºs 3 e 4 do artigo 5º.

(...)

SECÇÃO II
Inscrição

Artigo 35º
(Inscrição Provisória)

1. Os cidadãos que completem 17 anos têm o direito de promover a sua inscrição no recenseamento eleitoral a título provisório, desde que não abrangidos por qualquer outro impedimento à sua capacidade eleitoral.

2. Os cidadãos referido no número anterior consideram-se eleitores provisórios até ao dia em que perfaçam 18 anos, momento em que passam automaticamente a eleitores efectivos.

3. Passam, também, à condição de eleitor efectivo os que, estando inscritos, completem 18 anos até ao dia da eleição ou do referendo.

4. No acto de inscrição dos cidadãos referidos no nº 1 será entregue um cartão de eleitor do qual constará, a anteceder o número de inscrição, a menção «PROV» e à margem a indicação da data de efectivação do recenseamento.

(...)

Artigo 42º (Inscrições no Estrangeiro)

As inscrições efectuadas em comissão recenseadora no estrangeiro nas condições previstas no artigo 1º do Decreto-Lei nº 319-A/76, de 3 de Maio (regulamenta a eleição do Presidente da República) são anotadas nos cadernos de recenseamento e na base de dados do recenseamento eleitoral com menção “eleitor do Presidente da República”.

Nova redacção introduzida pela Lei Orgânica nº 5/2005, de 8 de Setembro

(...)

SECÇÃO IV Cadernos de Recenseamento

Artigo 52º (Elaboração)

1 - A inscrição dos eleitores consta de cadernos de recenseamento elaborado pelo STAPE ou pelas comissões recenseadoras, nos termos dos artigos 56º e 58º, respectivamente.

2 - Há tantos cadernos de recenseamento quantos os necessários para que em cada um deles não figurem mais de 1000 eleitores.

(...)

Artigo 57º (Exposição no período eleitoral)

1 - Até ao 52º dia anterior à data de eleição ou referendo, as comissões recenseadoras comunicam ao STAPE todas as alterações decorridas até à data prevista no nº 3 do artº 5º.

2 - Até ao 44º dia anterior à data de eleição ou referendo, o STAPE providencia pela extracção de listagens das alterações ocorridas nos cadernos de recenseamento desde o último período de exposição pública dos cadernos, para envio às comissões recenseadoras.

3 - Entre os 39º e o 34º dias anteriores à eleição ou referendo, são expostas nas sedes das comissões recenseadoras as listagens referidas no número anterior, para efeito de consulta e reclamação dos interessados.

4 - As reclamações e os recursos relativos à exposição de listagens referidas no número anterior efectuam-se nos termos dos artigos 60º e seguintes.

5 - O STAPE em colaboração com as comissões recenseadoras, pode promover, em condições de segurança, a possibilidade de consulta, por parte do titular, aos dados constantes dos cadernos eleitorais que lhe respeitem, através de meios informatizados.

Artigo 58.º **(Cópias fiéis dos cadernos em período eleitoral)**

1 - Esgotados os prazos de reclamação e recurso, as comissões recenseadoras comunicam as rectificações daí resultantes à BDRE no prazo de cinco dias.

2 - As comissões recenseadoras e o STAPE, relativamente às inscrições efectuadas no estrangeiro, extraem cópias fiéis dos cadernos, para utilização no acto eleitoral ou referendo.

3 - Nas freguesias onde não seja possível a emissão de cadernos eleitorais, as respectivas comissões recenseadoras solicitam a sua emissão ao STAPE até ao 44.º dia anterior ao da eleição ou referendo.

Artigo 59.º **(Período de inalterabilidade)**

Os cadernos de recenseamento não podem ser alterados nos 15 dias anteriores a qualquer acto eleitoral ou referendo.

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 57º;
- b) Até ao 13.º dia posterior à convocação para a extracção referida no n.º 2 do artigo 57º;
- c) Do 14.º ao 16.º dia posterior à convocação para a exposição referida no n.º 3 do artigo 57º;
- d) Redução a metade, arredondada por excesso, dos prazos superiores a um dia, a que se refere o n.º 4 do artigo 57º;
- e) Dois dias para o envio referido no n.º 1 do artigo 58º;
- 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 aditado pela Lei Orgânica nº 4/2005, de 8 de Setembro

(...)

Para ser publicada no Boletim Oficial de Macau.

Aprovada em 4 de Fevereiro de 1999.

O Presidente da Assembleia da República, António de Almeida Santos.

Promulgada em 26 de Fevereiro de 1999.

Publique-se.

O Presidente da República, Jorge Sampaio.

Referendada em 4 de Março de 1999.

O Primeiro-Ministro, António Manuel de Oliveira Guterres



**REGULA A CRIAÇÃO DE BOLSAS DE AGENTES ELEITORAIS E A
COMPENSAÇÃO DOS MEMBROS DAS MESAS DAS ASSEMBLEIAS OU
SECÇÕES DE VOTO EM ACTOS ELEITORAIS E REFERENDÁRIOS**

Lei nº 22/99
21 Abril

(Texto Integral)

**A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.
º da Constituição, para valer como lei geral da República, o seguinte:**

**Capítulo I
Da constituição de bolsas de agentes eleitorais**

**Artigo 1º
(Objecto)**

A presente lei regula a criação de bolsas de agentes eleitorais, com vista a assegurar o bom funcionamento das mesas das assembleias ou secções de voto nos actos eleitorais ou referendários, bem como o recrutamento, designação e compensação dos seus membros.

**Artigo 2º
(Designação dos membros das mesas)**

1 - A designação dos membros das mesas das assembleias ou secções de voto faz-se nos termos previstos na legislação que enquadra os respectivos actos eleitorais.

2 - Nas secções de voto em que o número de cidadãos seleccionados nos termos gerais com vista a integrar as respectivas mesas seja insuficiente, os membros das mesas serão nomeados de entre os cidadãos inscritos na bolsa de agentes eleitorais da respectiva freguesia.

**Artigo 3º
(Agentes eleitorais)**

1 - Em cada freguesia é constituída uma bolsa integrada por cidadãos aderentes ao programa «agentes eleitorais» e que se encontrem inscritos no recenseamento eleitoral da sua circunscrição.

2 - Os agentes eleitorais exercem funções de membros das mesas das assembleias ou secções de voto nos actos eleitorais ou referendários.

Artigo 4º **(Recrutamento pelas câmaras municipais)**

1 - As câmaras municipais, com a colaboração das juntas de freguesia, promovem a constituição das bolsas através do recrutamento dos agentes

eleitorais, cujo anúncio será publicitado por edital, afixado à porta da câmara municipal e das juntas de freguesia, e por outros meios considerados adequados.

2 - O número de agentes eleitorais a recrutar por freguesia dependerá cumulativamente:

a) Do número de mesas a funcionar em cada uma das freguesias que integram o respectivo município;

b) Do número de membros necessários para cada mesa, acrescido do dobro.

3 - Os candidatos à bolsa devem inscrever-se, mediante o preenchimento do boletim de inscrição anexo à presente lei, junto da câmara municipal ou da junta de freguesia da sua circunscrição até ao 15.º dia posterior à publicitação do edital referido no n.º 1 do presente artigo.

Artigo 5º **(Processo de selecção)**

1 - Cada câmara municipal constituirá uma comissão não permanente, integrada pelo seu presidente, pelo presidente da junta de freguesia respectiva e pelos representantes de cada um dos grupos políticos com assento na assembleia municipal que ordenará os candidatos de acordo com os critérios fixados no presente artigo.

2 - Os candidatos são ordenados em função do nível de habilitações literárias detidas.

3 - Em caso de igualdade de classificação preferirá o candidato mais jovem.

4 - A comissão procederá à elaboração da acta da lista de classificação final, que será publicitada em edital à porta da câmara municipal e das juntas de freguesia, e em outros locais que se julguem convenientes.

5 - A acta da lista de classificação final mencionará, obrigatoriamente, a aplicação a cada candidato dos critérios de selecção referidos no presente artigo.

Artigo 6º **(Formação cívica em processo eleitoral)**

O Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral ministrará aos agentes eleitorais, após a integração na bolsa, formação em matéria de processo eleitoral, nomeadamente no âmbito das funções a desempenhar pelas mesas das assembleias eleitorais.

Artigo 7º **(Processo de designação dos agentes eleitorais)**

1 - Os agentes eleitorais designados para acto eleitoral ou referendário são notificados, pelo presidente da câmara municipal, até 12 dias antes da realização do sufrágio, com a identificação da mesa a integrar.

2 - Da composição das mesas é elaborada lista que é publicada, em edital, à porta da câmara municipal e das juntas de freguesia.

Artigo 8º
(Substituições em dia de eleição ou referendo)

1 - Se não tiver sido possível constituir a mesa 60 minutos após a hora marcada para a abertura da assembleia ou secção de voto por não estarem presentes os membros indispensáveis ao seu funcionamento, o presidente da junta de freguesia designa os substitutos dos membros ausentes de entre os agentes eleitorais da correspondente bolsa.

2 - Se, apesar de constituída a mesa, se verificar a falta de um dos seus membros, o presidente substitui-o por qualquer eleitor pertencente à bolsa de agentes eleitorais.

3 - Se não for possível designar agentes eleitorais o presidente da junta de freguesia nomeará o substituto do membro ou membros ausentes de entre quaisquer eleitores dessa freguesia, mediante acordo da maioria dos restantes membros da mesa e dos representantes dos partidos, das candidaturas e, no caso do referendo, dos partidos e dos grupos de cidadãos que estiverem presentes.

4 - Substituídos os faltosos, ficam sem efeito as anteriores nomeações, e os seus nomes são comunicados pelo presidente da mesa ao presidente da câmara municipal.

Capítulo II
Da compensação dos membros das mesas

Artigo 9º
(Compensação dos membros das mesas)

1 - Aos membros das mesas é atribuída uma gratificação cujo montante é igual ao valor das senhas de presença auferidas pelos membros das assembleias municipais dos municípios com 40 000 ou mais eleitores, nos termos da Lei nº 29/87, de 30 de Junho.

2 - A gratificação referida no número anterior fica isenta de tributação.

Artigo 10º
(Pagamento de despesas)

As despesas com a compensação dos membros das mesas são suportadas por verba inscrita no orçamento do Ministério da Administração Interna, que efectuará as necessárias transferências para os municípios.

Aprovada em 25 de Fevereiro de 1999.

O Presidente da Assembleia da República, António de Almeida Santos.

Promulgada em 30 de Março de 1999.

Publique-se.

O Presidente da República, Jorge Sampaio.

Referendada em 9 de Abril de 1999.

O Primeiro-Ministro, António Manuel de Oliveira Guterres



Alarga a aplicação dos princípios reguladores da propaganda e a obrigação da neutralidade das entidades públicas à data da marcação das eleições ou do referendo

Lei nº 26/99
3 de Maio

(Texto Integral)

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 61º da Constituição, para valer como lei geral da República, o seguinte:

**Artigo 1º
(Âmbito de aplicação)**

O regime previsto na presente lei é aplicável desde a marcação do decreto que marque a data do acto eleitoral ou do referendo.

**Artigo 2º
(Igualdade de oportunidades)**

Os partidos ou coligações e os grupos de cidadãos, tratando-se de acto eleitoral, os candidatos e os partidos políticos ou coligações que os propõem, tratando-se de referendo, têm direito a efectuar livremente e nas melhores condições a sua propaganda, devendo as entidades públicas e privadas proporcionar-lhes igual tratamento, salvo as excepções previstas na lei.

**Artigo 3º
(Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas)**

1 - Os órgãos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, das demais pessoas colectivas de direito público, das sociedades de capitais públicos ou de economia mista e das sociedades concessionárias de serviços públicos, de bens do domínio público ou de obras públicas, bem como, nessa qualidade, os respectivos titulares, não podem intervir directa ou indirectamente em campanha eleitoral ou para referendo, nem praticar quaisquer actos que favoreçam ou prejudiquem uma posição em detrimento ou vantagem de outra ou outras, devendo assegurar a igualdade de tratamento e a imparcialidade em qualquer intervenção nos procedimentos eleitorais ou referendários.

2 - Os funcionários e agentes das entidades referidas no número anterior observam, no exercício das suas funções, rigorosa neutralidade perante as diversas posições, bem como perante os diversos partidos e grupos de cidadãos eleitores.

3 - É vedada a exibição de símbolos, siglas, autocolantes ou outros elementos de propaganda por titulares de órgãos, funcionários e agentes das entidades referidas no nº 1 durante o exercício das suas funções.

Lei Orgânica do Regime do Referendo

Aprovada em 11 de Março de 1999.

O Presidente da Assembleia da República, António de Almeida Santos.

Promulgada em 25 de Abril de 1999.

Publique-se.

O Presidente da República, Jorge Sampaio.

Referendada em 21 de Abril de 1999.

O Primeiro-Ministro, António Manuel de Oliveira Guterres

REGIME JURÍDICO DA PUBLICAÇÃO OU DIFUSÃO DE SONDAGENS E INQUÉRITOS DE OPINIÃO

Lei nº 10/2000
21 Junho

(Texto Integral)

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161º da Constituição, para valer como lei geral da República, o seguinte:

Artigo 1º (Objecto)

1. A presente lei regula a realização e a publicação ou difusão pública de sondagens e inquéritos de opinião produzidos com a finalidade de divulgação pública, cujo objecto se relacione, directa ou indirectamente, com:

a) Órgãos constitucionais, designadamente o seu estatuto, competência, organização, funcionamento, responsabilidade e extinção, bem como, consoante os casos, a eleição, nomeação ou cooptação, actuação e demissão ou exoneração dos respectivos titulares;

b) Convocação, realização e objecto de referendos nacionais, regionais ou locais;

c) Associações políticas ou partidos políticos, designadamente a sua constituição, estatutos, denominação, sigla e símbolo, organização interna, funcionamento, exercício de direitos pelos seus associados e a respectiva dissolução ou extinção, bem como, consoante os casos, a escolha, actuação e demissão ou exoneração dos titulares dos seus órgãos centrais e locais.

2. É abrangida pelo disposto no número anterior a publicação ou difusão pública de previsões ou simulações de voto que se baseiem nas sondagens de opinião nele referidas, bem como de dados de sondagens de opinião que, não se destinando inicialmente a divulgação pública, sejam difundidas em órgãos de comunicação social.

3. A realização e a publicação ou difusão pública de sondagens e inquéritos de opinião produzidos com a finalidade de divulgação pública em domínios de interesse público serão reguladas pelo Governo mediante decreto-lei.

4. O disposto na presente lei é aplicável à publicação ou difusão de sondagens e inquéritos de opinião na edição electrónica de órgão de comunicação social que use também outro suporte ou promovida por entidade equiparável em difusão exclusivamente digital quando esta se faça através de redes electrónicas de uso público através de domínios geridos pela Fundação para a Computação Científica Nacional ou, quando o titular do registo esteja sujeito à lei portuguesa, por qualquer outra entidade.

Parece retirar-se da leitura do nº 4 que o actual diploma legal já abarca os novos meios de comunicação, nomeadamente a Internet, desde que a publicação ou

difusão de sondagens e inquéritos de opinião sejam feitas a partir de Portugal e com autores identificáveis.

Artigo 2º (Definições)

Para os efeitos da presente lei, entende-se por:

a) Inquérito de opinião, a notação dos fenómenos relacionados com o disposto no artigo anterior, através de um mero processo de recolha de informação junto de todo ou de parte do universo estatístico;

b) Sondagem de opinião, a notação dos fenómenos relacionados com o disposto no artigo anterior, cujo estudo se efectua através do método estatístico quando o número de casos observados não integra todo o universo estatístico, representando apenas uma amostra;

c) Amostra, o subconjunto de população inquirido através de uma técnica estatística que consiste em apresentar um universo estatístico por meio de uma operação de generalização quantitativa praticada sobre os fenómenos seleccionados.

Artigo 3º (Credenciação)

1. As sondagens de opinião só podem ser realizadas por entidades credenciadas para o exercício desta actividade junto da *Alta Autoridade para a Comunicação Social*.

2. A credenciação a que se refere o número anterior é instruída com os seguintes elementos:

a) Denominação e sede, bem como os demais elementos identificativos da entidade que se propõe exercer a actividade;

b) Cópia autenticada do respectivo acto de constituição;

c) Identificação do responsável técnico.

3. A transferência de titularidade e a mudança do responsável técnico devem ser notificadas, no prazo máximo de 30 dias a contar da sua ocorrência, à *Alta Autoridade para a Comunicação Social*.

4. A credenciação a que se refere o nº 1 caduca se, pelo período de dois anos consecutivos, a entidade credenciada não for responsável pela realização de qualquer sondagem de opinião publicada ou difundida em órgãos de comunicação social.

5. Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, os demais requisitos e formalidades da credenciação são objecto de regulamentação pelo Governo.

As atribuições nesta lei cometidas à Alta Autoridade para a Comunicação Social passaram a reportar-se à Entidade Reguladora para a Comunicação Social, criada no âmbito da Lei nº 53/2005, de 8 de Novembro.

Artigo 4º (Regras gerais)

1. As entidades que realizam a sondagem ou o inquérito observam as seguintes regras relativamente aos inquiridos:

a) Anuência prévia dos inquiridos;

b) Os inquiridos devem ser informados de qual a entidade responsável pela realização da sondagem ou do inquérito;

c) Deve ser preservado o anonimato das pessoas inquiridas, bem como o sentido das suas respostas;

d) Entrevistas subsequentes com os mesmos inquiridos só podem ocorrer quando a sua anuência tenha sido previamente obtida.

2. Na realização de sondagens devem as entidades credenciadas observar as seguintes regras:

a) As perguntas devem ser formuladas com objectividade, clareza e precisão, sem sugerirem, directa ou indirectamente, o sentido das respostas;

b) A amostra deve ser representativa do universo estatístico de onde é extraída, nomeadamente quanto à região, dimensão das localidades, idade dos inquiridos, sexo e grau de instrução ou outras variáveis adequadas;

c) A interpretação dos resultados brutos deve ser feita de forma a não falsear ou deturpar o resultado da sondagem;

d) O período de tempo que decorre entre a realização dos trabalhos de recolha de informação e a data da publicação dos resultados pelo órgão de comunicação social deve garantir que os resultados obtidos não se desactualizem, sem prejuízo do disposto no nº 3 do artigo 10º.

3. As entidades credenciadas devem garantir que os técnicos que, sob a sua responsabilidade ou por sua conta, realizem sondagens de opinião ou inquéritos e interpretem tecnicamente os resultados obtidos observam os códigos de conduta da profissão internacionalmente reconhecidos.

Artigo 5º (Depósito)

1. A publicação ou difusão pública de qualquer sondagem de opinião apenas é permitida após o depósito desta, junto da *Alta Autoridade para a Comunicação Social*, acompanhada da ficha técnica a que se refere o artigo seguinte.

2. O depósito a que se refere o número anterior deve ser efectuado por qualquer meio idóneo, designadamente através de correio electrónico ou de fax, até trinta minutos antes da publicação ou difusão pública da sondagem de opinião, excepto quando se trate de sondagem em dia de acto eleitoral ou referendário, caso em que o seu depósito pode ser efectuado em simultâneo com a difusão dos respectivos resultados.

Artigo 6º (Ficha técnica)

1. Para os efeitos do disposto no artigo anterior, da ficha técnica constam, obrigatoriamente, as seguintes informações:

a) A denominação e a sede da entidade responsável pela sua realização;

b) A identificação do técnico responsável pela realização da sondagem e, se for caso disso, das entidades e demais pessoas que colaboraram de forma relevante nesse âmbito;

c) Ficha síntese de caracterização sócio-profissional dos técnicos que realizaram os trabalhos de recolha de informação ou de interpretação técnica dos resultados;

d) A identificação do cliente;

e) O objecto central da sondagem de opinião e eventuais objectivos intermédios que com ele se relacionem;

f) A descrição do universo do qual é extraída a amostra e a sua quantificação;

g) O número de pessoas inquiridas, sua distribuição geográfica e composição, evidenciando-se a amostra prevista e a obtida;

h) A descrição da metodologia de selecção da amostra, referenciando-se os métodos sucessivos de selecção de unidades até aos inquiridos;

i) No caso de sondagens realizadas com recurso a um painel, caracterização técnica desse painel, designadamente quanto ao número de elementos, selecção ou outra caracterização considerada relevante;

j) A indicação do método utilizado para a recolha de informação, qualquer que seja a sua natureza;

l) No caso de estudos documentais, a indicação precisa das fontes utilizadas e da sua validade;

m) A indicação dos métodos de controlo da recolha de informação e da percentagem de entrevistas controladas;

n) Resultados brutos de sondagem, anteriores a qualquer ponderação e a qualquer distribuição de indecisos, não votantes e abstencionistas;

o) A taxa de resposta e indicação de eventuais enviesamentos que os não respondentes possam introduzir;

p) A indicação da percentagem de pessoas inquiridas cuja resposta foi «não sabe/não responde», bem como, no caso de sondagens que tenham por objecto intenções de voto, a percentagem de pessoas que declararam que se irão abster, sempre que se presuma que a mesma seja susceptível de alterar significativamente a interpretação dos resultados;

q) Sempre que seja efectuada a redistribuição dos indecisos, a descrição das hipóteses em que a mesma se baseia;

r) O texto integral das questões colocadas e de outros documentos apresentados às pessoas inquiridas;

s) A margem de erro estatístico máximo associado a cada ventilação, assim como o nível de significância estatística das diferenças referentes aos principais resultados da sondagem de opinião;

t) Os métodos e coeficientes máximos de ponderação eventualmente utilizados;

u) A data ou datas em que tiveram lugar os trabalhos de recolha de informação;

v) O nome e cargo do responsável pelo preenchimento da ficha.

2. Para os efeitos da alínea r) do número anterior, no caso de uma sondagem de opinião se destinar a uma pluralidade de clientes, da ficha técnica apenas deve constar a parte do questionário relativa a cada cliente específico.

3. O modelo da ficha técnica é fixado pela *Alta Autoridade para a Comunicação Social*.

Artigo 7º

(Regras a observar na divulgação ou interpretação de sondagens)

1. A publicação, difusão e interpretação técnica dos dados obtidos por sondagens de opinião devem ser efectuadas de forma a não falsear ou deturpar o seu resultado, sentido e limites.

2. Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a publicação de sondagens de opinião em órgãos de comunicação social é sempre acompanhada das seguintes informações:

- a) A denominação da entidade responsável pela sua realização;
- b) A identificação do cliente;
- c) O objecto da sondagem de opinião;
- d) O universo alvo da sondagem de opinião;
- e) O número de pessoas inquiridas, sua repartição geográfica e composição;
- f) A taxa de resposta e indicação de eventuais enviesamentos que os não respondentes possam introduzir;
- g) A indicação da percentagem de pessoas inquiridas cuja resposta foi «não sabe/não responde», bem como, no caso de sondagens que tenham por objecto intenções de voto, a percentagem de pessoas que declararam que se irão abster, sempre que se presuma que as mesmas sejam susceptíveis de alterar significativamente a interpretação dos resultados;
- h) Sempre que seja efectuada a redistribuição dos indecisos, a descrição das hipóteses em que a mesma se baseia;
- i) A data ou datas em que tiveram lugar os trabalhos de recolha de informação;
- j) O método de amostragem utilizado e, no caso de amostras aleatórias, a taxa de resposta obtida;
- l) O método utilizado para a recolha de informação, qualquer que seja a sua natureza;
- m) As perguntas básicas formuladas;
- n) A margem de erro estatístico máximo associado a cada ventilação, assim como o nível de significância estatística das diferenças referentes aos principais resultados da sondagem.

3. A difusão de sondagens de opinião em estações de radiodifusão ou radiotelevisão é sempre acompanhada, pelo menos, das informações constantes das alíneas a) a i) do número anterior.

4. A referência, em textos de carácter exclusivamente jornalístico publicados ou divulgados em órgãos de comunicação social, a sondagens que tenham sido objecto de publicação ou difusão pública deve ser sempre acompanhada de menção do local e data em que ocorreu a primeira publicação ou difusão, bem como da indicação do responsável.

Artigo 8º

(Regras a observar na divulgação ou interpretação de inquéritos)

1. Os responsáveis pela publicação, difusão pública ou interpretação técnica de dados recolhidos por inquéritos de opinião devem assegurar que os resultados apresentados sejam insusceptíveis de ser tomados como representativos de um universo mais abrangente que o das pessoas questionadas.

2. Para os efeitos do disposto no número anterior, a publicação ou difusão pública do inquérito de opinião deve ser acompanhada de advertência expressa e claramente visível ou audível de que tais resultados não permitem, cientificamente, generalizações, representando, apenas, a opinião dos inquiridos.

3. A divulgação dos dados recolhidos por inquéritos de opinião deve, caso a sua actualidade não resulte evidente, ser acompanhada da indicação das datas em que foram realizados os respectivos trabalhos de recolha de informação.

Artigo 9º **(Primeira divulgação de sondagem)**

A primeira divulgação pública de qualquer sondagem de opinião deve fazer-se até 15 dias a contar da data do depósito obrigatório a que se refere o artigo 5º.

Artigo 10º **(Divulgação de sondagens relativas a sufrágios)**

1. É proibida a publicação e a difusão bem como o comentário, a análise e a projecção de resultados de qualquer sondagem ou inquérito de opinião, directa ou indirectamente relacionados com actos eleitorais ou referendários abrangidos pelo disposto nos nºs 1, 2 e 4 do artigo 1º, desde o final da campanha relativa à realização do acto eleitoral ou referendário até ao encerramento das urnas em todo o País.

2. No dia anterior ao da realização de qualquer acto eleitoral ou referendário abrangido pelo disposto no nº 1 do artigo 1º apenas podem ser divulgadas as deliberações de rectificação aprovadas pela *Alta Autoridade para a Comunicação Social*.

3. Nos dois meses que antecedem a realização de qualquer acto eleitoral relacionado com os órgãos abrangidos pelo disposto no nº 1 do artigo 1º e da votação para referendo nacional, regional ou local, a primeira publicação ou difusão pública de sondagens de opinião deve ocorrer até 15 dias a contar da data em que terminaram os trabalhos de recolha de informação.

1 – Uma das inovações do presente diploma diz respeito ao encurtamento do prazo de proibição de publicação, difusão, comentário ou análise de sondagens e projecção de resultados de actos eleitorais ou referendários. Assim, essa proibição reduziu-se, dos 7 dias anteriormente exigidos, para o período que medeia entre o encerramento da campanha eleitoral – com o tempo dedicado à reflexão dos cidadãos – e o encerramento das assembleias de voto em todo o país.

Não obstante a alteração introduzida, fica uma vez mais em aberto o problema atinente à projecção de resultados, a manter-se a diferença horária entre o Continente e a Região Autónoma dos Açores.

Na verdade, parece pouco crível que os órgãos de comunicação social, nomeadamente as televisões e rádios, aguardem pelo encerramento das urnas naquela Região para difundirem em todo o país o resultado de projecções.

Nesse sentido, e na medida em que é tecnicamente possível proceder ao embargo das emissões para a referida Região Autónoma, a CNE, quando solicitada a pronunciar-se sobre esta matéria, propôs a seguinte redacção:

“1.-Nos...que antecedem o dia da eleição ou de votação para referendo nacional, regional ou local, e até ao encerramento das urnas, são proibidos a publicação, difusão, comentário ou análise de qualquer sondagem ou inquérito de opinião directa ou indirectamente relacionados com o acto eleitoral ou referendário.

2.-No dia da eleição ou de votação para referendo é proibida a divulgação de projecção de resultados no Continente até à hora legal de encerramento das urnas.

3.-Sempre que se verifiquem diferenças horárias a proibição mantêm-se apenas em relação à zona do País onde as urnas encerrem mais tarde”.

II – No âmbito da anterior lei e cabendo à CNE fiscalizar o cumprimento da proibição de publicação ou difusão de sondagens em períodos eleitorais (artºs 8º e 9º da Lei nº 31/91, de 20 de Julho) dúvidas se suscitaram sobre se a proibição do comentário ou análise de qualquer sondagem ou inquérito de opinião, directa ou indirectamente relacionados com um determinado acto eleitoral, respeitava apenas às sondagens e inquéritos de opinião que fossem executados nos sete dias anteriores à eleição ou se o seu âmbito temporal abrangia aquelas que haviam sido divulgadas até ao início do período de proibição.

Segundo a orientação perflhada pela CNE, o legislador quis evitar, não só a publicação ou difusão de sondagem ou inquérito de opinião feitos antes ou durante esse período – desde que o tenha sido para o acto eleitoral a que se reportam –, como também qualquer comentário ou análise de uma dessas sondagens ou inquéritos de opinião, por os entender perniciosos para a liberdade de escolha do cidadão, quando apresentados num período eleitoral que pode já não dar hipótese de contra-prova ou resposta (cfr. acta da sessão de 24.10.95).

III – Segundo o entendimento da CNE, de então, a prática da infracção em período proibido, sobretudo no dia da eleição, não desobrigava a entidade prevaricadora a efectuar o depósito da sondagem e respectiva ficha técnica junto da AACs. Esta questão está de certa forma ultrapassada, visto que a presente lei consagra as regras a observar na realização de sondagem em dia de acto eleitoral ou referendário.

IV – No decurso dos processos eleitorais, especialmente, no período proibido pela anterior lei para a publicação e difusão de sondagens, foi frequente a CNE confrontar-se com situações que afectavam as garantias e a liberdade de escolha do cidadão, valores que a lei procura acautelar.

Assim, e para melhor exemplificação, aqui se relata o teor de uma queixa dirigida à CNE, por altura do referendo nacional de 8 de Novembro, contra uma estação de rádio de âmbito local, por ter difundido, no período ora em análise, o resultado de uma sondagem respeitante àquele acto referendário.

Em sua defesa, a estação de rádio, entre outras razões veio aduzir que:

- de facto tinha realizado uma auscultação a diversas pessoas do concelho sem qualquer carácter científico ou rigor técnico;
- os resultados dessa auscultação foram apresentados durante um debate, no intuito de provocar comentários da parte dos intervenientes;
- no dia seguinte havia difundido no noticiário excertos do debate reproduzindo algumas das intervenções em que se comentava a referida auscultação.

Perante estes factos, emitiu a CNE a seguinte deliberação (cfr. Acta da sessão de 17.12.98):

...“A lei não proibe irrestritamente as auscultações à população. Um órgão de comunicação social pode sondar os cidadãos e posteriormente difundir os seus comentários (leia-se as frases, expressões proferidas e gravadas pelos auscultados). Porém, o tratamento matemático dessa auscultação e a transformação do mesmo em prováveis resultados eleitorais ou de referendo, excede os limites legais, e está sujeito a cominação.

A auscultação levada a cabo pela Rádio não deixa de ser um inquérito que procurou sondar o sentido da opinião dos cidadãos da comunidade em causa.

Ora, para o ouvinte (sujeito que a lei das sondagens pretende defender/prote-

ger) não foi perceptível se a auscultação teve ou não carácter científico: os resultados foram tomados como o sentido de opinião de comunidade respectiva.

Em conclusão, o carácter não técnico da auscultação não retira a natureza de sondagem à inquirição (e subsequente tratamento) levado a cabo pela Rádio.

Foi uma sondagem sem cientificidade, mas foi uma sondagem. Logo, é forçoso concluir que a difusão dos comentários que tiveram por objecto aqueles dados contrariam frontalmente a lei...”

Mesmo perante outras situações violadoras da lei, a jurisprudência emanada quer por Tribunais Superiores quer pelo Tribunal Constitucional respalda-se em idênticas considerações de fundo quanto à extrema sensibilidade desta matéria.

Veja-se a propósito o Acórdão do TC nº 178/99 publicado no DR II Série de 08.07.99, onde a dado passo se refere:

... “A não acontecer um tal controlo, seriam hipotisáveis situações em que, por motivos estranhos à fidedignidade da informação, fossem apresentados como resultados de uma sondagem ou de um inquérito à opinião pública determinados números que, minimamente, não foram suportados por essas sondagens ou inquéritos, o que, claramente, poderia conduzir a uma influenciação do eleitorado, com a consequente discriminação de algumas forças políticas concorrentes ao acto eleitoral.

A este propósito, cabe ter presente que a liberdade de escolha dos eleitores (cfr. artigo 50º, nº 3, da Constituição) é um dos principais valores ou bens jurídicos tidos por fundamentais no ordenamento constitucional português assente num

Estado de direito democrático baseado na soberania popular e que um regime legal tal como o instituído para a publicação e difusão de sondagens e inquéritos de opinião visa tutelar...”

... “Ao incluir a divulgação de resultados de sondagens nos seus programas ou edições, os órgãos de comunicação social devem estar em posição de garantir a transmissão de uma informação completa e imparcial...”

Artigo 11º

(Realização de sondagens ou inquéritos de opinião em dia de acto eleitoral ou referendário)

1. Na realização de sondagens ou inquéritos de opinião junto dos locais de voto em dia de acto eleitoral ou referendário não é permitida a inquirição de eleitores no interior das salas onde funcionam as assembleias de voto.

2. Nas proximidades dos locais de voto apenas é permitida a recolha de dados por entrevistadores devidamente credenciados, utilizando técnicas de inquirição que salvaguardem o segredo do voto, nomeadamente através da simulação do voto em urna e apenas após o exercício do direito de sufrágio.

Compete à CNE autorizar e credenciar os entrevistadores que pretendam desenvolver a sua actividade no dia de acto eleitoral ou referendário. Ver artº 16º da presente lei.

Artigo 12º

(Comunicação da sondagem aos interessados)

Sempre que a sondagem de opinião seja realizada para pessoas colectivas públicas ou sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos, as infor-

mações constantes da ficha técnica prevista no artigo 6º devem ser comunicadas aos órgãos, entidades ou candidaturas directamente envolvidos nos resultados apresentados.

Artigo 13º **(Queixas relativas a sondagens ou inquéritos de opinião)**

1. As queixas relativas a sondagens ou inquéritos de opinião publicamente divulgadas, que invoquem eventuais violações do disposto na presente lei, devem ser apresentadas, consoante os casos, à Alta Autoridade para a Comunicação Social ou à Comissão Nacional de Eleições.

2. Sem prejuízo do disposto no número seguinte, ocorrendo queixa relativa a publicação ou difusão de sondagens ou inquéritos de opinião previstos no nº 1 do artigo 1º, a *Alta Autoridade para a Comunicação Social* deve deliberar sobre a queixa no prazo máximo de oito dias após a sua recepção.

3. Durante os períodos de campanha eleitoral para os órgãos ou entidades abrangidos pelo disposto no nº 1 do artigo 1º ou para referendo nacional, regional ou local, a deliberação a que se refere o número anterior é obrigatoriamente proferida no prazo de quarenta e oito horas.

Ver anotação ao artº 3º.

Artigo 14º **(Dever de rectificação)**

1. O responsável pela publicação ou difusão de sondagem ou inquérito de opinião em violação das disposições da presente lei ou alterando o significado dos resultados obtidos constitui-se na obrigação de fazer publicar ou difundir, a suas expensas e no mesmo órgão de comunicação social, as rectificações objecto de deliberação da *Alta Autoridade para a Comunicação Social*.

2. Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a obrigação de rectificação da sondagem ou inquérito de opinião é cumprida:

a) No caso de publicação em órgão de comunicação social escrita, na edição seguinte à notificação da deliberação;

b) No caso de difusão através de estações de radiotelevisão ou radiodifusão, no dia imediato ao da recepção da notificação da deliberação;

c) No caso de divulgação pública por qualquer forma que não as previstas nas alíneas anteriores, no dia imediato ao da recepção da notificação da deliberação em órgão de comunicação social escrita cuja expansão coincida com a área geográfica envolvida no objecto da sondagem ou inquérito de opinião.

3. No caso de publicação ou a difusão de rectificação pelo mesmo órgão de comunicação social recair em período de campanha eleitoral ou referendária, o responsável pela publicação ou difusão inicial deve promover a rectificação, por sua conta, em edição electrónica e em órgão de comunicação social de expansão similar, no prazo máximo de três dias, mas antes do período em que a sua divulgação é proibida, nos termos do nº 1 do artigo 10º.

4. Nos casos previstos nas alíneas a) e b) do nº 2 e do número anterior, a publicação ou difusão deve ser efectuada, consoante os casos, em páginas ou espa-

ços e horários idênticos aos ocupados pelas sondagens ou inquéritos de opinião rectificadas, com nota de chamada, devidamente destacada, na primeira página da edição ou no início do programa emitido e indicação das circunstâncias que determinaram este procedimento.

Ver anotação ao artº 3º.

Artigo 15º **(Alta Autoridade para a Comunicação Social)**

1. Sem prejuízo do disposto no artigo seguinte, a entidade competente para verificar as condições de realização das sondagens e inquéritos de opinião e o rigor e a objectividade na divulgação pública dos seus resultados, nos termos definidos pela presente lei, é a *Alta Autoridade para a Comunicação Social*.

2. Para os efeitos do disposto no número anterior, incumbe à *Alta Autoridade para a Comunicação Social*:

a) Credenciar as entidades com capacidade para a realização de sondagens de opinião;

b) Adoptar normas técnicas de referência a observar na realização, publicação e difusão de sondagens e inquéritos de opinião, bem como na interpretação técnica dos respectivos resultados;

c) Emitir pareceres de carácter geral relacionados com a aplicação da presente lei em todo o território nacional;

d) Esclarecer as dúvidas que lhe sejam suscitadas por entidades responsáveis pela realização de sondagens e inquéritos de opinião;

e) Apreciar queixas apresentadas nos termos do artigo 13º;

f) Elaborar um relatório anual sobre o cumprimento do presente diploma, a enviar à Assembleia da República até 31 de Março do ano seguinte a que respeita;

g) Aplicar as coimas previstas no artigo 17º, com excepção da prevista na alínea g) do seu nº 1.

3. A *Alta Autoridade para a Comunicação Social* dispõe ainda da faculdade de determinar, junto das entidades responsáveis pela realização das sondagens e de outros inquéritos de opinião, a apresentação dos processos relativos à sondagem ou inquérito de opinião publicados ou difundidos ou de solicitar a essas entidades o fornecimento, no prazo máximo de quarenta e oito horas, de esclarecimentos ou documentação necessários à produção da sua deliberação.

Ver anotação ao artº 3º.

Artigo 16º **(Comissão Nacional de Eleições)**

Compete à Comissão Nacional de Eleições:

a) Autorizar a realização de sondagens em dia de acto eleitoral ou referendário, credenciar os entrevistadores indicados para esse efeito e fiscalizar o cumprimento do disposto no artigo 11º, bem como anular, por acto fundamentado, autorizações previamente concedidas;

b) Aplicar as coimas previstas na alínea g) do nº 1 do artigo seguinte.

I – Até à data, têm sido os seguintes, os requisitos exigidos pela CNE subjacentes à autorização da realização de sondagens em dia de acto eleitoral e/ou referendário, bem como a consequente credenciação dos entrevistadores:

- maioria;
- capacidade eleitoral activa, indicando-se, para o efeito, o respectivo número de inscrição no recenseamento; (cfr. alínea d) da Portaria nº 118/2001, de 23 de Fevereiro – V. em Legislação Complementar)
- escolaridade obrigatória ou comprovada experiência profissional na realização de estudos similares, sendo aceite como prova uma declaração assinada pelo próprio, sob compromisso de honra, ou uma declaração da empresa a certificar que o entrevistador preenche este requisito;
- cópia do BI e uma fotografia actualizada.

Mais deliberou a CNE que os pedidos de autorização e credenciação devem dar entrada nos serviços da Comissão até 5 dias antes do dia da eleição e que as empresas interessadas, naturalmente inscritas na ERCS, para além dos dados atrás referidos indicassem à CNE a identidade e as habilitações académicas e/ou de relevância profissional dos responsáveis pelas equipas de campo.

Tudo aponta para que se mantenham as condições atrás mencionadas, tanto mais que a portaria do governo (nº 118/2001) nem sequer cuidou desta matéria.

II – É de ressaltar, que desde sempre foi prática das empresas que se propunham realizar sondagem-de-boca-de-urna solicitar autorização à CNE para a levarem a efeito. Nessa altura, a Comissão não via inconveniente nessa recolha de dados, desde que satisfeitas as condições que se seguem:

- a) *Recolha de dados nas imediações das assembleias de voto, mas a distância tal que não perturbe o normal decorrer das operações de votação;*
- b) *Ninguém poder ser obrigado a revelar o sentido do seu voto;*
- c) *Garantia de que os eleitores contactados já exerceram efectivamente o direito de voto na sua assembleia eleitoral;*
- d) *Existência de especiais cuidados, quer quanto ao boletim de voto a utilizar na sondagem, quer quanto à identificação da urna para seu depósito, por forma a não existir possibilidade de confusão com a votação verdadeira, por parte do eleitor;*
- e) *Absoluto sigilo e anonimato das respostas;*
- f) *Os entrevistadores devem estar identificados de forma bem visível, com crachás da empresa ou outro meio semelhante.*

III – Segundo deliberação da CNE, tomada em 13.10.2000, já no âmbito da presente lei, aos entrevistadores não é permitido:

- a) *entrevistar os inquiridos antes de estes terem exercido o direito de sufrágio;*
- b) *entrevistar subsequentemente os mesmos inquiridos, excepto quando a sua anuência tenha sido previamente obtida;*
- c) *a inquirição de eleitores no interior dos edifícios onde funcionam as assembleias de voto;*
- d) *recusar a exibição da credencial perante os membros da Comissão Nacional de Eleições, os agentes de autoridade, os membros das mesas de voto ou os cidadãos a inquirir.*

Artigo 17º (Contra-ordenações)

1. É punido com coima de montante mínimo de 1 000 000\$ e máximo de 10 000 000\$, sendo o infractor pessoa singular, e com coima de montante mínimo de 5 000 000\$ e máximo de 50 000 000\$, sendo o infractor pessoa colectiva, sem prejuízo do disposto no nº 2:

a) Quem realizar sondagem de opinião publicada ou difundida em órgão de comunicação social ou nos termos do nº 4 do artigo 1º sem estar devidamente credenciado nos termos do artigo 3º;

b) Quem publicar ou difundir inquéritos de opinião ou informação recolhida através de televoto, apresentando-os como se tratando de sondagem de opinião;

c) Quem realizar sondagens de opinião em violação das regras previstas no artigo 4º;

d) Quem realizar sondagem de opinião publicada ou difundida em órgão de comunicação social ou nos termos do nº 4 do artigo 1º sem que tenha feito o depósito nos termos previstos nos artigos 5º e 6º;

e) Quem publicar ou difundir sondagens de opinião, bem como o seu comentário, interpretação ou análise, em violação do disposto nos artigos 7º, 9º e 10º;

f) Quem publicar ou difundir inquéritos de opinião em violação do disposto no artigo 8º;

g) Quem realizar sondagens ou inquéritos de opinião em violação do disposto no artigo 11º e na alínea a) do artigo anterior;

h) Quem, tendo realizado sondagem ou inquérito de opinião publicados ou difundidos, não faculte à *Alta Autoridade para a Comunicação Social* os documentos ou processos por ela solicitados no exercício das suas funções;

i) Quem não der cumprimento ao dever de rectificação previsto no artigo 14º ou de publicação ou difusão das decisões administrativas ou judiciais a que se refere o artigo seguinte.

2. Serão, porém, aplicáveis os montantes mínimos e máximos previstos no regime geral das contra-ordenações se superiores aos fixados no número anterior.

3. O produto das coimas reverte integralmente para os cofres do Estado.

4. A violação do disposto no nº 1 do artigo 10º será ainda cominada como crime de desobediência qualificada.

5. A negligência é punida.

Ver anotação ao artº 3º.

Artigo 18º (Publicação ou difusão das decisões administrativas ou judiciais)

A decisão irrecorrida que aplique coima prevista no artigo anterior ou a decisão judicial transitada em julgado relativa a recurso da mesma decisão, bem como da aplicação de pena relativa à prática do crime previsto no nº 4 do artigo anterior, é obrigatoriamente publicada ou difundida pela entidade sancionada nos termos previstos no artigo 14º.

Artigo 19º
(Norma transitória)

As entidades que tenham realizado sondagens de opinião publicadas ou difundidas em órgãos de comunicação social nos dois anos anteriores à entrada em vigor da presente lei, e que se proponham continuar a exercer esta actividade, devem, no prazo de 60 dias, credenciar-se junto da *Alta Autoridade para a Comunicação Social*, nos termos do nº 2 do artigo 3º.

Ver anotação ao artº 3º.

Artigo 20º
(Norma revogatória)

É revogada a Lei nº 31/91, de 20 de Julho.

Artigo 21º
(Entrada em vigor)

A presente lei entra em vigor 60 dias após a sua publicação.

Aprovada em 4 de Maio de 2000

O Presidente da Assembleia da República, António de Almeida Santos

Promulgada em 1 de Junho de 2000

Publique-se

O Presidente da República, Jorge Sampaio

Referendada em 8 de Junho de 2000

O Primeiro-Ministro, António Manuel de Oliveira Guterres



REGULAMENTO DA LEI DAS SONDAgens
(artº 3º da Lei 10/2000)

Portaria 118/2001
23 Fevereiro

Em cumprimento do disposto no nº 5 do artigo 3º da Lei nº 10/2000, de 21 de Junho:

Manda o Governo, pelos Secretários de Estado da Comunicação Social e Adjunto do Ministro da Administração Interna, o seguinte:

1º - As sondagens de opinião a que se refere o artigo 1º da Lei nº 10/2000, de 21 de Junho, só podem ser realizadas por entidades devidamente credenciadas para o efeito.

2º - A actividade a que se refere o número anterior pode ser exercida por pessoas colectivas que reúnam cumulativamente os seguintes requisitos:

- a) Tenham como objecto social a realização de inquéritos ou estudos de opinião;
- b) Tenham um capital social mínimo de 5000 contos, tratando-se de sociedades comerciais, ou dois anos de exercício efectivo da actividade, nos restantes casos;
- c) Possuam um quadro mínimo permanente de três técnicos qualificados para a realização de sondagens de opinião;
- d) Recorram unicamente a indivíduos com capacidade eleitoral activa na recolha de dados junto da população.

A alínea b) foi alterada pela Portaria nº 731/2001, de 17 de Julho

3º - Os interessados devem juntar ao requerimento de autorização para o exercício da actividade os seguintes elementos:

- a) Denominação, sede e demais elementos identificativos da entidade candidata;
- b) Cópia autenticada do respectivo acto constitutivo;
- c) Identificação da estrutura e meios humanos afectos à área das sondagens, bem como do seu responsável técnico;
- d) Documentos curriculares do responsável e do pessoal técnico, demonstrativos da experiência e capacidade exigíveis para a realização dos trabalhos a executar e, tratando-se de entidades sem fins lucrativos, documentos que comprovem a realização de inquéritos ou estudos de opinião nos dois anos anteriores ao pedido;
- e) Descrição pormenorizada das técnicas de recolha e tratamento de dados a utilizar, bem como dos princípios éticos pelos quais se pautará o exercício da sua actividade, tendo como referência mínima os códigos de conduta adoptados pela Associação Europeia para os Estudos de Opinião e de Marketing (ESOMAR).

A alínea d) foi alterada pela Portaria nº 731/2001, de 17 de Julho

4º - Compete à *Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACCS)* apreciar os pedidos de credenciação, tendo como base a avaliação dos elementos referidos nos números anteriores, e decidir, nos 20 dias úteis posteriores à recepção, sobre a sua procedência ou renovação.

As atribuições cometidas à Alta Autoridade para a Comunicação Social passaram a reportar-se à Entidade Reguladora para a Comunicação Social, criada no âmbito da Lei nº 53/2005, de 8 de Novembro.

5º - As credenciais são válidas pelo período de três anos, devendo os interessados requerer, nos 60 dias anteriores à data da caducidade, a sua renovação, para o que deverão apresentar o relatório da actividade desenvolvida durante o período da vigência da respectiva credencial.

6º - A transferência de titularidade e a mudança do responsável técnico da entidade credenciada devem ser comunicadas, no prazo de 30 dias a contar da sua ocorrência, à AACCS, para aprovação.

Ver nota ao ponto nº 4.

7º - A credenciação caduca se, pelo período de dois anos consecutivos, a entidade em causa não for responsável pela realização de qualquer sondagem de opinião, regularmente depositada junto da AACCS.

8º - Compete à AACCS organizar e manter actualizado um registo de entidades credenciadas para a realização das sondagens de opinião a que se refere a presente portaria.

Ver nota ao ponto nº 4.

9º - O modelo das credenciais é definido pela AACCS.

Ver nota ao ponto nº 4.

Em 6 de Fevereiro de 2001.

O Secretário de Estado da Comunicação Social, Alberto Arons Braga de Carvalho.

O Secretário de Estado da Administração Interna, Rui Carlos Pereira.

Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais

Lei nº 19/2003

20 Junho⁵³ ⁵⁴

(Texto Integral)

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, para valer como lei geral da República, o seguinte:

CAPÍTULO I Disposição geral

Artigo 1.º (Objecto e âmbito)

A presente lei regula o regime aplicável aos recursos financeiros dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

CAPÍTULO II Financiamento dos partidos políticos

Artigo 2.º (Fontes de financiamento)

As fontes de financiamento da actividade dos partidos políticos compreendem as suas receitas próprias e outras provenientes de financiamento privado e de subvenções públicas.

Artigo 3.º (Receitas próprias)

1 - Constituem receitas próprias dos partidos políticos:

a) As quotas e outras contribuições dos seus filiados;

⁵³ *O presente diploma legal veio substituir a Lei nº 56/98, de 18 de Agosto, apresentando como aspectos inovadores o banimento, nas receitas dos partidos, de donativos anónimos por parte de pessoas singulares, o facto de a fiscalização quer das contas anuais dos partidos políticos quer das contas de campanha ficar concentrada numa única entidade – O Tribunal Constitucional – e, ainda, o aspecto sancionatório, que prevê, face a determinadas actuações, procedimento criminal.*

Ver Lei Orgânica nº 2/2005, 10 de Janeiro sobre a Entidade das Contas

⁵⁴ *A apreciação das contas relativas à campanha referendária é da incumbência da CNE. V. anotações aos artigos 71º e segs da LORR*

- b) As contribuições de representantes eleitos em listas apresentadas por cada partido ou por este apoiadas;
 - c) As subvenções públicas, nos termos da lei;
 - d) O produto de actividades de angariação de fundos por eles desenvolvidas;
 - e) Os rendimentos provenientes do seu património, designadamente aplicações financeiras;
 - f) O produto de empréstimos, nos termos das regras gerais da actividade dos mercados financeiros;
 - g) O produto de heranças ou legados;
 - h) Os donativos de pessoas singulares, nos termos do artigo 7.º.
- 2 - As receitas referidas no número anterior, quando em numerário, são obrigatoriamente tituladas por meio de cheque ou por outro meio bancário que permita a identificação do montante e da sua origem e depositadas em contas bancárias exclusivamente destinadas a esse efeito, nas quais apenas podem ser efectuados depósitos que tenham essa origem.
- 3 - Exceptuam-se do disposto no número anterior os montantes de valor inferior a 25% do salário mínimo mensal nacional e desde que, no período de um ano, não ultrapassem 50 salários mínimos mensais nacionais, sem prejuízo do disposto no artigo 12.º.
- 4 - São permitidas as contribuições em espécie, bem como a cedência de bens a título de empréstimo, as quais são consideradas pelo seu valor corrente de mercado e obrigatoriamente discriminadas na lista a que se refere a alínea b) do n.º 7 do artigo 12.º.

Artigo 4.º **(Financiamento público)**

Os recursos de financiamento público para a realização dos fins próprios dos partidos são:

- a) As subvenções para financiamento dos partidos políticos;
- b) As subvenções para as campanhas eleitorais;
- c) Outras legalmente previstas.

Artigo 5.º **(Subvenção pública para financiamento dos partidos políticos)**

1 - A cada partido que haja concorrido a acto eleitoral, ainda que em coligação, e que obtenha representação na Assembleia da República é concedida, nos termos dos números seguintes, uma subvenção anual, desde que a requeira ao Presidente da Assembleia da República.

2 - A subvenção consiste numa quantia em dinheiro equivalente à fracção 1/135 do salário mínimo mensal nacional por cada voto obtido na mais recente eleição de deputados à Assembleia da República.

3 - Nos casos de coligação eleitoral, a subvenção devida a cada um dos partidos nela integrados é igual à subvenção que, nos termos do número anterior, corresponder à respectiva coligação eleitoral, distribuída proporcionalmente em função dos deputados eleitos por cada partido, salvo disposição expressa em sentido distinto constante de acordo da coligação.

4 - A subvenção é paga em duodécimos, por conta de dotações especiais para esse efeito inscritas no orçamento da Assembleia da República.

5 - A subvenção prevista nos números anteriores é também concedida aos partidos que, tendo concorrido à eleição para a Assembleia da República e não tendo conseguido representação parlamentar, obtenham um número de votos superior a 50 000, desde que a requirem ao Presidente da Assembleia da República.

Artigo 6.º **(Angariação de fundos)**

As receitas de angariação de fundos não podem exceder anualmente, por partido, 1500 salários mínimos mensais nacionais e são obrigatoriamente registadas nos termos do n.º 7 do artigo 12.º

Artigo 7.º **(Regime dos donativos singulares)**

1 - Os donativos de natureza pecuniária feitos por pessoas singulares identificadas estão sujeitos ao limite anual de 25 salários mínimos mensais nacionais por doador e são obrigatoriamente titulados por cheque ou transferência bancária.

2 - Os donativos de natureza pecuniária são obrigatoriamente depositados em contas bancárias exclusivamente destinadas a esse efeito e nas quais só podem ser efectuados depósitos que tenham esta origem.

3 - Sem prejuízo dos actos e contributos pessoais próprios da actividade militante, os donativos em espécie, bem como os bens cedidos a título de empréstimo, são considerados, para efeitos do limite previsto no n.º 1, pelo seu valor corrente no mercado e serão discriminados na lista a que se refere a alínea b) do n.º 3 do artigo 12.º

4 - Consideram-se donativos e obedecem ao regime estabelecido no n.º 1 as aquisições de bens a partidos políticos por montante manifestamente superior ao respectivo valor de mercado.

Artigo 8.º **(Financiamentos proibidos)**

1 - Os partidos políticos não podem receber donativos anónimos nem receber donativos ou empréstimos de natureza pecuniária ou em espécie de pessoas colectivas nacionais ou estrangeiras, com excepção do disposto no número seguinte.

2 - Os partidos políticos podem contrair empréstimos junto de instituições de crédito e sociedades financeiras nas condições previstas na alínea f) do n.º 1 do artigo 3.º

3 - É designadamente vedado aos partidos políticos:

- a) Adquirir bens ou serviços a preços inferiores aos praticados no mercado;
- b) Receber pagamentos de bens ou serviços por si prestados por preços manifestamente superiores ao respectivo valor de mercado;
- c) Receber ou aceitar quaisquer contribuições ou donativos indirectos que se traduzam no pagamento por terceiros de despesas que àqueles aproveitem.

Artigo 9.º **(Despesas dos partidos políticos)**

1 - O pagamento de qualquer despesa dos partidos políticos é obrigatoriamente efectuado por meio de cheque ou por outro meio bancário que permita a identificação do montante e a entidade destinatária do pagamento, devendo os partidos proceder às necessárias reconciliações bancárias, nos termos do artigo 12.º

2 - Exceptuam-se do disposto no número anterior os pagamentos de valor inferior a um salário mínimo mensal nacional e desde que, no período de um ano, não ultrapassem 2% da subvenção estatal anual, sem prejuízo do disposto no artigo 12.º

Artigo 10.º **(Benefícios)**

1 - Os partidos não estão sujeitos a IRC e beneficiam ainda, para além do previsto em lei especial, de isenção dos seguintes impostos:

- a) Imposto do selo;
- b) Imposto sobre sucessões e doações;
- c) Imposto municipal de sisa pela aquisição de imóveis destinados à sua actividade própria e pelas transmissões resultantes de fusão ou cisão;
- d) Contribuição autárquica sobre o valor tributável dos imóveis ou de parte de imóveis de sua propriedade e destinados à sua actividade;
- e) Demais impostos sobre o património previstos no n.º 3 do artigo 104.º da Constituição;
- f) Imposto automóvel nos veículos que adquiram para a sua actividade;
- g) Imposto sobre o valor acrescentado na aquisição e transmissão de bens e serviços que visem difundir a sua mensagem política ou identidade própria, através de quaisquer suportes, impressos, audio-visuais ou multimédia, incluindo os usados como material de propaganda e meios de comunicação e transporte, sendo a isenção efectuada através do exercício do direito à restituição do imposto;
- h) Imposto sobre o valor acrescentado nas transmissões de bens e serviços em iniciativas especiais de angariação de fundos em seu proveito exclusivo, desde que esta isenção não provoque distorções de concorrência.

2 - Haverá lugar à tributação dos actos previstos nas alíneas c) e d) se cessar a afectação do bem a fins partidários.

3 - Os partidos beneficiam de isenção de taxas de justiça e de custas judiciais.

Artigo 11.º **(Suspensão de benefícios)**

1 - Os benefícios previstos no artigo anterior são suspensos nas seguintes situações:

- a) Se o partido se abster de concorrer às eleições gerais;
- b) Se as listas de candidatos apresentados pelo partido nessas eleições obtiverem um número de votos inferior a 50000 votos, excepto se obtiver representação parlamentar;
- c) Se o partido não cumprir a obrigação de apresentação de contas, nos termos da presente lei.

2 - A suspensão do número anterior cessa quando se alterarem as situações nele previstas.

Artigo 12.º **(Regime contabilístico)**

1 - Os partidos políticos devem possuir contabilidade organizada, de modo que seja possível conhecer a sua situação financeira e patrimonial e verificar o cumprimento das obrigações previstas na presente lei.

2 - A organização contabilística dos partidos rege-se pelos princípios aplicáveis ao Plano Oficial de Contas, com as devidas adaptações.

3 - São requisitos especiais do regime contabilístico próprio:

a) O inventário anual do património do partido quanto a bens imóveis sujeitos a registo;

b) A discriminação das receitas, que inclui:

As previstas em cada uma das alíneas do artigo 3.º;

As previstas em cada uma das alíneas do artigo 4.º;

c) A discriminação das despesas, que inclui:

As despesas com o pessoal;

As despesas com aquisição de bens e serviços;

As contribuições para campanhas eleitorais;

Os encargos financeiros com empréstimos;

Outras despesas com a actividade própria do partido;

d) A discriminação das operações de capital referente a:

Créditos;

Investimentos;

Devedores e credores.

4 - As contas nacionais dos partidos deverão incluir, em anexo, as contas das suas estruturas regionais, distritais ou autónomas, de forma a permitir o apuramento da totalidade das suas receitas e despesas, podendo, em alternativa, apresentar contas consolidadas.

5 - Para efeito do número anterior, a definição da responsabilidade pessoal pelo cumprimento das obrigações fixadas na presente lei entre dirigentes daquelas estruturas e responsáveis nacionais do partido é fixada pelos estatutos respectivos.

6 - A contabilidade das receitas e despesas eleitorais rege-se pelas disposições constantes do capítulo III.

7 - Constam de listas próprias discriminadas e anexas à contabilidade dos partidos:

a) Os extractos bancários de movimentos das contas e os extractos de conta de cartão de crédito;

b) As receitas decorrentes do produto da actividade de angariação de fundos, com identificação do tipo de actividade e data de realização;

c) O património imobiliário dos partidos, sem prejuízo do disposto na alínea a) do n.º 3.

Artigo 13.º **(Fiscalização interna)**

1 - Os estatutos dos partidos políticos devem prever órgãos de fiscalização e

controlo interno das contas da sua actividade, bem como das contas relativas às campanhas eleitorais em que participem, por forma a assegurarem o cumprimento do disposto na presente lei e nas leis eleitorais a que respeitem.

2 - Os responsáveis das estruturas descentralizadas dos partidos políticos estão obrigados a prestar informação regular das suas contas aos responsáveis nacionais, bem como a acatar as respectivas instruções, para efeito do cumprimento da presente lei, sob pena de responsabilização pelos danos causados.

Artigo 14.º (Contas)

As receitas e despesas dos partidos políticos são discriminadas em contas anuais, que obedecem aos critérios definidos no artigo 12.º

CAPÍTULO III Financiamento das campanhas eleitorais

Artigo 15.º (Regime e tratamento de receitas e de despesas)

1 - As receitas e despesas da campanha eleitoral constam de contas próprias restritas à respectiva campanha e obedecem ao regime do artigo 12.º

2 - Nas campanhas eleitorais para os órgãos das autarquias locais, a conta tem base municipal, sem prejuízo da existência de conta respeitante às despesas comuns e centrais.

3 - Às contas previstas nos números anteriores correspondem contas bancárias especificamente constituídas para o efeito, onde são depositadas as respectivas receitas e movimentadas todas as despesas relativas à campanha.

4 - Até ao 5.º dia posterior à publicação do decreto que marca a data das eleições, os candidatos, partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores apresentam ao Tribunal Constitucional o seu orçamento de campanha, em conformidade com as disposições da presente lei.

5 - Os orçamentos de campanha são disponibilizados no sítio oficial do Tribunal Constitucional na Internet a partir do dia seguinte ao da sua apresentação.

Ver anotações ao artº 74º da LORR

Artigo 16.º (Receitas de campanha)

1 - As actividades da campanha eleitoral só podem ser financiadas por:

- a) Subvenção estatal;
- b) Contribuição de partidos políticos que apresentem ou apoiem candidaturas às eleições para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu, para as Assembleias Legislativas Regionais e para as autarquias locais, bem como para Presidente da República;
- c) Donativos de pessoas singulares apoiantes das candidaturas à eleição para Presidente da República e apoiantes dos grupos de cidadãos eleitores dos órgãos das autarquias locais;

- d) Produto de actividades de angariação de fundos para a campanha eleitoral.
- 2 - As contribuições dos partidos políticos são certificadas por documentos emitidos pelos órgãos competentes, com identificação daqueles que os prestou.
- 3 - Os donativos previstos nas alíneas c) e d) do n.º 1 podem ser obtidos mediante o recurso a angariação de fundos, estando sujeitos ao limite de 60 salários mínimos mensais nacionais por doador, e são obrigatoriamente titulados por cheque ou por outro meio bancário que permita a identificação do montante e da sua origem.

Ver nota V ao artº 71º.

Artigo 17.º **(Subvenção pública para as campanhas eleitorais)**

1 - Os partidos políticos que apresentem candidaturas às eleições para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu, para as Assembleias Legislativas Regionais e para as autarquias locais, bem como os grupos de cidadãos eleitores dos órgãos das autarquias locais e os candidatos às eleições para Presidente da República, têm direito a uma subvenção estatal para a cobertura das despesas das campanhas eleitorais, nos termos previstos nos números seguintes.

2 - Têm direito à subvenção os partidos que concorram ao Parlamento Europeu ou, no mínimo, a 51% dos lugares sujeitos a sufrágio para a Assembleia da República ou para as Assembleias Legislativas Regionais e que obtenham representação, bem como os candidatos à Presidência da República que obtenham pelo menos 5% dos votos.

3 - Em eleições para as autarquias locais, têm direito à subvenção os partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores que concorram simultaneamente aos dois órgãos municipais e obtenham representação de pelo menos um elemento directamente eleito ou, no mínimo, 2% dos votos em cada sufrágio.

4 - A subvenção é de valor total equivalente a 20000, 10000 e 4000 salários mínimos mensais nacionais, valendo o 1.º montante para as eleições para a Assembleia da República, o 2.º para as eleições para a Presidência da República e para o Parlamento Europeu e o 3.º para as eleições para as Assembleias Legislativas Regionais.

5 - Nas eleições para as autarquias locais, a subvenção é de valor total equivalente a 150% do limite de despesas admitidas para o município, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 20.º

6 - A subvenção é solicitada ao Presidente da Assembleia da República nos 15 dias posteriores à declaração oficial dos resultados eleitorais, devendo, em eleições autárquicas, os mandatários identificar o município ou os municípios a que o respectivo grupo de cidadãos eleitores, partido ou coligação apresentou candidatura.

7 - Caso a subvenção não seja paga no prazo de 90 dias a contar da entrega do requerimento previsto no número anterior, vencerá juros de mora à taxa legal aplicável às dívidas do Estado.

Conforme o prescrito no artº 71º da LORR os partidos políticos, coligações e

os grupos de cidadãos eleitores não têm direito a uma subvenção estatal para a realização das campanhas.

Artigo 18.º
(Repartição da subvenção)

1 - A repartição da subvenção é feita nos seguintes termos: 20% são igualmente distribuídos pelos partidos e candidatos que preencham os requisitos do n.º 2 do artigo anterior e os restantes 80% são distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos.

2 - Nas eleições para as Assembleias Legislativas Regionais, a subvenção é dividida entre as duas Regiões Autónomas em função do número de deputados das Assembleias respectivas e, no seio de cada Região Autónoma, nos termos do número anterior.

3 - Nas eleições para as autarquias locais, a repartição da subvenção é feita nos seguintes termos: 25% são igualmente distribuídos pelos partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores que preencham os requisitos do n.º 3 do artigo anterior e os restantes 75% são distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos para a assembleia municipal.

4 - A subvenção não pode, em qualquer caso, ultrapassar o valor das despesas orçamentadas e efectivamente realizadas, deduzido do montante contabilizado como proveniente de acções de angariação de fundos.

5 - O excedente resultante da aplicação do disposto no número anterior é repartido proporcionalmente pelas candidaturas em que aquela situação não ocorra.

Ver nota ao artigo anterior.

Artigo 19.º
(Despesas de campanha eleitoral)

1 - Consideram-se despesas de campanha eleitoral as efectuadas pelas candidaturas, com intuito ou benefício eleitoral, dentro dos seis meses imediatamente anteriores à data do acto eleitoral respectivo.

2 - As despesas de campanha eleitoral são discriminadas por categorias, com a junção de documento certificativo em relação a cada acto de despesa.

3 - O pagamento das despesas de campanha faz-se, obrigatoriamente, por instrumento bancário, nos termos do artigo 9.º, com excepção das despesas de montante inferior a um salário mínimo mensal nacional e desde que, durante esse período, estas não ultrapassem o valor global de 2% dos limites fixados para as despesas de campanha.

Ver artº 72º da LORR e suas anotações.

Artigo 20.º
(Limite das despesas de campanha eleitoral)

1 - O limite máximo admissível de despesas realizadas em cada campanha eleitoral, nacional ou regional, é fixado nos seguintes valores:

a) 10 000 salários mínimos mensais nacionais na campanha eleitoral para Presidente da República, acrescidos de 2500 salários mínimos mensais nacionais no caso de concorrer a segunda volta;

b) 60 salários mínimos mensais nacionais por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para a Assembleia da República;

c) 100 salários mínimos mensais nacionais por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para as Assembleias Legislativas Regionais;

d) 300 salários mínimos mensais nacionais por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para o Parlamento Europeu.

2 - O limite máximo admissível de despesas realizadas nas campanhas eleitorais para as autarquias locais é fixado nos seguintes valores:

a) 1350 salários mínimos mensais nacionais em Lisboa e Porto;

b) 900 salários mínimos mensais nacionais nos municípios com 100 000 ou mais eleitores;

c) 450 salários mínimos mensais nacionais nos municípios com mais de 50 000 e menos de 100 000 eleitores;

d) 300 salários mínimos mensais nacionais nos municípios com mais de 10 000 e até 50 000 eleitores;

e) 150 salários mínimos mensais nacionais nos municípios com 10 000 ou menos eleitores.

3 - No caso de candidaturas apresentadas apenas a assembleias de freguesia, o limite máximo admissível de despesas é de 1/3 do salário mínimo mensal nacional por cada candidato.

4 - Os limites previstos nos números anteriores aplicam-se aos partidos políticos, coligações ou grupos de cidadãos eleitores proponentes, de acordo com o determinado em cada lei eleitoral.

5 - Para determinação dos valores referenciados no n.º 1, devem os partidos políticos ou coligações declarar ao Tribunal Constitucional o número de candidatos apresentados relativamente a cada acto eleitoral.

Artigo 21.º (Mandatários financeiros)

1 - Por cada conta de campanha é constituído um mandatário financeiro, a quem cabe, no respectivo âmbito, a aceitação dos donativos previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 16.º, o depósito de todas as receitas e a autorização e controlo das despesas da campanha.

2 - O mandatário financeiro nacional pode designar mandatário financeiro de âmbito local, o qual será responsável pelos actos e omissões que no respectivo âmbito lhe sejam imputáveis no cumprimento do disposto na presente lei.

3 - A faculdade prevista no número anterior é obrigatoriamente concretizada nos casos em que aos órgãos das autarquias locais se apresentem candidaturas de grupos de cidadãos eleitores.

4 - No prazo de 30 dias após o termo do prazo de entrega de listas ou candidatura a qualquer acto eleitoral, o partido, a coligação ou o candidato a Presidente da República promove a publicação, em dois jornais de circulação nacional, da lista completa dos mandatários financeiros nacionais, devendo, em eleições autárquicas, o partido, a coligação ou o grupo de cidadãos eleitores publicar em jornal de circulação local a identificação do respectivo mandatário financeiro.

Artigo 22.º
(Responsabilidade pelas contas)

1 - Os mandatários financeiros são responsáveis pela elaboração e apresentação das respectivas contas de campanha.

2 - Os candidatos a Presidente da República, os partidos políticos ou coligações, os primeiros candidatos de cada lista ou o primeiro proponente de cada grupo de cidadãos eleitores candidatos a qualquer acto eleitoral, consoante os casos, são subsidiariamente responsáveis com os mandatários financeiros.

Ver artº 73º da LORR.

CAPÍTULO IV
Apreciação e fiscalização

Artigo 23.º
(Apreciação pelo Tribunal Constitucional)

1 - As contas anuais dos partidos políticos e as contas das campanhas eleitorais são apreciadas pelo Tribunal Constitucional, que se pronuncia sobre a sua regularidade e legalidade.

2 - Os acórdãos proferidos pelo Tribunal Constitucional sobre as contas referidas no número anterior, bem como as respectivas contas, com as receitas e as despesas devidamente discriminadas, são publicados gratuitamente na 2.ª série do *Diário da República* e disponibilizados no sítio oficial do Tribunal Constitucional na Internet.

3 - Para os efeitos previstos neste artigo, o Tribunal Constitucional pode requisitar ou destacar técnicos qualificados de quaisquer serviços públicos ou recorrer, mediante contrato, aos serviços de empresas de auditoria ou a revisores oficiais de contas para a realização de peritagens ou auditorias.

4 - Os contratos referidos no número anterior podem ser celebrados por ajuste directo e a sua eficácia depende unicamente da respectiva aprovação pelo Tribunal.

5 - Sem prejuízo do disposto no n.º 3, o Tribunal Constitucional poderá, ainda, vir a ser dotado dos meios técnicos e recursos humanos próprios necessários para exercer as funções que lhe são cometidas.

Artigo 24.º
(Entidade das Contas e Financiamentos Políticos)

1 - A Entidade das Contas e Financiamentos Políticos é um órgão independente que funciona junto do Tribunal Constitucional e tem como funções coadjuv-lo tecnicamente na apreciação e fiscalização das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

2 - No âmbito das funções referidas no número anterior, a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos é responsável pela instrução dos processos que o Tribunal Constitucional aprecia, bem como pela fiscalização da correspondência entre os gastos declarados e as despesas efectivamente realizadas.

3 - A Entidade das Contas e Financiamentos Políticos exerce a sua competência relativamente aos partidos políticos e às campanhas eleitorais para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu, para as Assembleias Legislativas Regionais, para as autarquias locais e para Presidente da República.

4 - A Entidade das Contas e Financiamentos Políticos pode realizar a qualquer momento, por sua iniciativa ou a solicitação do Tribunal Constitucional, inspeções e auditorias de qualquer tipo ou natureza a determinados actos, procedimentos e aspectos da gestão financeira quer das contas dos partidos políticos quer das campanhas eleitorais.

5 - Até ao dia de publicação do decreto que marca a data das eleições, deve a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, após consulta de mercado, publicar uma lista indicativa do valor dos principais meios de campanha, designadamente publicações, painéis publicitários e meios necessários à realização de comícios.

6 - A lista do número anterior é disponibilizada no sítio oficial do Tribunal Constitucional na Internet no dia seguinte à sua apresentação e serve de meio auxiliar nas acções de fiscalização.

7 - A Entidade das Contas e Financiamentos Políticos pode solicitar a quaisquer entidades, públicas ou privadas, as informações e a cooperação necessárias.

8 - A lei define o mandato e o estatuto dos membros da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos e estabelece as regras relativas à sede, à organização e ao seu funcionamento.

Artigo 25.º **(Composição da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos)**

1 - A Entidade das Contas e Financiamentos Políticos é composta por um presidente e dois vogais, designados pelo Tribunal Constitucional, dos quais pelo menos um deverá ser revisor oficial de contas.

2 - A Entidade das Contas e Financiamentos Políticos pode requisitar ou destacar técnicos qualificados de quaisquer serviços públicos ou recorrer, mediante contrato, aos serviços de peritos ou técnicos qualificados exteriores à Administração Pública, a pessoas de reconhecida experiência e conhecimentos em matéria de actividade partidária e campanhas eleitorais, a empresas de auditoria ou a revisores oficiais de contas.

3 - Os contratos referidos no número anterior podem ser celebrados por ajuste directo e a sua eficácia depende unicamente da respectiva aprovação pelo Tribunal Constitucional.

Artigo 26.º **(Apreciação das contas anuais dos partidos políticos)**

1 - Até ao fim do mês de Maio, os partidos enviam ao Tribunal Constitucional, para apreciação, as contas relativas ao ano anterior.

2 - O Tribunal Constitucional pronuncia-se sobre a regularidade e a legalidade das contas referidas no artigo 14.º no prazo máximo de seis meses a contar do dia da sua recepção, podendo para o efeito requerer esclarecimentos aos partidos políticos, caso em que o prazo se interrompe até à recepção dos esclarecimentos referidos.

Artigo 27.º
(Apreciação das contas das campanhas eleitorais)

1 - No prazo máximo de 90 dias a partir da data da proclamação oficial dos resultados, cada candidatura presta ao Tribunal Constitucional as contas discriminadas da sua campanha eleitoral, nos termos da presente lei.

2 - No domínio das eleições autárquicas, cada partido ou coligação, se concorrer a várias autarquias, apresentará contas discriminadas como se de uma só candidatura nacional se tratasse, sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 15.º

3 - As despesas efectuadas com as candidaturas e campanhas eleitorais de coligações de partidos que concorram aos órgãos autárquicos de um ou mais municípios podem ser imputadas nas contas globais a prestar pelos partidos que as constituam ou pelas coligações de âmbito nacional em que estes se integram, de acordo com a proporção dos respectivos candidatos.

4 - O Tribunal Constitucional aprecia, no prazo de 90 dias, a legalidade das receitas e despesas e a regularidade das contas referidas no número anterior.

5 - O Tribunal Constitucional pode, nas eleições autárquicas, notificar as candidaturas para que, no prazo máximo de 90 dias, lhe seja apresentada conta de âmbito local.

6 - O Tribunal Constitucional, quando verificar qualquer irregularidade nas contas, deverá notificar a candidatura para apresentar, no prazo de 15 dias, as contas devidamente regularizadas.

Ver artº 75º da LORR.

Artigo 28.º
(Sanções)

1 - Sem prejuízo da responsabilidade civil ou penal a que nos termos gerais de direito haja lugar, os infractores das regras respeitantes ao financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais previstas nos capítulos II e III ficam sujeitos às sanções previstas nos números e artigos seguintes.

2 - Os dirigentes dos partidos políticos, as pessoas singulares e os administradores de pessoas colectivas que pessoalmente participem na atribuição e obtenção de financiamento proibidos são punidos com pena de prisão de 1 a 3 anos.

3 - Os mandatários financeiros, os candidatos às eleições presidenciais ou os primeiros proponentes de grupos de cidadãos eleitores que não observem na campanha eleitoral os limites estabelecidos no artigo 20.º ou que obtenham para a campanha eleitoral receitas proibidas ou por formas não previstas na presente lei são punidos com pena de prisão de 1 a 3 anos.

4 - Em iguais penas incorrem os dirigentes de partidos políticos, as pessoas singulares e os administradores de pessoas colectivas que pessoalmente participem nas infracções previstas no número anterior.

5 - O procedimento criminal depende de queixa da entidade prevista no artigo 24.º

A Lei Orgânica do regime do referendo consagra sanções específicas para o ilícito decorrente das contas da campanha referendária – artºs 237º a 239º da LORR -, cabendo à CNE a aplicação de coimas, com recurso para o STJ.

Artigo 29.º
(Não cumprimento das obrigações impostas ao financiamento)

1 - Os partidos políticos que não cumprirem as obrigações impostas no capítulo II são punidos com coima mínima no valor de 10 salários mínimos mensais nacionais e máxima no valor de 400 salários mínimos mensais nacionais, para além da perda a favor do Estado dos valores ilegalmente recebidos.

2 - Os dirigentes dos partidos políticos que pessoalmente participem na infracção prevista no número anterior são punidos com coima mínima no valor de 5 salários mínimos mensais nacionais e máxima no valor de 200 salários mínimos mensais nacionais.

3 - As pessoas singulares que violem o disposto nos artigos 4.º e 5.º são punidas com coima mínima no valor de 5 salários mínimos mensais nacionais e máxima no valor de 200 salários mínimos mensais nacionais.

4 - As pessoas colectivas que violem o disposto quanto ao capítulo II são punidas com coima mínima equivalente ao dobro do montante do donativo proibido e máxima equivalente ao quádruplo desse montante.

5 - Os administradores das pessoas colectivas que pessoalmente participem na infracção prevista no número anterior são punidos com coima mínima no valor de 5 salários mínimos mensais nacionais e máxima no valor de 200 salários mínimos mensais nacionais.

6 - A não apresentação das contas no prazo previsto no n.º 1 do artigo 26.º determina a suspensão do pagamento da subvenção estatal a que o partido tem direito até à data da referida apresentação.

V. nota ao artº 28º da presente lei.

Artigo 30.º
(Percepção de receitas ou realização de despesas ilícitas)

1 - Os partidos políticos que obtenham receitas para a campanha eleitoral por formas não consentidas pela presente lei ou não observem os limites previstos no artigo 20.º são punidos com coima mínima no valor de 20 salários mínimos mensais nacionais e máxima no valor de 400 salários mínimos mensais nacionais e à perda a favor do Estado dos valores ilegalmente recebidos.

2 - As pessoas singulares que violem o disposto no artigo 16.º são punidas com coima mínima no valor de 10 salários mínimos mensais nacionais e máxima no valor de 50 salários mínimos mensais nacionais.

3 - As pessoas colectivas que violem o disposto no artigo 16.º são punidas com coima mínima equivalente ao triplo do montante do donativo proibido e máxima equivalente ao sêxtuplo desse montante.

4 - Os administradores das pessoas colectivas que pessoalmente participem na infracção prevista no número anterior são punidos com coima mínima no valor de 10 salários mínimos nacionais e máxima no valor de 200 salários mínimos mensais nacionais.

V. nota ao artº 28º da presente lei.

Artigo 31.º
(Não discriminação de receitas e de despesas)

1 - Os mandatários financeiros, os candidatos às eleições presidenciais, os primeiros candidatos de cada lista e os primeiros proponentes de grupos de cidadãos eleitores que não discriminem ou não comprovem devidamente as receitas e despesas da campanha eleitoral são punidos com coima mínima no valor de 1 salário mínimo mensal nacional e máxima no valor de 80 salários mínimos mensais nacionais.

2 - Os partidos políticos que cometam a infracção prevista no n.º 1 são punidos com coima mínima no valor de 10 salários mínimos mensais nacionais e máxima no valor de 200 salários mínimos mensais nacionais.

V. nota ao artº 28º da presente lei.

Artigo 32.º
(Não prestação de contas)

1 - Os mandatários financeiros, os candidatos às eleições presidenciais, os primeiros candidatos de cada lista e os primeiros proponentes de grupos de cidadãos eleitores que não prestem contas eleitorais nos termos do artigo 27.º são punidos com coima mínima no valor de 5 salários mínimos mensais nacionais e máxima no valor de 80 salários mínimos mensais nacionais.

2 - Os partidos políticos que cometam a infracção prevista no n.º 1 são punidos com coima mínima no valor de 15 salários mínimos mensais nacionais e máxima no valor de 200 salários mínimos mensais nacionais.

3 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, a não prestação de contas pelos partidos políticos determina a suspensão do pagamento da subvenção estatal a que o partido tenha direito até à data da sua efectiva apresentação.

V. nota ao artº 28º da presente lei.

Artigo 33.º
(Competência para aplicar as sanções)

1 - O Tribunal Constitucional é competente para aplicação das coimas previstas no presente capítulo.

2 - O Tribunal Constitucional actua, nos prazos legais, por iniciativa própria ou da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, a requerimento do Ministério Público ou mediante queixa apresentada por cidadãos eleitores.

3 - O produto das coimas reverte para o Estado.

4 - O Tribunal pode determinar a publicitação de extracto da decisão, a expensas do infractor, num dos jornais diários de maior circulação nacional, regional ou local, consoante o caso.

V. nota ao artº 28º da presente lei.

CAPÍTULO V
Disposições finais e transitórias

Artigo 34.º
(Revogação e entrada em vigor)

1 - É revogada a Lei n.º 56/98, de 18 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 23/2000, de 23 de Agosto, e pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, sem prejuízo do disposto no número seguinte.

2 - A presente lei entra em vigor em 1 de Janeiro de 2005, com excepção do disposto no artigo 8.º e consequente revogação do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 56/98, de 18 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 23/2000, de 23 de Agosto.

Aprovada em 24 de Abril de 2003.

O Presidente da Assembleia da República, João Bosco Mota Amaral.

Promulgada em 3 de Junho de 2003.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendada em 5 de Junho de 2003.

O Primeiro-Ministro, José Manuel Durão Barroso.



JURISPRUDÊNCIA CONSTITUCIONAL



ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- que procedem à fiscalização preventiva da constitucionalidade e legalidade das propostas dos referendos já realizados, bem como de referendo convocado:

- sobre a despenalização da interrupção voluntária da gravidez, se realizada, por opção da mulher, nas 10 primeiras semanas, em estabelecimento de saúde legalmente autorizado (Acórdãos n.ºs 288/98 e 617/2006)

- sobre a instituição em concreto das regiões administrativas (Acórdão n.º 532/98)

- que julga o recurso interposto por um grupo de cidadãos eleitores da deliberação tomada pela Comissão Nacional de Eleições no sentido da não admissão da sua inscrição (Acórdão n.º 608/98)

- que julga o recurso interposto pelo Partido Social Democrata do acto da Comissão Nacional de Eleições (CNE) que determinou a publicação do mapa oficial n.º 4/98 (in *"Diário da República"*, 1.ª Série A, n.º 294, de 22 de Dezembro de 1998) respeitante ao resultado do Referendo Nacional de 8 de Novembro de 1998 (Acórdão n.º 1/99)



ACÓRDÃO Nº 288/98

(*Excertos*)

Acordam, em sessão plenária, no Tribunal Constitucional:

I

1 - O Presidente da República, nos termos do n.º 8 do artigo 115.º da Constituição da República Portuguesa, requereu ao Tribunal Constitucional, em 2 de Abril de 1998, a fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade, incluindo a apreciação dos requisitos relativos ao respectivo universo eleitoral, da proposta de referendo aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/98 (publicada no Diário da República, 1.ª Série-A, de 31 de Março de 1998).

A resolução em causa é do seguinte teor:

«A Assembleia da República resolve, nos termos e para os efeitos dos artigos 115.º e 161.º, alínea j), da Constituição, apresentar a SExa o Presidente da República a proposta de realização de um referendo em que os cidadãos eleitores recenseados no território nacional sejam chamados a pronunciar-se sobre a pergunta seguinte:

Concorda com a despenalização da interrupção voluntária da gravidez, se realizada, por opção da mulher, nas primeiras 10 semanas, em estabelecimento de saúde legalmente autorizado?»

Tendo em vista «a conveniência da eventual realização do referendo antes do tradicional período de férias de muitos portugueses», fixou o Presidente da República em apenas 15 dias o prazo para este Tribunal se pronunciar, fazendo uso da faculdade de encurtamento do prazo normal de 25 dias, nos termos do disposto no artigo 18.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo em vigor à data do requerimento (Lei n.º 45/91, de 31 de Agosto).

2 – (...)

3 – (...)

4 – (...)

5 - A consagração do referendo nacional só veio a ocorrer, entre nós, com a 2.ª revisão constitucional (Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho), não existindo uma tradição referendária anterior – salvo a referente à aprovação da Constituição de 1933, em que as abstenções foram contabilizadas como votos a favor –, o que justifica a ausência de quaisquer mecanismos desse tipo na versão originária da Constituição de 1976. Passou, então, em 1989, a constar do artigo 118.º (hoje artigo 115.º) a possibilidade de os cidadãos eleitores poderem vir a ser chamados «a pronunciar-se, directamente, a título vinculativo, através de referendo por decisão do Presidente da República mediante proposta da Assembleia da República ou do Governo, nos casos e nos termos previstos na Constituição e na lei». Como se refere no já mencionado relatório e parecer a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, indicando, exemplificativamente, Gomes

Canotilho e Vital Moreira (Constituição da República Portuguesa Anotada, 3.^a ed., Coimbra), a doutrina portuguesa entendia de forma pacífica que o referendo consagrado entre nós – no âmbito do então artigo 118.º da Constituição – se regia, basicamente, por três princípios: «a) O referendo nunca é obrigatório, mas sempre uma decisão livre dos órgãos de soberania competentes. Quer a proposta, quer a decisão são sempre actos discricionários, pelo que não existe nenhuma decisão cuja legitimidade careça de submissão a decisão referendária; b) O direito de participação no referendo é limitado aos cidadãos eleitores recenseados no território nacional; c) O resultado do referendo é vinculativo no sentido de os órgãos do Estado se deverem conformar com o seu resultado, decidindo em conformidade com ele podendo o sentido ser negativo (impedindo a aprovação leis ou de convenções internacionais cujo conteúdo tenha sido rejeitado por referendo), positivo (obrigando a Assembleia ou o Governo a aprovar, dentro de prazo razoável, o acto legislativo ou a convenção internacional correspondentes ao sentido de votação) e ainda, no que se refere ao Presidente da República, implicará a proibição do veto político de actos legislativos ou de recusa de ratificação ou assinatura das convenções internacionais na parte em que esses actos normativos se limitem a converter em regras jurídicas os resultados do referendo, bem como a obrigação de veto de quaisquer actos que sejam desconformes com os resultados de um referendo.» 6 - Actualmente, após a 4.^a revisão constitucional (Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro), o referendo encontra-se consagrado no artigo 115.º do texto constitucional, tendo sido introduzidas algumas alterações à versão anterior.

Dispõe aquele preceito constitucional: «1 - Os cidadãos eleitores recenseados no território nacional podem ser chamados a pronunciar-se directamente, a título vinculativo, através de referendo, por decisão do Presidente da República, mediante proposta da Assembleia da República ou do Governo, em matérias das respectivas competências, nos casos e nos termos previstos na Constituição e na lei. 2 - O referendo pode ainda resultar da iniciativa de cidadãos dirigida à Assembleia da República, que será apresentada e apreciada nos termos e nos prazos fixados por lei.

3 - O referendo só pode ter por objecto questões de relevante interesse nacional que devam ser decididas pela Assembleia da República ou pelo Governo através da aprovação de convenção internacional ou de acto legislativo. 4 - São excluídas do âmbito do referendo: a) As alterações à Constituição; b) As questões e os actos de conteúdo orçamental, tributário ou financeiro; c) As matérias previstas no artigo 161.º da Constituição, sem prejuízo do disposto no número seguinte; d) As matérias previstas no artigo 164.º da Constituição, com excepção do disposto na alínea i). 5 - O disposto no número anterior não prejudica a submissão a referendo das questões de relevante interesse nacional que devam ser objecto de convenção internacional, nos termos da alínea i) do artigo 161.º da Constituição, excepto quando relativas à paz e à rectificação de fronteiras. 6 - Cada referendo recairá sobre uma só matéria, devendo as questões ser formuladas com objectividade, clareza e precisão, e para respostas de sim ou não, num número máximo de perguntas a fixar por lei, a qual determinará igualmente as demais condições de formulação e efectivação de referendos. 7 - São excluídas a convocação e a efectivação de referendos entre a data da convocação e a da realização de eleições gerais para os órgãos de soberania, de governo próprio das Regiões e do poder local, bem como de Deputados ao Parlamento Europeu. 8 - O Presidente

da República submete a fiscalização preventiva obrigatória da constitucionalidade e da legalidade as propostas de referendo que lhe tenham sido remetidas pela Assembleia da República ou pelo Governo. 9 - São aplicáveis ao referendo, com as necessárias adaptações, as normas constantes dos n.ºs 1, 2, 3, 4 e 7 do artigo 113.º 10 - As propostas de referendo recusadas pelo Presidente da República ou objecto de resposta negativa do eleitorado não podem ser renovadas na mesma sessão legislativa, salvo nova eleição da Assembleia da República, ou até à demissão do Governo. 11 - O referendo só tem efeito vinculativo quando o número de votantes for superior a metade dos eleitores inscritos no recenseamento. 12 - Nos referendos são chamados a participar cidadãos residentes no estrangeiro, regularmente recenseados ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 121.º, quando recaiam sobre matéria que lhes diga também especificamente respeito.»

7 - As principais alterações introduzidas pela revisão constitucional no regime do referendo são as seguintes: a) A possibilidade de o mesmo resultado da iniciativa de cidadãos dirigida à Assembleia da República (n.º 2); b) A possibilidade de cidadãos residentes no estrangeiro, regularmente recenseados, participarem nos referendos, «quando recaiam sobre matéria que lhes diga também especificamente respeito» (n.º 12); c) A dependência da vinculatividade do resultado da consulta popular relativamente ao número de votantes, que deverá, para esse efeito, ser necessariamente superior a metade dos eleitores inscritos no recenseamento (n.º 11).

No mesmo contexto, há que referir a alteração operada no artigo 223.º, n.º 2, alínea f), da Constituição, nos termos do qual passou a competir ao Tribunal Constitucional «verificar previamente a constitucionalidade e a legalidade dos referendos nacionais, regionais e locais, incluindo a apreciação dos requisitos relativos ao respectivo universo eleitoral». Na decorrência da revisão constitucional foi aprovada nova Lei Orgânica do Regime do Referendo (LORR) - a Lei n.º 15-A/98, de 3 de Abril -, que revogou a anterior Lei n.º 45/91. Por outro lado, através da Lei n.º 13-A/98, de 26 de Fevereiro, foram introduzidas várias modificações à Lei do Tribunal Constitucional (Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, alterada pela Lei n.º 143/85, de 26 de Novembro, pela Lei n.º 85/89, de 7 de Setembro, e pela Lei n.º 88/95, de 1 de Setembro), concretamente aos seus artigos 11.º e 105.º O artigo 11.º da Lei do Tribunal Constitucional (LTC) veio a receber a nova alínea J) do n.º 2 do artigo 223.º da Constituição. E o artigo 105.º da mesma LTC passou a estabelecer que «os processos relativos à realização de referendos nacionais, regionais e locais são regulados pelas leis orgânicas que disciplinam os respectivos regimes».

8 - (...)

9 - (...)

10 - Sobre a questão da interrupção voluntária gravidez, teve este Tribunal, então, ocasião de se pronunciar, em processo de fiscalização preventiva da constitucionalidade, a requerimento do Presidente da República, relativamente à norma constante do artigo 1.º decreto n.º 41/III da Assembleia da República, e, mais tarde, em processo de fiscalização abstracta sucessiva, a requerimento do Provedor de Justiça, relativamente às normas constantes dos artigos 140.º e 141.º do Código Penal na redacção que lhes foi dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 6/84, bem como às normas dos artigos 2.º e 3.º da mesma lei. Em ambas as ocasiões, pelo Acórdão n.º 25/84 (Acórdãos do Tribunal Constitucional, 2.º vol.,

pp.7 e segs.) e pelo acórdão n.º 85/85 (id., 5.º vol., pp. 245 e segs.) o Tribunal concluiu pela não inconstitucionalidade das normas em causa.

11 – (...)

12 – (...)

13 – (...)

14 – (...)

15 – (...)

16 – (...)

17 - Após a elaboração dos relatórios e pareceres das comissões parlamentares envolvidas, os projectos foram discutidos, na generalidade, pela Assembleia da República (Diário da Assembleia da República, 1ª. série, n.º 36, de 5 de Fevereiro de 1998), donde resultou a aprovação, também na generalidade, do projecto n.º 451/VII, com a rejeição dos restantes projectos. Este projecto n.º 451/VII, aprovado na generalidade, consagra, como decorre do já referido, a despenalização da interrupção voluntária da gravidez, se efectuadas até às 10 semanas, por iniciativa da mulher, em estabelecimento de saúde oficial, mediante consulta prévia em centro de aconselhamento familiar. Ou seja, a sua opção central corresponde ao teor da pergunta aprovada pela corresponde ao teor da pergunta aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/98, donde consta a proposta de referendo, ora em apreço.

II

18 - Competindo ao Tribunal Constitucional, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 115.º, n.º 8 e 223.º, n.º 2, alínea f), da Constituição, do artigo 26.º, da LORR e do artigo 11.º da LTC, procede obrigatoriamente à prévia verificação da constitucionalidade e legalidade da proposta de referendo, incluindo a apreciação dos requisitos relativos ao respectivo universo eleitoral, cumpre apreciar sucessivamente as diversas questões que se podem suscitar. Tendo em conta que a Lei n.º 15-A/98 apenas foi publicada no dia 3 de Abril – entrando, consequentemente, em vigor no dia 8 do mesmo mês –, em data posterior à apresentação, discussão e aprovação, na Assembleia da República, da proposta de referendo a que se reportam os autos, será ainda à face da Lei n.º 45/91 que se apreciará a sua legalidade, relativamente ao respeito pelas atinentes regras de competência e ao cumprimento, no decurso do respectivo processo parlamentar, dos trâmites legalmente estabelecidos. Já a conformidade da pergunta aos requisitos legais atinentes à respectiva formulação terá de ser averiguada, em função dos correspondentes critérios, à face da lei nova, tendo em atenção as regras sobre aplicação de leis no tempo.

19 - Em primeiro lugar, cabe assinalar que a proposta do referendo foi aprovada pelo órgão competente para o efeito, nos termos do disposto no artigo 115.º, n.º1 República Portuguesa. Efectivamente, não só a Assembleia da República é, juntamente com o Governo, um dos dois órgãos de soberania constitucionalmente autorizados, em geral, a propor ao Presidente da República a realização referendos, como, no caso vertente, a proposta do referendo só a ela podia caber, pois que a matéria sobre que incide a pergunta – despenalização, em certas circunstâncias, da interrupção voluntária da gravidez – se insere na sua esfera de competência legislativa reservada e, de acordo com o estabelecido no citado artigo 115.º, n.º 1, a proposta há-de respeitar a matéria da competência legislativa reservada e, de

acordo com o estabelecido no citado artigo 115.º, n.º 1, a proposta há-de respeitar a matéria da competência do órgão proponente. A inclusão de tal matéria na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, definida no artigo 165.º da Constituição, ocorre, aliás, a dois títulos. Por um lado, porque, tratando-se de uma despenalização, se inscreve, desde logo, na previsão, da alínea c) do n.º 1 do mencionado artigo 165.º, que se refere à “definição dos crimes e penas, sendo certo que este Tribunal vem uniformemente entendendo, desde o Acórdão n.º 56/ 84 (Acórdãos do Tribunal Constitucional, 3.º vol., pp. 153 e segs.), que a reserva parlamentar tanto abrange os casos de criminalização ou penalização, como os de descriminalização ou despenalização (no sentido, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, Coimbra Editora, 3.ª ed., 1993, nota IX ao artigo 168.º, p. 672), no que se refere à definição do «cerne do proibido, ilícito típico» (cf. Acórdão n.º 427/95, in Diário da República, 2ª série, de 10 de Novembro de 1995). Por outro lado, porque a matéria atinente à interrupção voluntária da gravidez, pelas questões que suscita, se há-de ter como abrangida na alínea b) do mesmo n.º 1 do artigo 165.º, como, aliás, já o havia reconhecido a extinta Comissão Constitucional, no seu parecer n.º 21/82 (Pareceres da Comissão Constitucional, 2o.º vol., pp. 92 e 93), em que afirmou:

«O parecer que se solicita surge em volta da apontada ofensa ao artigo 25.º (actual artigo 24.º) da Constituição, mais propriamente em volta do seu n.º 1, em que se declara ser a vida humana inviolável. Não são, como se sabe, pacíficas as leituras desse preceito constitucional quando se põe a questão da interrupção voluntária da gravidez, em que na defesa do que se tem como valores subjacentes se joga com argumentos ora de ordem biológica, social ou política, ora de natureza ontológica, para não dizer teológica, retirados das diversas confissões religiosas. Todos, pode dizer-se, reivindicam o direito de intervir na discussão desta matéria, propondo o seu testemunho com a exigência de uma plena garantia da liberdade de expressão. Estão em causa direitos fundamentais da nossa ordem constitucional, é o que isso significa. Dir-se-á que, independentemente do sentido da opção de cada um, da medida da sua intervenção no debate ou das soluções que mais o atraiam, a posição assumida, qualquer que ela seja, haverá a haverá constitucionalmente de pautar-se pelos direitos, liberdades e garantias, com assento no título II da primeira parte da Constituição. (...) E essa é uma matéria reservada para a Assembleia da República (...)» Sendo a matéria da exclusiva competência legislativa da Assembleia da República, dúvidas não podem, pois, existir sobre a sua competência para propor o referendo em causa.

20 - Em conformidade com o preceituado no n.º 3 do artigo 115.º da Constituição da República Portuguesa, «o referendo só pode ter por objecto questões de relevante interesse nacional que devam ser decididas pela Assembleia da República ou pelo Governo através da aprovação de convenção internacional ou de acto legislativo». Do facto de a matéria em causa se incluir, como se apurou, na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República resulta necessariamente que se está perante uma questão que deve ser por ela decidida através da aprovação de acto legislativo. E, por outro lado, a indiscutível controvérsia que, ao longo dos anos, a questão tem gerado na sociedade portuguesa e o debate político, jurídico, científico e filosófico que, em seu torno, se tem desenvolvido ano permitem duvidar que a mesma assume relevante interesse nacional, pelo que não importa agora esclarecer se esse requisito deve constituir objecto de

apreciação pelo Tribunal Constitucional – pelo menos, quando se pretenda submeter a referendo questões manifestamente irrelevantes ou mesquinhas – ou se, pelo contrário, se encontra na margem de livre apreciação do órgão proponente e do Presidente da República (J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição...*, cit., nota VIII ao artigo 118.º, pp. 532 e 533; Maria Benedita Malaquias Pires Urbano, «O referendo – Perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal», *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Stvdia Iuridica*, 30, 1998, p. 184). Também, pois, nesta perspectiva – e sendo igualmente manifesto que o interesse da questão é de índole nacional, e não apenas regional ou local –, se ano encontram óbices à realização do referendo.

21 - Consoante se determina no n.º 4 do artigo 115.º da lei fundamental, são excluídas do âmbito do referendo, para além das alterações à Constituição, as questões e os actos de conteúdo orçamental, tributário ou financeiro, as matérias da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República (salvo a atinente às bases do sistema de ensino), bem como a generalidade das matérias previstas no artigo 161.º

Afigura-se evidente que a matéria a que se reporta a proposta de referendo em apreciação não reveste conteúdo orçamental, tributário ou financeiro; e tão-pouco se enquadra na reserva absoluta de competência legislativa parlamentar, já que antes integra a reserva relativa. Por outro lado, também a matéria em causa se não encontra prevista no artigo 161.º, pois que, de entre as aí mencionadas, apenas poderia ser abrangida pela alínea c), onde se atribui à Assembleia da República competência para «fazer leis sobre todas as matérias». Só que a referência à exclusão das matérias do artigo 161.º não pode obviamente aplicar-se em tal caso, pois que, então, se entraria em contradição com o n.º 1 e o n.º 3 do artigo 115.º, porque nenhuma matéria que devesse ser tratada por via legislativa – salvo se da reserva do Governo – poderia ser objecto de referendo. Com a presente proposta de referendo também se não pretende alterar a Constituição. E com esta questão se não deve confundir essoutra que consiste em saber se as eventuais respostas – afirmativas ou negativa – podem determinar a adopção de soluções normativas desconformes à lei fundamental, caso em que se terá de concluir pela inconstitucionalidade do referendo. Com efeito, uma coisa será pretender, através da via referendária, modificar a própria Constituição, de tal sorte que a legislação a aprovar na sequência do referendo venha a assumir valor constitucional – e, designadamente, só sendo susceptível de fiscalização da constitucionalidade nos exactos termos em que o possam ser as leis constitucionais; e outra, bem diferente, será pretender introduzir, mediante prévio recurso ao referendo, uma alteração legislativa – isto é, uma alteração à legislação ordinária preexistente – incompatível com a Constituição. Ora, a proibição constante da alínea a) do n.º 4 do artigo 115.º da Constituição da República Portuguesa só se dirige ao primeiro caso – tendo que contudo, a título autónomo, ser assegurado que não ocorre o segundo caso, no âmbito da verificação da constitucionalidade do referendo. Poderá, contudo, entender-se que a questão da possibilidade de submeter a referendo a pergunta aprovada pela Assembleia da República, no que diz respeito saber se a mesma não incide sobre matéria excluída do âmbito da democracia directa, se não esgota com a mera circunstância de se haver verificado que a despenalização, em certos casos, da interrupção voluntária da gravidez se não encontra abrangida pela previsão do

n.º 4 do artigo 115.º da Constituição. Com efeito, bem se compreenderá que se deva entender que, para além das matérias excluídas do âmbito do referendo por força do preceituado naquela disposição constitucional (e no artigo 3.º da LORR), se encontram subtraídas da possibilidade de recurso a referendo aquelas matérias em que ao legislador apenas caberá, através de uma operação juridicamente vinculada, concretizar a única solução legislativa constitucionalmente exigida face ao conteúdo das atinentes normas ou princípios da lei fundamental. É que, em tal caso, dir-se-á que, obviamente, se não justifica submeter a questão à consideração do voto popular, uma vez que não existe qualquer margem de discricionariedade legislativa, a resolver através de uma opção política devolvida ao eleitorado (cf. Luís Barbosa Rodrigues, *O Referendo Português a Nível Nacional*, Coimbra Editora, 1994, p. 173). Nesta conformidade, quando se entenda que a matéria sobre que incide o referendo se encontra subtraída à liberdade de conformação do legislador, esse juízo acaba por se projectar simultaneamente como um juízo de incompatibilidade material de uma das soluções jurídicas determinadas pelas eventuais respostas – afirmativa ou negativa – resultantes da votação e como juízo de exclusão da matéria em causa do âmbito referendo. Na verdade, afigura-se evidente que, no caso de o legislador se encontrar constitucionalmente vinculado a legislar em determinado sentido, uma das eventuais respostas resultantes do referendo – a afirmativa ou a negativa – implicará necessariamente a adopção de solução legislativa conflituante com a Constituição, tendo em consideração o preceituado nos artigos 241.º e 243.º da LORR, os quais constituem o legislador no dever de, respectivamente, aprovar ou não aprova acto legislativo correspondente à pergunta, consoante o teor da resposta haja sido afirmativo ou negativo.

Assim sendo, no caso vertente, quem entender que, em matéria de interrupção voluntária da gravidez, não é constitucionalmente permitido ao legislador, abstrata e genericamente, prever situações de descriminalização, ou despenalização ou definir específicas causas de justificação, terá tendência a logicamente considerar que a matéria de despenalização do aborto, em geral, não será referendável – e a considerar que, in casu, o referendo é inconstitucional, porque uma eventual resposta afirmativa determinaria uma solução jurídica conflituante com o direito à vida. E, paralelamente, quem entender que ao legislador se encontra vedado criminalizar a interrupção voluntária da gravidez, pelo menos dentro de certo prazo, porque a tal se opõe o direito da mulher à livre escolha e à livre escolha e à autodeterminação, terá idêntica tendência a considerar a mesma matéria de despenalização do aborto como não referendável – e o referendo como inconstitucional, pois que a eventual resposta negativa implicaria a manutenção de uma violação de direitos das mulheres, assegurados na lei fundamental. Já, porém, para quem entender que a matéria de despenalização do aborto pode ser tratada pelo legislador, no uso da sua margem de discricionariedade, designadamente determinando zonas de despenalização ou definindo causas de justificação, embora dentro de certos limites constitucionalmente desenhados, aquela matéria será referendável; e isto sem prejuízo de se poder considerar que, no caso concreto, a pergunta se encontra formulada de molde que uma das eventuais respostas necessariamente implicará uma solução materialmente inconstitucional – questão que deve ser autonomamente analisada. Numa outra perspectiva, também se pode visionar que se pretenda negar a possibilidade de recorrer a referendo em matéria como a dos autos, pois que, estando em causa uma questão de conflito de

direitos ou de conflitos de direitos e valores – ou de concretização de limites iminentes –, que depende «de um juízo de ponderação, no qual se procura, em face de situações, formas ou modos de exercício específico (especiais) dos direitos, encontrar e justificar a solução mais conforme ao conjunto de valores constitucionais (à ordem constitucional)», tal «actividade simultaneamente de interpretação e de restrição» parecer dever «integrar-se na competência interpretativa do juiz e, em geral, dos aplicadores da Constituição» (José Carlos Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição de 1976*, Almedina, Coimbra, 1987, p. 224). Só que o legislador ordinário é também, ele próprio, em certa medida, um aplicador da Constituição, desde logo porque não parece que esteja excluído que, implicando a harmonização ou concordância prática de direitos e valores constitucionalmente protegidos «ponderações nem sempre livres de carga política» (J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, Coimbra, 1998, p. 1098), esses juízos de ponderação se efectuem «logo a nível legislativo» (id., *ibid.*, p. 1141). E, podendo ser esse o caso, então também se não antolha motivo para excluir que o referendo incida eventualmente sobre uma questão dessa natureza: é que, ainda aí, por um lado, o povo apenas será chamado a escolher, no plano das opções políticas, entre ponderações suportadas pelo texto constitucional; e, por outro lado, não se descortina que, fora dos casos expressamente previstos na Constituição, se possa excluir o referendo aí onde o legislador pode livremente intervir, no exercício do seu poder soberano. Não se vê, pois, que a matéria da pergunta-a penalização da interrupção voluntária da gravidez – se encontre entre aquelas sobre as quais, nos termos constitucionais e legais, não possa recair um referendo, desde que se entenda que a mesma matéria se não encontra subtraída a uma regulação genérica e abstracta do legislador, questão que, por ora, se deixa em aberto.

22 - Estabelece o artigo 4.º da LORR: «1- As questões suscitadas por convenções internacionais ou por actos legislativos em processo de apreciação, mas ainda não definitivamente aprovados, podem constituir objecto de referendo. 2 - Se a Assembleia da República ou o Governo apresentarem proposta de referendo sobre convenção internacional submetida a apreciação ou sobre projecto ou proposta de lei, o respectivo processo suspende-se até à decisão do Presidente da República sobre a convocação do referendo e, em caso de convocação efectiva, até à respectiva realização.» Ora, no caso em apreço, a proposta de referendo incide sobre matéria que constitui objecto do projecto de lei n.º 451/VII, já aprovado na generalidade, após votação efectuada em data anterior à da aprovação proposta de referendo. Na ausência de clara disposição constitucional, salvo no que se refere ao facto de o referendo só poder ter como objecto questões «que devam ser decididas» – e, portanto, ainda não tenham sido decididas – pela Assembleia da República ou pelo Governo através da aprovação de convenção internacional ou de acto legislativo, pode-se colocar a questão de saber se o referendo «apenas poderá ser desencadeado num momento situado, dentro do processo convencional ou legislativo, entre a iniciativa e a aprovação», ou se terá de inscrever-se «num momento antecedente à eclosão do procedimento em causa» ou, finalmente, se «será viável em qualquer momento anterior a aprovação» (Luís Barbosa Rodrigues, *ob. cit.*, p. 199), tendo sido esta última a opção do legislador ordinário. Não se vê motivo para não aceitar a solução recebida na LORR, até porque a segunda alternativa – única que conduziria inexoravelmente à inconstitucionalidade

do referendo no caso dos autos – se apresenta inaceitável, como assinala Barbosa Rodrigues, porque, «desde logo, erigiria indirectamente a iniciativa convencional ou legislativa num potencial mecanismo de obstrução referendária, susceptível de utilização quer pela maioria quer pelas minorias, já que o referendo se tornaria inviável desde o momento em que esse impulso legislativo ocorresse». Todavia, se o referendo deve ser considerado viável em qualquer momento anterior à aprovação do texto legislativo, ainda se poderá perguntar o que se deve entender por aprovação: se apenas a aprovação definitiva – isto é, em votação final global –, como resulta da LORR, ou se logo a aprovação na generalidade, após a primeira votação em plenário, para se assegurar uma mais efectiva salvaguarda da democracia representativa. Nesta última hipótese, a proposta de referendo em análise não respeitaria as exigências constitucionais, já que, como vimos, é subsequente à aprovação na generalidade do projecto de lei n.º 451/VII, aprovação essa que todo o modo, não permitirá dar seguimento ao processo legislativo, caso o povo venha a dar resposta negativa à pergunta, na consulta referendária, assim se provocando a desautorização da instituição parlamentar e se dando prevalência à democracia directa relativamente à democracia representativa. Esta questão, aliás, não deixa de ser referida no relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias sobre o projecto de resolução n.º 75/VII, onde, sem dar resposta explícita ao problema suscitado, se afirma: «Por outro lado, têm alguns autores colocado a questão de saber se, ao abrigo das disposições constitucionais em vigor, um referendo nacional pode alterar uma deliberação, tomada legitimamente pelos titulares do órgão de soberania com poderes legislativos por excelência – a Assembleia da República –, interrompendo-se o processo legislativo. No caso em apreço têm expresso dúvidas sobre a admissibilidade de uma consulta em que o objecto da pergunta se reporte concretamente ao conteúdo do diploma já aprovado na generalidade pela Assembleia da República, sob pena de conflito entre a legitimidade representativa e a democracia participativa. Ou seja, será que, à face do nosso sistema jurídico-constitucional, o exercício da democracia directa se pode sobrepor ao exercício da democracia representativa?» Acontece, porém, que a Constituição ano perfila a aprovação, em votação na generalidade, como manifestação de uma vontade definitiva da Assembleia da República, pelo que ano será anómalo que um texto legislativo aprovado na generalidade não venha a merecer aprovação em votação final global, sendo mesmo que essa possibilidade resulta facilitada pela especificação constitucional de que para as leis orgânicas se exige a aprovação, em votação final global, por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções, quando essa mesma maioria qualificada já não é requerida nas votações na generalidade e na especialidade. A votação na generalidade, versando «sobre a oportunidade e o sentido global do projecto ou da proposta de lei», no fundo, quando desemboca numa aprovação nessa fase, «apenas abre caminho, para a discussão e votação na especialidade», pelo que «um juízo definitivo» sobre o texto legislativo só se verifica com a votação final global (J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição . . . , nota IV ao artigo 171.º, p. 693). Aliás, bem se poderá entender que, para afastar o questionamento da democracia representativa através do referendo, a Constituição se satisfaz com a rejeição do referendo abrogativo, não sendo esse o caso dos autos. E que, afinal, apesar da estranheza que a situação poderá causar, um referendo efectuado depois do debate parlamentar na generalidade poderá ocorrer com base num mais efectivo

esclarecimento do eleitorado, sendo igualmente certo que as dúvidas apenas se suscitam em função da transparência do processo legislativo parlamentar, não sendo idêntica situação perceptível para a opinião pública, no caso de proposta de referendo apresentada pelo Governo. Nesta conformidade, entende-se que, também sob este ponto de vista, não ocorre qualquer inconstitucionalidade, por não se descortinar um verdadeiro conflito entre «a legitimidade representativa e a democracia participativa», sendo, aliás, manifesta a compatibilidade do referendo, neste caso, com a respectiva Lei Orgânica.

23 - De acordo com as disposições conjugadas do artigo 115.º, n.º 6, da Constituição da República Portuguesa e do artigo 7.º da LORR, cada referendo recai sobre uma só matéria, não podendo comportar mais de três perguntas, as quais não podem ser precedidas de quaisquer considerandos, preâmbulos ou notas explicativas. Todos estes requisitos são evidentemente respeitados no caso em apreço, já que existe uma só pergunta, sem qualquer intróito, incidindo sobre uma só matéria (a despenalização da interrupção voluntária da gravidez). Por outro lado, a pergunta deve ser formulada para uma resposta de «sim» ou «não», segundo uma lógica «que é necessariamente dilemática, bipolar, ou binária, ou seja: que pressupõe uma definição maioritariamente unívoca da vontade popular, num ou noutro dos sentidos possíveis de resposta à questão cuja resolução é devolvida directamente aos cidadãos» (Acórdão n.º 360/91, in Acórdãos do Tribunal Constitucional, 19.º vol., p. 701), o que também se verifica quanto à pergunta proposta.

Finalmente, as questões devem ser formuladas « com objectividade, clareza e precisão». E é quanto a esta exigência que se poderiam suscitar mais problemas. Desde logo, é a clareza da pergunta que se pode legitimamente afigurar duvidosa, face à utilização de expressões, ou vocábulos como «despenalização», «interrupção voluntária da gravidez» ou «opção», seguramente de reduzida utilização na linguagem corrente da maioria do eleitorado e de muito difícil compreensão para aqueles que possuem um menor grau de literacia. A esta objecção, contudo, se responderá de duas formas. Em primeiro lugar, dir-se-á que o risco derivado de um deficiente entendimento da pergunta, que pode decorrer do nível de instrução de uma parte do eleitorado, é inerente à utilização do processo referendário, em que os boletins de voto se não podem revestir da simplicidade que caracteriza os utilizados nos actos eleitorais, designadamente através do recurso aos símbolos partidários. Em segundo lugar, sublinhar-se-á que a clareza da pergunta se há-de conjugar com a sua objectividade e precisão, o que implica uma maior complexidade na formulação e a utilização de terminologia rigorosa, para se evitar posteriormente a existência de equívocos quanto às soluções propugnadas, por a pergunta abranger situações não pretendidas ou consentir leituras ambíguas. Face a uma pergunta rigorosamente formulada, embora de difícil entendimento para uma importante parte do eleitorado, sempre se poderá obter uma resposta consciente, caso exista um esforço de esclarecimento da opinião pública – e para isso serve a campanha regulada na lei. Mas, pelo contrário, face a pergunta aparentemente simples, mas recheada de ambiguidades ou imprecisões, nunca se poderá conhecer o verdadeiro sentido da resposta. E isto até porque se a pergunta se encontrar deficientemente formulada do ponto de vista técnico, utilizando conceitos pouco rigorosos, não disporá sequer da clareza necessária para aqueles que, afinal, terão necessariamente de proceder a uma mediação explicativa perante a opinião pública. Ora, no caso em apreciação, algumas hipóteses de simplificação da per-

gunta teriam como consequência uma indesejável imprecisão, já que se afigura importante – até para que a pergunta possa ter uma mínima correspondência com o objecto da iniciativa legislativa – que dela constem, por exemplo, referências à iniciativa da mulher e ao facto de a interrupção da gravidez se efectuar em estabelecimento de saúde. E se é possível sustentar que esses elementos da pergunta poderiam ter sido enunciados de forma mais acessível, embora tecnicamente menos perfeita, a verdade é que ao Tribunal Constitucional não cabe averiguar se a pergunta se encontra formulada da melhor maneira, mas tão só certificar-se que ela ainda satisfaz adequadamente as exigências constitucionais e legais, o que se afigura ocorrer no caso sub judicio. Por outro lado, assinale-se que, não permitindo a Constituição e a lei que se proceda a um referendo sobre um concreto projecto de lei, daí resulta que – por razões de necessária limitação da dimensão da pergunta, já que cada novo elemento pode contribuir para atentar contra a sua clareza – nem todos os aspectos do regime que se pretenda estabelecer têm obrigatoriamente de constar da pergunta formulada. É o que acontece, por exemplo, no caso dos autos, com a consulta em centro de aconselhamento familiar, prevista no projecto de lei n.º 451/VII, que ano ficará afastada pelo facto de não se encontrar mencionada na pergunta. Outras eventuais críticas à formulação da pergunta não parece deverem merecer acolhimento. Assim a crítica consistente em a pergunta não explicitar, com objectividade, que, ainda que haja uma resposta negativa, nem por isso todos os casos de interrupção voluntária da gravidez serão criminalmente puníveis, já que se manterá o «sistema de indicações» do Código Penal. Só que uma tal explicitação, não sendo legalmente possível através de «considerandos, preâmbulos ou notas explicativas», só poderia decorrer da própria pergunta, o que nunca seria suficientemente eficaz e, para além disso, ainda iria tornar a pergunta mais complexa. E, do mesmo modo, também se não aceita a crítica tendente a considerar que a pergunta se encontra mal formulada, porquanto não permite uma opção clara entre o «sim» e o «não» a quem entenda que a solução mais conveniente na matéria consiste em despenalizar apenas a mulher que aborta. É que a solução em causa não se encontra colocada na pergunta em análise, bem podendo dizer-se que constituiria objecto para uma outra pergunta. E quanto à pergunta em apreço, devendo ser respondida, nos termos constitucionais e legais, por uma afirmativa ou uma negativa, não pode necessariamente abrir espaço para soluções matizadas. Também se entende que não ofende a necessária objectividade da pergunta o facto de nela se fazer referência a estabelecimento de saúde «legalmente autorizado», já que uma tal expressão inculcaria à partida uma autorização legal que só poderia vir a ser conferida após uma resposta afirmativa no referendo. Com efeito, para que um estabelecimento de saúde possa ser tido como legalmente autorizado, para efeitos da pergunta formulada, não é necessário que aquela autorização decorra de uma eventual lei aprovada na sequência de maioritária resposta afirmativa no referendo: a definição das condições indispensáveis à atribuição de uma tal autorização poderá constar de lei autónoma e, mesmo, preexistente, até porque já hoje é possível efectuar, em certas circunstâncias, a interrupção voluntária da gravidez em «estabelecimento de saúde oficial ou oficialmente reconhecido». Nestes termos, e considerando especialmente a indispensável harmonização entre clareza, precisão e objectividade, também a formulação da pergunta não merece reparo, do ponto de vista da sua conformidade com a Constituição e a lei.

24 - Cabe também assinalar que a iniciativa da presente proposta de referendo respeitou integralmente as exigências constantes dos artigos 10.º a 14.º da Lei n.º 45/91, em vigor à data em que se desenrolou o respectivo processo parlamentar. Na verdade, como foi sendo mencionado, a iniciativa da proposta de referendo coube a deputados (cf. artigo 10.º, n.º 1), sob a forma de projecto de resolução (artigo 10.º, n.º 2), o qual foi devidamente aprovado (artigo 13.º) e, posteriormente, publicado na 1.ª série do Diário da República (artigo 14.º). Por outra banda, o projecto de resolução de referendo em causa não envolve, no ano económico em curso, aumento de despesas ou diminuição de receitas do Estado previstas no Orçamento (artigo 11.º).

25 - O artigo 115.º, n.º 12, prevê a possibilidade de participação no referendo dos cidadãos regularmente recenseados no estrangeiro, quando o referendo recaia «sobre matéria que lhes diga também especificamente respeito», devendo o Tribunal Constitucional apreciar esses requisitos relativos ao universo eleitoral (artigo 223.º, n.º 1, alínea f). No caso vertente, a proposta de referendo apenas prevê a participação dos cidadãos eleitores recenseados no território nacional. Entende-se que, relativamente a um referendo que tem como objecto a despenalização de determinada conduta, não seria possível outra opção, salvo se os cidadãos residentes no estrangeiro se encontrassem em situação de constituírem as vítimas privilegiadas dessa mesma conduta ou caso se tratasse de um ilícito criminal em regra punível quando praticado fora do território nacional e que particularmente interessasse àqueles cidadãos.

Efectivamente, tendo em consideração o princípio da territorialidade da lei penal, consagrado no artigo 4.º do Código Penal, é manifesto que aos cidadãos residentes no estrangeiro não diz especificamente respeito a questão da despenalização da interrupção voluntária da gravidez em território português, porque só nos casos previstos no artigo 5.º tal poderia vir a reflectir-se sobre eles (cf., a propósito, Leal Henriques e Simas Santos, Código Penal Anotado, 1.º vol., 1995, p. 133; em sentido contrário, Maria Fernanda Palma, Direito Penal, Parte Geral, 1994, p. 153; e sobre assunto correlacionado, a sentença do Tribunal Constitucional espanhol n.º 75/84, de 27 de Junho, Jurisprudência Constitucional, t. 9.º, p. 259); e também porque não é aí, nesse espaço territorial português, que se encontra organizada a sua vida e ocorrem as condições sociais em que se concretizaria a maternidade. De todo o modo, não se descortina como a matéria em causa tenha a ver especificamente com a situação dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, sendo certo que só em tais casos, isto é, relativamente a matérias cujo tratamento jurídico possa ter uma particular incidência relativamente aos interesses da emigração portuguesa, se justifica a abertura do universo eleitoral a que se reporta o n.º 12 do artigo 115.º

26 - Resta, finalmente, saber se a pergunta formulada não coloca os eleitores perante uma questão dilemática em que um dos respectivos termos aponta para uma solução jurídica incompatível com a Constituição. É que, competindo ao Tribunal Constitucional, nos termos do disposto no artigo 223.º, n.º 2, alínea f), da Constituição da República Portuguesa, «verificar previamente a constitucionalidade e legalidade dos referendos nacionais», não poderia deixar de lhe caber a análise da conformidade material do objecto do referendo com a lei fundamental. Por isso se entende que, no âmbito do controlo da constitucionalidade do referendo, se inscreve a apreciação da licitude da questão colocada (neste sentido, cf.

J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição...*, nota XIV ao artigo 118.º, p. 535; e, bem assim, Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, t. v, Coimbra Editora, 1997, p. 284). Aliás, seria absurdo que, apesar de a Constituição estabelecer uma fiscalização preventiva obrigatória da constitucionalidade do referendo, o povo pudesse ser chamado a pronunciar-se directamente sobre certa questão, quando o Tribunal Constitucional, à partida, havia detectado a sua inutilidade, porquanto sempre uma das possíveis respostas, a ser adoptada, determinaria a aprovação de legislação que não poderia vir a ser aplicada, por inconstitucional. Trata-se, afinal, de tentar harmonizar, tanto quanto possível, o princípio maioritário com o princípio da constitucionalidade, reconhecendo a prevalência deste último (cf. Vital Moreira «Princípio da maioria e princípio da constitucionalidade: legitimidade e limites da justiça constitucional», *Legitimidade e Legitimação da Justiça Constitucional*, Coimbra Editora, 1995, p.192), mas comprimindo o primeiro o menos possível. É que, na verdade, o princípio maioritário é bem menos atingido quando, por razões de constitucionalidade, se impede a expressão da vontade popular directamente expressa do que quando se inviabiliza a execução dessa mesma vontade, depois de livremente manifestada. E se, in casu, o conflito não pode ser integralmente eliminado – designadamente em função do sistema de fiscalização da constitucionalidade – pode, pelo menos reduzir-se o risco da sua eventual ocorrência. Entende-se, pois, que o Tribunal Constitucional deve apreciar se o objecto da pergunta é inconstitucional, ou, melhor, se qualquer das duas eventuais respostas que lhe venham a ser dadas determina a adopção de normas legais desconformes com a Constituição. É o que se passará a fazer.

III

A)

27 - Tentando proceder a um enquadramento do debate sobre o alargamento dos casos de despenalização da interrupção voluntária da gravidez, escreveu-se, em 1997, no relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, em que se procedeu à apreciação dos projectos de lei nºs 177/VII, 235/VII e 236/VII: «1 - Cada mulher que, por vicissitudes da vida humana, seja algum dia levada a ter de ponderar a interrupção de uma gravidez, é colocada, de forma inevitável, perante complexas e dramáticas interrogações. A resposta final pode fundar-se em muitos e diferentes critérios, em função de convicções, valores éticos, crenças religiosas e distintas representações do mundo e da lei. Poucas serão especialistas em direito, em filosofia ou em ética das ciências da vida, mas a nenhuma é poupado o acto de decidir. Só raramente a opção estará imune a pressões psicológicas, sociais, culturais, económicas. Demasiadas vezes, poderá faltar o acesso à melhor informação e o bom aconselhamento na hora em que seria necessário. Tocando o que de mais profundo caracteriza a existência humana, uma tal ponderação, mesmo que por desventura se repita, nunca se torna mais simples ou mais fácil. É sempre uma dolorosa teia de Penélope, demasiado bem conhecida de milhões de mulheres que em todo o mundo e em todas as épocas experimentaram esse desfazer-refazer dos mais graves conflitos de valores e emoções humanamente possíveis, num «choque de absolutos», incessantemente renovado. Cada decisão, duramente sujeita à ampulheta do tempo – e seguramente das mais difíceis para a mulher –, é indelegável, pessoal. Tão concreta que não pode ser considerada em abstracto, nem estar tomada de

antemão. Tão única que, uma vez assumida, para essa vez, não para todas as circunstâncias e tempos. 2 - Bem ao invés, o legislador de um Estado de direito democrático, quando tenha de decidir em consciência sobre o quadro jurídico aplicável à interrupção voluntária da gravidez, não carece de recomeçar sempre a partir do ponto zero a avaliação de todas as múltiplas questões que a problemática do aborto suscita desde os mais distantes tempos. Antes pode e deve – retendo a memória do seu tempo e das suas anteriores decisões – avaliar rigorosamente a forma como as mesmas foram executadas ou rejeitadas e, se necessário e possível, tomar as adequadas medidas de correcção na sede própria. Tratando-se de uma matéria que forçosamente divide – e pode dividir muito – as sociedades e a opinião pública, afigura-se razoável e mesmo indispensável que nesse processo de decisão sejam exploradas todas as formas de não criar fracturas aí onde as mesmas possam ser evitadas. E há que buscar, o mais possível, denominadores comuns, solidariedades e esforços conjuntos, aí onde estes relevem para defesa de interesses sociais importantes, desde logo os suscitados pelos perigos que ameaçam a saúde das mulheres.

Quanto às questões que não dispensem o apuramento de uma maioria de decisão, importa que sejam cuidadosamente equacionadas, por forma a evitar esse mal maior que são os acesos debates jurídicos centrados sobre propostas inexistentes ou os violentos afrontamentos de valores e convicções – que enquanto tais ninguém tem legitimidade para pôr em questão – a propósito (ou a pretexto) de soluções legais que não suscitam relevante rejeição social.» Nesta introdução ao mencionado relatório da referida comissão parlamentar expressa-se, de forma assaz sugestiva, a complexidade da questão que ora urge apreciar, não podendo este Tribunal ignorar que, competindo-lhe tão-só aferir da constitucionalidade das soluções propugnadas e não da respectiva oportunidade ou conveniência, a verdade é que um tal juízo – apesar de ser radicalmente distinto de um juízo ético-político de concordância ou discordância –, por pressupor a determinação e avaliação mútua de valores plasmados na lei fundamental, nunca pode ser inteiramente alheio a um sistema subjectivo de mundividências, e pré-compreensões. Por ser, aliás, esta uma questão em que multifacetadamente se entrecruzam e defrontam diferentes convicções filosóficas e religiosas, posições éticas, perspectivas sociais, concepções jurídicas e, até, apreciações de ordem científica, designadamente nos domínios da medicina e da biologia, não admira que nas últimas décadas se tenha verificado em torno dela intenso debate, com reflexo em profundas mutações nos diversos ordenamentos jurídicos, nomeadamente dos países que hoje integram a União Europeia (cf. «Questões de Bioética – Interrupção voluntária da gravidez», Legislação Comparada, vol. 1, Assembleia da República, Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar, 1997).

28 - Na Alemanha, a reforma do Código Penal, efectuada na RFA em 1974, veio despenalizar a interrupção voluntária de gravidez, praticada por médico, com fundamento em certas razões de ordem eugénica ou terapêutica ou, ainda, a pedido da mulher, nas 12 semanas seguintes à nidação, e após prévia consulta de aconselhamento. Imediatamente contestada junto do Tribunal de Karlsruhe, a lei viria a ser julgada inconstitucional pela célebre sentença de 25 de Fevereiro de 1975 na parte em que despenalizava os abortos realizados nas primeiras 12 semanas de gravidez, sem que ocorresse qualquer indicação específica. Arrancando da convicção de que a consagração constitucional do direito à vida abrange toda

a vida intra-uterina após a nidação, e não apenas a vida das pessoas já nascidas ou dos nascituros já autonomamente viáveis, o Tribunal considerou que aquele direito constituía o Estado na obrigação de adoptar medidas administrativas e legais que o protegessem, incluindo medidas de natureza penal, sempre que necessário. Todavia, no balanceamento entre esse direito e o direito da mulher ao livre desenvolvimento da personalidade, o Tribunal reconheceu que certas situações a colocavam numa situação em que não se tornava exigível obrigá-la a levar a gravidez até ao seu termo sob a ameaça de sanções penais, assim abrindo caminho à despenalização do aborto com indicação terapêutica, eugénica, ética ou económico-social (cf. Georg Ress, «L'interprétation du droit à la vie par le Tribunal Constitutionnel allemand par rapport à la question de l'avortement volontaire», *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 1986, Economica/ Presses Universitaires d'Aix-Marseille, pp. 89 e segs.). Na sequência desta decisão do Tribunal Constitucional, na nova redacção de 1976, o Código Penal manteve a penalização da interrupção voluntária da gravidez praticada fora das indicações especificamente elencadas – terapêutica, eugénica, ética e social, esta em caso de especial angústia da mulher.

Após a reunificação, em 1992, foi aprovada nova lei, que, de facto, vinha instituir o «sistema dos prazos», despenalizando o aborto consensual praticado por médico durante as primeiras 12 semanas da gravidez, desde que a mulher se tivesse previamente submetido a uma consulta de aconselhamento em que lhe fossem dadas «as explicações médicas e práticas necessárias para a orientar correctamente na sua escolha» (Marilisa d'Amico, *Donna e Aborto nella Germania Riunificata*, Giuffrè, Milão, 1994, p. 4). Chamado a apreciar estas alterações legislativas, por decisão de 28 de Maio de 1993, o Tribunal Constitucional considerou que a lei fundamental obriga o Estado a proteger a vida humana, incluindo a não nascida, e que o direito do nascituro a gozar de protecção jurídica, face à própria mãe, só é viável se o legislador proibir a esta, em princípio, a interrupção da gravidez, impondo-lhe a obrigação jurídica de dar à luz. O alcance desta obrigação (protecção da vida do nascituro) deve, no entanto, definir-se atendendo à importância e necessidade de protecção do bem jurídico seu objecto e, por outro lado, dos bens jurídicos em colisão; entre estes encontram-se os direitos da mulher à vida e à integridade física, à dignidade humana e ao livre desenvolvimento da sua personalidade. Assim, o Estado deve assegurar uma protecção adequada aos bens e valores jurídicos contrapostos, combinando elementos de protecção preventiva e de protecção repressiva. Ora, não sendo os direitos fundamentais da mulher tão amplos que possam ir ao ponto de abolir, por completo, a obrigação de dar à luz, já justificam, todavia, que, em situações excepcionais, seja admissível – e em certos casos seja mesmo indicado – que se lhe não imponha essa obrigação, competindo ao legislador definir esses casos, atendendo ao critério explanado de não exigibilidade. Por outro lado, não se encontra vedado ao legislador adoptar um conceito de protecção do nascituro que, na fase inicial da gravidez, centre a sua atenção em medidas de tipo preventivo, designadamente no aconselhamento da grávida, de uma prescindindo de uma eventual ameaça penal, tida uma extrema ratio, demonstradamente ineficaz para defender a vida pré-natal. Esta «descriminalização» não pode contender com a ilegitimidade do aborto, pois a grávida tem o dever de não interromper a gravidez, continuando assim aquela conduta a dever ter-se como um acto ilícito, embora legalmente não punível, pelo que Tribunal

nessa medida, declarou a inconstitucionalidade de várias normas sujeitas à sua apreciação. Procurando dar execução aos princípios estabelecidos na decisão do Tribunal Constitucional, uma lei de 21 de Agosto de 1995 procedeu a uma modificação do Código Penal, sendo que, actualmente, a interrupção voluntária da gravidez praticada por um médico, com o acordo da mulher grávida, também nunca é punível, desde que efectuada nas primeiras 12 semanas e a mulher se tenha submetido a aconselhamento, no mínimo três dias antes da intervenção, sendo que esse aconselhamento visa encorajar a mulher a prosseguir a gravidez e abrir-lhe perspectivas para uma vida com a criança, ajudando-a a tomar uma decisão responsável e em consciência.

29 - Na Áustria, a situação legal desde 1975, é a do reconhecimento do direito da mulher a livremente decidir efectuar a interrupção voluntária da gravidez, após consulta médica, durante os primeiros três meses de gestação. O Código prevê ainda a não punibilidade do aborto, sem qualquer prazo, nos casos de indicações médicas, eugénicas ou de menoridade da grávida. O Tribunal Constitucional austríaco foi chamado a pronunciar-se sobre esta alteração legislativa, tendo concluído pela sua não inconstitucionalidade, entendendo que não se verificava violação do artigo 2.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, pois que este apenas protegeria a vida já nascida. E, por outro lado, considerou que as leis básicas em matéria de direitos fundamentais apenas asseguram protecção contra o Estado e não contra outros cidadãos, mantendo-se estritamente fiel a uma visão clássico-liberal (Théo Ohlinger, «L'interruption volontaire de grossesse et le droit à la vie en Autriche», *Annuaire...*, cit., pp. 97 e segs.).

30 - Na Bélgica, uma nova lei relativa à interrupção voluntária da gravidez foi aprovada em 1990, modificando a redacção até aí em vigor das pertinentes disposições do Código Penal. Segundo esta lei, a interrupção voluntária da gravidez não será tida como infracção quando requerida pela mulher e praticada por um médico, até à 12.ª semana, em estabelecimento de saúde dotado das condições adequadas. A mulher é sujeita a aconselhamento prévio, devendo ser informada dos riscos médicos da intervenção e, bem assim, dos direitos e apoios de natureza social e psicológica que pode obter no caso de levar a gravidez até ao seu termo. Por outro lado, a intervenção só pode ser efectuada, no mínimo, seis dias após a primeira consulta. Após a 12.ª semana, a interrupção voluntária da gravidez apenas poderá ser praticada no caso de o seu prosseguimento pôr em risco a saúde da mulher ou de a criança a nascer vir a ser portadora de doença grave.

31 - Na Dinamarca, a regulamentação da interrupção voluntária da gravidez consta de legislação de 1973, com alterações introduzidas em 1975. Nos termos dessa legislação, a interrupção voluntária da gravidez é livre, se solicitada pela mulher até às 12 semanas de gestação. Após esse prazo, a grávida necessita de apresentar requerimento fundamentado, numa das indicações específicas constantes da lei – perigo de diminuição da saúde da mulher, gravidez resultante de crime sexual, risco de o feto vir a sofrer graves doenças físicas ou psíquicas, incapacidade ou imaturidade da mulher, e ainda factores sociais, pessoais, familiares ou profissionais –, a fim, de obter autorização para a realização do aborto.

32 - Em Espanha, desde 1985, o aborto não é punível quando praticado, com o consentimento da mulher, por um médico, num estabelecimento oficial ou particular, devidamente licenciado: Para evitar um grave perigo para a vida ou saúde física ou psíquica da grávida; Em caso de gravidez que tenha resultado de crime

de violação, que tenha sido denunciado, e desde que não tenham decorrido mais de 12 semanas a partir da concepção; Quando se presume que o feto poderá nascer com graves taras físicas ou psíquicas, até às 22 semanas de gestação. Numa sentença de 11 de Abril de 1985 (Jurisprudência Constitucional, t. 11.º, 1986, p. 546), o Tribunal Constitucional, em fiscalização preventiva, adoptou uma solução de compromisso, aceitando as indicações do projecto de lei, mas considerando que as exigências processuais estabelecidas eram insuficientes. Assim, entendeu que o embrião constitui um bem jurídico constitucionalmente protegido, mas não goza ainda, no entanto, do direito absoluto à vida. A vida começa com a gestação, a qual origina unum tertium relativamente à mãe, devendo ser dada importância ao momento do nascimento e também ao momento em que o nascituro é susceptível de vida independentemente da mãe. Reconhecendo, ainda, que a Constituição consagra o valor jurídico fundamental à dignidade humana, intimamente relacionado com o direito ao livre desenvolvimento da personalidade, ao direito à vida e à integridade física e psíquica, que são naturalmente direitos da mulher grávida, o Tribunal retira a conclusão de que os direitos da mulher podem entrar em conflito com a vida do embrião; mas na medida em que nenhum deles poderá prevalecer sistematicamente sobre o outro, caberá ao legislador, sob o controlo do Tribunal Constitucional, procurar conciliar esses direitos e esse bem constitucionalmente protegidos (cf. Pierre Bon, «L'interruption volontaire de grossesse dans la jurisprudence du Tribunal Constitutionnel espagnol», *Annuaire ...*, cit., pp. 119 e segs.). É comum reconhecer que a lei espanhola tem sido objecto de interpretação lata, quicá ampliativa, designadamente no que se refere ao conflito com a saúde psíquica da mulher. Neste sentido, o citado relatório de 1997 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias assinalava: «No caso em apreço, uma lei cuja letra é mais restritiva que a portuguesa conduziu em Espanha à elevação do número de abortos, tanto em meio hospitalar como no sistema de saúde privado. Mulheres portuguesas recorrem, de resto, a essas clínicas do outro lado da antiga fronteira, em condições de sigilo e segurança razoáveis, no quadro das regras europeias em matéria de liberdade de circulação. Aí encontram o que, com letra de lei menos restritiva, o sector privado não lhes propicia e o sector público lhes recusa em Portugal.» Todavia, o Governo Espanhol (cf. *El Mundo*, de 8 de Julho de 1995) e os grupos parlamentares do PSOE e da Esquerda Unida, em 1995, apresentaram iniciativas legislativas, visando a despenalização da interrupção voluntária da gravidez efectuada nas primeiras 12 semanas, após prévio aconselhamento e decurso de um período de reflexão, quando, a juízo da mulher, aquela lhe pudesse causar um grave conflito pessoal, familiar ou social; e incluindo o que é designado el cuarto supuesto como causa de justificação da interrupção voluntária da gravidez – a saber, o caso de extrema necessidade económica e social da mãe. Só que estas iniciativas não chegaram a ser debatidas, devido à dissolução antecipada do Congresso.

33 - Na Finlândia, uma lei de 1970, revista em 1971 (Schwangerschaftsabbruch im internationalen Vergleich – Teil 1: Europa, Albin Eser/Hans-Georg Koch, Baden-Baden, 1988, p. 1479), determina que a interrupção voluntária da gravidez é da iniciativa da mulher, verificando-se alguma das seguintes circunstâncias: Quando a continuação da gravidez ou o parto, por motivos de saúde, constituição física ou deficiência da mulher, impliquem um risco inadmissível para a sua saúde ou vida; Quando a gravidez tenha resultado de crime contra a autodeterminação sexual

da mulher ou de relações sexuais entre parentes; Quando seja previsível que a criança a nascer venha a sofrer de doença grave ou de deficiência física ou psíquica; Quando, à data do início da gravidez, a mulher não tenha atingido os 17 anos ou tenha completado os 40, ou já tenha quatro filhos; Quando os pais da criança ou um deles sofra doença, perturbação psíquica ou outra causa semelhante que limite de forma séria a sua capacidade de cuidar da criança a nascer; Quando o parto ou os cuidados a dar à criança representem um fardo demasiado pesado, atendendo às circunstâncias de vida da mulher e da sua família ou a outras circunstâncias relevantes. A mesma lei dispõe ainda que a interrupção voluntária da gravidez deve ocorrer o mais cedo possível, não devendo ser realizada após as 16 semanas, excepto nos casos de doença ou deficiência da mulher, podendo a administração médica, no caso de a mulher ainda não ter completado os 17 anos, ou havendo motivos específicos, autorizá-la após esse prazo, ainda que não além das 20 semanas.

34 - Em França, a interrupção voluntária da gravidez foi regulada por uma lei de 1975, que sofreu posteriormente algumas alterações. A mulher grávida, cujo estado a coloque em situações de angústia, pode pedir a um médico a interrupção de gravidez até à 10.^a semana. A intervenção só pode ser efectuada após período de reflexão subsequente a consulta de aconselhamento, em que, designadamente, a mulher seja informada dos direitos e ajudas sociais de que poderia beneficiar se viesse a ter o filho. No entanto, a interrupção voluntária da gravidez pode ser praticada a todo o tempo se dois médicos atestarem que a sua prossecução põe em perigo grave a saúde da mulher, ou se existir uma forte probabilidade de que o nascituro venha a sofrer de uma afecção de particular gravidade, reconhecida como incurável no momento do diagnóstico. Na sua decisão de 15 de Janeiro de 1975 (Louis Favoreu/Loïc Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 9.^a ed., Dalloz, 1997, p.305), em que se debruçou sobre um pedido de apreciação da conformidade das normas relativas à interrupção voluntária da gravidez com o direito internacional (Convenção Europeia dos Direitos do Homem) e com o texto constitucional, o Conselho Constitucional procurou também uma solução de compromisso quanto à questão de fundo. Considerou aquele órgão que as normas em causa não eram inconstitucionais, porque, designadamente, respeitavam a liberdade das pessoas chamadas a intervir numa interrupção voluntária da gravidez e não permitiam qualquer afronta ao princípio do respeito pelo ser humano, desde o início da vida (sem indicar quando este se verifica), se não em caso de necessidade e nas condições e limites definidos por lei.

35 - Na Grécia, a interrupção voluntária da gravidez, efectuada por um médico com o consentimento da mulher, é permitida desde que: Não ultrapasse as 12 semanas de gravidez, não sendo exigível qualquer justificação; Por meios modernos de diagnóstico pré-natal, haja indicações de anomalias no embrião, das quais resultaria o nascimento de uma criança patológica e a duração da gravidez não ultrapasse as 24 semanas; Exista perigo de morte ou perigo de grave e duradoura lesão para o corpo ou para a saúde física e psíquica da mulher grávida; A gravidez resulte de violação da mulher, sedução de menor, incesto ou abuso de mulher incapaz de resistir e a duração da gravidez não ultrapasse as 19 semanas.

36 - Na Holanda, uma lei de 1981 (*Schwangerschaftsabbruch ...*, cit., p. 1068) estabelece que a interrupção voluntária da gravidez só pode ser praticada em hospital ou clínica autorizados pelo Ministério da Saúde Pública, depois de decorrido

um prazo de reflexão e consulta informativa e se comprovar que a mulher manifestou e manteve o seu pedido de abortar de livre vontade. A situação de emergência da mulher que a conduz ao aborto é apenas por ela apreciada com o seu médico. Apesar de a lei não fixar qualquer prazo limite para a realização do aborto, remetendo para a viabilidade do feto, tem-se entendido que, na prática, não deve exceder as 20 semanas (Hans-Joseph Scholten, Schwangerschaftsabbruch..., cit., p. 1020).

37 - Na Irlanda, o aborto não é permitido, reconhecendo a Constituição o direito à vida do nascituro.

No seguimento de uma decisão do Supremo Tribunal de 5 de Março de 1992, relativa ao aborto, em que foi reconhecido o direito de viajar para fora do país para a prática do mesmo, passaram pelas duas câmaras três propostas de alteração à Constituição. A primeira, visando a legalização da interrupção voluntária da gravidez quando a vida da mãe estiver em perigo; a segunda, a possibilidade de viajar para o estrangeiro para a prática do aborto, e a terceira, o acesso à informação sobre os serviços de interrupção da gravidez legalmente disponíveis no estrangeiro. Uma vez que, na Irlanda, qualquer proposta de alteração à Constituição tem de ser aprovada por referendo, os referidos projectos foram submetidos a voto popular ainda em 1992, tendo sido rejeitado o projecto relativo à interrupção da gravidez para salvaguarda do direito à vida da mãe e aprovados os dois restantes, que entraram logo em vigor. Assim, na Irlanda é proibido o aborto em qualquer circunstância, mas livre a divulgação dos locais se pode ir abortar no estrangeiro.

38 - Uma lei de 1978 regula, em Itália, a protecção social da maternidade e a interrupção voluntária da gravidez. Nela se determina: «O Estado garante o direito a uma procriação responsável e desejada, reconhece o valor social da maternidade e protege a vida humana desde o início. A interrupção voluntária da gravidez criada pela presente lei não é um meio de controlo dos nascimentos (...)» Os centros de consulta familiar prestam assistência à mulher grávida, devendo ajudá-la a ultrapassar as causas que poderiam conduzi-la a interromper a sua gravidez. A mulher deve contactar um centro de consulta pública, ou um serviço médico-social, ou um médico, quando se encontra em situação tal que a continuação da gravidez, o nascimento ou a maternidade constituam um grave perigo para a sua saúde física ou psíquica, tendo em consideração o seu estado de saúde, as suas condições económicas, sociais ou familiares, bem como as circunstâncias em que se realizou a concepção, ou a probabilidade de que a criança a nascer apresente anomalias ou malformação. Estes serviços devem realizar um exame médico e esclarecer e ponderar em conjunto com a mulher e com o autor da concepção – se a mulher assim consentir – todas as soluções possíveis. Em todo o caso, durante os primeiros 90 dias da gravidez, a decisão de abortar cabe à mulher, apenas sujeita à mencionada consulta e a um prazo de reflexão, salvo em caso de urgência. Esta legislação foi aprovada na sequência de uma decisão do Tribunal Constitucional Italiano de 1975 (Giurisprudenza Costituzionale, anno ventesimo, 1975, p. 117), que se pronunciou no sentido da inconstitucionalidade da norma punitiva do aborto, na medida em que não previa a possibilidade da interrupção voluntária da gravidez quando o prosseguimento da gestação implicasse dano ou perigo grave para a saúde da mãe, desde que medicamente comprovado, e não evitável de outro modo. Para tanto considerou que o embrião constitui um interesse constitucionalmente protegido e tem direito à vida; todavia, não há equivalência entre o

direito à vida ou à saúde da mulher, a qual é já uma pessoa humana, e a defesa do embrião que ainda deverá tomar-se pessoa (Gustavo Zagrebelsky, «Table Ronde sur l'Interruption Volontaire de Grossesse», *Annuaire...*, cit., pp. 169 e segs.). Mais tarde, já em 1981, chamado a pronunciar-se sobre a nova legislação, o Tribunal Constitucional Italiano viria a considerar que a despenalização de certas condutas se inscreve exclusivamente na competência do legislador, restringindo-se a sua intervenção à defesa das liberdades dos cidadãos, pelo que não tomou sequer conhecimento das questões de constitucionalidade suscitadas (Giurisprudenza Costituzionale, ano XXVI, 1981, sent. 108, fasc. 6, pp. 908 e segs.). Mais recentemente, em 1997 (Giurisprudenza Costituzionale, ano XLII, 1997, sent. 35, fasc. 1, pp. 281 e segs.), o Tribunal viria a julgar inadmissível uma proposta de referendo abrogativo, tendente a eliminar toda a regulamentação legal da interrupção da gravidez durante os primeiros 90 dias. Reafirmando o direito à vida do nascituro e o princípio segundo o qual a interrupção voluntária da gravidez não pode constituir meio de controlo da natalidade, o Tribunal considerou que tal era incompatível com a revogação de todas as disposições legais que tinham como objectivo assegurar a protecção daqueles interesses nos primeiros 90 dias de gravidez. E isto, desde logo, porque se pretendia «uma pura e simples supressão de toda a regulamentação legal – e não apenas uma irrelevância penal».

39 - No Luxemburgo, o aborto é regulado por uma lei de 1978, relativa à informação sexual, à prevenção do aborto clandestino e à regulamentação da interrupção da gravidez. A lei em causa permite a interrupção voluntária da gravidez até às 12 semanas de gestação quando: O seu prosseguimento acarrete perigo para a saúde psíquica e física da mulher grávida; Exista um risco sério para o nascituro de ser atingido por doença grave, malformações físicas ou alterações psíquicas importantes; Resulte de violação da mulher; A grávida tenha consultado um médico, ginecologista ou obstetra que a tenha informado dos riscos médicos da intervenção e ela tenha manifestado por escrito a sua vontade de abortar. A interrupção voluntária de gravidez apenas poderá ser efectuada, salvo perigo iminente para a vida da mulher, após um período de reflexão, designadamente nos casos em que o aborto resulta de livre decisão da mulher, sem qualquer indicação específica.

40 - No Reino Unido, o aborto é punido por legislação de 1861, mas alterações introduzidas em 1967 e 1990 vieram regular, ex novo, a interrupção voluntária da gravidez. Assim, não é considerada infracção a interrupção voluntária da gravidez realizada por médico, após parecer de outros dois médicos, desde que: A gravidez não tenha excedido as 24 semanas e a sua continuação envolva um risco, maior do que a sua interrupção, para a saúde física ou mental da mulher grávida ou de qualquer criança da sua família; A interrupção da gravidez seja necessária para prevenir dano grave permanente para a saúde física ou mental da mulher grávida; A continuação da gravidez envolva um risco superior para a vida da mulher grávida do que o resultante da sua interrupção; Haja um risco substancial de que a criança a nascer sofra de anomalias físicas ou mentais susceptíveis de a diminuir seriamente. Na prática, o sistema veio permitir uma crescente liberalização da interrupção voluntária da gravidez (cf. Albin Eser/Hans-Georg Koch, *Schwangerschaftsabbruch ...*, cit., p. 688).

41 - Finalmente, na Suécia, a interrupção voluntária da gravidez é regulada por uma lei de 1974 (*Schwangerschaftsabbruch ...*, cit., p. 1471), podendo ser

efectuada, a pedido da mulher, por médico em estabelecimento oficial ou clínica autorizada:

Até às 12 semanas de gravidez, desde que a intervenção não apresente risco para a saúde da mulher; Entre a 12.^a e a 18.^a semanas, após consulta com o assistente da segurança social (Kurator), o qual apreciará a situação e condições, sociais e psicológicas, da mulher, informando-a ainda do necessário para que esta tome uma decisão, mas sem quaisquer consequências jurídicas para não observância deste processo; Após a 18.^a semana de gestação, ocorrendo «fundamentos específicos», mediante uma autorização da segurança social, a qual poderá não ser concedida em caso de se constatar que o feto tem viabilidade.

42 - Da análise comparativa do regime jurídico atinente à punibilidade da interrupção voluntária da gravidez no quadro dos países da União Europeia resulta que, salvo na Irlanda, o aborto não é punido quando efectuado dentro de certos prazos e existam indicações de ordem terapêutica, eugénica ou ética. Para além disso, na esmagadora maioria desses países, que partilham uma comum concepção dos direitos fundamentais da pessoa humana – todos reconhecendo designadamente o direito à vida, desde logo no âmbito da Convenção Europeia dos Direitos do Homem –, durante a fase inicial da gestação (geralmente nas 12 primeiras semanas), é possível praticar a interrupção voluntária da gravidez, em estabelecimento de saúde, por opção da mulher. Nalguns casos, essa opção da mulher, nos termos da lei, só deve ser tomada se ocorrerem motivos ponderosos; em todo o caso, a avaliação concreta das circunstâncias, embora com o auxílio do médico ou de outro aconselhamento, bem como a decisão final, cabem-lhe por inteiro. No fundo, salvo Portugal, na Espanha e na Irlanda, «deixa-se à mulher a liberdade de decisão, embora sob diferentes modalidades» (Marilisa d'Amico, ob. cit., p. 36), sendo certo que o modo como tem sido interpretada a lei espanhola tende a aproximar o sistema vigente no país vizinho do adoptado na generalidade dos restantes componentes da União Europeia. Todavia, também na generalidade dos casos, a decisão de abortar supõe a existência de prévia consulta de aconselhamento, designadamente destinada a informar a mulher dos direitos sociais e das ajudas de que poderia usufruir no caso de optar por levar a gravidez até ao fim. E, outrossim, essa decisão de abortar só pode normalmente ser levada à prática depois de decorrido um período de reflexão, salvo em manifesto caso de urgência. No que diz respeito à jurisprudência constitucional, cumpre sublinhar que a maioria das jurisdição dos países em que existe um tribunal constitucional ou instituição congénere – e que tenha sido chamado a apreciar a questão da despenalização da interrupção voluntária da gravidez – reconheceu a protecção constitucional da vida intra-uterina, sendo a Áustria a única excepção. Todavia, essa posição de partida não impediu as diversas jurisdições constitucionais de, mais tarde ou mais cedo, embora trilhando caminhos por vezes bem distintos, acabarem por aceitar a conformidade constitucional da despenalização da interrupção voluntária da gravidez, não só quando ocorram certas indicações, mas também durante o primeiro terço do período gestacional, por decisão da mulher, nos termos já enunciados, quando foram confrontadas com essa situação.

B)

43 - Dispõe o artigo 24.º da Constituição da República Portuguesa:

1 - A vida humana é inviolável. 2 - Em caso algum haverá pena de morte.

A primeira questão que se suscita, a propósito deste artigo da Constituição da

República Portuguesa, é a de saber se nele se protege também a vida intra-uterina, problema de que dá conta a informação-parecer nº 31/82, da Procuradoria-Geral da República, elaborada pelo então procurador-geral-adjunto Manuel António Lopes Rocha (Boletim do Ministério da Justiça, nº 320, Novembro de 1982, pp. 224 e segs.; paralelamente, sobre a interpretação do artigo 2.º, 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, cf. a decisão de 13 de Maio de 1980 da CEDH, no caso X. c/Reino Unido, Décisions et Rapports, vol. 19, Outubro de 1980, p. 244). A referida informação-parecer começa por analisar as actas da Assembleia Constituinte a propósito do debate e votação da norma em causa, extraindo a conclusão de que daí «não se retira o mínimo indício de que na mente dos constituintes estivesse uma especial noção de vida humana, designadamente no plano que nos interessa, isto é, o de saber se o conceito abrange a vida intra-uterina», até porque o facto de ter sido, então, especialmente saudada a proibição absoluta da pena de morte constitui indicação ponderável «no sentido de que o preceito não foi expressamente pensado como norma reveladora de uma posição especificamente antiabortista». Seguidamente, considera-se no mesmo documento, face ao teor e origem histórica de vários textos internacionais e, bem assim, à evolução legislativa recente em outros países, que «não se julga possível, pelas razões expostas, firmar, com carácter de certeza ou com o rigor necessário, uma interpretação do artigo 25.º (actual artigo 24.º) da Constituição da República Portuguesa no sentido de que a inviolabilidade da vida humana, aí proclamada, abranja a vida fetal ou embrionária, à luz de normas e princípios de direito internacional, inclusive constantes de convenções ou outros instrumentos a que Portugal está vinculado». Assim, embora considerando-se que «a vida em gestação é um interesse protegido, ao me- nos indirectamente, na lei fundamental», o que exige uma ponderação dos interesses em presença, não se deixa de remeter, naquela informação-parecer, para um texto de Otto Bachof («Estado de direito e poder político: os tribunais constitucionais entre o direito e a política», Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. LVI, 1980, pp. 9 e segs.), crítico da decisão de 1975 do Tribunal Constitucional Alemão, onde, no fundo, se entende que essa ponderação terá de caber ao legislador, designadamente quando se assinala: «(...) Ora, pode certamente concordar-se com o tribunal em que este preceito tem por objecto não só a protecção dos indivíduos já nascidos mas também da vida ainda por nascer. Todavia, o problema de saber se esta protecção é melhor assegurada através de medidas penais ou através de outros meios (por exemplo, através de serviços de consulta e assistência, etc.), o problema de saber se a protecção começa imediatamente após a concepção, ou só passadas 12 semanas, o problema de saber se existem razões, e quais, que devam levar a considerar admissível excepcionalmente uma interrupção da gravidez (indicação médica, indicação eugénica, indicação criminológica, indicação social, etc.) – tudo isso são questões que não encontram resposta imediata na Constituição, e para cuja decisão o legislador há-de dispor consequentemente de uma larga margem de liberdade (...)»

Nesta perspectiva das coisas, que alguns perfilham, não será difícil antever uma resposta positiva à questão da constitucionalidade do referendo proposto. Com efeito, nessa visão, constituindo a vida em gestação um bem jurídico (em colisão com certos direitos da mulher), mas não beneficiando ela necessariamente da tutela concedida pelo artigo 24.º da Constituição, bem se compreende que a solução de todos os problemas elencados por Otto Bachof – entre os quais se en-

contra o que ora nos ocupa – recaia sobre o legislador. É que, neste entendimento das coisas, a questão da despenalização do aborto tem de ser tratada como uma mera questão de política criminal, pertencendo obviamente ao legislador a opção entre punir e não punir. Aliás, a solução idêntica ou, pelo menos, não muito diversa chegou o Tribunal Constitucional da Hungria na sentença de 9 de Dezembro de 1991 (coligida por Georg Brunner/László Sólyom, «Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn», Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995, p. 256). Assim sendo, para quem sufrague este mesmo entendimento, nem a resposta afirmativa, nem a resposta negativa, à pergunta formulada, no proposto referendo, conduzirão à adopção de medidas legislativas conflituantes com a lei fundamental. E dir-se-á mesmo que sempre a legitimidade de submeter a referendo uma matéria em que se reconhece uma relativa discricionariedade do legislador é fundamentada, claramente, na própria dificuldade em conhecer a dimensão social do consenso sobre esta incriminação.

44 - Sublinhe-se, uma vez mais, que aquela conclusão pressupõe, apesar de tudo, que «a vida em gestação é um interesse protegido, ao menos indirectamente, na lei fundamental», avalizando, assim, o legislador ordinário a recorrer aos meios penais, se assim o considerar necessário e conveniente. É que, a entender-se que não se está perante um bem jurídico autónomo, por o feto ser mera portum viscera matris, ou que só obtém essa autonomia como bem jurídico, por exemplo, a partir do momento em que é susceptível de sofrimento consciente, com desenvolvimento do córtex cerebral e das suas ligações ao hipotálamo (cf. Harold J. Morowitz and James S. Trefil, *The Facts of Life – Science and the Abortion Controversy*, Oxford University Press, 1992), ou a partir do momento em que é susceptível de vida autónoma viável, facilmente se chegará a conclusão idêntica à encontrada pela Supreme Court norte-americana, em 1973, no célebre caso *Roe v. Wade* (United States Reports, vol. 410, p. 113): o aborto não pode ser restringido – e, muito menos, penalmente perseguido – antes desse momento. A jurisprudência americana (cf. Ronald Dworkin *Life 's Dominion – An Argument about Abortion and Euthanasia*, Harper Collins Publishers, 1993; e, também, José de Sousa e Brito, «The Ways of Public Reason – Comparative Constitutional Law and Pragmatics», *International Journal for the Semiotics of Law*, vol. IX, nº 26, 1996, pp. 173 e segs.), considerando que a mulher tem constitucionalmente garantido um direito à privacy – que inclui a autodeterminação, a autonomia individual – em matéria de procriação, deduziu daí um direito a abortar até ao fim do 1.º semestre da gestação, altura em que o feto adquire viabilidade. Durante o 2.º trimestre, a interrupção voluntária da gravidez só pode ser condicionada ou restringida de forma adequada a proteger a saúde da própria mulher; até ao fim do 1.º trimestre, a livre escolha da mulher é absoluta ou, pelo menos, não pode ser sujeita a obstáculos substanciais, a undue burdens, como se esclareceu posteriormente, em 1992, no caso *Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania v. Casey* (United States Reports, vol. 505, p. 833).

45 - A verdade, porém, é que não foi deste pressuposto que se partiu na anterior jurisprudência do Tribunal Constitucional, vertida no Acórdão nº 25/84 e no Acórdão nº 85/85, já oportunamente citados. No primeiro daqueles arestos, escreveu-se: «Cremos, porém, que se pode e deve concluir que também essa vida humana intra-uterina está abrangida nesses preceitos e princípios que lhes subjazem. O que daí não resultará é a conclusão de que, então, se impõe ao direito, penal ou civil,

tutelar essa vida, como veremos adiante. Para tanto não será necessário recorrer à metafísica, como alguns pretenderiam. Se assim fosse, não poderia o direito conferir tutela mesmo à vida humana já nascida. Também há uma metafísica ou pode haver centrada na pessoa humana com plena capacidade jurídica de direitos e deveres. Para não cair nela, há que deixar a preocupação de conceituá-la desse ângulo ou ponto de vista metafísico. Todo o direito é para o homem e não este para aquele, tendo de contentar-se com as realidades da vida individual ou social, tal como são entendidas para os fins práticos, mesmo empíricos, a alcançar na regulação (jurídica) dessas realidades. A expressão ‘vida humana’ está aí na linguagem vulgar e na linguagem científica (ciências que se baseiam na observação dos sentidos, com ou sem o recurso aos instrumentos mais sofisticados de que dispõe a ciência e a medicina). Está aí, digamos, na natureza das coisas apreensível pelos sentidos e pela intuição sensível. Nesse sentido torna-se evidente, sem necessidade de demonstração conceitual ou racional. Também assim para a vida humana, na fase intra-uterina, anterior ao nascimento. Os progressos da ciência, designadamente da genética, embriologia e fetologia, são hoje tão conhecidos que dispensam aqui desenvolvimentos ou demonstrações de qualquer outra ordem.» E, posteriormente, no Acórdão nº 85/85, explicitou-se: «(...) entende-se que a vida intra-uterina compartilha da protecção que a Constituição confere à vida humana enquanto bem constitucionalmente protegido (isto é, valor constitucional objectivo), mas que não pode gozar da protecção constitucional do direito à vida propriamente dito – que só cabe a pessoas –, podendo portanto aquele ter de ceder, quando em conflito com direitos fundamentais ou com outros valores constitucionalmente protegidos. (...) (...) a vida intra-uterina não é constitucionalmente irrelevante ou indiferente, sendo antes um bem constitucionalmente protegido, compartilhando da protecção conferida em geral à vida humana enquanto bem constitucional objectivo (Constituição, artigo 24.º, nº1). Todavia, só as pessoas podem ser titulares de direitos fundamentais – pois não há direitos fundamentais sem sujeito –, pelo que o regime constitucional de protecção especial do direito à vida, como um dos “direitos, liberdades e garantias pessoais”, não vale directamente e de pleno para a vida intra-uterina e para os nascituros. É este um dado simultaneamente biológico e cultural, que o direito não pode desconhecer e que nenhuma hipostasiação de um suposto “direito a nascer” pode ignorar: qualquer que seja a sua natureza, seja qual for o momento em que a vida principia, a verdade é que o feto (ainda) não é uma pessoa, um homem, não podendo por isso ser directamente titular de direitos fundamentais tais enquanto tais. A protecção que é devida ao direito de cada homem à sua vida não é aplicável directamente, nem no mesmo plano, à vida pré-natal, intra-uterina. Esta distinção é de primacial importância, sobretudo no que respeita a conflitos com outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos. Sendo difícil conceber que possa haver qualquer outro direito que, em colisão com o direito à vida, possa justificar o sacrifício deste, já são configuráveis hipóteses, em que o bem constitucionalmente protegido que é a vida pré-natal, enquanto valor objectivo, tenha de ceder em caso de conflito, não apenas com outros valores ou bens constitucionais, mas sobretudo com certos direitos fundamentais (designadamente os direitos da mulher à vida, à saúde, ao bom nome e reputação, à dignidade, à maternidade consciente, etc.)» Este entendimento de que a vida intra-uterina se encontra abrangida pelo artigo 24.º, nº 1, da lei fundamental é partilhado por boa parte da doutrina, quer a que sustenta que ela merece pro-

tecção ao mesmo título que a vida já nascida (cf., por todos, António Manuel de Almeida Costa, «Aborto e direito penal – Algumas considerações a propósito do novo regime jurídico da interrupção voluntária da gravidez», Revista da Ordem dos Advogados, ano 44, Dezembro de 1984, pp. 614 e segs.), quer a mais próxima das teses defendidas na jurisprudência do Tribunal Constitucional (cf. Maria Fernanda Palma, Direito Penal – Parte Especial. Crimes contra as Pessoas, Lisboa, 1983, p. 138; e A Justificação por Legítima Defesa como Problema de Delimitação de Direitos, vol. I, AAFDL, 1990, p. 554, e, também, Rui Pereira, ob. cit., pp. 143 a 147). A este propósito, referem Gomes Canotilho e Vital Moreira (Constituição ..., nota IV ao artigo 24.º, p. 175): «A Constituição não garante apenas o direito à vida, enquanto direito fundamental das pessoas. Protege igualmente a própria vida humana, independentemente dos seus titulares, como valor ou bem objectivo – é nesse sentido que aponta a redacção do n.º 1. Enquanto bem ou valor constitucionalmente protegido, o conceito constitucional de vida humana parece abranger não apenas a vida das pessoas mas também a vida pré-natal, ainda não investida numa pessoa, a vida intra-uterina (independentemente do momento em que se entenda que esta tem início). É seguro, porém, que: (a) o regime de protecção da vida humana, enquanto simples bem constitucionalmente protegido, não é o mesmo que o direito à vida, enquanto direito fundamental das pessoas, no que respeita à colisão com outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos (v. g., vida, saúde, dignidade, liberdade da mulher direito dos progenitores a uma paternidade e maternidade consciente); (b) a protecção da vida intra-uterina não tem de ser idêntica em todas as fases do seu desenvolvimento, desde a formação do zigoto até ao nascimento; (c) os meios de protecção do direito à vida – designadamente os instrumentos penais – podem mostrar-se inadequados ou excessivos quando se trate da protecção da vida intra-uterina.»

46 - Nesta visão das coisas, reconhecer-se-á que o artigo 24.º da Constituição da República, para além de garantir a todas as pessoas um direito fundamental à vida, subjectivado em cada indivíduo, integra igualmente uma dimensão objectiva, em que se enquadra a protecção da vida humana intra-uterina, a qual constituirá uma verdadeira imposição constitucional. Todavia, essa protecção da vida humana em gestação não terá de assumir o mesmo grau de densificação nem as mesmas modalidades que a protecção do direito à vida individualmente subjectivado em cada ser humano já nascido – em cada pessoa. Aliás, existe uma bem radicada e inegável tradição jurídica tendente a tratar diferenciadamente os já nascidos e os nascituros, que se revela, desde logo, na negação da personalidade jurídica a estes últimos (basta recordar o modo sugestivo como se refere à aquisição da personalidade jurídica o artigo 66.º, n.º 1, do Código Civil) e se manifesta, no âmbito do direito penal, exactamente com a incontestada punição diferenciada do aborto relativamente ao homicídio, designadamente no que se refere à distinta medida legal da pena e à não punição do aborto por negligência – e actualmente, entre nós, com a autonomização sistemática dos crimes contra a vida intra-uterina. De todo o modo, de acordo com esta leitura, o legislador ordinário estará vinculado a estabelecer formas de protecção da vida humana intra-uterina, sem prejuízo de, procedendo a uma ponderação de interesses, dever balancear aquele bem jurídico constitucionalmente protegido com outros direitos, interesses ou valores, de acordo com o princípio da concordância prática. A propósito do princípio da concordância prática, afirma José Carlos Vieira de Andrade (ob. cit., p. 221): «A solução dos

conflitos ou colisão não pode ser resolvida com o recurso à ideia de uma ordem hierárquica dos valores constitucionais. Não se pode sempre (ou talvez nunca) estabelecer uma hierarquia entre os bens para sacrificar os menos importantes. Os próprios bens da vida e integridade pessoal, que o n.º 4 do artigo 19.º parece positivamente considerar como bens supremos, podem ser sacrificados, total ou parcialmente (...)» E, sobre o mesmo tema, ensina J. J. Gomes Canotilho (Direito Constitucional..., cit., p. 1098): «Reduzido ao seu núcleo essencial, o princípio da concordância prática impõe a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros. O campo de eleição do princípio da concordância prática tem sido até agora o dos direitos fundamentais (colisão entre direitos fundamentais ou entre direitos fundamentais e bens jurídicos constitucionalmente protegidos). Subjacente a este princípio está a ideia do igual valor dos bens constitucionais (e não uma diferença de hierarquia), que impede, como solução, o sacrifício de uns em relação aos outros, e impõe o estabelecimento de limites e condicionamentos recíprocos de forma conseguir uma harmonização ou concordância prática entre estes bens.»

47 - Neste contexto se perceberá que, para quem entenda que a vida humana intra-uterina constitui um bem jurídico constitucionalmente protegido pelo artigo 24.º da Constituição da República Portuguesa, uma primeira questão consista em determinar em que casos e circunstâncias, efectuada uma adequada ponderação de interesses, se pode admitir a licitude da interrupção voluntária da gravidez, assim se resolvendo os eventuais conflitos entre aquele referido bem jurídico e os direitos da mulher, não só à vida, à saúde ou à dignidade, mas também a uma maternidade consciente – a que se refere o artigo 67.º, n.º 2, alínea d), da Constituição da República Portuguesa –, principalmente quando conjugado com o direito ao livre desenvolvimento da personalidade, recentemente consagrado no artigo 26.º da lei fundamental, com a última revisão constitucional. Ora, não se afigura inadequado que a ponderação de interesses em causa tenha em conta o período de gestação, «sendo certo que não é indiferente, à luz da consciência cultural e jurídica, a fase de desenvolvimento do feto, reclamando este uma tutela tanto maior quanto mais próximo estiver o seu nascimento», conforme se afirmou no Acórdão n.º 85/85. Esta tutela, progressivamente mais exigente à medida que avança o período de gestação, poderia encontrar, desde logo, algum apoio nos ensinamentos da biologia, já que o desenvolvimento do feto é um processo complexo em que ele vai adquirindo sucessivamente características qualitativamente diferentes (cf. Harold J. Morowitz and James S. Trefil, ob. cit.); e também, para alguns, na história da filosofia e da teologia moral, onde são conhecidas, por exemplo, as diferenciações medievais entre embrio formatus e informatus ou entre foetus animatus e inanimatus, bem como teses mais recentes sobre a hominização retardada (cf. Glanville Willia. The Sanctity of Life and the Criminal Law Faber and Faber, Ltd., 1958, pp. 140 e segs.; Joseph F. Donceel, S. J., «Immediate Animation and Delayed Hominization», Theological Studies, n.º 31, 1970, pp. 76 e segs.); ou ainda, na história jurídica comparada, já que, por exemplo, até 1803, nos Estados Unidos da América e na Inglaterra, o aborto só era punido se o feto já se movimentasse no ventre materno – o quickening (Glanville Williams, ibid.). Mas o que releva, sobretudo, é que essa tutela progressiva encontra seguramente eco no «sentimento jurídico colectivo», sendo visível que é muito diferente o grau de reprovação social que pode atingir quem procure eventualmente «desfazer-

-se» do embrião logo no início de uma gravidez ou quem pretenda «matar» o feto pouco antes do previsível parto; aliás, esse sentimento jurídico colectivo, que não pode deixar de ser compartilhado por povos de uma mesma comunidade cultural alargada que encontra a sua expressão na União Europeia, encontra-se bem reflectido na legislação dos países que a compõem e a que se fez detida referência. Aliás, uma diferente protecção temporal após a concepção já se encontra hoje consagrada no nosso direito penal, uma vez que se entende que, à semelhança do que acontece explicitamente com a lei alemã desde 1975, o Código Penal português só pune o aborto após a nidação (neste sentido, Maria da Conceição Ferreira da Cunha, *Constituição e Crime – Uma Perspectiva da Criminalização e da Descriminalização*, Universidade Católica Portuguesa, Porto, 1995, p. 364, nota 996; e Rui Pereira, *ob. cit.*, p. 131), deixando, assim, fora da tipificação penal, por exemplo, o consumo da denominada «pílula do dia seguinte», e também porque várias das indicações que conduzem à não punibilidade da interrupção voluntária da gravidez, desde 1984, só operam dentro de certos prazos.

48 - Ora, poderá acrescentar-se, a harmonização entre a protecção da vida intra-uterina e certos direitos da mulher, na procura de uma equilibrada ponderação de interesses, é susceptível de passar pelo estabelecimento de uma fase inicial do período de gestação em que a decisão sobre uma eventual interrupção voluntária da gravidez cabe à própria mulher. Nem se diga que, nessa hipótese, se renuncia a qualquer harmonização ou concordância prática, uma vez que, durante esse período – in casu, as primeiras 10 semanas – um dos interesses em jogo é absolutamente sacrificado, ficando inteiramente desprotegido. É que a harmonização, a concordância prática, se faz entre bens jurídicos, implicando normalmente que, em cada caso, haja um interesse que acaba por prevalecer e outro por ser sacrificado. Quer isto dizer que, sempre dentro da perspectiva que agora se explicita, o legislador não poderia estabelecer, por exemplo, que o direito ao livre desenvolvimento da personalidade da mulher era hierarquicamente superior ao bem jurídico «vida humana intra-uterina» e, conseqüentemente, reconhecer um genérico direito a abortar, independentemente de quaisquer prazos ou indicações; mas, em contrapartida, já pode determinar que, para harmonizar ambos os interesses, se terão em conta prazos e circunstâncias, ficando a interrupção voluntária da gravidez dependente apenas da opção da mulher nas primeiras 10 semanas, condicionada a certas indicações em fases subsequentes e, em princípio, proibida a partir do último estágio de desenvolvimento do feto. Assim, neste último caso, procura-se regular a interrupção voluntária da gravidez, ainda de acordo com uma certa ponderação de interesses que tem também como critério o tempo de gestação, pelo que a referida ponderação se há-de efectuar, tendo em conta os direitos da mulher e a protecção do feto, em função de todo o tempo de gravidez, não sendo, portanto, exacto considerar isoladamente que, durante as primeiras 10 semanas, não existe qualquer valoração da vida intra-uterina; num contexto global, esta será quase sempre prevalecente nas últimas semanas, enquanto nas primeiras se dará maior relevo à autonomia da mulher (uma vez respeitadas certas tramitações legais, que, aliás, podem traduzir uma preocupação de defesa da vida intra-uterina).

49 - Todavia, há quem entenda, como Dworkin (*ob. cit.*, p. 157), que, embora constituindo a vida humana intra-uterina um valor constitucional a proteger, a verdade é que não é possível «restringir a liberdade, em ordem a proteger um valor

intrínseco, quando o efeito sobre um grupo de cidadãos for específico e grave, a comunidade estiver seriamente dividida sobre o que é necessário para assegurar o respeito por esse valor e a opinião do povo sobre esse valor reflectir essencialmente convicções religiosas fundamentais para a personalidade moral», o que impediria a punição do aborto nas primeiras fases da gravidez. Ora, a adopção de uma tal posição conduziria inevitavelmente à inconstitucionalidade da presente proposta de referendo, uma vez que a resposta negativa à pergunta formulada determinaria uma solução jurídica materialmente inconstitucional. No entanto, cumpre recordar que o ponto de partida dessa posição é, afinal, o adoptado na jurisprudência americana sobre a *privacy*, com o consequente reconhecimento de um direito constitucional a abortar na fase inicial da gestação, tal como foi delineado em *Roe v. Wade*. Só que, entre nós, se o direito ao livre desenvolvimento da personalidade, englobando a autonomia individual e a autodeterminação e assegurando a cada um a liberdade de traçar o seu próprio plano de vida, designadamente quando associado ao direito a uma maternidade consciente, terá a virtualidade de avalizar uma eventual opção legislativa no sentido da exclusão da ilicitude da interrupção voluntária da gravidez efectuada nas primeiras 10 semanas – ou, pelo menos, no sentido de conferir à mulher o direito de, dentro desse prazo, ser ela a determinar os casos e circunstâncias que a podem justificar – já não implicará o reconhecimento de que a mulher tem inteira liberdade de controlar a sua própria capacidade reprodutiva (um direito constitucional a livremente abortar). Ou seja, a colisão de bens jurídicos constitucionalmente protegidos, existente no caso dos autos, pode ser resolvida pelo legislador, estando dentro da sua margem de liberdade de conformação a opção por punir – suposto que permanece, neste caso, o modelo indicações – ou não punir a interrupção voluntária da gravidez efectuada nas primeiras 10 semanas. Quer isto dizer, em suma, que também quem considera que a vida humana intra-uterina se encontra abrangida pela disposição do artigo 24.º, nº 1, da Constituição da República Portuguesa concluirá, neste entendimento das coisas, pela não inconstitucionalidade da proposta de referendo.

50 - De todo o modo, e ainda que se considere que a interrupção voluntária da gravidez constitui um acto ilícito, nem por isso se tem obrigatoriamente de concluir pela inconstitucionalidade da solução despenalizadora implicada pela resposta afirmativa à pergunta formulada. Com efeito, logo no Acórdão nº 25/84, este Tribunal, depois de referir que a generalidade dos autores assinala as elevadas cifras negras do crime de aborto e a raridade das efectivas condenações penais, sublinhava «a repressão penal, à luz do chamado princípio da subsidiariedade, só se justifica se for proporcionada e, para o ser, precisa de ter eficácia. Quando esta não se alcance, então devem procurar-se outros meios ou processos de evitar tal flagelo».

E, a este mesmo propósito, escreveu-se no Acórdão nº 85/85: «(...) Por outro lado, independentemente da natureza da protecção constitucional da vida intra-uterina, nada, porém, impõe constitucionalmente que essa protecção tenha de ser efectuada, sempre e em todas as circunstâncias, mediante meios penais, podendo a lei não recorrer a eles quando haja razões para considerar a penalização como desnecessária, inadequada ou desproporcionada, ou quando seja possível recorrer a outros meios de protecção mais apropriados e menos gravosos.» E, mais adiante, acrescentou-se: «Enquanto bem constitucionalmente protegido, também a vida intra-uterina reclama portanto a protecção do Estado. Todavia, entre afirmar

isso e sustentar que essa protecção tem de revestir, por força da Constituição, natureza penal, mesmo contra a mulher grávida (que em si aloja e sustenta o feto), vai uma enorme distância, não podendo por isso partir-se do princípio de que a ausência de protecção penal equivale pura e simplesmente a desamparo e desprotecção. A verdade é que o recurso a meios penais está constitucionalmente sujeito a limites bastante estritos. Consistindo as penas, em geral, na privação ou sacrifício de determinados direitos (maxime, a privação da liberdade, no caso da prisão), as medidas penais só são constitucionalmente admissíveis quando sejam necessárias, adequadas e proporcionadas à protecção de determinado direito ou interesse constitucionalmente protegido (cf. artigo 18.º da Constituição), e só serão constitucionalmente exigíveis quando se trate de proteger um direito ou bem constitucional de primeira importância e essa protecção não possa ser garantida de outro modo. Existe aqui, sem dúvida, ampla margem de discricionariedade legislativa, na opção por meios penais ou por outros. Mas parece evidente que é bastante mais gravosa a penalização indevida do que a falta de penalização, lá onde ela deveria existir: pode haver alternativas para a penalização, não há remédio para a penalização desnecessária ou injusta... Em princípio, a norma penal, sobretudo quando recorre a penas privativas da liberdade, deve constituir uma última instância dos meios de tutela estaduais dos valores constitucionalmente protegidos. No caso do aborto e da garantia da vida intra-uterina, outros meios de tutela e de combate ao aborto existem que devem preceder os meios penais (medidas de educação sexual que previnam os casos de gravidez indesejada medidas de aconselhamento, de facilidades laborais e de apoio económico e social que ajudem a mulher a assumir a gravidez e a desejar levá-la a termo) e cuja ausência ou insuficiência só torna mais gravosas e desproporcionadas as normas penalizadoras. Sob um ponto de vista jurídico-constitucional, a tutela penal há-de ser a ultima ratio das medidas culturais, económicas, sociais e sanitárias, e não um sucedâneo para a falta delas. A verdade é que, não só não se tem por adquirido que a protecção da vida intra-uterina exija em geral e em absoluto o instrumento da penalização, como nem sequer se tem por indiscutível (para dizer o menos...) que a penalização geral seja instrumento adequado para combater eficazmente o aborto.»

51 - É este o entendimento que se continua a sufragar, na esteira do ensinamento de Costa Andrade («O aborto como problema de política criminal», Revista da Ordem dos Advogados, ano 39, Maio-Agosto 1979, pp.293 e segs.):

«(...) a política criminal determina-se por critérios de eficácia e de rentabilidade. Sem que tal implique a recusa de todo o lastro ético, a política criminal deve concretizar-se em soluções dirigidas à maximização do conformismo e dos ganhos sociais e à minimização dos seus custos. Assente, v. g., que o aborto constitui um acto em si irrecusavelmente negativo e intrinsecamente mau, daí não decorre axiomáticamente a necessidade da sua criminalização. Entre aquela constatação e esta injunção de política criminal medeia uma solução de continuidade e um salto qualitativo que só podem vencer-se se, e na medida em que, se concluir que a criminalização do aborto é um instrumento efectivo de prevenção e não acarreta consequências disfuncionais significativas.» Aliás, o mesmo autor viria ainda a afirmar («O novo Código Penal e a moderna criminologia», Jornadas de Direito Criminal, Centro de Estudos Judiciários, fase I, Lisboa, 1983, nota 34, p. 228): «Este entendimento das coisas revela-se prenhe de consequências. Tanto

no plano material – a ilegitimidade constitucional de criminalizar/descriminalizar em contravenção dos princípios sumariamente expostos – como no plano orgânico-formal. Quanto a este último, importa, acima de tudo, salvaguardar o “primado político do legislador” (Bachof) nos espaços de discricionariedade decorrentes do princípio da subsidiariedade. A sub-rogação de qualquer outro órgão neste domínio, designadamente do Tribunal Constitucional, representaria uma questionável transposição das fronteiras entre jurídico e o político e uma violação do princípio da separação dos poderes. Como refere Bachof, deve reservar-se ao legislador a competência para definir os objectivos políticos e os critérios de adequação, como assumir os riscos pelas expectativas ou prognósticos sobre cuja antecipação assentam as suas decisões normativas.» E no mesmo sentido se pronuncia, a propósito da punição do aborto no Estado social de direito, Maria Fernanda Palma (Direito Penal, cit., p. 139): «Para além disso, a protecção da vida ou de qualquer outro bem jurídico não assume, na ideologia subjacente a este tipo histórico de Estado, uma imediata carência de protecção penal. Não é sequer verdadeiro, para o sistema jurídico-político deste tipo de Estado, que, sempre que certos comportamentos lesionem bens jurídicos fundamentais, se tenha de recorrer à intervenção do direito penal.» Quer isto dizer que se reconhece a discricionariedade do legislador para optar pelo uso de meios penais, até porque, no caso vertente, nem existe consenso social em torno da criminalização, nem se exclui que se esteja perante um direito penal simbólico, nem se demonstra que aqueles meios não possam ser vantajosamente substituídos por outros de maior eficácia prática. A isto acresce que as circunstâncias de facto, às quais só o legislador poderá dar resposta, permitem que, numa sociedade europeia em que praticamente foram abolidas as fronteiras, se crie uma escandalosa situação de desigualdade perante a lei penal: quem usufruir de razoável situação económica e pretender interromper a gravidez, quiçá por comodismo, poderá impunemente fazê-lo numa boa clínica de um país europeu; mas quem não tiver capacidade económica e for levada ao aborto por necessidade correrá o duplo risco da intervenção clandestina e da sanção penal. Como recorda Marc Verdussen, «se a repressão penal é um atributo da soberania do Estado» e se, por outro lado, «a reacção do Estado à transgressão dos valores sociais fundamentais é inelutável, não tem ela necessariamente, porém, de tomar o caminho das sanções penais» (Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal, Bruylant, Bruxelas, 1995, p. 698).

52 - A admissibilidade constitucional do reconhecimento da licitude da interrupção voluntária da gravidez realizada, por opção da mulher, nas primeiras 10 semanas, em estabelecimento de saúde legalmente autorizado, ou, pelo menos, da renúncia à utilização de sanções penais, nessas circunstâncias, não pode, porém, ser interpretada como aceitação de que a lei fundamental consagra o aborto como método de planeamento familiar ou de controlo da natalidade. A isso se opõe o entendimento de que a vida humana intra-uterina constitui um bem jurídico protegido, independentemente do título a que deva tal protecção. Nesta conformidade, afiguram-se particularmente importantes, por poderem vir a revelar-se bem mais eficazes que a própria repressão penal, medidas comuns à generalidade das legislações europeias sobre a matéria, como sejam a obrigatoriedade de uma prévia consulta de aconselhamento, em que possa ser dada à mulher a informação necessária sobre os direitos sociais e os apoios de que poderia beneficiar no caso de levar a termo a gravidez, bem como o estabelecimento de um período de

reflexão entre essa consulta e a intervenção abortiva, para assegurar que a mulher tomou a sua decisão de forma livre, informada e não precipitada, evitando-se a interrupção da gravidez motivada por súbito desespero. É bem verdade que estes elementos não constam da pergunta formulada. Todavia, como já se referiu, não seria possível integrá-los a todos na mencionada pergunta sem que esta assumisse proporções inadmissíveis. E nada permite concluir que, em caso de resposta afirmativa no referendo, não possam vir a constar da legislação aprovada na sua sequência.

53 - Em suma, entende-se que, não havendo uma imposição constitucional de criminalização na situação em apreço, cabe na liberdade de conformação legislativa a opção entre punir criminalmente ou despenalizar a interrupção voluntária da gravidez efectuada nas condições referidas na pergunta constante da proposta de referendo aprovada pela Resolução nº 16/98 da Assembleia da República. Assim, também sob o ponto de vista da conformidade material com a Constituição das soluções jurídicas envolvidas pela resposta – afirmativa ou negativa – à pergunta formulada se não suscitam obstáculos àquele referendo.

IV

54 - Nestes termos, o Tribunal Constitucional decide:

1.º Considerar que:

a) A proposta de referendo constante da Resolução nº 16/98 da Assembleia da República foi aprovada pelo órgão competente para o efeito, nos termos do disposto no nº 1 do artigo 115.º da Constituição da República Portuguesa;

b) O referendo proposto tem por objectivo questão de relevante interesse nacional que deve ser decidida pela Assembleia da República através de acto legislativo, conforme se preceitua no nº 3 do mesmo artigo;

c) A matéria sobre que ele incide não se encontra excluída do âmbito referendário, de acordo com o estabelecido nº 4 do mencionado artigo 115.º;

d) Não constitui óbice à sujeição a referendo, consoante resulta do estatuído no artigo 4.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo, aprovada pela Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril, a circunstância de a questão a referendar ter sido suscitada por acto legislativo em processo de apreciação, tendo o correspondente projecto de lei sido já aprovado na generalidade;

e) O referendo proposto recai sobre uma só matéria, através de uma só pergunta, sem quaisquer considerandos, preâmbulos ou notas explicativas, sendo a questão formulada para uma resposta de sim ou não, cumprindo, nestes aspectos, as exigências constantes do nº 6 do artigo 115.º da Constituição e do artigo 7.º da referida Lei Orgânica do Regime do Referendo;

f) A pergunta formulada satisfaz os requisitos de objectividade, clareza e precisão enunciados nas mesmas disposições;

g) A proposta de referendo respeitou as formalidades especificadas nos artigos 10.º a 14.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo, aprovada pela Lei nº 45/91, de 31 de Agosto, ainda em vigor à data em que se desenrolou aquele processo parlamentar;

h) A restrição da participação no referendo proposto aos cidadãos residentes em território nacional cumpre os requisitos do universo eleitoral definido no nº 12 do mencionado artigo 115.º da Constituição;

l) O Tribunal Constitucional, no âmbito da verificação prévia da constituciona-

lidade do referendo, a que se refere a alínea f) do nº 2 do artigo 223.º da Constituição, é competente para apreciar se a pergunta formulada não coloca os eleitores perante uma questão dilemática em que um dos respectivos termos aponta para uma solução jurídica inconstitucional;

j) Nenhuma das respostas – afirmativa ou negativa – à pergunta formulada implica necessariamente uma solução jurídica incompatível com a Constituição;

2.º Consequentemente, ter por verificada a constitucionalidade e a legalidade do referendo proposto na mencionada Resolução nº 16/98 da Assembleia da República.

Lisboa, 17 de Abril de 1998.

Luis Nunes de Almeida, Maria Helena Brito, José de Sousa e Brito, Maria Fernanda Palma, Bravo Serra, Artur Maurício, Guilherme da Fonseca (com declaração quanto à alínea d) do nº 1º da decisão) *Alberto Tavares da Costa* (vencido, nos termos da declaração junta, quanto à alínea j) do nº 1º da decisão e, consequentemente, quanto ao nº 2º) *Paulo Mota Pinto* (vencido quanto às alíneas f) e j) do nº 1º e, consequentemente, quanto ao nº 2º, nos termos da declaração de voto que junto; com declaração de voto quanto à alínea h) do nº 1º) *Vitor Nunes de Almeida* (vencido quanto à alínea j) do nº 1º da decisão e, consequentemente, quanto ao nº 2º, nos termos da declaração de voto que junto) *Maria dos Prazeres Pizarro Beleza* (vencida quanto às alíneas f), l) e j) do nº 1º e, consequentemente, quanto ao nº 2º, nos termos da declaração de voto que junto) *Messias Bento* (vencido quanto à alínea j) do nº 1º e, consequencialmente, quanto ao nº 2º da decisão, nos exactos termos da declaração de voto que junto) *José Manuel Cardoso da Costa* (com declaração de voto relativamente às alíneas f) e h) do nº 1º, e vencido relativamente à alínea j) do mesmo número e, consequentemente, ao nº 2º da decisão, nos termos da declaração de voto que junto).

ACÓRDÃO N.º 617/2006

(*Excertos*)

Processo nº 924/2006

Acordam, em sessão plenária, no Tribunal Constitucional:

I

O pedido e a apresentação do problema

1. O Presidente da República, nos termos do artigo 115º, nº 8, da Constituição e dos artigos 26º e 29º, nº 1, da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril, requereu a fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade da proposta de referendo aprovada pela Resolução nº 54-A/2006 da Assembleia da República (publicada no *Diário da República*, I Série, de 20 de Outubro de 2006).

A resolução em causa tem o seguinte teor:

«Propõe a realização de um referendo sobre a interrupção voluntária da gravidez realizada por opção da mulher nas primeiras 10 semanas»

A Assembleia da República resolve, nos termos e para os efeitos do artigo 115º e da alínea j) do artigo 161º da Constituição da República Portuguesa, apresentar a S. Ex.a o Presidente da República a proposta de realização de um referendo em que os cidadãos eleitores recenseados no território nacional sejam chamados a pronunciar-se sobre a pergunta seguinte:

“Concorda com a despenalização da interrupção voluntária da gravidez, se realizada, por opção da mulher, nas primeiras 10 semanas, em estabelecimento de saúde legalmente autorizado?”

Aprovada em 19 de Outubro de 2006.

O Presidente da Assembleia da República, *Jaime Gama*.

2. A Resolução nº 54-A/2006 corresponde ao Projecto de Resolução apresentado por Deputados do Partido Socialista, em 20 de Setembro de 2006, invocando “o compromisso de suscitar um novo referendo sobre a despenalização da interrupção voluntária da gravidez, nos termos anteriormente submetidos ao voto popular”.

(...)

3. A pergunta que constitui objecto da presente proposta de referendo corresponde, exactamente, à pergunta submetida à fiscalização de constitucionalidade e legalidade no Acórdão nº 288/98 (*D.R.*, I Série-A, de 18 de Abril de 1998), pelo qual o Tribunal Constitucional decidiu ter por verificada a constitucionalidade e a legalidade do referendo proposto na Resolução nº 16/98 da Assembleia da República.

Assim, em 1998, os portugueses foram já confrontados em referendo com a presente pergunta, não tendo, porém, esse referendo, em que a resposta negativa foi maioritária, sido vinculativo, nos termos do artigo 115º, nº 11, da Constituição. A resposta negativa atingiu 50,9% dos votantes, a afirmativa 49,1% e a abstenção 68,1% – cf. Mapa Oficial nº 3/98, *D.R.*, I Série-A, de 10 de Agosto de 1998.

Em 2005, a mesma pergunta foi apresentada como objecto de uma proposta de referendo. O Tribunal Constitucional, pelo Acórdão nº 578/2005, de 28 de Outubro (*D.R.*, I Série-A, de 16 de Novembro de 2005), entendeu que não estavam cumpridas as exigências constitucionais, em face do artigo 115º, nº 10, da Constituição, sem ter apreciado a substância da pergunta.

4. A pergunta objecto da presente proposta de referendo é pois igual à pergunta sobre a qual o Tribunal Constitucional já se pronunciou no Acórdão nº 288/98. Algumas razões, porém, impõem que o Tribunal Constitucional não remeta, sem mais, para os fundamentos daquele Acórdão.

Em primeiro lugar, existiu uma alteração parcial da composição do Tribunal, o que justifica que as conclusões alcançadas naquele aresto, por maioria, na base de um certo acordo em matéria tão complexa, tenham que ser necessariamente debatidas de novo.

Em segundo lugar, entre 1998 e 2006 desenrolou-se uma história legislativa, política, social e de justiça penal que tem de ser considerada. E também no plano internacional, do Direito Comparado e do Direito Europeu existem contribuições relevantes para a ponderação.

Em terceiro lugar, no pensamento sobre as penas e sobre a política criminal há dados novos a considerar. E esses dados podem contribuir para a conclusão acerca da dignidade e da tutela penal da vida intra-uterina.

Em quarto lugar, no plano da discussão pública, não deixa de assumir particular relevância a precedência de um referendo sobre a mesma questão, que foi considerado constitucional e legalmente admissível.

Em quinto lugar, o estado da discussão política sobre a punição das mulheres que pratiquem o crime de aborto evoluiu em aspectos cruciais, com o surgimento de novas ideias e propostas.

Por último, o facto de o anterior Acórdão contar com desenvolvidos votos de vencido justifica que alguns argumentos que não lograram vencimento mereçam ser analisados de novo.

Não nos situamos assim, em 2006, no ponto de partida exacto do Acórdão do Tribunal Constitucional nº 288/98, mas num outro momento histórico-jurídico, que exigirá a consideração de elementos nessa altura não ponderados. Vejamos, então, nesta perspectiva, quais as questões essenciais a debater, considerando os novos elementos do debate.

Entende-se que as questões fundamentais são três:

– A conformidade da pergunta aos requisitos constitucionais e legais, com especial incidência na clareza e objectividade da sua formulação e no seu carácter dilemático ou binário;

– A determinação do universo eleitoral;

– A verificação se o dilema suscitado pela pergunta pode suscitar, pelo menos, uma resposta incompatível com a Constituição ou com a lei.

É sobre estas questões que se podem reflectir, igualmente, os novos dados da presente situação histórica e social em matéria de interrupção voluntária da gravidez que se passa a enunciar.

II

Enquadramento actual da questão objecto da proposta de referendo

5. (...)

III

Fundamentação

11. Nos termos das disposições conjugadas dos artigos 115º, nº 8, e 223º, nº 2, alínea f), da Constituição, 26º da Lei Orgânica do Regime do Referendo (Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril) e 11º da Lei do Tribunal Constitucional, cumpre a este Tribunal proceder à prévia verificação da constitucionalidade e da legalidade da proposta de referendo, incluindo a apreciação dos requisitos relativos ao respectivo universo eleitoral.

Nessa conformidade, deve assinalar-se, em primeiro lugar, que a proposta de referendo foi aprovada pelo órgão competente para o efeito, ao abrigo do artigo 115º, nº 1, da Constituição, ou seja, a Assembleia da República.

Na verdade, sendo a Assembleia da República um dos dois órgãos de soberania constitucionalmente autorizados (conjuntamente com o Governo), a propor ao Presidente da República a realização de referendos, no presente caso só ela poderia fazê-lo, tal como refere o Acórdão nº 288/98, “pois que a matéria sobre que incide a pergunta – despenalização em certas circunstâncias da interrupção

voluntária da gravidez – se insere na sua esfera de competência legislativa reservada e, de acordo com o estabelecido no citado artigo 115º, nº 1, a proposta há-de respeitar a matéria da competência do órgão competente”.

Trata-se de matéria de competência da Assembleia da República não só porque se enquadra no artigo 165º, nº 1, c), mas também porque surge em volta da eventual violação dos artigos 24º, nº 1, e 26º, sendo pois abrangida pelo artigo 165º, nº 1, alínea b), da Constituição (*vide* o Acórdão nº 288/98 e já também o Parecer nº 21/82 da Comissão Constitucional, em *Pareceres da Comissão Constitucional*, 20º vol., pp. 92-3).

12. Também se verifica o requisito exigido pelo artigo 115º, nº 3, da Constituição, na medida em que estamos perante questão de relevante interesse nacional, que deve ser decidida pela Assembleia da República ou pelo Governo através da aprovação de acto legislativo.

Tal afirmação fundamenta-se no facto de a matéria se incluir na reserva relativa de competência da Assembleia da República e de se tratar de uma questão tida como central no debate político dos últimos anos. Dada a evidência do relevante interesse nacional da matéria, prescinde-se de encetar o problema de saber se se encontra na margem de livre decisão do órgão proponente e do Presidente da República ou se tal requisito deve constituir objecto de apreciação pelo Tribunal Constitucional (no mesmo sentido, o Acórdão nº 288/98).

13. A presente proposta de referendo não integra, igualmente, as situações excluídas do âmbito do referendo pelo nº 4 do artigo 115º da Constituição.

Com efeito, a matéria em causa não reveste conteúdo orçamental, tributário ou financeiro nem se enquadra na reserva absoluta da competência da Assembleia da República, integrando, como se disse, a reserva relativa.

O objecto do presente referendo também não se integra no elenco das matérias previstas no artigo 161º, nem na alínea c) do referido artigo 161º como se evidenciou no Acórdão nº 288/98, em que se disse que “também a matéria em causa se não encontra prevista no artigo 161º, pois que, de entre as aí mencionadas, apenas poderia ser abrangida pela alínea c), onde se atribui à Assembleia da República competência para ‘fazer leis sobre todas as matérias’. Só que a referência à exclusão das matérias do artigo 161º não pode obviamente aplicar-se em tal caso, pois que, então, se entraria em contradição com o nº 1 e o nº 3 do artigo 115º, porque nenhuma matéria que devesse ser tratada por via legislativa – salvo se da reserva do Governo – poderia ser o objecto do referendo”.

E, finalmente, a presente proposta de referendo não visa alterar a Constituição, já que a legislação a aprovar na sequência do referendo não pretende assumir valor constitucional.

14. Como ficou esclarecido no Acórdão nº 288/98, não é de confundir a questão anterior com a de saber se é vedado pela Constituição o referendo sobre uma matéria por ela extravasar o âmbito de discricionariedade legislativa “a resolver através de uma opção política devolvida ao eleitorado” (Acórdão nº 288/98) ou por o legislador estar constitucionalmente vinculado a uma opção e ser vedada a opção resultante de um dos sentidos de resposta à questão objecto do referendo.

Questão que tem outra natureza, embora a resposta dada à anterior se projecte nela inevitavelmente, é ainda a de saber se, no caso *sub judicio*, a pergunta se encontra formulada de modo a que uma das possíveis respostas implica uma solução inconstitucional, independentemente de uma vinculação constitucional a uma determinada opção legislativa.

15. Mas, deixando para mais tarde esta última questão, há-de concluir-se, tal como no Acórdão nº 288/98, que a matéria em análise é enquanto tal passível de referendo, na medida em que está ainda na margem de discricionariedade do legislador criar ou não criar áreas de despenalização da interrupção voluntária da gravidez dentro dos limites constitucionais.

Afasta-se, portanto, a perspectiva segundo a qual, em nome do direito à vida do feto, o legislador não poderia nunca subtrair ao Direito Penal condutas de interrupção voluntária da gravidez ou a perspectiva inversa de que toda a punição da interrupção voluntária da gravidez dentro de certo prazo seria constitucionalmente inviável.

Diferentemente, entende o Tribunal Constitucional que o legislador, dentro de limites constitucionalmente definidos, mantém uma margem de liberdade de decisão quanto ao âmbito da criminalização, da justificação e do afastamento da punibilidade da interrupção voluntária da gravidez. E mantém essa margem de liberdade porque o Direito Penal não é conformado constitucionalmente como um imperativo categórico imposto ao legislador ordinário, regulando-se antes por ponderações de valores e de interesses situadas num contexto histórico e por uma justificação derivada de necessidades político-criminais e da realização da justiça em função do modo como, em cada momento, os problemas criminais se colocam.

Por outro lado, essa margem de liberdade também não está vedada em nome do reconhecimento de direitos insusceptíveis de ser objecto de referendo. Com efeito, não seriam esses direitos, em si, o objecto do referendo, mas antes uma ponderação sobre um conflito de direitos e valores ou a possível solução para um tal conflito em conexão com a intervenção do Direito Penal.

16. Finalmente, a possibilidade de ponderação de direitos e valores constitucionalmente tutelados ser sujeita a referendo não é impedida pelo facto de ser essa a tarefa normal do julgador. É certo que o próprio legislador realiza essa tarefa de ponderação, à luz da Constituição, sendo ele também, como refere o Acórdão nº 288/98, “um aplicador da Constituição”. E onde o legislador possa intervir não há razões, em geral, para subtrair ao âmbito do referendo uma dada matéria.

Assim, na linha do citado aresto, continua este Tribunal a entender que nada impede que uma matéria de conflito de direitos e valores constitucionalmente protegidos – ou até mesmo de concretização de limites imanentes, que implique a realização de uma concordância prática dos mesmos direitos e valores – possa ser devolvida por um dos seus intérpretes – o legislador da Assembleia da República – para o voto dos cidadãos, em certas circunstâncias. E essa conclusão vale desde que as soluções possíveis não impliquem alteração ou violação da Constituição, situando-se, ainda, naquele plano das interpretações possíveis sobre o modo de desenvolvimento dos valores constitucionais.

Mesmo para quem entenda que, perante uma dúvida sobre a solução a dar a

um conflito de valores, só há uma interpretação possível da Constituição, será ainda admissível – no caso de dificuldade profunda em atingir uma solução aceitável por todos como válida – trocar a pura investigação (limitada pela subjectividade do intérprete) pela discussão democrática e pelo voto, como método de determinar a boa solução (assim, RONALD DWORKIN, *Life's Dominion – An Argument about Abortion and Euthanasia*, 1993, p. 157).

17. Confrontando agora a pergunta objecto da proposta de referendo com os artigos 115º, nº 6, da Constituição, e 7º da Lei Orgânica do Regime do Referendo, verifica-se, desde logo, que ela recai sobre uma só matéria – a despenalização da interrupção voluntária da gravidez dentro de certo prazo – existindo, aliás, uma só pergunta, formal e materialmente –, sem qualquer intróito.

Em segundo lugar, a pergunta é formulada para uma resposta de “sim” ou “não”, segundo uma lógica “que é necessariamente dilemática, bipolar ou binária, ou seja, que pressupõe uma definição maioritariamente unívoca da vontade popular, num ou noutro dos sentidos possíveis de resposta à questão cuja resolução é devolvida directamente aos cidadãos” (Acórdão nº 360/91, em *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 19º vol., p. 701). Com efeito, a pergunta interroga os eleitores sobre se concordam com a despenalização da interrupção voluntária da gravidez realizada, por opção da mulher grávida, dentro de um certo prazo determinado e em estabelecimento de saúde legalmente autorizado. Trata-se, pois, de uma opção entre despenalização e penalização da prática de uma conduta bem identificada, em circunstâncias indicadas com precisão.

18. O facto de poderem existir outras posições que a pergunta não consagra – tal como a aceitabilidade de uma justificação da interrupção voluntária da gravidez segundo o método das indicações, acrescentando-se, por exemplo, novas indicações às legalmente previstas, alargando-se o prazo para tal ou prescindindo-se da realização da interrupção voluntária da gravidez em estabelecimento de saúde – não retira à presente pergunta o carácter dilemático.

Os eleitores deverão decidir, em face da única opção que lhes é proposta, se a consideram aceitável ou rejeitável, mesmo que preferissem outras opções (que não estão em causa). São confrontados apenas com um e não com todos os dilemas, devendo os dilemas que não estão em causa ser por eles ponderados e resolvidos numa perspectiva pessoal, de consciência ou de opção política, para efeito de resposta à (única) questão suscitada. Os dilemas morais, políticos e jurídicos sobre as condições preferíveis de despenalização situam-se a montante do que é expresso na pergunta, a qual revela que o legislador apenas pretende averiguar a opção dos eleitores quanto a uma certa solução.

19. Esta análise prende-se, aliás, com a questão da clareza, objectividade e precisão da pergunta. Poderia objectar-se que a pergunta não seria clara, objectiva e precisa porque seria possível que os eleitores entendessem que se encontravam confrontados com uma opção entre penalização absoluta e despenalização e não com uma escolha entre a solução actual (que não corresponde a uma penalização absoluta) e uma despenalização até às dez semanas de gravidez. Nesse caso, estaria em causa uma opção entre a incriminação pura e simples e a despenalização proposta.

A ser assim, a pergunta não exprimiria o que efectivamente está presente no debate político que justifica o referendo. No entanto, tal objecção não pode resultar da mera interpretação do texto da pergunta, que interpela os eleitores quanto a uma certa solução inexistente na ordem jurídica portuguesa, não pondo em causa a subsistência do regime actual como alternativa.

Aliás, se o problema ainda poderia, eventualmente, ter sentido em 1998, no contexto do primeiro referendo realizado sobre esta matéria, em que a pergunta era exactamente a mesma, agora não tem pertinência. Nesta fase, já foi feito um debate público em campanhas eleitorais para eleições legislativas, e os diversos partidos políticos tiveram oportunidade de esclarecer os eleitores sobre a sua posição acerca do tema.

20. Por outro lado, entender-se que a pergunta não patenteia o que está em causa no debate político – que se pressupõe claro e não viciado –, por não veicular informação densificada sobre a manutenção do sistema actual como um dos pólos do dilema, equivale a concluir que o próprio debate político não é um elemento imprescindível na interpretação do texto da pergunta pelos eleitores.

Uma pergunta que retratasse de forma esgotante o debate político poderia ser outra, porventura mais complexa. Todavia, não é razoável atribuir falta de clareza, objectividade e precisão a uma pergunta que confronta os eleitores com uma única solução sem equacionar outras. No plano lógico, o significado mais razoável de uma tal redução é encarar como alternativa à mudança a persistência da solução já consagrada.

21. Não pode deixar de se considerar que uma pergunta com informação por-menorizada poderia até ser menos clara, porque iria utilizar termos técnicos, uma linguagem especializada ou transmitir excesso de informação (cf., no sentido destas preocupações, o Acórdão do Tribunal Constitucional nº 704/2004, *D.R.*, I Série-A, de 30 de Dezembro de 2004). Por isso, tal pergunta seria até, presumivelmente, mais difícil de apreender com rapidez.

Estando em causa a opção entre a solução actual de não punição no caso de se verificarem certas indicações (terapêutica, ética e eugénica) e (com excepção do aborto em defesa da vida da mãe) dentro de certos prazos, por um lado, e, por outro lado, uma solução de ausência das referidas indicações dentro de um certo prazo, um dos modos possíveis de fazer a pergunta com clareza lógica é questionar os eleitores sobre se concordam com uma despenalização sem mencionar aquelas indicações – referindo apenas um prazo, com a condição de a interrupção voluntária da gravidez ser realizada em estabelecimento de saúde legalmente autorizado.

A menção das indicações legalmente previstas e dos prazos que lhes correspondem seria porventura compatível com uma pergunta ainda clara, mas sem dúvida mais complexa, e criaria o risco de submeter as indicações da actual lei que valem para além do prazo de 10 semanas (artigo 142º, nº 1, do Código Penal) a uma resposta de sim ou de não. Segue-se portanto, também neste ponto, a lógica argumentativa do Acórdão nº 288/98, em que se disse:

E, do mesmo modo, também se não aceita a crítica tendente a considerar que a pergunta se encontra mal formulada, porquanto não permite uma opção clara en-

tre o «sim» e o «não» a quem entenda que a solução mais conveniente na matéria consiste em despenalizar apenas a mulher que aborta. É que a solução em causa não se encontra colocada na pergunta em análise, bem podendo dizer-se que constituiria objecto para uma outra pergunta. E quanto à pergunta em apreço, devendo ser respondida, nos termos constitucionais e legais, por uma afirmativa ou uma negativa, não pode necessariamente abrir espaço para soluções matizadas.

22. Numa outra perspectiva, a falta de clareza pode ser invocada ante a utilização de expressões ou vocábulos como “despenalização” e “interrupção voluntária da gravidez” ou até mesmo “opção”, que são pouco frequentes na linguagem comum.

A essas objecções se responderá com a argumentação expandida no Acórdão nº 288/98, no qual se refere:

A esta objecção, contudo, se responderá de duas formas.

Em primeiro lugar, dir-se-á que o risco derivado de um deficiente entendimento da pergunta, que pode decorrer do nível de instrução de uma parte do eleitorado, é inerente à utilização do processo referendário, em que os boletins de voto se não podem revestir da simplicidade que caracteriza os utilizados nos actos eleitorais, designadamente através do recurso aos símbolos partidários.

Em segundo lugar, sublinhar-se-á que a clareza da pergunta se há-de conjugar com a sua objectividade e precisão, o que implica uma maior complexidade na formulação e a utilização de terminologia rigorosa, para se evitar posteriormente a existência de equívocos quanto às soluções propugnadas, por a pergunta abranger situações não pretendidas ou consentir leituras ambíguas. Face a uma pergunta rigorosamente formulada, embora de difícil entendimento para uma importante parte do eleitorado, sempre se poderá obter uma resposta consciente, caso exista um esforço de esclarecimento da opinião pública – e para isso serve a campanha regulada na lei. Mas, pelo contrário, face a uma pergunta aparentemente simples, mas recheada de ambiguidades ou imprecisões, nunca se poderá conhecer o verdadeiro sentido da resposta. E isto, até porque se a pergunta se encontrar deficientemente formulada do ponto de vista técnico, utilizando conceitos pouco rigorosos, não disporá sequer da clareza necessária para aqueles que, afinal, terão necessariamente de proceder a uma mediação explicativa perante a opinião pública.

Ora, no caso em apreciação, algumas hipóteses de simplificação da pergunta teriam como consequência uma indesejável imprecisão, já que se afigura importante – até para que a pergunta possa ter uma mínima correspondência com o objecto da iniciativa legislativa – que dela constem, por exemplo, referências à iniciativa da mulher e ao facto de a interrupção da gravidez se efectuar em estabelecimento de saúde. E se é possível sustentar que esses elementos da pergunta poderiam ter sido enunciados de forma mais acessível, embora tecnicamente menos perfeita, a verdade é que ao Tribunal Constitucional não cabe averiguar se a pergunta se encontra formulada da melhor maneira, mas tão-só certificar-se que ela ainda satisfaz adequadamente as exigências constitucionais e legais, o que se afigura ocorrer no caso *sub judicio*.

Por outro lado, assinale-se que, não permitindo a Constituição e a lei que se proceda a um referendo sobre um concreto projecto de lei, daí resulta que – por razões de necessária limitação da dimensão da pergunta, já que cada novo elemento pode contribuir para atentar contra a sua clareza – nem todos os aspectos do regime que se pretenda estabelecer têm obrigatoriamente de constar da pergunta formulada. É o que acontece, por exemplo, no caso dos autos, com a consulta em centro de aconselhamento familiar, prevista no projecto de lei nº 451/VII, que não ficará afastada pelo facto de não se encontrar mencionada na pergunta.

23. Também não procede a objecção de que a falta de clareza, objectividade e precisão decorreria da referência a estabelecimento de saúde legalmente autorizado, na medida em que a condição contida na parte final da pergunta pressupõe a existência de estabelecimentos legalmente autorizados a realizar a interrupção da gravidez por opção da mulher, que só existirão no futuro, na hipótese de resposta positiva à própria pergunta.

Com efeito, tal como o Acórdão nº 288/98 afirmou, para que um estabelecimento de saúde possa ser legalmente autorizado para efeitos da pergunta não é necessário que aquela autorização decorra de uma lei aprovada na sequência de maioritária resposta afirmativa no referendo, tendo em conta o seguinte:

(...) a definição das condições indispensáveis à atribuição de uma tal autorização poderá constar de lei autónoma e, mesmo, preexistente, até porque já hoje é possível efectuar, em certas circunstâncias, a interrupção voluntária da gravidez em «estabelecimento de saúde oficial ou oficialmente reconhecido».

24. De todo o modo, a referência a estabelecimento de saúde legalmente autorizado não predispõe para uma resposta afirmativa, nem transmite a ideia de que seria absurda a penalização por os estabelecimentos de saúde já estarem legalmente autorizados a realizar tais intervenções. Na realidade, tal condição apenas exclui da despenalização o aborto realizado por instituição (ou pessoa) que não reúna as condições de um estabelecimento de saúde legalmente autorizado.

A não referência a tal condição é que poderia modificar o objecto da pergunta, transfigurando-a numa outra, em que estaria em causa uma “liberalização” da interrupção voluntária da gravidez realizada em quaisquer condições sem exigência de protecção da saúde da mulher grávida (sendo realizada por qualquer pessoa, sem a formação profissional e ética que é exigida a quem exerça funções e possa vir a praticar tal intervenção num estabelecimento de saúde legalmente autorizado).

Estaria então em causa a despenalização até às 10 semanas da interrupção voluntária da gravidez, incluindo o chamado “aborto clandestino”. Mas, por não ser esse o objecto da pergunta, a referência em causa não lhe retira a objectividade.

Assim, em face de tudo quanto foi exposto, o Tribunal Constitucional considera que a pergunta objecto do referendo respeita as exigências de clareza, objectividade e precisão constantes da Constituição e da lei.

25. Assinale-se, igualmente, que a presente proposta de referendo respeitou as exigências constantes dos artigos 10º a 14º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril, bem como a que resulta do artigo 15º do mesmo diploma legal. Com efeito, a proposta de referendo coube a Deputados à Assembleia da República (artigo 10º, nº 1)

e assumiu a forma de projecto de resolução (artigo 10º, nº 2), o qual foi devidamente aprovado (artigo 13º) e posteriormente publicado na 1ª Série do *Diário da República* (artigo 14º).

Por outro lado, esta proposta de resolução de referendo não envolve, no ano económico em curso, aumento de despesas ou diminuição de receitas do Estado previstas no Orçamento (artigo 11º). E também são respeitadas as exigências do artigo 8º da Lei nº 15-A/98, na redacção dada pela Lei Orgânica nº 4/2005, de 8 de Setembro.

26. Compete ainda ao Tribunal verificar o requisito relativo ao universo eleitoral previsto nos artigos 115º, nº 12, e 223º, nº 1, alínea f), da Constituição.

A proposta de referendo apenas prevê a participação dos cidadãos eleitores censurados no território nacional, colocando-se, portanto, a pergunta sobre se um referendo com este objecto poderá restringir desta forma o universo eleitoral.

Há razões para uma resposta afirmativa relacionadas com o âmbito de validade espacial do Direito Penal, conforme se concluiu no Acórdão nº 288/98. Com efeito, os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro não estão, em regra sujeitos, à aplicação da lei penal portuguesa senão nas condições limitadas do artigo 5º, nº 1, alínea c), do Código Penal.

Assim, a aplicação da lei penal portuguesa depende da própria solução da lei penal do local em que residem e de serem encontrados em território nacional. O facto de o princípio geral da aplicação da lei penal ser o princípio da territorialidade (artigo 4º do Código Penal) torna a aplicação da lei penal portuguesa a cidadãos residentes no estrangeiro relativamente excepcional e condicionada.

Acresce que esta matéria não tem a ver especificamente com a particular situação dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, na sua condição de emigrantes, razão que justificaria o alargamento do universo eleitoral a que se refere o artigo 115º, nº 12, da Constituição. E, finalmente, o problema que o referendo visa decidir tem especial relevância na perspectiva das condições sociais e das instituições de saúde do local em que a gravidez e a maternidade futura se desenrolam.

27. Por fim, o Tribunal Constitucional deverá analisar a conformidade material do objecto do referendo com a Constituição, ao abrigo da competência emanada do artigo 223º, nº 2, alínea f): “verificar previamente a constitucionalidade e legalidade dos referendos nacionais”.

Tal como o Acórdão nº 288/98 explicitou, entende-se que no âmbito do controlo da constitucionalidade do referendo se integra tal competência, até porque “seria absurdo que, apesar de a Constituição estabelecer uma fiscalização preventiva obrigatória da constitucionalidade do referendo, o povo pudesse ser chamado a pronunciar-se directamente sobre certa questão, quando o Tribunal Constitucional, à partida, havia detectado a sua inutilidade, porquanto sempre uma das possíveis respostas, a ser adoptada, determinaria a aprovação de legislação que não poderia vir a ser aplicada, por inconstitucional”.

E esta razão inscreve-se numa exigível harmonização do princípio maioritário com o princípio da constitucionalidade, em que o conflito entre ambos só pode ser superado maximizando ambos os princípios, com a compressão das possibilidades de expressão da vontade popular *ab initio* e não a *posteriori*. Reduzir-se-á,

assim, como afirmou o Acórdão nº 288/98, o risco da ocorrência de um conflito aberto entre os dois princípios.

De qualquer modo, a superação do conflito é sempre realizada nos termos do Estado de Direito democrático que vive no cerne do princípio da constitucionalidade – isto é, atendendo ao conteúdo de direitos, liberdades e garantias fundamentais que dão pleno sentido ao princípio maioritário enquanto princípio democrático.

Seguindo, pois, a orientação do Acórdão nº 288/98, o Tribunal Constitucional apreciará, em concreto, a constitucionalidade do objecto da pergunta, no sentido de verificar se qualquer das respostas possíveis implica a adopção de normas legais inconstitucionais.

28. A verificação da constitucionalidade da pergunta objecto do referendo impõe que se confrontem as respostas afirmativa e negativa com os princípios e as normas constitucionais.

Analisar-se-á, conseqüentemente, se uma concordância com a despenalização da interrupção voluntária da gravidez até às 10 semanas, por opção da mulher, em estabelecimento de saúde legalmente autorizado, implica uma solução inconstitucional e, inversamente, se de uma resposta negativa resulta também uma tal solução.

O âmbito da análise não deverá abranger a apreciação de todas as soluções legislativas concretas que uma resposta afirmativa ou negativa possa sustentar. Apenas pode estar em causa a verificação ou controlo sobre se uma das respostas (ou até as duas) do dilema subjacente à pergunta determina uma violação da Constituição, inquinando todas as soluções legislativas concretas que se apoiem nessa mesma resposta.

Não terá, assim, o Tribunal Constitucional de equacionar todo o universo de soluções legislativas presentes ou futuras concebíveis que dêem cumprimento às respostas, mas apenas de analisar se, na essência ou raiz das respostas, se detecta uma violação da Constituição, que se projectará, enquanto tal, nas soluções legislativas.

29. Começando por analisar a resposta afirmativa, coloca-se o problema de saber se a despenalização referida na pergunta viola a protecção consagrada no artigo 24º, nº 1, da Constituição, segundo o qual a vida humana é inviolável.

No plano da discussão jurídico-constitucional, a tese a favor da inconstitucionalidade assume mais do que uma configuração. Segundo uma configuração mais radical, decorre da protecção da inviolabilidade da vida humana que todas as suas fases devem ser protegidas de igual modo, existindo verdadeiramente um direito subjectivo à vida de que o feto seria titular. O pressuposto da essencial igualdade entre todas as fases da vida levaria a considerar que uma despenalização da interrupção voluntária da gravidez implica a violabilidade da vida humana através de um tratamento do feto diverso do que se concede à pessoa já nascida.

Esta apresentação da tese da inconstitucionalidade é, no entanto, rejeitável por várias considerações.

Da inviolabilidade da vida humana como fórmula de tutela jurídica não deriva, desde logo, que a protecção contra agressões postule um direito subjectivo do feto ou que não seja de distinguir um direito subjectivo à vida de uma protecção objectiva da vida intra-uterina, como resulta da jurisprudência constitucional por-

tuguesa e de outros países europeus. O facto de o feto ser tutelado em nome da dignidade da vida humana não significa que haja título idêntico ao reconhecido a partir do nascimento.

Na verdade, constata-se que na generalidade dos sistemas jurídicos o feto não é considerado uma pessoa titular de direitos (veja-se a distinção entre “ser humano” e “pessoa humana” constante da *Convenção de Oviedo* do Conselho da Europa – *Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e da Dignidade do Ser Humano face às Aplicações da Biologia e da Medicina, aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República nº 1/2001 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República nº 2/2002* – cf. D.R., I Série A, de 3 de Janeiro de 2001). Esta perspectiva insere-se num contexto histórico, cultural e ético que recolhe informação da Ciência mas não extrai dela, por mera dedução lógica, o conceito de pessoa. Os dados resultantes da observação dos processos naturais relativos a funções vitais não determinam, como condição necessária e suficiente, as valorações próprias do Direito. Por exemplo, os critérios sobre o início das funções cerebrais ou da actividade cerebral superior (cuja determinação não é, aliás, indiscutível) não dão, em si mesmos, solução aos conflitos de valores.

Por outro lado, nem a inviolabilidade da vida humana nem sequer a necessidade de protecção da vida intra-uterina impõem especificamente uma tutela penal idêntica em todas as fases da vida, tal como concluiu o Acórdão nº 288/98. A própria história do Direito Penal revela-o, ao ter feito quase sempre a distinção entre homicídio e aborto (cf. GLANVILLE WILLIAMS, *The Sanctity of Life and Criminal Law*, 1957, e para a história do Direito Penal português, RUI PEREIRA, *O crime de aborto e a reforma penal*, 1995).

Além disso, entre a definição do princípio da inviolabilidade da vida humana e a intervenção penal não há uma linha recta ou uma relação de necessidade lógica, nomeadamente pela interferência de perspectivas de exclusão da ilicitude, de desculpa ou ainda de afastamento da responsabilidade devido à “necessidade da pena”, cuja relevância varia conforme se trate da vida intra-uterina ou de pessoa já nascida.

Ainda no plano da interpretação da Constituição, há quem entenda, segundo a linha de orientação de um Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, que o artigo 24º, nº 1, na mente dos constituintes, não pretendeu abranger a protecção da vida intra-uterina, afastando também, por aí, a necessidade de uma referência a esse preceito e ao princípio da inviolabilidade da vida humana do problema da despenalização da interrupção voluntária da gravidez (cf. Acórdão nº 288/98, em que, na mesma perspectiva, se refere o Parecer da Procuradoria-Geral da República nº 31/82, *Boletim do Ministério da Justiça* nº 320, Novembro de 1982, p. 224 e ss.; ver ainda, como referência paralela sobre a interpretação do artigo 2º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, a decisão da CEDH de 13 de Maio de 1980, no caso *X c. Reino Unido – Décisions et Rapports*, vol. 19, Outubro de 1980, p. 244).

Deste modo, a partir de qualquer uma destas considerações – mesmo que não se concorde com todas –, a perspectiva de inconstitucionalidade não encontra fundamento no artigo 24º da Constituição.

30. Note-se que uma linha de argumentação a favor da inconstitucionalidade que nivele a vida em todos os seus estádios poderia levar, no limite, a considerar

inconstitucional a solução do actual Código Penal, que admite a não punibilidade de certas situações de interrupção voluntária da gravidez, segundo uma lógica de ponderação de valores baseada no método das indicações. De acordo com tal perspectiva poderia ser, na verdade, inconstitucional qualquer uma das respostas (o sim e o não), porque a manutenção da actual situação legislativa já conduzirá a uma sub-protocção da vida intra-uterina.

Mas, em suma, não poderá aceitar-se esta perspectiva não só porque ela não decorre do artigo 24º, nº 1, da Constituição, mas também por partir de pressupostos inaceitáveis, que levariam, em última análise, a negar a relevância de uma específica ponderação de valores em matéria de interrupção voluntária da gravidez relativamente ao crime de homicídio.

Ora, a negação da possibilidade de uma específica ponderação de valores na interrupção voluntária da gravidez levaria, em total coerência, a soluções inconstitucionais como seria, por exemplo, a rejeição de uma causa de exclusão da ilicitude ou de não punibilidade no chamado aborto terapêutico, impondo à mulher grávida, mesmo que não fosse essa a sua vontade, uma grave lesão do corpo ou da saúde ou o sacrifício da própria vida.

31. Porém, uma perspectiva que parta da não inconstitucionalidade de causas de exclusão da ilicitude ou mesmo do mero afastamento da punibilidade a partir de uma ponderação de valores, como sucede no actual artigo 142º, nº 1, do Código Penal, pode alegar ainda que o método dos prazos ínsito na pergunta conduz a uma total desprotecção jurídica da vida intra-uterina nas dez primeiras semanas de gravidez, em nome da liberdade da mulher grávida. Seria, por isso, inconstitucional a despenalização da interrupção voluntária da gravidez naqueles termos.

O Acórdão nº 288/98 respondeu directamente a essa argumentação, não a aceitando e sustentando que o método dos prazos, tal como surge na pergunta, realiza uma harmonização ou concordância prática entre os valores conflituantes, pois que tal harmonização ou concordância prática «se faz entre bens jurídicos, implicando normalmente que, em cada caso, haja um interesse que acaba por prevalecer e outro por ser sacrificado. Quer isto dizer que, sempre dentro da perspectiva que agora se explicita, o legislador não poderia estabelecer, por exemplo, que o direito ao livre desenvolvimento da personalidade da mulher era hierarquicamente superior ao bem jurídico “vida humana intra-uterina” e, consequentemente, reconhecer um genérico direito a abortar, independentemente de quaisquer prazos ou indicações; mas, em contrapartida, já pode determinar que, para harmonizar ambos os interesses, se terão em conta prazos e circunstâncias, ficando a interrupção voluntária da gravidez dependente apenas da opção da mulher nas primeiras dez semanas, condicionada a certas indicações em fases subsequentes e, em princípio, proibida a partir do último estágio de desenvolvimento do feto».

E acrescenta o mesmo aresto: “Assim, neste último caso, procura-se regular a interrupção voluntária da gravidez, ainda de acordo com uma certa ponderação de interesses que tem também como critério o tempo de gestação, pelo que a referida ponderação se há-de efectuar, tendo em conta os direitos da mulher e a protecção do feto, em função de todo o tempo de gravidez, não sendo, portanto, exacto considerar *isoladamente* que, durante as primeiras dez semanas, não existe qualquer valoração da vida intra-uterina; num contexto global, esta será quase sempre prevalecente nas últimas semanas, enquanto nas primeiras se dará maior

relevo à autonomia da mulher (uma vez respeitadas certas tramitações legais que, aliás, podem traduzir uma preocupação de defesa da vida intra-uterina)”.

32. Adoptando o ponto de vista do aresto citado, ainda se acrescentará que a perspectiva de que o método dos prazos, tal como está inscrita na pergunta, só exprimiria uma absoluta rejeição da protecção jurídica da vida intra-uterina se não existissem, mesmo nessa fase, meios legais de protecção da maternidade na Ordem Jurídica portuguesa, que deverão actuar no sentido de dar a oportunidade à mulher grávida de se decidir pela maternidade.

A criminalização da interrupção voluntária da gravidez é, aliás, apenas um modo sancionatório de tutela da vida intra-uterina e nunca o meio preferencial de protecção jurídica, dada a natureza do conflito vivido pela mulher grávida e o sentido comum da maternidade (na gravidez, estabelece-se, em princípio, uma forte relação emocional, de proximidade e de amor pelo ser em gestação e não meramente uma “relação de respeito” por um bem alheio).

Assim, existem, na Ordem Jurídica portuguesa, vários regimes de protecção da maternidade, nomeadamente os previstos nos artigos 33º a 52º do Código do Trabalho, 66º a 113º da Lei nº 35/2004, de 29 de Julho, a Lei nº 3/84, de 24 de Março, relativa à educação sexual e ao planeamento familiar, a Lei nº 120/99, de 11 de Agosto, que reforça as garantias do direito à saúde reprodutiva, a Lei nº 90/2001, de 20 de Agosto, que toma medidas de apoio social a pais e mães estudantes, o Decreto-Lei nº 154/88, de 29 de Abril, relativo à protecção da maternidade, paternidade e adopção no âmbito da Segurança Social, e o Decreto-Lei nº 77/2005, de 13 de Abril.

33. Dir-se-á ainda que a argumentação que considera existir uma total desprotecção da vida intra-uterina na possibilidade de opção pela interrupção voluntária da gravidez nas primeiras dez semanas, negando existir qualquer ponderação de valores no método dos prazos, rejeita que a liberdade de desenvolver um projecto de vida pela mulher (artigo 26º da Constituição), como expressão do desenvolvimento da personalidade, possa ser um dos valores a harmonizar com a vida intra-uterina. No entanto, a discordância quanto ao modo como se faz a ponderação ou a harmonização não justifica a afirmação da inexistência de ponderação ou harmonização.

E não se trata de admitir que uma “*privacy*”, como direito constitucional a abortar livremente, prevaleça sobre a vida do feto, mas antes reconhecer que, para efeitos de punição, num tempo delimitado, a liberdade de opção da mulher possa impedir a intervenção do Direito Penal.

Desta forma, sem divergir, no essencial, da linha de orientação dos Acórdãos nºs 25/84 e 85/85 quanto à dignidade da vida intra-uterina como bem jurídico protegido pela Constituição, independentemente do momento em que se entenda que esta tem início, sempre se reconhecerá – tal como fez o Acórdão nº 288/98 – que a presente pergunta não pressupõe o abandono da protecção jurídica da vida intra-uterina e se coloca no plano de uma ponderação de valores e mesmo de uma harmonização, concordância prática, coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito, de forma a evitar o sacrifício total de uns em relação a outros. Apenas se terá de concluir que à liberdade de manter um projecto de vida é dada uma superior valoração, nesta primeira fase, para efeitos de não-punição, sem que isso queira e possa implicar “abandono jurídico” da vida intra-uterina.

34. Tal como já resultava do Acórdão nº 288/98, deverá salientar-se que estamos no terreno da responsabilidade penal, onde prevalece o princípio da necessidade da pena e não perante uma mera discussão sobre o reconhecimento de valores ou meras lógicas de merecimento de protecção jurídica.

Nesse patamar, não só grande parte da doutrina nega a existência de incriminações (implícitas) obrigatórias (cf. COSTA ANDRADE, “O aborto como problema de política criminal”, *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 39, Maio-Agosto, 1979, p. 293 e ss., RUI PEREIRA, *O crime de aborto e a reforma penal, ob.cit.*, p. 75 e ss., CLAUS ROXIN, *Strafrecht Allgemeiner Teil, I, Grundlagen, Aufbau der Verbrechenslehre*, 3ª ed., 1997, p. 25 e ss., FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal, Parte Geral*, 2004, p. 122 e ss., e, entre outros, FERNANDA PALMA, *Direito Constitucional Penal*, 2006, p. 100 e ss.), mas também existe a necessidade de avaliação político-criminal das incriminações, do seu efeito preventivo, de efeitos criminógenos associados, do afrontamento de outros valores, avaliação essa que incumbirá ao legislador realizar (cf. FERNANDA PALMA, *ob.cit.*, p. 54 e ss.). E ainda se dirá, tal como o Acórdão nº 288/98, que:

A admissibilidade constitucional do reconhecimento da licitude da interrupção voluntária da gravidez realizada, por opção da mulher, nas primeiras dez semanas, em estabelecimento de saúde legalmente autorizado, ou, pelo menos, da renúncia à utilização de sanções penais, nessas circunstâncias, não pode, porém, ser interpretada como aceitação de que a Lei Fundamental consagra o aborto como método de planeamento familiar ou de controlo da natalidade.

A isso se opõe o entendimento de que a vida humana intra-uterina constitui um bem jurídico protegido, independentemente do título a que deva tal protecção.

Nesta conformidade, afiguram-se particularmente importantes, por poderem vir a revelar-se bem mais eficazes que a própria repressão penal, medidas comuns à generalidade das legislações europeias sobre a matéria, como sejam a obrigatoriedade de uma prévia consulta de aconselhamento, em que possa ser dada à mulher a informação necessária sobre os direitos sociais e os apoios de que poderia beneficiar no caso de levar a termo a gravidez, bem como o estabelecimento de um período de reflexão entre essa consulta e a intervenção abortiva, para assegurar que a mulher tomou a sua decisão de forma livre, informada e não precipitada, evitando-se a interrupção da gravidez motivada por súbito desespero.

É bem verdade que estes elementos não constam da pergunta formulada. Todavia, como já se referiu, não seria possível integrá-los a todos na mencionada pergunta sem que esta assumisse proporções inadmissíveis. E nada permite concluir que, em caso de resposta afirmativa no referendo, não possam vir a constar da legislação aprovada na sua sequência.

Por tudo isto, a resposta afirmativa à pergunta não será inconstitucional.

35. Caberá igualmente ao Tribunal Constitucional questionar se uma resposta negativa, que impedisse a modificação legislativa do sistema actual, no sentido da despenalização nas primeiras dez semanas nas condições apontadas pela pergunta (é este o único sentido de uma tal resposta), seria inconstitucional.

A resposta a esta última questão é também negativa. E é negativa, por variadas razões.

A não despenalização não implica qualquer alteração do sistema vigente. E este, tal como está configurado no artigo 142º, nº 1, do Código Penal, permite uma ponderação de valores que exclui a incriminação em situações de grave lesão de direitos da mulher grávida, como a sua vida e saúde, a sua dignidade pessoal (aborto ético) ou mesmo as suas condições psíquicas e materiais de maternidade (aborto eugénico), cuja não relevância excludente da responsabilidade poderia afrontar princípios constitucionais, como os princípios da culpa e da necessidade da pena. A isto acresce que o sistema penal contém, nomeadamente, causas de desculpa que sempre deverão impedir a punição, em situações de não censurabilidade devido a grave conflito existencial.

Aliás, a resposta negativa não impedirá, ainda assim, uma solução mais abrangente no sentido da exclusão de responsabilidade pela qual o legislador poderia optar de acordo com os princípios constitucionais.

36. E mesmo para quem não considere suficiente, na perspectiva do princípio de necessidade da pena, um sistema de ponderação com os critérios actuais e entenda que deveriam estar consagrados outros critérios, entre os quais o da relevância da livre opção em certo prazo inicial da gravidez, será admissível sujeitar a referendo a alternativa entre uma ponderação limitada, através do método restrito das indicações como o actual, e a solução da despenalização nas primeiras dez semanas.

De facto, reconhecer-se-á, nesse caso, que estamos perante matéria controvertida na sociedade, em que se atingem perspectivas sobre valores que reflectem visões da vida muito íntimas e enraizadas. Com efeito, sendo necessário resolver o dilema pela imposição a uma parte dos cidadãos de uma solução que afecta as suas concepções de vida, em aspectos existenciais de que podem discordar profundamente, é constitucionalmente justificável devolver ao voto directo a solução de tal dilema, concedendo uma oportunidade alargada de discussão e de pronúncia.

37. Estaremos ante uma situação em que tem todo o sentido afirmar, como TRIBE, que “numa democracia, votar e persuadir é tudo o que temos. Nem sequer a Constituição está para além de uma revisão. E desde que nós tenhamos de nos persuadir uns aos outros mesmo acerca de que direitos a Constituição deve colocar fora do alcance do voto da maioria, *nada*, nem a vida nem a liberdade, pode ser olhada como imune à política com letras grandes” (*The Clash of Absolutes*, *ob.cit.*, p. 240).

Poder-se-á, na realidade, pugnar pela não discutibilidade de certos valores, mas está para além de um modo cooperativo de decisão sobre valores entender que a própria discutibilidade ou indiscutibilidade de alguns valores seja, ela própria, indiscutível. Como, neste caso, não estaremos sequer perante matéria subtraída pela Constituição à possibilidade de ser objecto de referendo ou que seja insusceptível de revisão constitucional, nada impede o legislador de dar lugar a uma discussão alargada e directa antes de optar por uma solução, apesar de não estar obrigado a fazê-lo.

Por último, mesmo que se entenda que não estão directamente em causa a aceitação e a rejeição do valor da vida intra-uterina, mas apenas se verifica um problema de política criminal – e, nesse sentido, não haverá sequer necessidade

de discutir a colocação em crise do direito à vida ou da protecção da vida intra-uterina –, também não viola a Constituição eleger a presente pergunta como objecto de um referendo. Nada impede o legislador de apurar se dispõe de condições para fazer uma ponderação de necessidade aceitável por uma vasta maioria.

Em suma, como foi afirmado no Acórdão n.º 288/98, entende-se que “não havendo uma imposição constitucional de criminalização na situação em apreço, cabe na liberdade de conformação legislativa a opção entre punir criminalmente ou despenalizar a interrupção voluntária da gravidez efectuada nas condições referidas na pergunta constante da proposta de referendo aprovada pela Resolução n.º 16/98 da Assembleia da República”.

Concluindo este ponto, o Tribunal Constitucional reafirma a solução do Acórdão n.º 288/98, considerando que nenhuma das respostas – afirmativa ou negativa – à pergunta formulada implica necessariamente uma solução jurídica incompatível com a Constituição.

IV Decisão

38. Nestes termos, o Tribunal Constitucional decide:

1.º Considerar que

a) A proposta de referendo constante da Resolução n.º 54-A/2006 da Assembleia da República foi aprovada pelo órgão competente para o efeito, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 115.º da Constituição da República Portuguesa;

b) O referendo proposto tem por objecto questão de relevante interesse nacional que deve ser decidida pela Assembleia da República através de acto legislativo, conforme se preceitua no n.º 3 do mesmo artigo;

c) A matéria sobre que ele incide não se encontra excluída do âmbito referendário, de acordo com o estabelecido no n.º 4 do mencionado artigo 115.º;

d) O referendo proposto recai sobre uma só matéria, através de uma só pergunta, sem quaisquer considerandos, preâmbulos ou notas explicativas, sendo a questão formulada para uma resposta de sim ou não e cumprindo, nestes aspectos, as exigências constantes do n.º 6 do artigo 115.º da Constituição e do artigo 7.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo;

e) A pergunta formulada satisfaz os requisitos de objectividade, clareza e precisão, enunciados nas mesmas disposições;

f) A proposta de referendo respeitou as formalidades especificadas nos artigos 10.º a 14.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo;

g) A restrição da participação no referendo aos cidadãos residentes em território nacional cumpre os requisitos do universo eleitoral prescritos no n.ºs 1 e 12 do artigo 115.º da Constituição;

h) O Tribunal Constitucional, no âmbito da verificação prévia da constitucionalidade do referendo, a que se refere a alínea f) do n.º 2 do artigo 223.º da Constituição, é competente para apreciar se a pergunta formulada não coloca os eleitores perante uma questão dilemática em que um dos respectivos termos aponta para uma solução jurídica inconstitucional;

i) Nenhuma das respostas – afirmativa ou negativa – à pergunta formulada implica necessariamente uma solução jurídica incompatível com a Constituição.

2º Consequentemente, ter por verificada a constitucionalidade e a legalidade do referendo proposto na mencionada Resolução nº 54-A/2006, da Assembleia da República.

Lisboa, 15 de Novembro de 2006

Maria Fernanda Palma

Bravo Serra

Gil Galvão

Vítor Gomes

Maria Helena Brito

Maria João Antunes (com declaração)

Rui Manuel Moura Ramos. Vencido quanto às alíneas e) e i) do n.º 1, e ao n.º 2 da decisão, e com declaração de voto quanto à alínea g) do n.º 1, nos termos da declaração de voto junta.

Maria dos Prazeres Pizarro Beleza. Vencida quanto às alíneas e), h) e i) do n.º 1 e, conseqüentemente quanto ao n.º 2 da decisão, conforme declaração de voto junta.

Paulo Mota Pinto (vencido quanto às alíneas e), g), e i) do n.º 1, e, conseqüentemente, quanto ao n.º 2 da decisão, nos termos da declaração de voto que junto)

Benjamim Rodrigues (vencido quanto às alíneas e) e i) do n.º 1 e, decorrentemente, ao n.º 2 da decisão, e com declaração de voto quanto à alínea g) do n.º 1, nos termos da declaração de voto junta.)

Mário José de Araújo Torres (Vencido relativamente às alíneas e), g) e i) do n.º 1 e, conseqüencialmente, ao n.º 2 da decisão, nos termos da declaração de voto junta)

Carlos Pamplona de Oliveira (vencido quanto às alíneas e) e i) do n.º 1 e quanto ao n.º 2 da decisão conforme declaração em anexo que, para além disto, abrange as matérias tratadas nas alíneas b), c), d), g) e h) do aludido n.º 1 da decisão do presente aresto).

Artur Maurício

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei a alínea *h)* do ponto 1º da Decisão, sem prejuízo de ulterior reponderação da questão de saber se o Tribunal Constitucional é competente, no âmbito da verificação prévia da constitucionalidade do referendo, para apreciar se *a pergunta formulada não coloca os eleitores perante uma questão dilemática em que um dos respectivos termos aponta para uma solução jurídica inconstitucional.*

Maria João Antunes

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Votei vencido o número 2 da decisão, considerando não verificada a constitucionalidade e legalidade do referendo proposto, uma vez que não acompanho

as conclusões constantes das alíneas e) e i) do número 1, pelas razões que passo sumariamente a enunciar. Ficaram-me ainda dúvidas quanto à conclusão expressa na alínea g) do número 1, que não foram porém suficientes para me levar a afastar, neste ponto, da decisão – e enunciarei igualmente a justificação do meu ponto de vista.

2. A alínea e) da decisão dá por verificados os requisitos de objectividade, clareza e precisão exigidos pelo número 6 do artigo 115º da Constituição. Começando pelo primeiro, pode desde logo perguntar-se se ele não será afectado pelo o inciso final da pergunta “em estabelecimento de saúde legalmente autorizado”, na medida em que a sua inclusão nesta é susceptível de ser vista como induzindo uma resposta afirmativa. Com efeito, a autorização legal pode considerar-se reportada à realização da interrupção voluntária da gravidez nos termos em que se pretende questionar o eleitorado, e só em caso de resposta afirmativa existiriam estabelecimentos autorizados a levá-la a cabo. Admitimos no entanto que por tal inciso se tenha em vista a existência de estabelecimentos de saúde legalmente autorizados a praticar em geral actos cirúrgicos, ou actos do tipo daqueles em que se incluem os que interferem no processo de interrupção voluntária da gravidez, o que afastaria o risco de a pergunta predispor necessariamente a uma resposta positiva. Só que, a ser assim, tal redundaria numa menor clareza da pergunta, uma vez que no respectivo contexto ela consente a dúvida legítima sobre o que se entende por “estabelecimento de saúde legalmente autorizado”. Dúvida que poderia aliás ser facilmente esclarecida se se falasse em “estabelecimento de saúde a autorizar”. Semelhante ambivalência pode ainda ligar-se ao conceito de “despenalização” que integra a pergunta, na medida em que nos podemos legitimamente interrogar sobre o seu alcance. Visa ele a supressão total da infracção, nas suas duas componentes, a hipótese e a sanção, ou limita-se apenas a esta última, deixando permanecer o carácter ilícito do comportamento mas sem lhe ligar qualquer sanção penal, na linha de uma tendência referida no acórdão e que contesta a racionalidade da ideia de que o crime reclama sempre uma pena (nº 9 do acórdão)? Pode igualmente questionar-se se o estágio visado pela pergunta é o de uma total e radical descriminalização da interrupção voluntária da gravidez (quando realizada por opção voluntária da mulher, nas primeiras dez semanas e em estabelecimento de saúde legalmente autorizado), em termos de esta deixar, em tais condições, de constituir um facto ilícito e de ser objecto de uma censura ético-jurídica (o que parece ser inculcado pela última condição enunciada), ou se a ela apenas deixa de estar ligada uma sanção de carácter penal, sem que no entanto a ordem jurídica deixe de a considerar como censurável. A falta de nitidez e de univocidade dos sentidos possíveis da pergunta prejudica assim irremediavelmente a sua clareza, em termos de justificar o nosso voto de vencido quanto à alínea e) do nº 1 da decisão.

3. Também não sufragamos a afirmação, feita na alínea i) da decisão, de que nenhuma das respostas – afirmativa ou negativa – à pergunta formulada implica necessariamente uma solução jurídica incompatível com a Constituição. Entendemos, na verdade, que tal sucede com a resposta afirmativa, uma vez que, ao possibilitar a realização da interrupção voluntária da gravidez, “por opção da mulher, nas primeiras dez semanas”, se lesa, de forma constitucionalmente insu-

portável, o princípio da inviolabilidade da vida humana consagrado no artigo 24º, nº 1 da Constituição. Em nosso entender, deste princípio decorre igualmente a protecção da vida intra-uterina, uma vez que “funcionando o direito à vida como pressuposto e condição de todos os restantes direitos do ser humano, (...), é o momento de origem da vida que torna operativo o postulado constitucional da sua inviolabilidade” (Paulo Otero, *Direito da Vida*, Coimbra, 2004, p. 82).

Do reconhecimento da protecção constitucional da vida intra-uterina não decorre porém, em nosso entender, que lhe deva ser necessariamente dispensada uma tutela jurídico-penal idêntica em todas as fases da vida e que uma tal tutela seja absoluta. Designadamente, aceitamos que uma lógica de ponderação de valores e de concordância prática como a que se exprime no método das indicações (tal como consagrado presentemente entre nós ou porventura noutras variantes) possa conduzir à não punibilidade de certas situações de interrupção voluntária da gravidez. É por isso aliás que não temos por constitucionalidade inadmissível uma resposta negativa à pergunta formulada, uma vez que a solução jurídica que dela resultaria – a insusceptibilidade de alterar, nos termos contemplados na pergunta, o regime da interrupção voluntária da gravidez, com a consequente manutenção da situação presente – não contraria, em nosso entender a Constituição. O que já contrariará a Constituição, pelo contrário, será uma solução legislativa que, num dado período (dez semanas, no texto da pergunta), permita o sacrifício de um bem jurídico constitucionalmente protegido, por simples vontade da mãe, independentemente de toda e qualquer outra consideração ou procedimento. Em tais casos, não poderá falar-se em nosso entender de concordância prática ou de ponderação de valores, uma vez que nenhuma protecção é dispensada ao bem jurídico vida. É certo que o acórdão sustenta, diferentemente, existir ainda aqui uma ponderação, ou uma tentativa de concordância prática, entre o bem jurídico vida (do feto) e o direito à autodeterminação da mulher grávida. Simplesmente, entendemos que, com a solução legal proposta, ao fazer prevalecer sempre, em todos os casos e independentemente das circunstâncias, o que se designa por “direito ao livre desenvolvimento da personalidade da mulher”, se está afinal a postergar completamente a protecção da vida intra-uterina que cremos ser objecto de tutela constitucional. Também não ignoramos que o acórdão pretende responder a esta objecção considerando existir uma protecção do bem jurídico vida, como que vista diacronicamente, uma vez que se a ponderação se faz nas primeiras dez semanas a favor do direito ao livre desenvolvimento da mãe grávida ela passa depois por admitir uma tentativa de concordância prática nos termos do método das indicações para, no período final da gravidez, reverter à protecção total do bem jurídico vida. Não podemos porém aceitar esta versão, na medida em que a protecção dos bens jurídicos não pode ser vista em abstracto, desenraizada da consideração dos seus titulares e que, no sistema proposto, o bem jurídico vida é, sempre e independentemente das circunstâncias, desconsiderado nas primeiras dez semanas, não lhe sendo nunca pois, em tal período, dispensada qualquer protecção. É por conduzir assim, no período considerado, a essa total desconsideração do bem de vida, quando radicado num sujeito, sejam quais forem os motivos que levam à decisão da mãe, que entendemos que o sistema proposto contraria o imperativo de protecção da vida intra-uterina constitucionalmente consagrado, com o que temos por justificada a nossa discordância com a conclusão formulada na alínea i) do nº 1.

4. Finalmente, não temos por conseguida a justificação fornecida pelo acórdão para a definição do universo eleitoral a que procede a proposta. Na verdade, explicar a restrição deste universo aos cidadãos residentes em Portugal pela circunstância de a aplicação da lei penal portuguesa se orientar em princípio por um critério de natureza territorial é conceber o interesse dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro de forma redutora, excluindo-o por não serem eventuais potenciais integrantes do círculo de pessoas susceptíveis de serem abrangidas pelo comando de uma norma incriminadora. Ora, diversamente, e também atento o relevante interesse nacional reconhecido à questão objecto do referendo, a participação dos portugueses no estrangeiro (*rectius*, daqueles de entre estes chamados a participar) justifica-se pela particular ligação destes (traduzida pelo recenseamento) à vida nacional e pela circunstância de a questão a decidir integrar como que o património cultural da comunidade em que se têm por inseridos.

Nestes termos, não temos por congruente a fundamentação dada pelo acórdão a este propósito. Simplesmente, dispondo a Constituição, no seu artigo 115º, nº 12, que os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro regularmente recenseados são chamados a participar nos referendos “quando recaiam sobre matéria que lhes diga também especificamente respeito”, não temos por claro o que se deva entender a este propósito. Ou seja, se é para nós nítido que tal ocorre num eventual referendo sobre a vinculação de Portugal a um tratado europeu, já temos dúvidas que uma questão central da vida comunitária diga especificamente respeito aos cidadãos residentes no estrangeiro, muito embora não se possa duvidar que lhes diga igualmente respeito. É por não podermos excluir, sob reserva de melhor estudo, que o citado preceito constitucional vise como fundadas razões limitar em maior grau a participação dos residentes no estrangeiro nas iniciativas referendárias, que nos limitamos a dar conta das nossas dúvidas a este respeito, sem dissentir contudo da solução a que o acórdão chegou a este respeito na alínea g) do nº 1 da decisão.

Rui Manuel Moura Ramos

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencida quanto às alíneas e), h) e i) do n.º 1º. e, conseqüentemente, quanto ao n.º 2º. da decisão, pelas razões que indiquei no voto de vencida que juntei ao acórdão n.º 288/98, que transcrevo, e que a meu ver não são postas em causa pelo presente acórdão:

«Votei vencida quanto à alínea f) [correspondente à actual al. e) do n.º 1] do n.º 1º. porque entendo que a pergunta não satisfaz, tanto quanto podia e devia satisfazer, os requisitos constitucionalmente exigidos de objectividade, clareza e precisão.

No plano da objectividade, importaria sobretudo garantir, na medida do possível, a neutralidade da pergunta relativamente às posições dominantes no debate público da questão, em especial a posição que se traduz em manter o actual sistema legal de não punibilidade do aborto terapêutico, eugénico ou criminológico, nas condições definidas pelo artigo 142º. do Código Penal, o qual se não pode confundir de modo nenhum com a ideia de penalização absoluta da interrupção

voluntária da gravidez. Ora, nos termos em que se encontra formulada, a pergunta sugere uma escolha entre penalização e despenalização que não exprime a alternativa emergente dos debates que lhe deram origem, e que se coloca entre a despenalização relativa da lei actual e a despenalização absoluta até às dez semanas de gravidez.

Quanto aos requisitos da clareza e da precisão, eles mostram-se imperfeitamente cumpridos, tanto do ponto de vista da resposta positiva ao referendo, como do ponto de vista da resposta negativa. Com efeito, uma resposta positiva pode ser entendida como favorável a uma simples eliminação da incriminação do aborto, mantendo-se este, no entanto, como um acto não lícito para outros efeitos, da mesma forma que pode ser entendida no sentido da liberalização – e, portanto, da licitude – do aborto nas primeiras dez semanas de gravidez, como sugere a parte final da pergunta ao referir-se à sua prática em estabelecimento *legalmente autorizado*. Uma resposta negativa, por seu lado, pode traduzir, quer o entendimento de que a criminalização deve ser mantida nos termos actuais, quer a opinião de que tanto deve ser despenalizado o aborto realizado em estabelecimento legalmente autorizado como o que é executado fora desses estabelecimentos.

Votei vencida quanto à alínea i) [actual al. h) do n.º 1] do n.º 1º. por ter sérias dúvidas quanto à possibilidade de o Tribunal Constitucional, na fase de fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade da proposta de referendo, se pronunciar sobre a constitucionalidade material da pergunta do ponto de vista da eventual desconformidade de alguma das respostas possíveis. Os referendos exigem um grau de simplificação das questões que normalmente inviabilizará um juízo fundado sobre a conformidade constitucional das respostas hipotéticas. Só mais tarde, se e quando uma lei vier a ser aprovada em consequência do referendo, e em face dos termos concretos da regulamentação que nela se contiver, o Tribunal Constitucional estará em condições de se pronunciar acerca da adequação constitucional das soluções adoptadas. O referendo apenas produz consequências mediatas sobre a ordem jurídica, relativamente indeterminadas e, não obstante o efeito vinculativo sobre o legislador, aliás sem qualquer sanção eficaz, também incertas.

Poderá, em sentido contrário, argumentar-se que há questões em que os parâmetros constitucionais são tão nítidos e peremptórios que não oferecerá dificuldades um juízo sobre a constitucionalidade de uma questão submetida a referendo, ainda que reduzida à sua máxima simplificação. Mesmo, todavia, que fosse esse o caso presente, a apreciação da constitucionalidade material da pergunta, quanto a este aspecto, encontra-se inviabilizada por força de imprecisões e ambiguidades de que, a meu ver, ela padece. Refiro-me, nomeadamente, à incerteza do significado de uma resposta positiva, a que acima aludi, pois a diferença entre a liberalização e a simples despenalização do aborto tem decerto profundas implicações constitucionais.

Se, no limite, se poderia talvez defender que a simples descriminalização é compatível com o princípio da inviolabilidade da vida humana, ficando esta protegida por formas de tutela jurídica sem carácter penal, já, porém, a liberalização, no sentido de tornar a interrupção voluntária da gravidez um acto lícito não condicionado por qualquer causa justificativa, me parece inconciliável com o princípio da inviolabilidade da vida humana, razão pela qual entendo que deveria ser mantida a jurisprudência deste Tribunal, fixada nos acórdãos n.ºs 25/84 e 85/85, apenas

compatível com o sistema das indicações. Fica, assim, igualmente fundamentado o meu voto de vencida quanto à alínea j) [actual al. i) do n.º 1] do mesmo n.º 1º.

Fica de igual modo justificado que, na falta de objecções à formulação da pergunta, me teria pronunciado no sentido de considerar preenchidos os requisitos de realização do referendo que, na perspectiva atrás desenvolvida, incumbe ao Tribunal, neste momento, apreciar, possibilitando assim o conhecimento qualificado da concepção dominante sobre a matéria em causa. Tendo, porém, em conta as considerações precedentes, votei contra o segundo ponto da decisão.»

Maria dos Prazeres Pizarro Beleza

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencido quanto às alíneas e), g) e i) do n.º 1, e, conseqüentemente, quanto ao n.º 2 da decisão, pelas razões que passo a expor:

1. A minha discordância em relação à alínea e) assenta fundamentalmente nas razões expostas na declaração de voto que juntei ao acórdão n.º 288/98 (a que pertencem os passos retomados seguidamente). A meu ver, as exigências, constantes dos artigos 115.º, n.º 6, da Constituição, e 7.º, n.º 2, da Lei Orgânica do Regime do Referendo, de que as perguntas objecto de referendo sejam formuladas com *objectividade*, *clareza* e *precisão*, são cruciais para assegurar a correcção e a idoneidade democrática do procedimento referendário. Elas visam permitir aos eleitores a leitura e compreensão acessível e *sem ambiguidades* da pergunta, evitando “que a vontade expressa dos eleitores seja falsificada pela errónea representação das questões” e eliminando a possível sugestão de respostas, directa ou implícita (J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada*, 3.ª ed., Coimbra, 1993, anot. X ao art. 118.º). Requer-se, assim, “a minoração, na medida do possível, do risco de leituras e entendimentos da questão pelos seus destinatários que possam – directa ou implicitamente, por interrogações ou ambiguidades que suscitem no eleitor – apontar para uma das respostas alternativas. Sendo esta a finalidade precípua das referidas exigências, impõe-se concluir que elas devem ser apreciadas a partir justamente do ponto de vista dos destinatários, considerando mesmo, mais do que um ‘tipo médio’ de eleitor, um tipo de eleitor com graus de instrução e literacia *abaixo da média*, e não podendo, assim, a precisão e o rigor técnico-científicos da questão prevalecer, na medida em que sejam susceptíveis de afectar a clareza para aquele tipo de eleitor. Por outro lado, clareza e objectividade afiguram-se-me necessariamente atributos relativos, podendo dizer-se que esta ou aquela formulação é *mais* ou *menos* clara, ou mais ou menos objectiva, em termos de respeitar os requisitos constitucionais e legais mínimos, mas tendo de considerar-se neste juízo a maior ou menor frequência do uso de certas expressões na linguagem acessível aos destinatários da questão, bem como a existência de expressões ou formulações *alternativas*, muito próximas ou praticamente equivalentes, mas significativamente mais claras e objectivas”.

Continuo a considerar que a pergunta proposta não satisfaz o requisito de *objectividade*, designadamente, por o enquadramento na frase da expressão “em estabelecimento legalmente autorizado” se afigurar susceptível de conduzir a um

enviesamento da resposta, ou, pelo menos, de despertar dúvidas nos destinatários. Com efeito, “a condição contida nesta parte final da pergunta pressupõe a existência de estabelecimentos *legalmente* autorizados a realizar a interrupção voluntária da gravidez por opção da mulher, mas estes só existirão em caso de resposta *positiva* à própria pergunta posta à consideração do eleitorado. A hipótese da pergunta pressupõe, pois, uma resposta positiva, e pode predispor a esta resposta por se entender que, existindo estabelecimentos legalmente autorizados a realizar a interrupção voluntária da gravidez nas condições definidas, seria paradoxal penalizar esta interrupção”. A meu ver, este ponto pode, pelo menos, continuar a despertar dúvidas ao leitor que ignore o estado actual da nossa legislação, no que toca à inexistência de tal autorização legal, e considero que o seu esclarecimento não é de remeter apenas para a campanha eleitoral, não devendo permitir-se qualquer enviesamento da questão a submeter a referendo. Nem creio que à utilização do instituto do referendo seja inerente o risco de tais ambiguidades. Deve antes dizer-se, a meu ver, que, não podendo simplesmente elencar-se nomes ou símbolos (como nos restantes actos eleitorais), e antes se tendo que formular questões – tarefa mais sujeita a manipulações e distorções – “por maioria de razão, a exigência de objectividade surge acrescida” (assim, Maria Benedita Urbano, *O Referendo*, Coimbra, 1998, p. 210). A resposta a este argumento, no sentido da falta de objectividade da pergunta, que se contém no Acórdão n.º 288/98 e foi retomada na presente decisão (n.º 23), assenta, a meu ver, num equívoco: o de separar a autorização legal aos estabelecimentos de saúde, a que se refere a questão, da realização da interrupção da gravidez por mera opção da mulher (diz-se, assim, que, já hoje sendo possível efectuar em certas condições a interrupção voluntária da gravidez, já existem “estabelecimentos de saúde legalmente autorizados”). É claro, porém, que a pergunta se refere – e é mesmo nesse sentido que é entendida pelo “destinatário normal” – a estabelecimentos de saúde legalmente autorizados a realizar a interrupção da gravidez *por mera opção* da mulher, e tal pressupõe já uma resposta positiva à pergunta (exigir-se-ia, pois, pelo menos, que se falasse de “estabelecimentos de saúde que venham a ser legalmente autorizados” a tanto).

Para além desta reserva, ficaram-me novamente dúvidas quanto à clareza do termo “despenalização”, não só em face de hipóteses alternativas, de sentido equivalente mas indubitavelmente mais claras, segundo o critério que apontei e que julgo decisivo, como em relação à possível permanência do juízo de ilicitude do aborto (embora sem pena, ou, mesmo, fora do domínio criminal).

2. Votei também vencido quanto à alínea *g*) do n.º 1 da decisão, sobre o universo eleitoral do referendo proposto.

Entendo que no artigo 115.º, n.º 12, da Constituição, e no artigo 37.º, n.º 2, da Lei Orgânica do Regime do Referendo, que se referem a matérias que digam “*também especificamente respeito*” aos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro: *a*) não se prevê a participação dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro em *todos* os referendos nacionais (como resulta da formulação e da própria localização sistemática das referidas normas); *b*) não se requer um interesse específico *apenas* dos cidadãos não residentes, distinguindo-se a fórmula empregue, por exemplo, da do “interesse específico” que era exigido para a delimitação dos poderes legislativos das regiões autónomas (trata-se de maté-

rias que digam *também* especificamente respeito aos cidadãos não residentes em Portugal).

A meu ver, é excessiva a exigência de que a matéria do referendo “tenha a ver com a específica situação dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro”, ou de uma “particular incidência relativamente aos interesses da emigração portuguesa”. Por isso não é decisivo o critério da aplicação da lei penal no espaço, em que se baseia o presente Acórdão, sem aprofundar a dilucidação do sentido da formulação constitucional e legal. Em face destas, deve entender-se, a meu ver, que nas matérias que digam “também especificamente respeito” aos cidadãos não residentes se incluem ainda aquelas que são susceptíveis de interessar a estes *ao mesmo título* que aos cidadãos que residem em Portugal, ou simplesmente as que não respeitem a um interesse *específico destes cidadãos residentes*. É o que acontece, designadamente, com alterações da legislação nacional que impliquem, ou traduzam, uma *alteração fundamental nos valores* subjacentes à ordem jurídica nacional, ou uma “mudança de paradigma” na protecção de bens jurídicos fundamentais – como seria, por exemplo, o caso (se esses referendos fossem constitucionalmente possíveis) com referendos relativos à reintrodução da pena de morte ou da prisão perpétua. Como resulta do que direi a seguir, entendo que é igualmente o caso da presente alteração da legislação relativa à interrupção voluntária da gravidez, pelo facto de se passar a prescindir de *qualquer* indicação ou motivo para a sua realização, para além da opção de um dos progenitores.

Considerarei, pois, que era de exigir o chamamento dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro a participar no presente referendo.

3. Quanto à discordância em relação à alínea *i*) do n.º 1 da decisão, mantenho as razões expostas na declaração de voto anexa ao acórdão n.º 288/98. Assim, acompanho a consideração – que vem, aliás, no seguimento da anterior jurisprudência do Tribunal e da maioria da doutrina – de que a vida humana pré-natal é abrangida pela garantia de *inviolabilidade* constante do artigo 24.º da Constituição. Com uma formulação ampla, esta norma não se limita a garantir um direito fundamental à vida a todas as *pessoas*, mas consagra igualmente uma tutela *não subjectivada* do bem “vida humana em formação”, e, em meu entender, impõe igualmente ao legislador um correspondente *dever de protecção*. Como se pode ler na referida declaração de voto, aceito, porém, “a tese de que esta protecção não tem que assumir as mesmas formas nem o mesmo grau de densificação da exigida para o direito à vida subjectivado em cada pessoa, bem como a tese de que tal protecção se pode e deve ir adensando ao longo do período de gestação. Aceito, ainda, que, quando se verifique estarem outros direitos constitucionalmente protegidos em conflito com a vida intra-uterina, se possa e deva proceder a uma tentativa de *optimização*, não sendo esta possibilidade vedada por qualquer escala hierárquica de valores constitucionais – embora defenda que a inegável importância do bem ‘vida humana’, como pressuposto necessário de todos os outros direitos, e, desde logo, o seu carácter de comando *prima facie* (portanto, mesmo não invocando, nem a específica estrutura desse bem, nem a sua eventual consagração numa regra, assentes numa lógica de *tudo ou nada*), sempre requerem, pelo menos, a verificação da *existência de um direito em conflito com esse bem* (...), assim como a definição, pelo legislador, das *circunstâncias* em que a ponderação pode conduzir a uma limitação da tutela da vida humana intra-uterina”.

O que não acompanho é a conclusão de que a afirmada “concordância prática” entre a liberdade, ou o “direito ao desenvolvimento da personalidade”, da mulher e a protecção da vida intra-uterina “possa conduzir a desproteger inteiramente esta última nas primeiras dez semanas (durante as quais esse bem é igualmente objecto de protecção constitucional), por a deixar à mercê de uma livre decisão da mulher, que se aceita será lícita, em abstracto, ou seja, *independentemente da verificação de qualquer motivo ou indicação no caso concreto*”. Por outras palavras, não concordo com que, pela via da alegada harmonização prática dos interesses em conflito, a Constituição permita chegar a uma “solução dos prazos”, com aceitação da total “*indiferença dos motivos*” ou de uma “*equivalência de razões*” para proceder à interrupção voluntária da gravidez, para a qual todas as razões podem servir – “quer seja realizada por absoluta carência de meios económicos e de inserção social, quer seja motivada por puro comodismo, quer resulte de um verdadeiro estado depressivo da mãe, quer vise apenas, por exemplo, selar a destruição das relações com o outro progenitor”.

Entendo que a garantia da inviolabilidade da vida humana, incluindo a vida intra-uterina, pode ter de ceder perante outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, *se se verificar em concreto a presença de um motivo constitucionalmente relevante para a realização da interrupção voluntária da gravidez*, pois “aquela garantia há-de ter, pelo menos, o conteúdo de tutelar o bem em causa contra a *liberdade* da mulher de prática de ‘*aborto a pedido*’, sem invocação de qualquer motivo e, em princípio, com indiferença deste para a ordem jurídica” – tendo igualmente por inconstitucional a solução de total liberdade da mãe quanto ao «destino» de uma vida humana que já iniciou o seu percurso, v., entre outros, Maria Conceição Ferreira da Cunha, *Constituição e crime*, Porto, 1995, p. 386; no mesmo sentido Rabindranath Capelo de Sousa, *O direito geral de personalidade*, Coimbra, 1995, p. 166, n. 241, e, com uma análise comparatística das soluções vigentes em vários sistemas europeus, João Loureiro, “Aborto: algumas questões jurídico-constitucionais (A propósito de uma reforma legislativa)”, in *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. 74, Coimbra, 1998, pp. 327-403. Ou seja, entendo que o dever de protecção da vida humana intra-uterina, que a Constituição impõe, não pode deixar de ter como conteúdo *mínimo a protecção contra a liberdade de pôr termo a esta vida intra-uterina, sem invocação de razões*. Assim, considero que o direito à liberdade da mulher, bem como o direito ao “livre desenvolvimento da personalidade” – direito que, aliás, se refere aqui apenas a *um dos progenitores*, e, onde, como se sabe, no limite *tudo* poderia caber (cf. Paulo Mota Pinto, “O direito ao livre desenvolvimento da personalidade”, in *Portugal-Brasil – ano 2000, Studia Iuridica*, 40, Coimbra, 2000, pp. 149-246) – não são suficientes para fundamentar a desprotecção da vida pré-natal, mesmo nas primeiras dez semanas, se não forem reforçados com a presença de uma indicação no caso concreto. E isto, não curando sequer de saber qual o *tipo* de indicação que seria constitucionalmente relevante ou a *quem* deve competir avaliá-la – pressuposto apenas que não basta a mera opção da mãe, desvinculada de qualquer controlo exterior.

Não encontro, nem no Acórdão n.º 288/98, nem na presente decisão, razões que afastem a relevância constitucional da “indiferença dos motivos” (a consideração de que, em nome da liberdade de um dos progenitores, qualquer motivo serve) para destruir um bem constitucionalmente tutelado. Em particular, é claro que a referência ao *prazo* das primeiras dez semanas (n.º 31 da decisão) apenas pode,

na própria lógica de compatibilização com a protecção da vida intra-uterina, seguida pelos acórdãos de que dissenti, servir para *delimitar* o momento antes do qual não existe qualquer protecção. Já não existem argumentos para fundamentar a menor ponderação em termos de “concordância prática”, justamente *até às primeiras dez semanas*, da vida intra-uterina que se reconhece tutelada na Constituição, sendo evidente que mesmo tal restrição a um prazo inicial da gravidez conduz ao sacrifício total, pela interrupção da gravidez, do bem protegido.

Noto, aliás, que o presente aresto se recusou a considerar concretamente quaisquer elementos *científicos*, como os emergentes da chamada “revolução ecográfica”, relativos à caracterização do feto nas suas diversas fases de desenvolvimento, afastando-os apenas com a fundamentação, a meu ver extremamente insuficiente, de que “não dão, em si mesmos, solução aos conflitos de valores”, e resumindo o “valor conflituante”, no presente caso, à “liberdade da mulher grávida”, ou ao “livre desenvolvimento da personalidade”. Ora, a “concordância prática” exige, como se sabe, o cumprimento de um ónus de argumentação jurídica dirigido a fundamentar o tipo de concordância a que se chega, sob pena de se esgotar numa mera “fórmula vazia” (no sentido de ligar a estrutura da ponderação a fazer para a concordância prática de direitos fundamentais a uma teoria da argumentação jurídica que remete para uma teoria da argumentação prática em geral, v. Robert Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt, 1985, p. 154).

O referido ónus de argumentação não é, por outro lado, cumprido com a consideração genérica, que ecoa mais do que uma vez no presente aresto (n.º 16 e 36), de que, sendo a questão em causa discutida, e objecto de divisões profundas na sociedade, é de admitir (mesmo no plano constitucional) resolvê-la *devolvendo a decisão ao voto directo* do povo soberano. Independentemente de outras considerações que possa merecer este argumento (o próprio Ronald Dworkin, *Life's Dominion. An Argument About Abortion, Euthanasia and Individual Freedom*, 1993, pp. 154-159, citado no Acórdão, conclui, aliás, o tratamento da relevância da coerção na matéria da interrupção da gravidez no sentido de que, se a questão for a de saber se o Estado pode impor quer a proibição dessa interrupção, “o facto de a escolha ser aprovada pela maioria não é melhor justificação num caso do que no outro”), deve notar-se que ele não pode ser relevante para o *controlo da constitucionalidade* de uma pergunta referendária. Na verdade, o parâmetro de constitucionalidade ou a intensidade do respectivo controlo *não variam* entre o controlo da constitucionalidade da pergunta no referendo ou de uma norma jurídica aprovada pelo parlamento (por exemplo, um diploma aprovado na sequência do referendo), o que, além do mais, se torna evidente logo que se pensa, por exemplo, em que para o resultado do referendo não releva apenas uma maioria constituinte (a Constituição proíbe, aliás, o referendo sobre alterações à Constituição), mas logo maioria simples.

Não pode, também, merecer o meu acordo a fundamentação que remete para a harmonização entre a vida intra-uterina, por um lado, e garantia de uma *maternidade consciente*, por outro, e, em termos de conduzir ao sacrifício geral desta durante as primeiras dez semanas. Com efeito, subjacente “à afirmação da licitude da interrupção voluntária da gravidez com base na garantia de uma maternidade consciente parece-me estar uma visão do aborto como meio de contracepção, ou, mesmo, de planeamento familiar, que não considero constitucionalmente admissível (a garantia da maternidade consciente é, aliás, prevista na Constituição a par

do direito ao planeamento familiar). E mesmo que se considerasse que a garantia da maternidade consciente tem uma dimensão subjectiva que vai além do planeamento familiar, podendo incluir o aborto, não vejo o que poderia este argumento acrescentar à invocação do direito à liberdade, em termos de prevalecer em geral, durante as primeiras dez semanas, sobre a garantia da vida intra-uterina, a qual, como condição de base de todos os outros direitos, assume uma posição-chave”.

Consideraria, assim, a resposta afirmativa à pergunta – na medida em que conduz à despenalização da interrupção voluntária da gravidez por opção da mulher, e, portanto, com *irrelevância dos motivos* invocados para pôr termo à gravidez – como inconstitucional, por violar o princípio da “proibição da insuficiência”, quanto à protecção da vida pré-natal (o “*Untermabverbot*” – v., entre nós, José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Coimbra, 2003, p. 273), isto é, o “défice” de tutela de um bem cuja protecção é constitucionalmente assegurada (sem que esta garantia seja afastada pela proposta compatibilização com outros interesses constitucionalmente protegidos). Isto, uma vez que, por outro lado, não se divisam *outros meios* a que o legislador possa recorrer para proteger esse bem, afirmando a sua dignidade ética para a comunidade jurídica, e que a protecção penal é, apesar de tudo, a única que se pode revestir de alguma eficácia jurídica (e notando igualmente que a questão submetida a apreciação não contende directamente com a da punibilidade do aborto clandestino, não sendo sequer líquido que uma resposta positiva viesse a contribuir para a diminuição deste, ou, muito menos, para a diminuição geral do número de abortos).

4. Por último, e ainda a propósito da alínea *i*) do n.º 1 da decisão, discordei também da *fundamentação* empregue para justificar a não inconstitucionalidade de uma resposta *negativa*. O presente aresto inova aqui em relação ao Acórdão n.º 288/98. Mas a inovação, com uma pronúncia “incidental” sobre o regime vigente, passa, a meu ver, ao lado do objecto de cognição do Tribunal no presente processo – a constitucionalidade *da pergunta* referendária – e é mesmo contraditória com o sentido que se atribui ao controlo pelo Tribunal, a propósito da resposta positiva.

Com efeito, já desde o Acórdão n.º 288/98 se entendeu que ao Tribunal não cabe, a propósito do controlo da constitucionalidade de uma pergunta de um referendo destinado a propor uma alteração do regime vigente, pronunciar-se sobre o *concreto regime* jurídico, em vigor ou que viesse provavelmente a ser aprovado. Antes lhe cabe apenas apreciar se uma das *respostas à pergunta*, ou eventualmente as duas, *implicam necessariamente* uma solução inconstitucional – implicação necessária, esta, avaliada, naturalmente, em relação aos efeitos do referendo, com os correspondentes deveres de agir ou de não agir da Assembleia da República delimitados pelo teor da pergunta a que se respondeu (cf., falando de acto legislativo correspondente às perguntas objecto de resposta, ou de acto “de sentido correspondente”, os artigos 241.º e 243.º da Lei n.º 15-A/98, de 3 de Abril). Justamente por isso se afirmou no Acórdão n.º 288/98 que podem existir outros elementos (como a exigência de um aconselhamento da mulher) que, não constando da pergunta, poderiam, porém, vir a ser previstos na legislação aprovada na sua sequência (n.º 52).

Uma resposta *negativa* apenas impede, pois, o legislador de alterar o regime

vigente *no sentido correspondente à pergunta*. E aplicado a tal resposta, o critério para a sua inconstitucionalidade – repete-se: o da implicação necessária de uma solução inconstitucional – significa que a resposta negativa só seria inconstitucional se existisse uma imposição constitucional de alteração do regime vigente justamente *no sentido previsto na pergunta*, isto é, se a *única* alteração constitucionalmente aceitável fosse a correspondente ao sentido da pergunta. Já outras alterações (tal como os outros elementos que poderiam ser previstos em caso de resposta positiva) não seriam abrangidas pelo efeito do referendo. Resulta daqui, com toda a linearidade, que o Tribunal, a entender tratar desenvolvidamente da questão de saber se a resposta negativa implicava necessariamente uma solução inconstitucional – diversamente do Acórdão n.º 288/98, que se limitou a remeter o problema da manutenção da incriminação para a liberdade de conformação do legislador (não deixando, a este propósito, de responder àquela questão) –, haveria de ter apurado se o legislador estava *constitucionalmente vinculado a alterar* o regime vigente *justamente no sentido correspondente à resposta positiva*.

Não foi, porém, assim que o presente Acórdão entendeu dever abordar a questão, antes se pronunciando (n.º 35) sobre o regime vigente – com considerações relativas ao “*sistema vigente*” ou a uma “*solução mais abrangente no sentido da exclusão da responsabilidade*” (itálico aditado). Tais considerações não tinham, a meu ver, lugar no contexto do presente Acórdão, mesmo que fossem movidas pelo intuito de atalhar a qualquer alteração do regime vigente num sentido mais restritivo – àquilo que (destoando numa decisão judicial que, além do mais, tem de pronunciar-se sobre a *objectividade* da pergunta referendária) o Acórdão qualifica, noutro passo (n.º 5), como um “retrocesso” num sentido criminalizador. Pois tal alteração nunca esteve em causa nem pode ser “*implicação necessária*” de qualquer uma das respostas à pergunta.

Paulo Mota Pinto

DECLARAÇÃO DE VOTO

1 – Votei vencido quanto à decisão constante da alínea e), na parte em que, aí, se julga que a pergunta formulada na proposta de referendo satisfaz os requisitos da objectividade e da clareza; votei com dúvidas a decisão constante da alínea g) e votei vencido quanto à decisão constante da alínea j), na parte em que aí se considera que a resposta afirmativa à pergunta formulada não implica necessariamente uma solução jurídica incompatível com a Constituição, todas as alíneas do ponto 38 do acórdão.

Tal posição fundamenta-se nas razões que passo, sucintamente, a expor.

2 – Antes de as dar a conhecer, não posso, porém, deixar passar em branco a convocação feita no Acórdão [Parte II, ponto 9, epigrafada de “Enquadramento actual da questão objecto da proposta de referendo”] à cultura bíblica enquanto razão tida como susceptível de concitar dúvidas, no plano da racionalidade, sobre “a perspectiva doutrinária de que o crime reclama sempre a punição e não outra forma de superação”, por, ali, “o mal do pecado – que é a separação de Deus – é [ser] superado pelo perdão e pela graça”.

Na verdade, tal abordagem apresenta-se efectuada não só em termos ambí-

guos, como não consegue afastar, igualmente, a suspeita de que a sua referência poderá ser vista como estando, subliminar e utilitariamente, funcionalizada para gerar alguma aceitação da doutrina do acórdão por parte de alguns sectores sociais que seguem, ou estão próximos de tal cultura, como regra de conduta da sua vida.

Omite-se ou ignora-se, porém, que, na doutrina bíblica, não tem qualquer pertinência, no plano da racionalidade, a afirmação da existência de qualquer relação ou sequer conexão, em termos de simples correspondência, e muito menos em termos de equivalência, entre *crime* e *pena*. Estes são conceitos que, nesse domínio, são *totalmente* imprestáveis. No plano de relação entre o Homem e Deus não há lugar para a existência das figuras de crime e de punição.

Segundo a doutrina bíblica, Deus é, em Si próprio, Amor e Vida. Por mor do acto de criação, Deus estabelece com o Homem uma relação *pessoal* de Amor. O pecado consiste, assim, em um corte, voluntário e consciente, do Homem com a fonte da sua Vida e de Amor que apenas acontece quando aquele repudia, consciente e voluntariamente, a vontade manifestada de Deus. O mal do pecado traduz-se, pois, assim, no “sentimento” ou “efeito” de *privação* ou de falta que a *pessoa* criada, por puro acto de Amor, tem relativamente ao seu Criador, por se ter por abandonada quando, de acordo com o seu acto de criação, continua a “ansiar” por Ele. A restauração da relação *pessoal* de Amor entre o Homem e Deus representa o fim desse “sofrimento”, resultando de puro acto de misericórdia, próprio do Amor do Criador, em face do acto de arrependimento da pessoa criada, traduzido na sua reconciliação com o Criador.

Não tem, pois, qualquer sentido ou utilidade a descontextualizada convocação da doutrina bíblica para o *thema decidendum*. Ao invés, o que resulta dessa doutrina é que, correspondendo a vida a um acto pessoal do Amor de Deus, não deverá o Homem negar a sua contínua revelação real, no devir do tempo e dos tempos.

3 – Segundo penso, a pergunta formulada aos eleitores não é clara e objectiva.

Note-se que se trata de exigências *constitucionais* (art.º 115.º, n.º 6) e não só de requisitos conformados pelo legislador ordinário (art.º 7.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo).

Como tal, o sentido que se lhes deve conferir, tem de ser, no meu ponto de vista, um sentido que se conjugue, com a máxima expansividade de protecção, decorrente da sua natureza de direitos e garantias fundamentais (art.º 18.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa – CRP) com o princípio democrático do direito à participação política e do direito ao sufrágio e ao respectivo exercício (art. 48.º e 49.º da CRP).

Sendo assim, a pergunta há-de poder ser entendida, em toda a sua extensão, quanto ao seu conteúdo e projecção da resposta, por quem, nos termos constitucionais e legais, poderá ser eleitor.

Deste modo, não pode o grau de exigência desligar-se do universo real que constitui esse colégio eleitoral.

Assim, suscitam-se-nos ponderadas dúvidas sobre a clareza da pergunta na medida em que tal qual a pergunta é feita, esta *supõe* que o eleitor, para poder fazer um juízo ponderativo-decisório, conheça qual o regime *vigente* quanto à penalização da interrupção voluntária de gravidez e, nomeadamente, as suas actuais causas de desculpabilização e de justificação.

Ora, parte relevante dos eleitores não será detentora de tais conhecimentos.

Além de que, a pergunta faz apelo a conceitos de matriz técnico-jurídica, como sejam os de “despenalização da interrupção voluntária da gravidez”, “por opção da mulher”, cuja inteligibilidade escapa a grande parte do colégio eleitoral, bem podendo, por isso, gerar a dúvida aos eleitores sobre se eles não estão assumidos na proposta em *sentido diferente* daquele pelo qual essa realidade empírica é expressada comumente, em linguagem vulgar, mas que é a seguida, normalmente, *na comunicação política*: aborto e completa liberalização dentro das 10 primeiras semanas, desde que a mulher o queira e o mesmo seja efectuado em estabelecimento de saúde legalmente autorizado.

Para além disso, a utilização da expressão “estabelecimento de saúde legalmente autorizado” é, também, *equivoca*, pois permite tanto uma acepção de estabelecimento de saúde (público ou privado), autorizado, apenas, para a prática do aborto nas condições propostas, como a de estabelecimento (público ou privado) autorizado, de prestação de serviços de saúde (pública), que pode praticar, igualmente, esses e outros actos abortivos, cuja prática já não é punida no regime vigente.

E, do mesmo passo, a pergunta não é objectiva nem neutra no que importa à sua intencionalidade.

Na verdade, a referência a “estabelecimento de saúde legalmente autorizado”, para a prática da interrupção voluntária de gravidez, por opção da mulher, nas primeiras 10 semanas de gravidez, deixa entender que a condição apenas existirá no caso prevalecer a resposta positiva, dado esse acto, nas condições propostas, não ser hoje autorizado em qualquer estabelecimento de saúde, predispondo por isso a uma tal resposta para que a condição seja possível.

Por outro lado, a previsão de que o aborto, por simples opção da mulher, dentro do prazo assinalado, será efectuado em estabelecimento de saúde legalmente autorizado sugere uma ideia de completa *inexistência* de quaisquer *outros valores* constitucionais ou legais que tenham de entrar em confronto com a opção da mulher, ou seja, uma ideia de completa liberalização do aborto, desde que realizado dentro do prazo das 10 semanas e em estabelecimento de saúde autorizado.

4 – Votei, ainda, com dúvidas quanto à questão do universo subjectivo eleitoral.

Não tendo, todavia, chegado a um juízo de não conformidade constitucional, outra solução não poderia aceitar que a da aplicabilidade do princípio da presunção de constitucionalidade.

Diz o n.º 12 do art.º 115.º da CRP que “*nos referendos são chamados a participar cidadãos residentes no estrangeiro, regularmente recenseados ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 121.º, quando recaiam sobre matéria que lhes diga também especificamente respeito*”.

Na verdade, se é certo que, na aplicação da lei penal, vigora o princípio da territorialidade (art.º 4.º do Código Penal) e que os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro não estão, em regra, sujeitos à aplicação da lei penal, salvo nas condições limitadas do art.º 5.º, n.º 1, alínea c), do mesmo código, argumentos estes que apontam para a solução da não inconstitucionalidade do universo eleitoral adoptado, também não o deixa de ser que a questão pode ser vista fora do enfoque, apenas, da conexão com o direito penal, podendo argumentar-se que,

estando em causa uma alteração tão profunda ao sistema de valores jurídicos do direito pátrio, essa alteração não é de todo indiferente à situação dos portugueses residentes no estrangeiro, enquanto cidadãos que tendem a reger a sua vida por esses valores e esse direito e deles dão expressão nos locais onde vivem. Neste aspecto, estar-se-ia perante “*matéria que lhes diria [diz] também especificamente respeito*”.

Tal solução seria postulada, de resto, pela mesma lógica substancial que justifica a participação dos portugueses residentes no estrangeiro nas eleições para o cargo de Presidente da República, podendo encontrar-se em tal circunstância a coincidência de universo eleitoral estabelecida no referido n.º 12 do art.º 115.º da CRP. A participação dos portugueses, nestas eleições, também se explica pelo facto de estar em causa a instituição representativa do povo português e dos valores constitucionais que sedimentou na sua Constituição. Subsistem-me, porém, dúvidas sobre se a Assembleia da República não goza de discricionariedade normativo-constitutiva, relativamente às situações em que a matéria objecto do referendo não diga directamente respeito aos portugueses residentes no estrangeiro enquanto tal, como é o caso.

5.1 – Finalmente, votei vencido quanto à decisão constante da alínea *j*) do ponto 38 do acórdão, na parte em que aí se considera que a resposta afirmativa à pergunta formulada não implica necessariamente uma solução jurídica incompatível com a Constituição.

Não irei expor longamente os fundamentos jurídico-constitucionais com base nos quais se considera que a vida humana uterina tem consagração e protecção constitucionais nos termos do art.º 24.º, n.º 1, da nossa Lei fundamental. E não o farei, exactamente, porque, quer o Acórdão n.º 288/98, ao qual constantemente se arrimou, aí de modo inequívoco, quer o presente Acórdão não deixam de pressupor, ainda que, neste, de forma não tão impressiva, que a vida uterina tem protecção constitucional, correspondendo a um direito ou garantia fundamentais. Depois, porque acompanho, no essencial, os votos apostos àquele Acórdão n.º 288/98 pelos senhores conselheiros que votaram vencido e que aqui se recuperam.

Nesse ponto – e com naturais reflexos, como não poderá deixar de ser quanto à solução desta questão – a nossa discordância com o acórdão reside, essencialmente, na intensidade de protecção jurídico-constitucional que se entende derivar de tal preceito, quer no que importa à dúvida, nele concitada, sobre a titularização/subjectivação do direito à vida humana no art.º 24.º, n.º 1 da CRP, quer na resposta a dar quando esse direito ou garantia fundamentais entrem em conflito com outros direitos da mulher, mormente, a agora designada “liberdade de manter um projecto de vida” “como expressão do livre desenvolvimento da personalidade”.

Não obstante isso – e com referência à metodologia seguida – não é de passar em branco que o acórdão, ansiando, porventura, acentuar os argumentos que, na sua óptica, abonarão a favor da não inconstitucionalidade de uma solução jurídica perspectivada na senda de uma resposta afirmativa ao referendo, discorre, essencialmente, sobre um diálogo de ponderação entre os direitos fundamentais, susceptíveis de entrarem em conflito, a partir de uma “configuração mais radical” do âmbito da protecção da vida humana, como se a solução passasse, *no caso concreto*, por essa linha de protecção, esbatendo a existência, no direito vigente,

de causas de desculpabilização e de justificação que dão expressão, num plano autónomo e exterior, às exigências demandadas, no caso, por um juízo ponderativo de concordância prática entre os direitos tidos como estando em conflito.

Ao contrário do suposto como elemento de argumentação, não se afirma, nem se viu alguma vez defendido na ciência jurídica, que, tendo por referência a vida pré-natal e pós-natal, “tenha de existir uma protecção penal idêntica em todas as fases da vida”, como postulado ou decorrência da inviolabilidade da vida humana ou que haja “uma argumentação a favor da inconstitucionalidade [da resposta afirmativa ao referendo] que nivele a vida em todos os seus estádios”.

Tal princípio constitucional não demanda que a protecção penal da vida humana tenha de ser idêntica, em *intensidade*, em todo o *continuum* da vida e em todas as circunstâncias de facto.

O que o princípio da inviolabilidade da vida humana reclama é que a violação do direito à vida (uterina e pós-uterina) tenha, sempre, protecção penal, valendo, dentro dos diferentes níveis dessa protecção, os princípios gerais de direito criminal, de matriz, igualmente, constitucional, da justificação do facto, da culpa e do estado de necessidade.

Assim, não está o legislador ordinário impedido, em geral, de conformar diferentes níveis de protecção criminal, expressos, *maxime*, no recorte do facto ilícito típico e da pena, para os diferentes momentos e circunstâncias do *continuum* em que se desenvolve a vida humana, diferenciando, dentro dele, a vida intra-uterina da pós-uterina. O que a Constituição reclama é que, salvo a existência de causas de desculpabilização ou de justificação, a vida seja penalmente protegida.

Em segundo lugar, o argumento de que não existe “uma linha de inflexível necessidade lógica”, como afirma o acórdão, entre a definição da inviolabilidade da vida humana e a intervenção penal, “nomeadamente pela interferência de perspectivas de justificação, de desculpa ou ainda de afastamento da responsabilidade devido “à necessidade da pena” assenta sobre uma patente incongruência lógica, dado que as dimensões alegadas para afastar a intervenção penal são já institutos que pressupõem, necessariamente, a existência dessa protecção penal.

Em terceiro lugar, a convocação do entendimento seguido no referido Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, segundo o qual na mente dos constituintes do art.º 24.º, n.º 1, da CRP não caberia a protecção da vida uterina só teria sentido para quem – posição que parece não ser, de modo assumido, a do acórdão e não é, seguramente, a do Ac. 288/98, em que constantemente se abona, nem dos votos de vencido a eles apostos – seguisse uma tese radical de exclusão do âmbito de protecção conferida por tal artigo da vida intra-uterina.

5.2 – Sendo, assim, admitido como está, pelo acórdão e por todos os vencidos, que a vida humana intra-uterina goza de protecção constitucional, o que importa saber, é se, a operação de concordância prática dos direitos e valores constitucionalmente relevantes, presentes no caso, que o acórdão levou a cabo se apresenta efectuada com respeito pelo princípio constitucional que emerge do art.º 18.º, n.ºs 2 e 3 da CRP.

Por nós, temos por seguro que não. E firmamos esse juízo, essencialmente, nas seguintes considerações.

Desde logo, porque não deixa de impressionar-nos que o acórdão perspective

a tutela de inviolabilidade da vida humana, estabelecida no art.º 24.º, n.º 1, da CRP, *desligada* do ser que constitui o seu titular, acabando por reduzir, subliminamente, segundo uma óptica radical que tanto critica, o seu âmbito de protecção apenas aos fetos com mais de 10 semanas de gestação e às pessoas nascidas.

Ora, não vemos, como melhor se verá adiante, que tenha sentido falar-se de inviolabilidade da vida humana sem ser por referência ao *ser* que dela seja titular, seja este *ser* já uma *pessoa* ou apenas um *ser* a caminho de ser *pessoa* (cf. Laura Palazzani, *Il concetto di persona tra bioetica e diritto*, Torino, 1996; A. M. Almeida Costa, “Abortamento provocado”, in *Bioética*, AA. VV. Coordenada por Luís Archer, Jorge Biscaia e Walter Osswald, Lisboa, 1996, pp. 201 e segs., e João Carlos Loureiro, “Estatuto do Embrião”, in *Novos Desafios à Bioética*, AA. VV., coordenada por Luís Archer, Jorge Biscaia, Walter Osswald e Michel Renaud, Porto 2001, pp. 110 e segs).

Do mesmo passo, não se compreende que se erija a *essencial* fundamento da tutela constitucional devida ao embrião/feto o princípio constitucional da dignidade humana, quando este princípio supõe, precisamente, a existência de um ser dotado de vida humana e o preceito do art.º 24.º, n.º 1, da CRP não só não aponta em qualquer sentido restritivo, como corresponderia a uma solução contrária ao princípio da “máxima efectividade e expansividade” dos direitos e garantias fundamentais, constantemente, invocado para justificar a inclusão nos direitos fundamentais de realidades que suscitam alguma dúvida.

Por outro lado, o acórdão não realizou qualquer juízo de concordância prática entre os dois valores ou direitos constitucionais, tidos como estando em conflito: o direito do ser, “embrião/feto humanos”, a nascer e a “liberdade da mulher a manter um projecto de vida, como expressão do livre desenvolvimento da sua personalidade”. E não efectuou, porque, pura e simplesmente, para fazer prevalecer este último, rejeita a *titularização*, no âmbito do art.º 24.º, n.º 1, da CRP (subjectivação constitucional), do direito à vida humana e, decorrentemente, do conteúdo essencial do direito do feto a nascer, admitindo a possibilidade de, sem censura penal, lhe tirar a vida humana.

De qualquer modo, pressuposta, como se defende na doutrina e jurisprudência constitucionais, a inexistência de hierarquia entre direitos constitucionais, precisamente com base na identidade da sua fonte, nunca a colisão de direitos constitucionais poderá ser resolvida, pelo legislador ordinário, com base num critério normativo de prevalência da liberdade da mulher a manter um projecto de vida à custa da morte do feto, *titular constitucional* de vida humana e da respectiva dignidade.

A operação de concordância prática entre direitos constitucionais, posicionados como estando em conflito, demanda a realização de um juízo de ponderação (legislativa ou judicial) que dê satisfação ao princípio constitucional da *máxima efectividade de protecção* dos direitos e garantias fundamentais.

Tal equivale por dizer que esse juízo deve efectuar-se de modo a tentar obter uma optimização do âmbito de eficácia da protecção constitucional conferida a tais direitos e que nunca poderá chegar a um resultado de eliminação de um deles em favor do outro, pois, neste caso, está-se, radicalmente, a eliminar o conteúdo essencial do preceito constitucional que reconhece a inviolabilidade da vida humana, na sua expressão de direito do titular da vida humana uterina a nascer e a violar-se frontalmente o disposto na parte final do art.º 18.º, n.º 3, da CRP.

[E a solução não varia se se fizer radicar, segundo a lógica dubitativa que o

acórdão admite, a tutela constitucional do titular embrião/feto no princípio da dignidade de vida humana – lógica essa, diga-se, incongruente, se referida à dignidade do embrião/feto, por essa dignidade da vida humana supor a existência da vida humana e de um seu titular, ou, então, contraditória, se a alegada dignidade disser respeito à mulher grávida, por, nesse caso, inexistir a perspectivada situação de colisão de direitos]

Por outro lado, o juízo de concordância prática não pode deixar de ter presente a estrutura e natureza dos concretos direitos ou garantias constitucionais, que se apresentam como estando em conflito, mormente para avaliação dos resultados sob a óptica do princípio da proporcionalidade, na sua dimensão *de justa medida*, ao qual deve obediência.

Ora, nesta sede, não deve desconhecer-se que estão em causa direitos ou garantias constitucionais em concreto, radicados em diferentes titulares constitucionais: de um lado, a liberdade da mulher grávida a manter um projecto de vida e do outro o direito do concreto embrião/feto a nascer, em cada situação de gravidez. Cada situação de gravidez gera uma situação de existência de um concreto titular do direito à vida humana a nascer.

Nesta perspectiva, cabe acentuar que a Constituição, sempre que quer conferir uma especial intencionalidade protectora ou eficácia do âmbito de protecção constitucional a certos direitos ou garantias constitucionais, usa expressões reveladoras desse significado, como o adjectivo “inviolável” ou expressões de exclusão como “ninguém”, “quaisquer”, etc. (cf., por exemplo, quanto ao primeiro caso, os art.ºs 24.º, n.º 1, 25.º, n.º 1 e 34.º, n.º 1, e, quanto ao segundo caso, os art.ºs 26.º, n.º 1, 27.º, n.º 2, e 29.º, n.º 1, e, a ambas as situações, o art.º 13.º, n.º 2).

O direito à vida humana é protegido pela Constituição (art.º 24.º, n.º 1) como direito inviolável. O vocábulo “inviolável” só poderá significar que se trata de um direito que não poderá ser *violado* em caso algum, mesmo pelo Estado legislador. Nesta óptica, apenas, se conceberão causas de *exclusão* que consubstanciem, perante a Constituição, situações de não violação, como sejam as causas constitucionais de desculpabilização ou de justificação.

Trata-se, deste modo, de um direito ou garantia constitucional que se encontra dotado de uma especial força de tutela constitucional. E bem se compreende que o seja, porquanto se trata de um direito fundante de todos os outros, de um direito que é pressuposto necessário de todos os outros, pois sem titulares de vida humana não poderá falar-se em dignidade humana ou sequer constituir-se comunidade organizada em Estado de direito democrático.

Ao contrário, o direito ou garantia fundamental que se apresenta em colisão com ele – a liberdade da mulher a manter um projecto de vida como expressão do livre desenvolvimento da sua personalidade – não se apresenta dotado constitucionalmente de uma tal força excludente de lesão.

Na verdade, essa liberdade é não a liberdade a que se refere o art.º 27.º, n.º 2, da CRP, a liberdade física ou liberdade de “ir e vir” – essa sim dotada de tal força excludente – mas sim uma específica dimensão do princípio do desenvolvimento da personalidade, consagrado no art.º 26.º, n.º 1.

Assim sendo. Existente um direito à vida humana *titularizado* no ser resultante da partogénese celular, *ser esse diferente*, não só biológica e geneticamente (cf. Fernando J. Regateiro, *Manual de Genética Médica*, Coimbra, 2003, pp. 310 a 312 e Fernando Regateiro, “Doenças Genéticas”, *in Comissão de Ética – Das*

Bases Teóricas à Actividade Quotidiana, AA. VV. Coordenada por Maria do Céu Patrão Neves, 2.^a edição, Coimbra, 2002, pp. 351 e 352), como também constitucionalmente (cf., entre outros, João Carlos Loureiro, “Estatuto do Embrião”, *in* *Novos Desafios à Bioética*, AA. VV., coordenada por Luís Archer, Jorge Biscaia, Walter Osswald e Michel Renaud, Porto 2001, pp. 110 e segs., e A. M. Almeida Costa, *op. cit.*, pp. 210 e segs.), do ser da sua mãe ou mulher grávida – seja ele já uma *pessoa* ou não, mesmo numa acepção constitucional – e podendo ele estar em colisão com o direito a manter um projecto de vida como expressão do livre desenvolvimento da sua personalidade, titularizado na mulher grávida, não pode deixar, numa ponderação de concordância prática dos valores constitucionais, de adoptar-se, do ponto de vista da sua estrutura e natureza constitucional, uma solução que não acarrete o sacrifício do titular da vida humana.

Anote-se, de resto, que só o (implícito) reconhecimento de uma alteridade de titularidade constitucional do ser embrião/feto em relação à sua mãe é que justifica que o próprio acórdão, na esteira, aliás, do de 1998, procure intentar uma demonstração de existência de concordância prática entre o direito titularizado da mulher grávida e o direito respeitante ao embrião/feto.

O aborto importa a morte do concreto titular da vida humana, do concreto embrião/feto. Com ele extingue-se o direito de se desenvolver no seio materno (e de mais tarde nascer), de acordo com a informação codificada no DNA, a vida humana do concreto feto advindo do específico ovo ou zigoto, este, por sua vez, resultante da fecundação do concreto ovócito pelo concreto espermatozóide. O ser irrepitível advindo da partogénese celular deixa de existir, saindo violado, por completo, o seu direito à vida humana.

Pelo contrário, o prosseguimento da vida uterina não extingue a liberdade da mulher a manter um projecto de vida como expressão do livre desenvolvimento da sua personalidade, mas tão só, quando muito, a obriga a que adapte, para o futuro, o seu projecto de vida às novas circunstâncias, tal qual pode acontecer por força de muitas outras circunstâncias possíveis naturalisticamente, como, por exemplo, a doença, o desemprego, acidentes, etc.

Ela continua a ser titular de um direito pessoal ao livre desenvolvimento, de o poder exercer e manifestar, repetidamente, em todas as outras condições da sua vida. Seguindo a lógica do acórdão, a mulher grávida *manterá* a sua liberdade de desenvolver o seu projecto de vida quantas as vezes que optar pela interrupção da gravidez. Porém, em todas essas vezes, ocorrerá a extinção do direito à vida humana de um concreto titular – o concreto feto em gestação.

Nesta linha de pensamento, há-de convir-se que a interrupção voluntária de gravidez, por opção da mulher, nas primeiras 10 semanas de gravidez, assume tão só a natureza de um simples meio de contracepção ou mesmo de planeamento familiar cuja determinação do concreto conteúdo corresponde a um direito *absoluto* da mulher grávida, fazendo irrelevante, para o concreto embrião/feto, qualquer protecção constitucional do seu direito à vida humana, consagrado no art.º 24.º, n.º 1, da CRP.

Ou seja, a concepção do acórdão assenta numa ideia de completa *liberalização do aborto*, condicionando-o a condições que visam *apenas* acautelar o aspecto de saúde da mulher abortanda e não em qualquer ideia de que deve ser efectuada uma ponderação de direitos ou valores: contra a vontade, de livre opção, da mulher de abortar, nas primeiras 10 semanas de gravidez, em estabelecimento de saúde legalmente autorizado, *nada* (absoluto) se pode opor.

Trata-se, por outro lado, de uma solução cuja admissibilidade não vemos como possa ser acolhida pelo princípio constitucional da proporcionalidade, na sua acepção de *justa medida*. Essa desproporcionalidade torna-se patente não só quando abandona, por inteiro, a natureza do direito que está em colisão com o direito da mulher grávida, permitindo o seu sacrifício, *de plano*, nas primeiras 10 semanas, como quando a valoração acaba por ficar dependente apenas da decorrência de simples prazos de gestação, e da aleatoriedade decisória que, durante eles, poderá ser feita, livremente, pela mulher grávida, podendo ser levada a cabo, sem censura penal, num limite em que o feto tem até já forma humana (desde as 8 semanas) (cf. Fernando J. Regateiro, *Manual de Genética Médica*, Coimbra, 2003, pp. 310 a 312).

Como se verifica dos seus termos, o acórdão invoca a realização de uma concordância prática dos direitos em questão no plano abstracto, indicando até, nesse sentido, a existência de vários regimes de protecção da maternidade, que identifica.

Todavia, a primeira objecção que poderá fazer-se a propósito de tal atitude é que, posta a questão em *termos abstractos* (plano do conteúdo/extensão do direito objectivo à vida humana), no plano de constitucionalidade, caberia ao próprio legislador constitucional resolvê-la e não ao legislador ordinário, mormente no que toca ao conteúdo essencial do direito, que é aquele que é tocado pelo aborto.

E não se esgrima, contra esta posição, como está pressuposto pelo acórdão, para justificar a existência de um juízo ponderativo de concordância prática, que só tal operação permite enquadrar constitucionalmente as causas de desculpabilização e de justificação da interrupção voluntária de gravidez existentes na lei em vigor, pois estas, apenas, correspondem a concretizações, relativamente aos concretos direitos constitucionais que estão em causa, de princípios constitucionais autónomos, que valem para *todo* o direito criminal – as causas de justificação e de desculpabilização.

Depois a tese do acórdão sofre de um verdadeiro ilogismo: é que os direitos cuja existência alega, apenas, constituirão direitos para quem tiver a sorte de não ser abortado. A sua eficácia depende da existência de titulares de direito à vida humana que tenham nascido.

A vida humana não existe sem um *titular* e não é possível falar-se de violação, que o preceito constitucional proíbe, sem ser relativamente à posição jurídica de quem se encontre investido na titularidade de um direito.

De contrário, o que está em causa é, ainda, a definição do conteúdo constitucional desse direito, dos seus contornos, do seu conteúdo essencial, no mínimo. E, a ser assim, tal domínio não cabe nos poderes do legislador ordinário, mas nos do constitucional.

Essa é, também, a razão pela qual repudiamos a tese, admitida no acórdão (pontos 7 a 10), sobre a admissibilidade de uma dúvida interpretativa sobre a solução, em abstracto, no plano da constitucionalidade, de um conflito de valores ou direitos constitucionais, como a que está, em causa, na proposta de referendo, poder ser devolvida ao eleitorado, através de mecanismos como o referendo e não de eleições em que possam ser assumidos poderes constituintes por parte da Assembleia da República.

É que o voto expresso neste caso, desde que afirmativo, apenas pode traduzir uma posição de poder político legislativo ordinário, no sentido transportado pela

pergunta, ou seja, corporiza, apenas, uma posição de poder legislativo ordinário, não incorporando quaisquer poderes de definição do conteúdo dos direitos e garantias constitucionais, só possível através da concessão/assumpção de poderes constituintes.

Resta, por último, apreciar a posição em que se abona o acórdão, segundo a qual não se esgota, no domínio penal, o âmbito de protecção do direito constitucional à vida humana e de que não existe uma imposição constitucional à criminalização.

Estamos de acordo quanto à primeira consideração, mas já não podemos acompanhar, de forma alguma, a segunda proposição.

E não podemos, porque entendemos que existem direitos constitucionais cuja existência e exercício hão-de, *necessariamente*, impor a criminalização das atitudes que os violarem, por, *na sua defesa*, o legislador ordinário *dever* usar *todos* os meios constitucionalmente possíveis e entre estes, evidentemente, a sua última *ratio* – o direito criminal.

É o caso do direito à vida humana uterina e pós-uterina. Trata-se de um direito que é pressuposto necessário da existência de todos os demais (direito *com pretensão* de absoluto), de um direito sem cuja existência, em seres concretos, não é concebível qualquer princípio de dignidade da pessoa humana e existência de uma comunidade politicamente organizada em Estado.

O direito à vida humana de qualquer titular constitucional que ele seja, nascido ou não nascido, porque a Constituição os não distingue, é um direito fundante do Homem e da sociedade organizada.

Na mesma situação se encontra, por exemplo, a protecção do princípio democrático do Estado de direito. Sem protecção do princípio democrático do Estado de direito, por *todos* os meios constitucionalmente permitidos, este não poderá existir e subsistir. Sendo assim, não poderá o legislador ordinário deixar de utilizar na sua protecção a última *ratio* – o direito criminal.

Benjamim Rodrigues

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencido por entender que: (i) a formulação da pergunta não satisfaz os requisitos constitucionais e legais da clareza e da objectividade; (ii) é injustificada a restrição do “universo eleitoral” aos eleitores residentes no território nacional; e (iii) a resposta afirmativa é susceptível de conduzir a uma solução jurídica inconstitucional.

1. A falta de clareza e de objectividade da pergunta.

1.1. A Constituição da República Portuguesa (CRP) exige, no seu artigo 115.º, n.º 6, que as questões objecto de referendo sejam “*formuladas com objectividade, clareza e precisão*”, tendo a Lei Orgânica do Regime do Referendo (Lei n.º 15-A/98, de 3 de Abril, alterada pela Lei Orgânica n.º 4/2005, de 8 de Setembro – LORR) reiterado que “*as perguntas são formuladas com objectividade, clareza e precisão (...), sem sugerirem, directa ou indirectamente, o sentido das respostas*”.

Os requisitos da *clareza* e da *precisão* implicam que a pergunta seja formulada “de modo unívoco e explícito, sem ambiguidades” (Acórdão n.º 704/2004),

insusceptível de “comportar mais do que uma interpretação” (Acórdão n.º 531/98). O requisito da *objectividade* impede a utilização de formulações susceptíveis de “induzir os eleitores em erro, influenciando o sentido da resposta” (Acórdão n.º 531/98).

Entendo que a pergunta ora em apreciação *não é clara* quando utiliza a expressão “em estabelecimento de saúde legalmente autorizado”, e *não é objectiva* quando usa a expressão “despenalização da interrupção voluntária da gravidez”.

1.2. A primeira expressão é susceptível de duas interpretações: tratar-se de estabelecimento de saúde legalmente autorizado a praticar abortos (autorização específica) ou tratar-se de estabelecimento de saúde legalmente autorizado a funcionar como estabelecimento de saúde *tout court* (autorização genérica).

No Acórdão n.º 288/98 o Tribunal Constitucional interpretou a expressão naquele primeiro sentido, interpretação que foi mantida pelo precedente acórdão. Afigura-se-me, porém, que é a segunda a interpretação correcta, como, a meu ver, resulta da história das iniciativas parlamentares pertinentes, em que a expressão surge como equivalente a “estabelecimento de saúde oficial ou oficialmente reconhecido” (cf. Projectos de Lei n.ºs 177/VII, 235/VII, 236/VII, 417/VII, 451/VII, 453/VII, 16/VIII, 64/VIII, 1/IX, 89/IX, 405/IX, 409/IX, 1/X, 6/X, 12/X, 19/X e 166/X), que é, aliás, a utilizada no corpo do n.º 1 do artigo 142.º do Código Penal. O que se pretendeu exigir terá sido que o aborto fosse praticado em estabelecimento de saúde, quer oficial, quer legalmente autorizado (no sentido de oficialmente reconhecido), e não em quaisquer outras instalações, mas não se terá querido limitar tais intervenções a estabelecimentos de saúde especificamente autorizados a praticar abortos (admitindo que estas autorizações específicas existam ou venham a existir). A simples existência desta dualidade de interpretações demonstra a *falta de clareza* desta parte da pergunta.

1.3. Mais grave, porém, é a *falta de objectividade* que deriva do uso da expressão “despenalização da interrupção voluntária da gravidez”.

Interessará começar por recordar as oito formulações propostas para a pergunta ao longo das diversas tentativas de processo referendário nesta matéria:

1) “Não existindo razões médicas, o aborto deve ser livre durante as primeiras 12 semanas?” (Projecto de Resolução n.º 38/VII, apresentado pelo PSD, *Diário da Assembleia da República (DAR)*, II Série-A, n.º 12, de 9/1/1997);

2) “Não existindo razões médicas, o aborto deve ser livre durante as primeiras 10 semanas?” (Projecto de Resolução n.º 75/VII, apresentado pelo PSD, *DAR*, II-A, n.º 23, de 15/1/1998);

3) “1 – Concorda que o aborto seja livre nas primeiras 10 semanas de gravidez? 2 – Concorda que razões de natureza económica ou social possam justificar o aborto por constituírem perigo grave para a saúde da mulher?” (proposta de substituição do Projecto n.º 75/VII, apresentada pelo PSD e CDS-PP, *DAR*, I, n.º 51, de 20/3/1998);

4) “Concorda com a despenalização da interrupção voluntária da gravidez, se realizada, por opção da mulher, nas 10 primeiras semanas, em estabelecimento de saúde legalmente autorizado?” (proposta de substituição do Projecto n.º 75/VII, apresentada pelo PS (*DAR*, I, n.º 51, de 20/3/1998), que viria a ser adoptada pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/98 (*Diário da República (DR)*, I Série-A, n.º 76, de 31/3/1998), e retomada no Projecto de Resolução n.º 69/X, apre-

sentado pelo PS (*DAR*, II-A, n.º 50, de 22/9/2005), adoptado pela Resolução da Assembleia da República n.º 52-A/2005 (*DR*, I-A, Supl. ao n.º 188, de 29/9/2005), e no Projecto de Resolução n.º 148/X, apresentadas pelo PS (*DAR*, II-A, n.º 2, de 21/9/2006), adoptado pela Resolução da Assembleia da República n.º 54-A/2006 (*DR*, I Série, 2.º Supl. ao n.º 203, de 20/10/2006));

5) “Concorda que deixe de constituir crime o aborto realizado nas primeiras 12 semanas de gravidez, com o consentimento da mulher, em estabelecimento legal de saúde?” (Projecto de Resolução n.º 7/X, apresentado pelo BE, *DAR*, II-A, n.º 4, de 2/4/2005);

6) “Concorda que deixe de constituir crime o aborto realizado nas primeiras 10 semanas de gravidez, com o consentimento da mulher, em estabelecimento legal de saúde?” (Projecto de Resolução n.º 9/X, apresentado pelo PS (*DAR*, II-A, n.º 4, de 2/4/2005), adoptado pela Resolução da Assembleia da República n.º 16-A/2005 (*DR*, I-A, Supl. ao n.º 78, de 21/4/2005));

7) “Concorda com a despenalização do aborto realizado nas primeiras 16 semanas de gravidez, com o consentimento da mulher, em estabelecimento legal de saúde” (proposta de substituição do Projecto n.º 9/X, apresentado pelo CDS-PP, *DAR*, II-A, n.º 8, de 22/4/2005);

8) “Concorda com a liberalização do aborto, se realizado, por opção da mulher, nas primeiras 10 semanas, em estabelecimento de saúde legalmente autorizado?” (Proposta de substituição do Projecto n.º 148/X, apresentada pelo CDS, *DAR*, II-A, n.º 12, de 28/10/2006).

Nestas formulações são utilizados os conceitos de “liberalização”, “despenalização” e “descriminalização”, que, como é sabido, têm sentidos bem diferenciados e efeitos distintos, desde logo o de que, como assinala JORGE DE FIGUEIREDO DIAS (*Comentário Conimbricense do Código Penal, Parte Especial*, Tomo I, Coimbra, 1999, p. 178), “se a interrupção for um facto ilícito, ainda que não punível, o Estado se sentirá desobrigado das prestações sociais decorrentes da intervenção médica – de acordo com o princípio de que não podem ser dispendidos dinheiros públicos com factos constitutivos de ilícitos penais”.

Tenho por evidente que a medida legislativa que os proponentes do referendo visam aprovar, na hipótese de resposta afirmativa vinculativa, não consiste numa mera despenalização (sem descriminalização). Não se trata, na verdade, de previsão de situações de não aplicação de penas a determinados autores de condutas que continuam a ser qualificadas como criminalmente ilícitas (como acontece com as propostas de eliminação do n.º 3 do artigo 140.º do Código Penal, constantes dos Projectos de Lei n.ºs 308/X (PCP), 309/X (Os Verdes) e 317/X (BE), que, essas sim, conduzem à não punição da mulher grávida em todas as situações de crimes de aborto, praticados fora das previsões do artigo 142.º), mas muito mais do que isso. Trata-se de deixar de considerar como crime, relativamente a todos os participantes nessas intervenções (e não apenas à mulher grávida), o aborto praticado, nas primeiras dez semanas de gravidez, por opção da mulher, em estabelecimento de saúde legalmente autorizado. E não se trata apenas de afastar a ilicitude criminal, mas toda e qualquer ilicitude. E ainda mais: trata-se de assegurar, pelo próprio Estado, designadamente através do serviço nacional de saúde, a prática desses actos. Isto é: pretende-se passar de uma situação de “crime punível”, não a uma situação de “crime não punível”, mas a uma situação de “não crime”, de “não ilícito” e de “direito a prestação do Estado”.

Nem se diga, como foi aduzido no debate parlamentar, que não se trata de “des-

criminalização” por o crime de aborto continuar a ser punível quando praticado para além das 10 semanas. A questão, porém, é que um conjunto de situações (prática do aborto, por opção da mulher, até às 10 semanas de gravidez, sem que se verifiquem as “indicações” do artigo 142.º), que eram consideradas crime e como tal punidas, deixam de ser consideradas como crime relativamente a todos os intervenientes nessas práticas.

Neste contexto, embora fosse sustentável que, em rigor, se trata de uma “legalização” do aborto em causa [na apresentação da Projecto de Resolução foi expressamente referido: “(...) ao legalizar a interrupção voluntária da gravidez sob determinadas condições, não se está, como é evidente, a liberalizar o aborto, está-se apenas a alargar, de forma razoável e equilibrada, o elenco das exceções, já hoje admitidas na lei, à regra geral de criminalização que permanece em vigor. (...) Por isso, propomos a realização desta consulta popular, onde a única questão a decidir é saber se «sim» ou «não» à licitude da interrupção voluntária da gravidez, nas primeiras 10 semanas, em estabelecimento autorizado” – DAR, I, n.º 14, de 20/10/2006, p. 8 (sublinhados acrescentados)], a pergunta a formular, para ser objectiva, teria, no mínimo, de referir a intenção de “deixar de constituir crime” tal conduta. Isto é: devia ter sido mantida a formulação dos Projectos de Resolução n.ºs 7/IX (BE) e 9/IX (PS) – “Concorda que deixe de constituir crime o aborto realizado nas primeiras 10 [12 para o BE] semanas de gravidez, com o consentimento da mulher, em estabelecimento legal de saúde?” – acolhida na Resolução da Assembleia da República n.º 16-A/2005.

A isto acresce que, quer na discussão pública em curso sobre este tema, quer, mais relevantemente, na apresentação parlamentar da iniciativa referendária, se tem sistematicamente insistido na associação desta iniciativa ao propósito de pôr termo à perseguição criminal, julgamento, condenação e prisão das *mulheres grávidas que pratiquem aborto*. E o uso da expressão “despenalização”, na pergunta, pode propiciar o entendimento de que é esse propósito que se visa alcançar, o que não corresponde à realidade. Na verdade, face ao apontado desiderato, a aprovação da medida legislativa que resultará de eventual resposta positiva vinculativa ao referendo surge como inadequada, por *defeito* e por *excesso*: *por defeito*, porque não evitará a perseguição criminal das mulheres que pratiquem aborto para além das 10 semanas fora das indicações do artigo 142.º do Código Penal e ainda das que pratiquem aborto dentro das 10 semanas, mas fora de estabelecimento de saúde legalmente autorizado; *por excesso*, porque exclui da incriminação, não apenas as mulheres grávidas, mas todos os intervenientes no acto em causa.

Não se leia nas considerações precedentes qualquer tomada de posição negativa quanto ao mérito da iniciativa. Não é disso que se visa nesta sede, em que apenas se trata de verificar o respeito dos requisitos de clareza e de objectividade exigíveis à pergunta do referendo.

E, pelas razões expostas, concluo que, para além da falta de clareza da expressão “estabelecimento de saúde legalmente autorizado”, a expressão “despenalização da interrupção voluntária da gravidez” não respeita o requisito da objectividade, pois se mostra susceptível de “induzir os eleitores em erro, influenciando o sentido da resposta”.

2. A definição do “universo eleitoral”.

A proposta referendária limita a intervenção no referendo aos “cidadãos eleitores recenseados no território nacional”.

O precedente acórdão (n.º 26), para considerar justificada esta limitação, invoca argumentos (ser a “aplicação da lei penal portuguesa a cidadãos residentes no estrangeiro relativamente excepcional e condicionada” e não ter a matéria do referendo “a ver especificamente com a particular situação dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro”), que não posso acompanhar.

Com efeito, afigura-se-me de todo impertinente o argumento extraído das regras sobre a aplicação no espaço da lei penal portuguesa. Não pode constituir critério adequado para aferir da relevância da participação no referendo dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro a circunstância de, por regra, as normas penais portuguesas lhes não serem aplicáveis. O interesse na participação no referendo não pode resultar da susceptibilidade de ser autor ou vítima dos crimes em causa.

Por outro lado, a CRP (artigo 115.º, n.º 12) não restringe a participação dos cidadãos residentes no estrangeiro aos referendos sobre matéria que apenas lhes diga especificamente respeito, mas sim sobre matéria “*que lhes diga também especificamente respeito*”. E em lado algum a CRP manda considerar esses cidadãos “*na sua condição de emigrantes*”, condição que, aliás, muitos deles não terão.

Há que atender que não é à generalidade dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro que é facultada a participação no referendo, nem sequer ao grupo, mais reduzido, dos que, estando recenseados, são eleitores da Assembleia da República. É, apenas, ao grupo estrito de cidadãos portugueses a quem, apesar de residirem no estrangeiro, foi admitida a participação nas eleições para Presidente da República por mantenha *“laços de efectiva ligação à comunidade nacional”* (artigo 121.º, n.º 2, da CRP, para que remete o artigo 115.º, n.º 12) e que *efectivamente exercitaram esse direito de recenseamento* (o que revela a actualidade do seu interesse na participação nos assuntos públicos nacionais), designadamente titulares de órgãos da União Europeia e de organizações internacionais, diplomatas e outros funcionários e agentes em serviço em representações externas do Estado, funcionários e agentes das comunidades e da União Europeia e de organizações internacionais, professores de escolas portuguesas, cooperantes (artigo 1.º-A, n.º 1, da Lei Eleitoral para Presidente da República – Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio, alterado, por último, pela Lei Orgânica n.º 5/2005, de 8 de Setembro); cônjuges ou equiparados, parentes ou afins, que vivam com os cidadãos atrás mencionados (artigo 1.º-A, n.º 2, da mesma Lei); e os cidadãos que não estejam ausentes do território nacional para além de determinados limites temporais, consoante sejam residentes nos Estados membros da União Europeia ou nos países de língua oficial portuguesa ou nos demais Estados ou que se tenham deslocado a Portugal e aqui permanecido durante determinado período de tempo em época recente (artigo 1.º-B da mesma Lei).

Por outro lado, a matéria em causa no referendo, como o evidencia a intensidade do debate público que a tem rodeado ao longo de um já dilatado período de tempo, está directamente ligada à definição dos valores fundamentais estruturantes da comunidade nacional, problemática que não pode deixar de afectar os portugueses que, apesar de residentes no estrangeiro, têm manifestado laços de efectiva ligação à comunidade nacional e revelado interesse actual na intervenção directa na vida política nacional.

Não se vislumbra motivo justificado para excluir este grupo de cidadãos portugueses da participação num referendo que, atenta a matéria sobre que versa,

também lhes diz *especificamente* respeito, e no qual, aliás, irão participar cidadãos estrangeiros residentes em Portugal – os referidos no artigo 38.º da LORR.

3. A inconstitucionalidade da solução legislativa derivada de eventual resposta positiva vinculativa ao referendo.

3.1. Apesar da notória divisão de posições revelada pelos quatro acórdãos proferidos pelo Tribunal Constitucional sobre a problemática do aborto (Acórdãos n.ºs 25/84, 85/85, 288/98 e o presente), num aspecto crucial verificou-se unanimidade por parte dos 31 juizes das diversas formações que subscreveram esses acórdãos: todos eles, *nemine discrepante*, assumiram que **a vida intra-uterina constitui um bem constitucionalmente tutelado**, donde deriva a obrigação do Estado de a defender.

O reconhecimento da dignidade constitucional da vida intra-uterina (comum, aliás, à generalidade das pronúncias de diversos Tribunais Constitucionais da nossa área civilizacional) – que é independente de concepções filosóficas ou religiosas sobre o início da vida humana – não impede, como é óbvio, a admissão de que a sua tutela seja menos forte do que a da vida das pessoas humanas (desde sempre revelada na diferenciação das penas aplicáveis aos crimes de aborto e de homicídio) e que possa conhecer gradações consoante a fase de desenvolvimento do feto, designadamente em sede de ponderação da solução do conflito entre esse valor e outros valores igualmente dignos de protecção constitucional, relacionados com a mulher grávida.

O que se me afigura constitucionalmente inadmissível, por incompatível com o reconhecido dever do Estado de tutelar a vida intra-uterina – com consequente postergação da concepção primária do feto como uma *viscera* da mulher, sobre a qual esta deteria total liberdade de disposição – é admitir que, embora na fase inicial de desenvolvimento do feto, se adopte solução legal que represente a sua total desprotecção, com absoluta prevalência da “liberdade de opção” da mulher grávida, sem que o Estado faça o mínimo esforço no sentido da salvaguarda da vida do feto, antes adoptando uma posição de neutral indiferença ou, pior ainda, de activa promoção da destruição dessa vida.

Não acompanho, assim, o argumento expandido no n.º 48 do Acórdão n.º 288/98 e retomado no n.º 31 do precedente acórdão, que vislumbra uma ponderação de interesses no “contexto global” da regulação da matéria, como que “compensando” a desprotecção total da vida intra-uterina nas primeiras 10 semanas com a protecção total (ou quase total) nos últimos períodos de gestação, argumento que se me afigura inaceitável face à inarredável individualidade e infungibilidade de cada vida humana, mesmo que intra-uterina. Como se afirmou na declaração de voto do Cons. TAVARES DA COSTA aposta àquele acórdão, na vida intra-uterina manifesta-se “uma forma de vida que, desde logo, contém um acabado programa genético, único e irrepetível, o qual, se entretanto não conhecer destruição, culminará, inevitavelmente, com o nascimento de um ser humano” (sublinhado acrescentado) – cf., ainda, sobre este ponto, JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo I, Coimbra, 2005, pp. 230-232).

3.2. Não excluo, porém, compartilhar da convicção de JORGE DE FIGUEIREDO DIAS (*obra citada*, p. 172) “de que mesmo um sistema que **combinasse equilibradamente o sistema das indicações com o sistema dos prazos** não mere-

ceria censura constitucional se nele assentasse o legislador ordinário; nomeadamente se um tal sistema se combinasse por sua vez, como deve, com um consistente e adequado **sistema de aconselhamento** (negrito no original, sublinhado acrescentado).

Isto é: admitiria considerar não inconstitucional uma solução legislativa que, no período inicial da gestação, acabasse por conceder prevalência à opção da mulher grávida, desde que fosse associada à imposição de um sistema de aconselhamento, designadamente se este aconselhamento não fosse um aconselhamento meramente informativo, mas antes um aconselhamento orientado para a salvaguarda da vida.

Como resulta dos elementos de direito comparado largamente referidos no Acórdão n.º 288/98 (cf. também JOÃO CARLOS SIMÕES GONÇALVES LOUREIRO, “Aborto: algumas questões jurídico-constitucionais (A propósito de uma reforma legislativa)”, *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. LXXIV, Coimbra, 1998, pp. 327-403), há, na nossa área civilizacional, três modelos fundamentais em matéria de criminalização do aborto.

Um primeiro grupo engloba os países em que vigora a *proibição total*: Irlanda e Malta.

O segundo grupo é integrado pelos países que reconhecem apenas o *modelo das indicações*, isto é, “o reconhecimento de situações taxativamente indicadas e objectivamente controláveis (i. e., controláveis por terceiro) perante as quais a lei permite o sacrifício da vida intra-uterina” (FIGUEIREDO DIAS, *local citado*, p. 171). É o caso, embora com variações quanto ao tipo de “indicações” consideradas relevantes e a sua relação com os períodos de gestação, da Itália, Reino Unido, Luxemburgo, Suíça, Finlândia, Portugal e Espanha. [Em parêntesis refira-se que, ao contrário do que com frequência se refere no debate público, não vigora em Espanha um sistema “liberal”, perante o qual seria chocantemente contrastante o “limitado” sistema português. O sistema legal espanhol é estritamente um sistema de indicações. O que ocorre é que, na prática, uma interpretação latíssima da indicação relacionada com a “saúde psíquica” da mulher grávida conduziu a uma permissividade na prática do aborto, sobretudo em “clínicas privadas”, que têm como objecto exclusivo do sua actividade a prática abortiva (segundo informa JOÃO LOUREIRO, *estudo citado*, p. 339, 98% dos abortos realizados nas clínicas privadas apresentam como “indicação” o risco para a saúde psíquica da mãe)].

O terceiro grupo compreende os países que associam o modelo das indicações com o *modelo dos prazos*, segundo o qual o aborto será permitido, sem necessidade de justificação por parte da grávida ou do seu controlo por terceiro, dentro de certo prazo. Neste grupo, há ainda que distinguir entre os que não associam (Áustria, Dinamarca, Suécia e Grécia) e os que associam ao método dos prazos um *sistema de aconselhamento obrigatório* meramente informativo (Bélgica, França, Luxemburgo) ou um aconselhamento obrigatório orientado para a salvaguarda da vida (Holanda, Itália, Alemanha) e um período de reflexão (Bélgica, França, Holanda, Itália, Luxemburgo).

Na Holanda, estabeleceu-se, no artigo 5.º da *Wet afbreking zwangerschap*, de 1 de Maio de 1981, “um processo de aconselhamento obrigatório visando analisar alternativas à interrupção voluntária da gravidez e que o médico, se a mulher achar que a situação de emergência não poderá ser resolvida de outro modo, se certifique que a mulher manifestou e manteve o seu pedido de livre vontade após

cuidadosa reflexão e na consciência da sua responsabilidade pela vida pré-natal e por si própria e pelos seus” (JOÃO LOUREIRO, *estudo citado*, p. 366-367).

Em Itália, durante os primeiros 90 dias da gravidez, a decisão de abortar cabe à mulher, mas sujeita a consulta em centro de consulta familiar, que a deve esclarecer e ponderar em conjunto com ela e com o autor da concepção (se a mulher assim consentir) todas as soluções possíveis, com o objectivo de ajudar a mulher a ultrapassar as causas que poderiam conduzi-la a interromper a sua gravidez (cf. n.º 38 do Acórdão n.º 288/98).

Finalmente, na Alemanha, na sequência directa de pronunciamentos do respectivo Tribunal Constitucional, a possibilidade de prática de aborto, nas primeiras 12 semanas, a pedido da mulher, está dependente de aconselhamento obrigatório especificamente dirigido à protecção da vida embrionária e fetal, dispondo o n.º 1 do § 219 do Código Penal alemão (cf. JOÃO LOUREIRO, *local citado*, p. 389):

“O aconselhamento serve a protecção da vida que está por nascer. Deve orientar-se pelo esforço de encorajar a mulher a prosseguir a gravidez e de lhe abrir perspectivas para uma vida com a criança. Deve ajudá-la a tomar uma decisão responsável e em consciência. A mulher deve ter a consciência de que o feto, em cada uma das fases de gravidez, também tem o direito próprio à vida e que, por isso, de acordo com o sistema legal, uma interrupção da gravidez apenas pode ser considerada em situações de excepção, quando a mulher fica sujeita a um sacrifício que pelo nascimento da criança é agravado e se torna tão pesado e extraordinário que ultrapassa o limite do que se lhe pode exigir.”

A meu ver, atento o quadro constitucional português vigente, não pode deixar-se de considerar inconstitucional um sistema que, na parte em que acolhe o método dos prazos, não o condicione a um sistema de aconselhamento orientado para a salvaguarda da vida. Na verdade, após se reconhecer que a vida intra-uterina constitui um valor constitucionalmente tutelado, cuja defesa incumbe ao Estado, é contraditório e incongruente considerar constitucionalmente aceitável uma solução em que a vida do feto é sacrificada, por mera opção da mulher, sem que o Estado tome qualquer iniciativa nesse domínio, a mínima das quais seria condicionar o aborto à obrigatoriedade de aconselhamento e de um período de reflexão. Aconselhamento este que, nos sistemas legais que o acolhem, não surge como mecanismo estranho à solução penal (como as consultas de planeamento familiar), mas antes se insere no estrito domínio penal, como condição da não incriminação ou punição do aborto.

3.3. É certo que, quer o Acórdão n.º 288/98, quer o precedente acórdão, acabem por reconhecer a relevância da introdução, na lei que vier a ser aprovada na sequência de eventual resposta afirmativa vinculativa ao referendo, da “obrigatoriedade de uma prévia consulta de aconselhamento, em que possa ser dada à mulher a informação necessária sobre os direitos sociais e os apoios de que poderia beneficiar no caso de levar a termo a gravidez, bem como o estabelecimento de um período de reflexão entre essa consulta e a intervenção abortiva, para assegurar que a mulher tomou a sua decisão de forma livre, informada e não precipitada, evitando-se a interrupção da gravidez motivada por súbito desespero” (n.º 52 do Acórdão n.º 288/98, retomado no n.º 34 do precedente acórdão).

Acontece, porém, que, perante os termos em que está formulada a pergunta do referendo, se a lei aprovada na sua sequência não contemplar esse condicio-

namento (e, como veremos, é mesmo questionável que o possa inserir), ela não poderá ser vetada pelo Presidente da República nem sujeita a fiscalização preventiva do Tribunal Constitucional com o fundamento de ser inconstitucional a não consagração do aconselhamento obrigatório como condição de não punibilidade.

É o que resulta, a meu ver, da força vinculativa constitucionalmente atribuída à resposta afirmativa ao referendo, com participação neste de mais de metade dos eleitores inscritos no recenseamento.

As diversas iniciativas legislativas surgidas, neste domínio, na última década, na parte em que visavam a introdução do sistema dos prazos (Projectos de Lei n.ºs 177/VII, 235/VII, 236/VII, 417/VII, 451/VII, 453/VII, 16/VIII, 64/VIII, 1/IX, 89/IX, 405/IX, 409/IX, 1/X, 6/X, 12/X, 19/X, 166/X, 308/X, 309/X e 317/X), previram o condicionamento da não punibilidade do aborto, por opção da mulher, aos seguintes requisitos:

- 1) ser a interrupção da gravidez efectuada por médico ou sob a sua direcção;
- 2) ser feita em estabelecimento de saúde oficial ou oficialmente reconhecido;
- 3) durante as primeiras 10 ou 12 semanas de gravidez;
- 4) com invocação de motivos relacionados com a preservação da integridade moral e dignidade social da mulher e com uma maternidade consciente e responsável; e
- 5) após consulta num centro de acolhimento familiar ou comissão de apoio à maternidade.

A proposta de referendo apenas contempla, como condições de “despenalização” (*rectius*, descriminalização), para além da opção da mulher, o prazo de 10 semanas e a natureza do estabelecimento de saúde.

Do carácter vinculativo do referendo (artigo 115.º, n.º 1, da CRP) resulta que o sentido da vontade popular soberana, por esse meio directamente expressa, se impõe aos órgãos de soberania que sejam chamados a intervir no subsequente processo legislativo. Impõe à Assembleia da República e ao Governo a aprovação, em prazo certo, do acto legislativo de sentido correspondente à resposta afirmativa (artigo 241.º da LORR) e proíbe ao Presidente da República a recusa de promulgação do acto legislativo “por discordância com o sentido apurado em referendo com eficácia vinculativa” (artigo 242.º da LORR).

Desta última proibição de veto presidencial (sem distinção entre veto político e veto por inconstitucionalidade) resulta a impossibilidade de fiscalização preventiva, pelo Tribunal Constitucional, da constitucionalidade do acto legislativo concretizador da pronúncia referendária, desde que o sentido desse acto caiba dentro do alcance de tal pronúncia. Isto é, tal como JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS (*Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra, 2006, p. 309), entendo que só será admissível o Presidente da República requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização preventiva da lei concretizadora da pronúncia referendária “apenas naquilo em que ela estiver para além do conteúdo da proposta referendada, ou no tocante a inconstitucionalidade orgânica ou formal”. Trata-se de entendimento também subscrito por MARIA BENEDITA URBANO (*O Referendo – Perfil Histórico-Evolutivo do Instituto. Configuração Jurídica do Referendo em Portugal*, Coimbra, 1998, p. 287: “(...) isto equivale à impossibilidade de o PR utilizar o seu veto político e de pedir a fiscalização preventiva das normas concretizadoras da consulta referendária, pelo menos na parte em que elas se limitem a traduzir correctamente a vontade popular”, por LUÍS BARBOSA RODRIGUES (*O Referendo Português a Nível Nacional*, Coimbra, 1994, pp. 230-231, onde após, referir estar

vedado ao Presidente da República recusar a promulgação da lei que concretize o resultado do referendo, acrescenta: “No que se refere ao Tribunal Constitucional (...) parece líquido que este não deverá pronunciar-se preventivamente acerca da concretização normativa do resultado do referendo, mesmo se instado pelo Presidente da República a fazê-lo”, e mesmo por VITALINO CANAS (*Referendo Nacional – Introdução e Regime*, Lisboa, 1998, pp. 23 e 35 e nota 37), que, apesar de admitir que o Presidente da República peça “a fiscalização preventiva da constitucionalidade de quaisquer normas constantes de um acto executor da decisão dos cidadãos expressa em referendo, tenham elas ligação directa com essa execução ou não e seja o referendo vinculativo ou não”, reconhece que, “quando o Tribunal Constitucional tenha efectuado aquilo que se designou por fiscalização pré-preventiva das normas, a sua jurisdição se reduza à averiguação sobre se a norma produzida na sequência do referendo coincide com a norma pré-avaliada”.

No caso concreto, se, face a resposta afirmativa vinculativa ao referendo, a Assembleia da República aprovar uma lei em que condicione a “despenalização” do aborto às três condições expressas na pergunta (opção da mulher, período de 10 semanas e estabelecimento de saúde legalmente autorizado) – hipótese em que não vejo como se poderá sustentar que a lei desrespeite o sentido da resposta –, a questão da inconstitucionalidade dessa solução legislativa, por se entender que seria indispensável a imposição de uma consulta de aconselhamento e/ou de um período de reflexão, não poderá ser colocada ao Tribunal Constitucional, em sede de fiscalização preventiva, contrariamente ao que pressupõem o Acórdão n.º 288/98 e o precedente acórdão, sendo mesmo questionável a constitucionalidade da imposição, pelo legislador, de outras condições de “despenalização” para além das que constam da pergunta, tal como seria inconstitucional, por exemplo, a fixação do período de gravidez em 8 semanas, em vez das 10 semanas que da mesma constam.

A solução para evitar o aparecimento irremediável de soluções legislativas inconstitucionais consiste no particular rigor que o Tribunal Constitucional deve colocar na apreciação da constitucionalidade das soluções legislativas emergentes das respostas (positiva ou negativa). Não basta, contrariamente à decisão que no presente acórdão obteve maioria, que nenhuma das respostas implique *necessariamente* uma solução jurídica incompatível com a Constituição. O que importa assegurar é que nenhuma das *possíveis* soluções jurídicas que caibam no sentido da resposta (relativamente às quais o Tribunal Constitucional, pelas razões expostas, não terá oportunidade de se voltar a pronunciar em sede de fiscalização preventiva) viole a Constituição.

No presente caso, a meu ver, não apenas uma das soluções possíveis, mas até a solução que *directamente* resultará da resposta afirmativa, se se converter a formulação literal desta em artigo de lei, é inconstitucional, atenta a completa falta de intervenção do Estado na tutela da vida intra-uterina, bem constitucionalmente protegido, que exigiria, no mínimo, a imposição da obrigatoriedade de uma consulta de aconselhamento e de um período de reflexão antes da consumação do aborto. Ora, em vez dessa intervenção para salvaguarda da vida, de tal solução resultará, nem sequer uma posição de neutralidade ou de indiferença do Estado (que já seria criticável), mas inclusivamente uma posição de promoção do aborto, através da facilitação da sua prática, por mera opção da mulher grávida, sem invocação de motivos, nos serviços públicos de saúde, tendencialmente gratuitos.

Mário José de Araújo Torres

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Coincidem, no presente aresto, duas matérias de difícil resolução. A primeira tem a ver com a os requisitos formais e substantivos da convocação de referendo, e a segunda diz respeito à natureza da questão especificamente tratada: a descriminalização do crime de aborto quando voluntariamente praticado “nas primeiras 10 semanas em estabelecimento de saúde legalmente autorizado”.

2. Votei em sentido contrário à solução encontrada pelo Tribunal em resposta a estas duas questões, pois entendo, essencialmente, que a pergunta formulada não espelha com clareza, precisão e objectividade – como a Constituição impõe – a matéria que é colocada à consideração dos cidadãos, e também porque entendo que uma resposta positiva à pergunta determina violação do n.º 1 do artigo 24º da Constituição.

3. As cautelas com que a lei rodeia a convocação de referendo explicam-se pelo peso que, nas democracias ocidentais, é conferido à opinião pública expressa em sufrágio universal, fora dos momentos eleitorais determinados pelos ciclos políticos previstos na Constituição. É, assim, essencial – ao fim e ao cabo para garantir a genuinidade da resposta dos cidadãos –, que a pergunta seja absolutamente clara e objectiva, não só na sua locução gramatical, mas também no seu conteúdo, expondo a questão por forma a permitir a sua completa apreensão. Não é, a meu ver, o caso em presença, pois a pergunta não esclarece, nem deixa espaço para que se perceba, que, actualmente, a lei já não penaliza *sempre* a interrupção voluntária da gravidez (artigo 142º do Código Penal). Em suma, a pergunta pode falsamente fazer concluir que o tratamento jurídico do aborto se desenvolve na dicotomia crime/descriminalização, sem ocorrência de situações justificativas de não punibilidade já previstas no actual sistema legal. Ao colocar deficientemente os dados da questão, a pergunta não é, a meu ver, precisa nem objectiva.

4. Quanto à segunda questão, entendo muito simplesmente que se a Constituição, no aludido preceito, protege, sem excepção, a vida humana, é necessário que se conclua que esse dever de protecção legal se estende a *todas* as formas de vida humana e, portanto, à vida intra-uterina. O que não significa que se imponha um grau de intensidade necessariamente igual na protecção de todas as formas de vida. Significa, isso sim, que se me afigura constitucionalmente desconforme que se retirem completamente todos os obstáculos legais à morte da vida intra-uterina, nesse período de 10 semanas.

5. Para além disto, acompanho, embora com dúvidas, a solução perfilhada nas alíneas b), c), d), g) e h) da decisão.

Carlos Pamplona de Oliveira

Acórdão nº 532/98

Acordam no plenário do Tribunal Constitucional:

I - A proposta de referendo

1 - O Presidente da República vem, ao abrigo do disposto no artigo 115.º, nº 8, da Constituição e nos artigos 26.º e 29.º, nº 1, da Lei Orgânica do Regime do Referendo (Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril), requerer a fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade da *proposta de referendo* pela Resolução da Assembleia da República nº 36-B/98, publicada em suplemento ao *Diário da República*, 1ª série, de 30 de Junho de 1998.

A proposta de realização de referendo sobre a instituição em concreto das regiões administrativas, aprovada, em 29 de Junho de 1998, pela Resolução da Assembleia da República nº 36-B/98 (publicada no suplemento ao *Diário da República*, 1ª série-A, nº 148, de 30 de Junho de 1998, distribuído em 7 de Julho) é do teor seguinte:

«Resolução da Assembleia da República nº 36-B/98

Proposta de realização de referendo sobre a instituição em concreto das regiões administrativas

A Assembleia da República resolve, nos termos do artigo 256.º da Constituição, apresentar a SEExa, o Presidente da República a proposta de realização do referendo sobre a instituição em concreto das regiões administrativas, compreendendo duas perguntas:

1 - a) A primeira, dirigida a todos os cidadãos eleitores recenseados em território nacional com a seguinte formulação:

'Concorda com a instituição em concreto das regiões administrativas?'

b) A segunda, dirigida aos cidadãos eleitores recenseados em cada uma das regiões criadas pela Lei nº 19/98, de 28 de Abril, com a seguinte formulação:

'Concorda com a instituição em concreto da região administrativa da sua área de recenseamento eleitoral?'

2 - Os boletins de voto destinados aos cidadãos eleitores recenseados em cada uma das Regiões Autónomas só conterão a pergunta de alcance nacional prevista na alínea a) do nº 1.

Aprovada em 29 de Junho de 1998.

O Presidente da Assembleia da República, António de Almeida Santos»

2 - Tomaram a iniciativa de propor a realização de referendo sobre a instituição em concreto das regiões administrativas:

Deputados do PSD, com o projecto de resolução nº 89/VII, publicado no *Diário da Assembleia da República*, 2ª série-A, nº 55, de 30 Maio 1998;

Deputados do PS, com projecto de resolução nº 93/VII, publicado no *Diário da Assembleia da República*, 2ª série-A, nº 62, de 25 de Junho de 1998;

Deputados do CDS-PP, com o projecto de resolução nº 95/VII, publicado no *Diário da Assembleia da República*, 2ª série-A, nº 62, de 25 Junho 1998.

Tais projectos de resolução são do teor seguinte:

O do PSD:

«A Assembleia da República apresenta a S.Ex.a. o Presidente da República a proposta de realização do referendo obrigatório sobre a regionalização, compreendendo duas questões:

a) Uma de alcance nacional, em que todos os cidadãos eleitores regularmente recenseados, residentes no território nacional ou no estrangeiro, sejam chamados a pronunciar-se, com a seguinte formulação:

‘Concorda com a instituição em concreto das regiões administrativas tal como se encontram previstas na lei aprovada na Assembleia da República?’

b) Uma outra, relativa a cada área regional, em que sejam chamados a pronunciar-se os cidadãos eleitores recenseados na respectiva área geográfica, com a seguinte formulação:

‘Concorda com a instituição em concreto da região administrativa prevista na lei aprovada na Assembleia da República para a sua área de recenseamento?’»

O do PS:

«A Assembleia da República propõe a S.Ex.a. o Presidente da República a realização do referendo sobre a instituição em concreto das regiões administrativas, previsto no artigo 256.º da Constituição, compreendendo duas perguntas:

a) A primeira, dirigida a todos os cidadãos eleitores recenseados em território nacional, com a seguinte formulação:

‘Concorda com a instituição em concreto das regiões administrativas?’

b) A segunda, dirigida aos cidadãos eleitores recenseados em cada uma das regiões criadas pela Lei nº 19/98, de 28 de Abril, com a seguinte formulação:

‘Concorda com a instituição em concreto da região administrativa da sua área de recenseamento eleitoral?’»

O do CDS-PP:

«A Assembleia da República propõe a S.Ex.a. o Presidente da República a realização do referendo sobre a instituição em concreto das regiões administrativas, compreendendo duas perguntas:

a) A primeira, dirigida a todos os cidadãos eleitores recenseados, sejam residentes em território nacional, na União Europeia ou em qualquer outro país estrangeiro, com a seguinte formulação:

‘Concorda com a instituição em concreto das regiões administrativas?’

b) A segunda, dirigida aos cidadãos eleitores recenseados em cada uma das regiões criadas pela Lei nº 19/98, de 28 de Abril, com a seguinte formulação:

‘Concorda com a instituição em concreto da região administrativa da sua área de recenseamento eleitoral?’»

Os projectos de resolução tiveram destino:

a) O projecto de resolução do PSD foi rejeitado;

b) O projecto de resolução do CDS-PP, entenderam os próprios proponentes ter ficado prejudicado;

c) Quanto ao projecto apresentado pelos deputados do PS (projecto de resolução nº 93/VII), foi apresentada uma proposta de *aditamento*, para figurar com o nº 2 da resolução assim redigida:

«Os boletins de voto destinados aos cidadãos eleitores recenseados em cada uma das regiões autónomas só conterão a pergunta de alcance nacional, prevista na alínea a) do nº 1.»

Tal projecto foi, com este aditamento, submetido à votação e aprovado.

II - Apreciação da proposta do referendo

3 - O direito do caso:

3. 1 - Compete ao Presidente da República submeter a referendo, «nas condições e nos termos estabelecidos em lei orgânica», a questão da instituição em concreto das regiões administrativas artigos 134.º, alínea c), e 256.º, nº 1. 2 e 3, da Constituição.

É que a instituição em concreto das regiões administrativas, «com aprovação da lei de instituição de cada uma delas», depende não apenas desta *lei de criação*, como também «do voto favorável expresso da maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta directa, de alcance nacional e relativa a cada área regional» (artigo 256.º, nº 1 da Constituição).

Claro é que a *lei de criação das regiões* não é ela mesma, referendável. Referenda-se, isso sim, o modelo incluindo o mapa e o essencial do regime que nessa lei é estatuído e que tem, depois, de reflectir-se na concreta instituição das regiões. É esse modelo, incluindo o mapa e o essencial desse regime que têm de ser sufragados pelos cidadãos eleitores, pois é o voto favorável expresso da maioria dos cidadãos eleitores que autoriza o legislador a instituir em concreto as regiões.

A este propósito, escreveu-se no Acórdão nº 709/97 (publicado no Diário da República, 1ª série-A, de 20 de Janeiro de 1998) o seguinte:

«Efectivamente, a instituição em concreto das regiões administrativas depende, ex vi do nº 1 do artigo 256.º da Constituição, da lei de criação e do voto favorável resultante de um referendo de alcance nacional ao qual, forçosamente, não podem, de todo, ser estranhos os parâmetros acarretados por aquela criação (ou, dizendo de outro modo, os elementos que globalmente configuram as regiões) com a consequente definição, quer do território que a cada uma cabe, quer dos respectivos poderes, quer da composição, competências e funcionamento dos seus órgãos, quer, por fim, das diferenciações de regime que aquela lei de criação eventualmente venha a estabelecer. E daí que se possa concluir que, na realidade das coisas, se é certo que a lei de criação das regiões administrativas não é, qua tale, referendável, menos certo não é que o regime que nela é estatuído – e que terá de ser reflectido na concreta instituição das regiões – terá de ser directamente sufragado pelos cidadãos ou, que é o mesmo, terá de ser directamente legitimado, não podendo o legislador prescrever em sentido diverso do que resultou da consulta popular.»

A consulta directa aos cidadãos eleitores há de ser de alcance nacional e de alcance regional ou local, o que significa que há-de também cingir-se «a cada área regional» (artigo 256.º, nº 1, da Constituição). Mas, quando a maioria dos cidadãos eleitores participantes no referendo sobre a instituição em concreto das regiões administrativas se não pronunciar favoravelmente em relação à pergunta de alcance nacional sobre tal instituição em concreto, as respostas a perguntas que tenham tido lugar relativas a cada região criada na lei não produzirão efeito (artigo 256.º, nº 2, da Constituição). Doravante, utilizar-se-á indiferentemente referendo, consulta directa ou consulta referendária).

No referendo participam os cidadãos eleitores recenseados no território nacional,

que se pronunciam a título vinculativo, por decisão do Presidente da República, sob proposta da Assembleia da República (artigo 256.º, nº 3, da Constituição).

As questões a formular nos referendos hão-de ser formulados «com objectividade, clareza e precisão para permitir perguntas a fixar pela lei, a qual determinará igualmente as demais condições de formulação e efectivação de referendos» (artigo 115.º, nº 6).

No caso particular da instituição em concreto das regiões administrativas, como se trata de uma consulta referendária obrigatória, as perguntas, que só podem ser duas, estão, no essencial, predeterminadas pela própria Constituição.

A averiguação do cumprimento daquelas exigências não pode, por isso, deixar de estar condicionada por essa circunstância.

Os referendos não podem ser convocados, nem efectuar-se «entre a data da convocação e da realização de eleições gerais para os órgãos de soberania, do governo próprio das Regiões Autónomas e do poder local, bem como de Deputado do Parlamento Europeu» (artigo 115.º, nº 7).

São chamados a participar no referendo cidadãos residentes no estrangeiro, regularmente recenseados ao abrigo do disposto no nº 2 do artigo 121.º (isto é, tendo «em conta a existência de laços de efectiva ligação à comunidade nacional»), quando o mesmo recaia sobre «matéria que lhes diga também especificamente respeito» (artigo 115.º, nº 12).

A proposta de referendo (consulta directa) sobre a instituição em concreto das regiões administrativas cabe à Assembleia da República (artigo 256.º, nº 3, da Constituição), sem prejuízo de, como se verá, o Governo poder tomar a iniciativa da proposta (artigo 247.º, nº 2, da Lei Orgânica do Regime do Referendo).

A proposta de referendo sobre a criação em concreto das regiões administrativas, uma vez aprovada pela Assembleia da República, é por esta remetida ao Presidente da República, que a submeterá, obrigatoriamente, a fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade (cf. artigos 134.º, alínea c), nº 3, da Constituição).

O Tribunal Constitucional verificará, então, a constitucionalidade e a legalidade do referendo proposto, «incluindo a apreciação dos requisitos relativos ao respectivo universo eleitoral» artigo 223.º, nº 2 alínea f), da Constituição «e o mais» que, relativamente à realização do referendo, «lhe for cometidos por lei» (cf. artigo 11.º da Lei do Tribunal Constitucional, na redacção da Lei nº 13-A/98, de 26 de Fevereiro).

O processo relativo à realização do referendo é regulado pela lei orgânica que disciplina o respectivo regime (artigo 105.º da Lei do Tribunal Constitucional).

3.2- A Lei Orgânica do Regime do Referendo (Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril) começa por dispor no artigo 1º, nº 1, que ela «rege os casos e os termos da realização do referendo de âmbito nacional previstos no artigo 115.º da Constituição». E, no nº 2 do mesmo artigo 1º, acrescenta que «regula ainda as condições e os termos das consultas directas para a instituição em concreto das regiões administrativas previstas no artigo 256.º da Constituição».

A iniciativa da proposta de referendo da Assembleia da República pode ser dos deputados, dos grupos parlamentares ou do Governo. Se for dos deputados ou dos grupos parlamentares, toma a forma de projecto de resolução; será uma proposta de resolução, aprovada pelo Conselho de Ministros, se tal iniciativa for do Governo (artigo 14º).

Os projectos e propostas de resolução de referendo são discutidos e votados nos termos do regime da Assembleia da República (artigo 12.º, nº 1). Uma vez aprovados, tomam a forma de resolução, que é publicada no Diário da República, 1ª série-A, no dia seguinte ao da sua aprovação (artigo 13º).

A resolução a votar em Plenário da Assembleia da República integra as perguntas a formular e a definição do universo eleitoral da consulta (artigo 12.º, nº 2). A aprovação faz-se à pluralidade de votos, não contando as abstenções para o apuramento da maioria (artigo 12.º, nº 3).

Publicada no *Diário da República a resolução* contendo a *proposta de referendo*, o Presidente da República submete-a ao Tribunal Constitucional, «para efeitos de fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade, incluindo a apreciação dos requisitos relativos ao respectivo universo eleitoral» (artigo 26.º).

O processo de fiscalização acha-se regulado nos artigos 29.º a 33.º.

No que especialmente respeita ao referendo relativo à instituição em concreto das regiões administrativas, a Lei do Referendo contém, como disse, regras especiais, que constam dos artigos 245.º a 251.º.

As regras especiais do referendo relativo à instituição em concreto das regiões administrativas são, no que agora importa, as seguintes:

a) O referendo tem natureza obrigatória (artigo 245.º), o que decorre do facto de a instituição em concreto das regiões administrativas depender não apenas da lei de criação, mas também da prévia realização do referendo.

b) O referendo tem por objecto a instituição em concreto das regiões administrativas (artigo 246.º).

É o que também resulta do que prescreve o artigo 256.º, nº 1, da Constituição.

c) A decisão de convocação cabe ao Presidente da República, sob proposta da Assembleia da República, o que não prejudica o direito de iniciativa do Governo perante a Assembleia (artigo 247.º).

É o que, desde logo, decorre do artigo 256.º, nº 3, da Constituição, como já se viu acima.

d) O Tribunal Constitucional verifica previamente a constitucionalidade e a legalidade do referendo, incluindo a apreciação dos requisitos relativos ao universo eleitoral (artigo 248.º), como logo resulta do artigo 223.º, nº 2, alínea f), da Constituição.

e) O referendo compreende duas questões, uma de alcance nacional, outra relativa a cada área regional (artigo 249.º, nº 1).

Tal é imposto pelo artigo 256.º, nº 1, da Constituição.

Estas perguntas – para além de terem de ser formuladas com objectividade, clareza e precisão para respostas de sim ou não, nos termos atrás apontados – não podem sugerir, directa ou indirectamente, o sentido das respostas, nem ser precedidas de quaisquer considerandos, preâmbulos ou notas explicativas (artigo 7.º, nºs 2 e 3, da Lei Orgânica do Regime do Referendo).

f) Tais questões (duas) serão idênticas em todo do território nacional, devendo constar de um único boletim de voto (artigo 249.º, nº 2); fora das áreas regionais a instituir, porém, o referendo integra apenas a questão de alcance nacional (artigo 242.º, nº 3). Ou seja: nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira os eleitores apenas se pronunciarão sobre a pergunta de alcance nacional.

g) Quanto à questão de alcance nacional, têm direito de voto os cidadãos eleitores nos termos gerais (artigo 250.º), e, quanto à questão relativa a cada área

regional, os cidadãos eleitores nelas recenseados apenas se pronunciam quanto à instituição em concreto da região onde residem (artigo 250.º).

3.3.-As *regiões administrativas* são autarquias locais que apenas podem instituir-se no continente (artigo 236.º, nº 1, da Constituição). São, assim, «pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das respectivas populações» (artigo 235.º, nº 2, da Constituição). Os seus órgãos são uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos (a assembleia regional) e um órgão executivo colegial (a junta regional), responsável perante a assembleia (artigos 239.º, nº 1, e 259.º da Constituição).

Mais precisamente: a assembleia regional é «o órgão deliberativo da região e é constituída por membros eleitos directamente e por membros, em número inferior ao daqueles, eleitos por sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt, pelo colégio eleitoral formado pelos membros das assembleias municipais da mesma área designados por eleição directa» (artigo 260.º da Constituição). A junta regional é «o órgão executivo colegial da região» (artigo 261.º da Constituição).

Junto de cada região pode haver «um representante do Governo, nomeado em Conselho de Ministros, cuja competência se exerce igualmente junto das autarquias existentes na respectiva área» (artigo 262.º).

As *regiões administrativas são criadas simultaneamente*, por lei; que define «os respectivos poderes, a composição, a competência e o funcionamento dos seus órgãos, podendo estabelecer diferenciações quanto ao regimes aplicável a cada uma» (artigo 255.º da Constituição).

3.4.-As regiões administrativas foram criadas pela Lei nº 19/98, de 28 de Abril. São oito, assim designadas:

- a) Região de Entre Douro e Minho;
- b) Região de Trás-os-Montes e Alto Douro;
- c) Região da Beira Litoral;
- d) Região da Beira Interior;
- e) Região da Estremadura e Ribatejo;
- f) Região de Lisboa e Setúbal;
- g) Região do Alentejo;
- h) Região do Algarve. (Artigo 2º)

A Região de Entre Douro e Minho abrange a área dos seguintes municípios, incluindo nos distritos de Viana do Castelo, de Braga, do Porto, de Aveiro e de Viseu:

a) Distrito de Viana do Castelo: Arcos de Valdevez, Caminha, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo e Vila Nova de Cerveira;

b) Distrito de Braga; Amares, Barcelos, Braga, Cabeceiras de Basto, Celorico de Basto, Esposende, Fafe, Guimarães, Póvoa de Lanhoso, Terras de Bouro, Vieira do Minho, Vila Nova de Famalicão e Vila Verde;

c) Distrito do Porto; Amarante, Baião, Felgueiras, Gondomar, Lousada, Maia, Marco de Canavezes, Matosinhos, Paços de Ferreira, Paredes, Penafiel, Porto, Póvoa de Varzim, Santo Tirso, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia;

d) Distrito de Aveiro: Espinho e Castelo de Paiva;

e) Distrito de Viseu: Cinfães. (Artigo 3º)

A Região de Trás-os-Montes e Alto Douro abrange a área dos seguintes mu-

nicípios, incluídos nos distritos de Vila Real, de Bragança, de Viseu e da Guarda:

a) Distrito de Vila Real: Alijó, Boticas, Chaves, Mesão Frio, Mondim de Basto, Montalegre, Murça, Peso da Régua, Ribeira de Pena, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião, Valpaços, Vila Pouca de Aguiar e Vila Real;

b) Distrito de Bragança: Alfândega da Fé, Bragança, Carrazeda de Ansiães, Freixo de Espada à Cinta, Macedo de Cavaleiros, Miranda do Douro, Mirandela, Mogadouro, Torre de Moncorvo, Vila Flor, Vimioso e Vinhais;

c) Distrito de Viseu: Lamego, Armamar, Tabuaço e São João da Pesqueira;

d) Distrito da Guarda: Meda e Vila Nova de Foz Côa. (Artigo 4º)

A Região da Beira Litoral abrange a área dos seguintes municípios, incluídos nos distritos de Aveiro, de Viseu, de Coimbra e de Leiria:

a) Distrito de Aveiro: Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Arouca, Estarreja, Ílhavo, Mealhada, Murtosa, Oliveira de Azeméis, Oliveira do Bairro, Ovar, São João da Madeira, Santa Maria da Feira, Sever do Vouga, Vagos, Vale de Cambra;

b) Distrito de Viseu: Carregal do Sal, Castro Daire, Mangualde, Moimenta da Beira, Mortágua, Nelas, Oliveira de Frades, Penalva do Castelo, Penedono, Resende, Santa Comba Dão, São Pedro do Sul, Sátão, Sernancelhe, Tarouca, Tondela, Vila Nova de Paiva, Viseu e Vouzela;

c) Distrito de Coimbra: Arganil, Cantanhede, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Figueira da Foz, Góis, Lousã, Mira, Miranda do Corvo, Montemor-o-Velho, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Penacova, Soure, Tábua e Vila Nova de Poiares;

d) Distrito de Leiria: Castanheira de Pêra, Figueiró dos Vinhos e Pedrógão Grande. (Artigo 5º)

A Região da Beira Interior abrange a área dos seguintes municípios, incluídos nos distritos da Guarda e de Castelo Branco:

a) Distrito da Guarda: Aguiar da Beira, Almeida, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Gouveia, Guarda, Manteigas, Pinhel, Sabugal, Seia e Trancoso;

b) Distrito de Castelo Branco: Belmonte, Castelo Branco, Covilhã, Fundão, Idanha-a-Nova, Oleiros, Penamacor, Proença-a-Nova, Sertã, Vila de Rei e Vila Velha de Ródão. (Artigo 6º)

A Região da Estremadura e Ribatejo abrange a área dos seguintes municípios, incluídos nos distritos de Leiria e de Santarém:

a) Distrito de Leiria: Alcobaça, Alvaiázere, Ansião, Batalha, Bombarral, Caldas da Rainha, Leiria, Marinha Grande, Nazaré, Óbidos, Peniche, Pombal e Porto de Mós;

b) Distrito de Santarém: Abrantes, Alcanena, Almeirim, Coruche, Entroncamento, Ferreira do Zêzere, Golegã, Mação, Ourém, Rio Maior, Salvaterra de Magos, Santarém, Sardoal, Tomar, Torres Novas e Vila Nova da Barquinha. (Artigo 7º)

A Região de Lisboa e Setúbal abrange os seguintes municípios de Lisboa e de Setúbal:

a) Distrito de Lisboa: Alenquer, Amadora, Arruda dos Vinhos, Azambuja, Cadaval, Cascais, Lisboa, Loures, Lourinhã, Mafra, Oeiras, Sintra, Torres Vedras, Sobral de Monte Agraço e Vila Franca de Xira;

b) Distrito de Setúbal: Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Montijo, Palmela, Seixal, Sesimbra e Setúbal. (Artigo 8º)

A Região do Alentejo abrange a área dos seguintes municípios, incluídos nos

distritos de Beja, de Portalegre e de Évora, e dos municípios do distrito de Setúbal não incluídos na região administrativa de Lisboa e de Setúbal:

a) Distrito de Beja: Aljustrel, Almodôvar, Alvito, Barrancos, Beja, Castro Verde, Cuba, Ferreira do Alentejo, Mértola, Moura, Odemira, Ourique, Serpa e Vidigueira;

b) Distrito de Évora: Alandroal, Arraiolos, Borba, Estremoz, Évora, Montemor-o-Novo, Mora, Mourão, Portel, Redondo, Reguengos de Monsaraz, Vendas Novas, Viana do Alentejo e Vila Viçosa;

c) Distrito de Portalegre: Alter do Chão, Arronches, Avis, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Elvas, Fronteira, Gavião, Marvão, Monforte, Nisa, Ponte de Sor, Portalegre e Sousel;

d) Distrito de Setúbal: Alcácer do Sal, Grândola, Santiago do Cacém e Sines. (Artigo 9º)

A Região do Algarve abrange a área dos seguintes municípios, incluídos no distrito de Faro: Albufeira, Alcoutim, Aljezur, Castro Marim, Faro, Lagoa, Lagos, Loulé, Monchique, Olhão, Portimão, São Brás de Alportel, Silves, Tavira, Vila do Bispo e Vila Real de Santo António. (Artigo 10º)

A *Lei quadro das regiões administrativas* consta da Lei nº 56/91, de 13 de Agosto. Aí se prevêem, como órgãos representativos da região, a assembleia regional e a junta regional (artigo 3.º).

A *assembleia regional* é constituída por *deputados regionais*, em número variável em função do número de habitantes da região (artigo 22.º). As suas competências são as indicadas no artigo 25.º.

A *junta regional*, órgão executivo da região, é constituída por um *presidente* e por *vogais* em número variável em função do número de habitantes da região (artigo 26.º). As suas competências são as indicadas no artigo 31.º.

Nos artigos 40.º e 42.º prevê-se a existência de um *governador civil regional* e de *vice-governadores civis regionais*, junto de cada região administrativa, sendo as competências daquele as indicadas no artigo 41.º, e cumprindo aos vice-governadores coadjuvar o respectivo governador no exercício das suas funções (artigo 42.º).

As regiões administrativas têm património e finanças próprios (artigo 34.º), podendo cobrar taxas (artigo 39.º).

As suas receitas são as indicadas no artigo 38.º.

4.-A aplicação do direito ao caso. - A *proposta* de referendo (consulta directa) foi aprovada pela Assembleia da República - que, como se viu, é o órgão constitucionalmente competente para o efeito -, tendo a iniciativa cabido a deputados, o que está conforme à Constituição e à lei (artigo 256.º, nº 3, da Constituição e artigo 247.º, nº1, da Lei Orgânica do Regime do Referendo).

Observou-se, quanto à proposta de referendo, o que se dispõe nos artigos 10.º a 14.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo: a iniciativa, que foi dos deputados, obteve que a resolução aprovada integra as perguntas a formular no referendo (duas) e define o respectivo universo eleitoral – que é constituído por todos os cidadãos eleitores recenseados no território nacional, quanto à pergunta de alcance nacional, e apenas pelos cidadãos eleitores recenseados em cada uma das regiões criadas pela Lei nº 19/98, de 28 de Abril, no que toca à pergunta de alcance regional – para além de ter sido publicada na 1ª série do Diário da República.

A matéria sobre que incidem as perguntas que se querem submeter a referendo – a instituição em concreto das regiões administrativas – está, obrigatoriamente, sujeita a referendo, como decorre do artigo 256.º, nºs 1 e 3, da Constituição e do artigo 246.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo, que assim, são observados.

O referendo proposto recai sobre a instituição em concreto das regiões administrativas. E recai só sobre essa matéria. Está, assim, cumprido o artigo 256.º da Constituição, pelo que se dá também satisfação às exigências do artigo 6º da Lei Orgânica do Regime do Referendo.

São *duas as perguntas* que se propõem: uma, de alcance nacional, dirigida a todos os cidadãos eleitores recenseados em território nacional; outra relativa a cada área regional, dirigida aos cidadãos eleitores recenseados em cada uma das regiões criadas pela Lei nº 19/98, de 28 de Abril. Tais perguntas são idênticas em todo o território nacional e devem constar de um único boletim de voto.

Deste modo, a proposta satisfaz as exigências do artigo 256.º, nº 1 da Constituição e do artigo 249.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo. Cumpre, especificamente, o disposto no nº 3 deste artigo 249.º, pois que os boletins de voto destinados aos cidadãos eleitores recenseados fora das áreas regionais a instituir, que, tendo em conta o universo eleitoral definido na proposta, são apenas os recenseados nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, só conterão a pergunta de alcance nacional - aquela que, sendo dirigida a todos os cidadãos eleitores recenseados em território nacional, os interroga sobre se concordam com a instituição em concreto das regiões administrativas criadas pela Lei nº 19/98.

As *perguntas* formuladas, que, no essencial, se acham predeterminadas pela própria Constituição, satisfazem os requisitos de objectividade, clareza, precisão e delimitação enunciados no artigo 115.º, nº 6, da Constituição e no artigo 7.º, nº 2, da Lei Orgânica do Regime do Referendo, naquela medida em que esses preceitos são aplicáveis no caso. Satisfazem-no em medida bastante para o fim tido em vista.

Na verdade, perguntar aos cidadãos eleitores recenseados no território nacional se «concorda com a instituição em concreto das regiões administrativas» é interrogá-los sobre se estão de acordo com que se ponham a funcionar as regiões administrativas criadas pela Lei nº 19/98, de 28 de Abril, cujos órgãos e competências se acham definidos na Lei nº 56/91, de 13 de Agosto, como decorre do qualificativo «em concreto» dessa fórmula. E perguntar aos cidadãos eleitores recenseados em cada uma dessas regiões se «concorda com a instituição em concreto da região administrativa da sua área de recenseamento eleitoral» é interrogá-los sobre se pretendem que a região onde se inscreve a sua área de residência seja posta em funcionamento.

As perguntas só têm, efectivamente, os sentidos que se lhes apontou. E esses sentidos, para além de adequados ao fim visado pela consulta, são facilmente compreendidos, na sua extensão, pelo comum dos eleitores, sem perigo de equívocos ou de erro que tenham significado.

É certo que a cabal compreensão destas perguntas pressupõe um conhecimento mínimo das mencionadas leis e, mais especificamente, da Lei nº 19/98. Isto, porém, não lhes retira a objectividade, a clareza ou a precisão exigidas pela Constituição e pela lei.

Não pode, de facto, ignorar-se que, como se sublinhou no Acórdão nº 288/98

(*Diário da República*, I série A, de 18 de Abril de 1998) para uma hipótese em que valiam de pleno as exigências do artigo 115.º, n.º 6, da Constituição, «a clareza da pergunta se há-de conjugar com a sua *objectividade e precisão*, o que implica uma maior complexidade e a utilização de terminologia rigorosa, para se evitar posteriormente a existência de equívocos quanto às soluções propugnadas, por a pergunta abranger situações não pretendidas ou consentir leituras ambíguas». Nem esquecer-se que as perguntas não podem ser precedidas «de quaisquer considerandos, preâmbulos ou notas explicativas» (artigo 7.º, n.º 3, da Lei Orgânica do Regime do Referendo). E há-de ainda ter-se presente que, como se viu, as perguntas têm que ser formuladas para uma resposta de «sim» ou «não», segundo uma lógica que – nos dizeres do Acórdão n.º 360/91 (publicado nos Acórdãos do Tribunal Constitucional, 19º vol., p. 701) – «é manifestamente dilemática, bipolar ou binária, ou seja: que pressupõe uma definição maioritariamente unívoca da vontade popular, num ou noutra dos sentidos possíveis da resposta à questão cuja resolução é devolvida directamente aos cidadãos».

Este o quadro em que as perguntas são formuladas.

Haverá, então, que concluir que elas permitem obter dos eleitores respostas conscientes. E isso é o que, verdadeiramente, importa. Será, obviamente, necessário que, durante a campanha, os eleitores sejam esclarecidos de que é das *concretas* regiões administrativas criadas pela Lei n.º 19/98, com os órgãos e poderes definidos pela Lei n.º 56/91, que se está a falar – não das regiões administrativas que cada um idealize, nem do princípio da regionalização em si mesmo. Mas a campanha é para isso mesmo: para esclarecer os eleitores, desfazendo equívocos que ainda subsistam não obstante a informação que tem havido sobre a matéria.

Como decorre do que acaba de dizer-se, as referidas perguntas satisfazem os referidos artigos 115.º, n.º 6, da Constituição, e 7.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo, ainda sob um outro ponto de vista: estão formuladas para respostas de «sim» ou «não», e não são precedidas de quaisquer considerandos, preâmbulos ou notas explicativas. E mais: não induzem o sentido das respostas.

À *pergunta de alcance nacional* são chamados a responder apenas os cidadãos eleitores recenseados em território nacional, e não também os cidadãos eleitores regularmente recenseados no estrangeiro.

É esta, porém, uma solução que bem se compreende e que está de harmonia com o que se dispõe no artigo 115.º, n.º 12, da Constituição: este prevê, é certo, a possibilidade de os cidadãos regularmente recenseados no estrangeiro participarem no referendo, apenas quando o *referendo recaia "sobre matéria que lhes diga também especificamente respeito"*.

Ora, não tendo esses cidadãos a sua vida organizada no território nacional, antes residindo no estrangeiro, não pode razoavelmente afirmar-se que a instituição em concreto das regiões administrativas tenha a ver *especificamente* com a situação desses cidadãos. E isso, por mais fortes que sejam «os laços de efectiva ligação à comunidade nacional», a que se faz apelo no artigo 121º, n.º 2, da Constituição.

É que, o tratamento jurídico dessa matéria não é susceptível de ter – usando palavras do citado Acórdão n.º 288/98 – «uma particular incidência relativamente aos interesses da emigração portuguesa». E só uma tal possibilidade justificaria a abertura do universo eleitoral, prevista no citado artigo 115.º, n.º 12.

No tocante ainda ao universo eleitoral – questão que este Tribunal tem que apreciar [artigo 223.º, n.º 1, alínea f), da Constituição] –, os cidadãos eleitores recenseados nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira apenas são chamados a votar a pergunta de alcance nacional (cf. o n.º 2 da resolução) – o que cumpre o disposto no artigo 249.º, n.º 3, da Lei Orgânica do Regime do Referendo, que dispõe que «fora das áreas regionais a instituir, o referendo integra apenas a questão de alcance nacional».

Quanto à pergunta de alcance regional, ela está destinada a ser respondida por cada um dos cidadãos eleitores recenseados no restante território nacional (isto é, pelos cidadãos eleitores residentes no território continental), mas apenas relativamente à região em que cada um deles estiver recenseado. Deste modo, cumpre-se o disposto no artigo 250.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo, que prescreve que «sem prejuízo do exercício do direito de sufrágio nos termos gerais quanto à questão de alcance nacional, participam no sufrágio, quanto à questão relativa a cada área regional, os cidadãos eleitores nela recenseados, de acordo com a distribuição geográfica definida pela lei quadro das regiões administrativas». E, desse modo, cumpre-se também o artigo 256.º, n.º 3, da Constituição, que prescreve que o referendo relativo à instituição em concreto das regiões administrativas terá lugar «nas condições e nos termos estabelecidos em lei orgânica» – a Lei Orgânica do Regime do Referendo.

III. Decisão

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional:

1º Decide considerar que:

a). A proposta de consulta directa constante da Resolução n.º 36-B/98 da Assembleia da República foi aprovada pelo órgão constitucionalmente competente para o efeito, nos termos do artigo 256.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa;

b). Essa proposta de consulta referendária respeitou as formalidades especificadas nos artigos 10.º a 14.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo, aprovada pela Lei n.º 15.-A/98, de 3 de Abril;

c). A matéria sobre que incide a consulta está, obrigatoriamente, sujeita a referendo, nos termos do artigo 256.º, n.ºs 1 e 3, da Constituição e do artigo 246.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo;

d). O referendo proposto recai sobre a instituição em concreto das regiões administrativas, através de duas perguntas (uma de alcance nacional, outra de alcance regional), que, sendo idênticas em todo o território nacional, hão-de constar de um único boletim de voto, de harmonia com o que se prescreve nos artigos 256.º, n.º 1, da Constituição e no artigo 249.º, n.º 1, da Lei Orgânica do Referendo.

e). Essas perguntas – a de alcance nacional, a ser respondida pelos cidadãos eleitores recenseados no território nacional; a de alcance regional, a ser respondida apenas pelos cidadãos eleitores recenseados em cada uma das regiões a instituir – acham-se formuladas para respostas de sim ou não, sem serem precedidas de quaisquer considerandos, preâmbulos ou notas explicativas – tudo em conformidade com o que preceituam os artigos 115.º, n.º 6, e 256.º, n.º 3, da Constituição, e o artigo 7.º, n.ºs 2 e 3, da Lei Orgânica do Regime do Referendo;

f). A pergunta de alcance nacional acha-se formulada com objectividade, clareza e precisão e não sugere, directa ou indirectamente, o sentido da resposta – tudo em conformidade com o que preceituam os artigos 115.º, n.º 6, e 256.º, n.º 3, da Constituição, e o artigo 7º, n.º 2, da Lei Orgânica do Regime do Referendo;

g). A pergunta de alcance regional acha-se formulada com objectividade, clareza e precisão e não sugere, directa ou indirectamente, o sentido da resposta – tudo em conformidade com o que preceituam os artigos 115.º, n.º 6, e 256.º, n.º 3, da Constituição, e o artigo 7º, n.º 2, da Lei Orgânica do Regime do Referendo;

h). A restrição da participação na consulta proposta aos cidadãos residentes em território nacional cumpre os requisitos do universo eleitoral definido no artigo 115.º, n.º 12, da Constituição;

i). Cumpre o disposto no artigo 249.º, n.º 3, da Lei Orgânica do Referendo (e, assim, no artigo 256.º, n.º 3, da Constituição), o facto de os cidadãos eleitores recenseados nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira apenas serem chamados a votar a pergunta de alcance nacional;

j). Finalmente, está conforme ao preceituado no artigo 250º da Lei Orgânica do Referendo (e, assim, no artigo 256.º, n.º 3, da Constituição) o facto de a pergunta de alcance regional dever ser respondida pelos cidadãos eleitores residentes no território continental apenas relativamente à região em que cada um deles estiver recenseado.

2º Consequentemente, *decide* ter por verificada a constitucionalidade e a legalidade do referendo proposto na mencionada Resolução da Assembleia da República nº 36-B/98.

Lisboa, 29 de Julho de 1998. - *Messias Bento - José de Sousa e Brito - Alberto Tavares da Costa - Guilherme da Fonseca - Vítor Nunes de Almeida - Maria dos Prazeres Pizarro Beleza - Bravo Serra - Luís Nunes de Almeida* (vencidos quanto às alíneas f) e g) do nº 1 e quanto ao nº 2 da decisão, pelo essencial dos fundamentos constantes da declaração de voto do Exmo Conselheiro Luís Nunes de Almeida) - *Paulo Mota Pinto* (vencido, nos termos da declaração de voto que junto, quanto às alíneas f) e h) do nº 1, consequentemente, quanto ao nº 2) - *Maria Fernanda Palma* (vencida nos termos da declaração de voto junta) - *Artur Maurício* (vencido nos termos da declaração de voto da Exma Conselheira Maria Fernanda Palma, a cujos fundamentos integralmente adiro) - *José Manuel Cardoso da Costa* (com declaração de voto, relativamente à alínea h) do nº 1 da decisão).

Declaração de voto

Votei vencido, por entender que não se deveria ter por verificada a constitucionalidade e a legalidade do referendo, já que as perguntas se não encontram formuladas com objectividade e clareza.

Assim, quanto à pergunta de alcance nacional, acompanho, no essencial, as considerações constantes da declaração de voto da Exma Conselheira Maria Fernanda Palma, acentuando que, no meu entender, impondo a Constituição a referência à *instituição* em *concreto* das regiões administrativas, e sendo esse um conceito seguramente pouco claro, quando em si mesmo considerado, inteiramente se justificaria a explicitação do seu alcance no caso vertente, através de expressa referência à Lei nº 19/98. Na verdade, destinando-se o referendo a sufragar «o *modelo*, incluindo o *mapa* e o essencial do *regime* que nessa lei é estatuído», como se afirma – e bem – no acórdão que obteve vencimento, mal se

compreende que a pergunta não esclareça os eleitores sobre o verdadeiro objecto do referendo, deixando apenas implícito o que poderia – e deveria – ser explícito. Destarte, a pergunta facilmente induz em erro os eleitores, sobretudo aqueles que, sendo favoráveis à instituição de regiões administrativas, discordam do modelo, do mapa ou do regime entretanto adoptados; aliás, a mera leitura da comunicação social permite concluir que já se radicou a falsa ideia que tais eleitores, para serem coerentes com as suas convicções, devem votar afirmativamente na primeira pergunta e negativamente na segunda, o que inviabiliza a ideia de que a campanha, neste caso, poderá vir a esclarecer os eleitores quanto a este ponto.

No que se refere à pergunta de alcance regional, entendi que o eleitor médio pode ser confundido pelo facto de se não identificar a «região administrativa que em concreto lhe é proposta», ao contrário do que, de certo modo, era sugerido no Relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (Diário da Assembleia da República, 2.^a série-A, n.º 65, de 1 de Julho de 1998). É que, como se afirmou no mencionado relatório e parecer, a que nada julgo ser necessário acrescentar:

«Não parece que tal opção viesse contrariar o princípio da identidade da pergunta consagrado no artigo 249.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo. A pergunta manter-se-ia idêntica em todo o território continental, sendo certo que na área correspondente a cada uma das oito regiões propostas se identificaria em concreto a designação da região proposta. É que, de facto, adoptar uma formulação genérica para designar oito realidades diferentes não parece ser o melhor caminho para respeitar neste caso concreto os princípios da objectividade, clareza e precisão a que, nos termos constitucionais, deve obedecer qualquer pergunta referendária.(...)» – *Luís Nunes de Almeida*.

Declaração de voto

Votei vencido as alíneas f) e h) do n.º 1 e, conseqüentemente, a decisão constante do n.º 2, pelas razões que passo a expor:

1.As questões submetidas a referendo devem, nos termos dos artigos 115.º, n.º 6 da Constituição e 7.º, n.º 2 da Lei Orgânica do Regime do Referendo, ser formuladas com *objectividade, clareza e precisão*, para respostas de sim ou não e sem sugerirem, directa ou indirectamente, o sentido das respostas. Tenho por seguro que estes requisitos das perguntas a referendar não podem deixar de aplicar—se *com igual rigor* à consulta sobre a instituição em concreto das regiões administrativas.

Isto, desde logo, pela sua razão de ser, que consiste na garantia de condições de *genuinidade democrática* da manifestação da vontade popular num referendo, evitando que esta resulte falseada por uma errónea visualização das questões (assim, Maria Benedita Urbano, *O Referendo*, Coimbra, 1998, p. 207). Como verdadeira concretização de um *princípio geral* de garantia da correcta expressão da vontade popular, a exigência de objectividade, clareza e precisão da pergunta haveria, a meu ver, de ser feita ainda que não estivesse expressamente contida na Constituição. Como escrevi na declaração de voto aposta ao Acórdão deste Tribunal n.º 288/98 (publicado no *Diário da República*, 1.^a série-A, n.º 91, de 18 de Abril de 1998): «Trata-se, a meu ver, de exigências que, *não tendo a ver com as matérias submetidas ao referendo*, são, todavia, cruciais para assegurar a correcção e a idoneidade democrática do procedimento referendário. Os princípios da inteligibilidade ou compreensibilidade e clareza e o princípio da objectividade da

pergunta visam permitir aos eleitores a sua leitura e compreensão acessível e *sem ambiguidades*, evitando 'que a vontade expressa dos eleitores seja falsificada pela errônea representação das questões' e eliminando a possível sugestão de respostas, directa ou implícita (J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 3ª ed., Coimbra, 1993, ano. x ao art. 118.º). Exige-se, assim, a minoração, na medida do possível, do risco de leituras e entendimentos da questão pelos seus destinatários, que possam – directa ou implicitamente, por interrogações ou ambiguidades que suscitem no eleitor – apontar para uma das respostas alternativas.

Sendo esta a finalidade precípua das referidas exigências, impõe-se concluir que elas devem ser apreciadas a partir justamente do ponto de vista dos destinatários (...).

É certo que a consulta directa sobre a instituição em concreto das regiões administrativas é constitucionalmente *obrigatória* (artigo 256.º), tendo, designadamente, que ser formuladas duas perguntas, respectivamente sobre a matéria da instituição em concreto das regiões administrativas e sobre cada região que tenha sido criada. Todavia, afigura-se-me impossível deduzir do texto da Constituição qualquer «predeterminação» da formulação da pergunta: a meu ver, a Constituição apenas determina a obrigatoriedade da consulta e de perguntas sobre certas matérias, mas não vincula a qualquer *formulação verbal* das questões.

Ainda, todavia, que se entendesse que é necessária a inclusão, na questão de alcance nacional, da expressão «instituição em concreto das regiões administrativas», tal condicionamento não poderia nunca significar uma *menor exigência* quanto à clareza, objectividade e precisão da pergunta, sendo certo que se podem conceber inúmeras perguntas que incluam tal expressão («instituição em concreto das regiões administrativas») e que – por outras palavras que empreguem ou simplesmente pelo modo como estão formuladas – não sejam claras, objectivas ou precisas. Considero, aliás, verdadeiramente *absurdo* que a Constituição pudesse *obrigar* a uma consulta popular com perguntas que não tivessem que satisfazer aquelas exigências de objectividade, clareza e precisão. Se, portanto, fosse necessária a inclusão na pergunta de alcance nacional da expressão «instituição em concreto das regiões administrativas», sempre se deveria entender - por aplicação do n.º 6 do artigo 115.º da Constituição (por remissão do artigo 256.º, n.º 3) ou por força de princípios gerais tendentes a garantir a correcta expressão da vontade popular – que a inclusão na pergunta dos termos necessários para assegurar uma sua formulação objectiva, clara e precisa é, não só constitucionalmente *possível*, como *indispensável*.

2. Posto isto, entendo que a pergunta de alcance nacional em análise não obedece minimamente à exigência constitucional e legal de precisão.

Tal pergunta é *imprecisa*, quer no seu sentido jurídico (como resulta de não se deduzir da sua formulação se se referenda o regime jurídico, o mapa das regiões, ou o modelo de regionalização), quer, de forma decisiva, numa apreciação a partir do ponto de vista de um seu “destinatário normal”. Não posso, pois, concordar com a afirmação de que a pergunta de alcance nacional só tem, efectivamente, o sentido (aliás, claramente) apontado no Acórdão, e que é o de se referir às regiões definidas (designadamente, no que toca aos seus órgãos, competências e limites), na Lei n.º 19/98, de 28 de Abril. E menos ainda creio que esse sentido possa ser facilmente compreendido, na sua extensão, pelo comum dos eleitores, sem perigo de equívoco ou de erro.

Antes pelo contrário, considero que o sentido com que a pergunta é (e será) naturalmente entendida é o de se referir à instituição em concreto ou concretização das regiões administrativas, sem dúvida, mas não necessariamente *das regiões e nos termos previstos na referida Lei n.º 19/98*.

Este é, a meu ver, o equívoco contido na primeira pergunta, verdadeiramente *fatal*, por tornar objectivamente possível um *logro* na expressão da vontade popular e na interpretação dos resultados da consulta (de «verdadeira fraude», «obscuridade política», e «armadilha» se tem igualmente falado a seu propósito – v., por exemplo, as referências nos jornais Público, de 14 de Julho de 1998, p. 9, e 24 horas, de 25 de Julho de 1998, p. 9).

É certo que está claramente excluído pela pergunta qualquer sentido que se refira à aprovação do princípio *abstracto* da regionalização, em si mesmo. Todavia, a simples referência à «instituição em concreto das regiões administrativas» não torna a pergunta precisa, pois «instituição em concreto» será naturalmente entendido tão-só como «concretização». Ora, cabe obviamente perguntar: concretização de quais *regiões*? Entender que na expressão «instituição em concreto» se contém uma espécie de *remissão implícita* (pois nada a explícita) para o modelo aprovado pela Lei n.º 19/98, e, com base nisso, defender a precisão da pergunta, é, a meu ver, *impossível*. Ao contrário do que se aceitou no Acórdão, tal remissão não «decorre do qualificativo ‘em concreto’ dessa fórmula» constitucional, pois, *na pergunta* em análise, esse qualificativo refere-se claramente à «instituição» das regiões – significando «instituição em concreto», portanto, «concretização» –, e não às *concretas regiões* previstas numa *determinada lei* (problema, este, que não me parece assumir a mesma gravidade na pergunta de alcance regional, quer por esta se referir à região administrativa da área de recenseamento eleitoral de cada cidadão – e, portanto, remeter para uma sua individualização –, quer porque resultaria corrigido, na sequência da primeira pergunta, se nesta se contivesse, como julgo que seria necessário, uma referência ao modelo de regionalização constante da lei).

Nem sequer é viável defender que a equivocidade resulta simplesmente da utilização da expressão «instituição em concreto», imposta pela Constituição (na qual, aliás, tal expressão surge enquadrada com a aprovação da lei das regiões – artigo 255.º – e com o processo de instituição de cada uma). A equivocidade resulta, isso sim, de não se fazer na pergunta *a mais leve referência* ao modelo de regionalização aprovado pela Assembleia da República ou à Lei n.º 19/98, como seria exigido para se poder considerar que a pergunta é precisa, enquanto relativa à «instituição em concreto das regiões administrativas» aprovadas por essa lei (e como se fazia, aliás, no projecto de resolução n.º 89/VII, apresentado pelo PSD). Repita-se, aliás, que ainda que a equivocidade da pergunta decorresse logo da expressão «instituição em concreto», sempre seria também *constitucionalmente imposto* que essa expressão fosse acompanhada dos complementos necessários para tornar a pergunta precisa.

Considero, portanto, surpreendente que uma pergunta onde a remissão para o modelo de regionalização aprovado pela Assembleia da República está, no mínimo, escondida (se está de todo presente) possa ser considerada clara e precisa, justamente no sentido (efectivamente *precisado* no acórdão) de se referir a esse modelo concreto. Em face da questão de alcance nacional, há, como se disse, que perguntar: «instituição em concreto», concretização, de quais regiões? Ora,

o simples cabimento desta pergunta e a dúvida que se pode gerar perante ela, suscitada pela expressão «instituição em concreto das regiões administrativas» desacompanhada de qualquer outra, possibilita (como já está a possibilitar) uma verdadeira exploração política e a confusão dos eleitores, quanto a estar em causa simplesmente a *concretização* das regiões administrativas (do número de regiões e com os limites, os órgãos e os poderes que a cada um aprovarem), mas não do modelo já aprovado pela Assembleia da República.

Para comprovar isto, basta atentar nos diversos equívocos que o sentido da primeira pergunta *já tem suscitado*: assiste-se à defesa da resposta *afirmativa* à primeira pergunta, por quem, todavia, expressamente se afirma *contra* o modelo de regionalização aprovado pela Assembleia da República (v., por exemplo, *A Capital* de 25 de Julho de 1998, p. 14 e o Público, do mesmo dia, p. 52); ou à previsão de que o voto «sim» à primeira pergunta e «não» à segunda seja frequente, «pela coerência que demonstra» e por ser «claríssimo» (v. *Diário de Notícias* de 26 de Julho de 1998, p. 10) – quando claro e preciso, para o acórdão, é antes que a primeira pergunta se refere já também ao modelo, e, portanto, ao mapa das regiões aprovado pela Lei n.º 19/98 (existindo, pois, uma verdadeira relação de *inclusão* entre resposta afirmativa à primeira e à segunda pergunta – no sentido de que, suposto um eleitor coerente, a resposta a esta última decorre já da resposta *afirmativa* à primeira e o voto «não» à segunda pergunta implica a resposta *negativa* à primeira questão). Ou basta também interrogarmo-nos sobre como deve votar quem é a favor da tese da regionalização em si mesma (em abstracto), mas não deste modelo, aprovado pela Lei n.º 19/98: segundo a interpretação da primeira pergunta, considerada clara e precisa, pelo Acórdão, «não» à primeira pergunta; segundo o que julgo ser o sentido da pergunta que primeiramente é apreendido por um destinatário normal, «sim» a essa pergunta (e «não» à segunda).

Com estes fundamentos, considereei que a pergunta de alcance nacional não respeita a exigência de precisão formulada na Constituição e na lei.

3. A verificação da constitucionalidade do universo eleitoral do referendo proposto, nos termos da alínea h) do n.º 1 da decisão, suscitou-me igualmente *reservas*. Designadamente, apesar de ficar com dúvidas quanto ao sentido da fórmula constante do artigo 115.º, n.º 12 da Constituição e reproduzida no artigo 37.º, n.º 2 da Lei Orgânica do Regime do Referendo – matérias que digam «também especificamente respeito» aos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro –, não concordo com a exigência de que a matéria do referendo «tenha a ver especificamente com a situação desses cidadãos». Reproduzindo o que escrevi na declaração de voto aposta ao citado Acórdão n.º 288/98, «tenho por seguro que: a) não se prevê a participação destes cidadãos em todos os referendos nacionais, como resulta da formulação e da própria localização sistemática das referidas normas; b) não se requer um interesse específico apenas dos cidadãos não residentes, distinguindo-se a fórmula empregue, por exemplo, da do interesse específico exigido para a delimitação dos poderes legislativos das regiões autónomas (trata-se de matérias que digam também especificamente respeito aos cidadãos não residentes em Portugal). E parece-me mesmo excessiva a exigência de que a matéria do referendo ‘tenha a ver com a específica situação dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro’, ou de uma ‘particular incidência relativamente aos interesses da emigração portuguesa’. Em face da formulação legal, dever-se-á ponderar seriamente a hipótese de, nas matérias que digam “também

especificamente respeito” aos cidadãos não residentes se incluírem ainda aquelas que são susceptíveis de interessar a estes ao mesmo título que aos cidadãos que residem em Portugal, ou simplesmente as que não respeitem a um interesse específico destes cidadãos residentes».

Assim sendo, e porque está em causa uma reforma administrativa e política de elevada importância para o País, entendo que seria de exigir o chamamento dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro a participar no presente referendo, respondendo à pergunta de alcance nacional, na qual são igualmente chamados a pronunciar-se cidadãos não residentes em cada uma das regiões a instituir (embora residentes no território nacional), como é o caso dos cidadãos residentes nas regiões autónomas. - *Paulo Mota Pinto*.

Declaração de voto

1. Votei vencida por entender que a primeira pergunta da consulta referendária sobre a regionalização, quando se limita à expressão «instituição em concreto das regiões», não atinge a objectividade, a clareza e a precisão exigidas conjugadamente pelos artigos 256.º, nº I, e 115.º, nº 6, da Constituição.

Sendo a consulta referendária obrigatória quanto à instituição em concreto das regiões, decorre do próprio artigo 256.º, nº 1, da Constituição a definição do objecto da consulta popular. A instituição em concreto das regiões é o objecto da referida consulta, enquanto contraposta à sua criação em abstracto pela lei de criação das regiões.

Há, assim, desde logo no plano do objecto jurídico imposto pelo artigo 256.º da Constituição, um sentido complexo para a designada instituição em concreto. A instituição em concreto das regiões não adquire o sentido constitucionalmente pretendido senão em contraposição à criação legal das regiões, prevista no artigo 255.º.

2. Do objecto do referendo previsto no artigo 256º, nº 1, da Constituição está excluída a própria criação das regiões. Desse objecto apenas faz parte o momento da criação, o mapa regional e, como pressuposto da decisão popular, o conteúdo essencial de um certo modelo de regionalização. É, assim, esse objecto que tem de ser transposto inequivocamente para as perguntas referendáveis.

Ora, aceitando que a expressão “instituição em concreto” pretende já revelar esse sentido no próprio texto constitucional, é altamente duvidoso que a sua simples transposição para pergunta de um referendo, não apoiada em quaisquer outros elementos linguísticos, confira a tal pergunta a clareza e a precisão suficientes (quanto ao sentido do próprio artigo 256.º, nº 1, da Constituição). E a clareza e a precisão são critérios essenciais a que se tem de subordinar qualquer referendo (obrigatório ou facultativo), exprimindo condições de legitimidade das manifestações de democracia directa num Estado de direito democrático, impostas, entre nós, pelo artigo 115º, nº 6, da Constituição.

Deste modo, o facto de, por si só, a expressão «instituição em concreto» não revelar a complexidade de sentido dos artigos 255.º e 256.º, nº 1, conjugadamente, permite que a pergunta referendária sugira leituras que a interpretam como incidindo sobre o “se”, em absoluto, da criação de regiões, independentemente do momento, do mapa e do conteúdo essencial do modelo. Tais leituras estarão, a meu ver, dentro do sentido possível das palavras, não sendo expressamente excluídas pelo enunciado das perguntas.

3. Por outro lado, uma eventual interpretação do texto constitucional como tendencialmente equívoco, na medida em que é o produto de uma revisão constitucional baseada num consenso complexo, é de rejeitar, em absoluto, como pressuposto da legitimidade da equívocidade da pergunta de um referendo obrigatório.

Nunca um referendo, ainda que obrigatório, poderia vincular legitimamente um Estado de direito democrático se a questão sujeita a referendo fosse assumidamente equívoca. E se o equívoco fosse o propósito do legislador constitucional, a norma constitucional não vincularia em qualquer dos sentidos que admitisse.

Se o texto constitucional permitisse, simultaneamente, a leitura de um referendo à própria regionalização em absoluto e de um referendo ao momento, ao mapa e modelo concreto, estaria impossibilitada a fixação do objecto obrigatório do referendo, seriam inatingíveis as clareza e precisão exigidas e tornar-se-ia ilegítimo vincular os cidadãos a qualquer uma das consequências arbitrariamente escolhida em consonância com a preferência por um dos sentidos possíveis. O resultado jurídico do referendo seria imprevisível.

4. A contraposição desta proposta de questão referendária à da interrupção voluntária da gravidez, em que o Tribunal Constitucional não encontrou obstáculos de clareza e precisão, parece-me, aliás, nítida.

Com efeito, na pergunta que questionou a concordância com a despenalização da interrupção voluntária da gravidez, durante um certo prazo e em determinadas condições, estavam contidos todos os elementos linguísticos e de sentido que permitiriam aos cidadãos prever o efeito jurídico das suas respostas. A pergunta era suficientemente clara e precisa porque nada se escondia quanto às consequências para os cidadãos de uma resposta afirmativa ou negativa. Estava-se, para além do mais, perante uma questão vivencial, cuja formulação foi antecedida por uma tomada de consciência histórica e cultural do sentido do problema. Diferentemente, a instituição de um modelo de regionalização não constitui matéria de experiência imediata nem se filia na tradição portuguesa, correspondendo a uma reforma inovadora e profunda do Estado.

Eis, em suma, as razões pelas quais concluí pela inconstitucionalidade da primeira pergunta proposta, que considero insuficientemente adequada ao objecto constitucional do referendo em causa e carente da objectividade, da clareza e da precisão requeridas (artigos 256.º, nº 1, e 115.º, nº 6, da Constituição).

5. No que se refere à segunda pergunta, remeto para o conteúdo essencial das razões expendidas na declaração de voto do Exmo Conselheiro Luís Nunes de Almeida. - *Maria Fernanda Palma*.

Declaração de voto

Tal como no Acórdão nº 298/98, não acompanhei a fundamentação sufragada pelo Tribunal quanto ao ponto a que se refere a alínea h) do nº 1 da decisão, a saber, o relativo ao «universo eleitoral» da consulta, com a sua restrição aos cidadãos residentes no território nacional: as razões da minha discordância, relativamente a essa fundamentação, são as que sucintamente constam do nº 4 da declaração de voto que juntei àquele acórdão.

Assim, também no caso agora em apreço, dada a natureza da matéria ou da questão versada pelo referendo (ou consulta), entendi que a Assembleia da

República podia, igualmente, ter alargado aquele universo aos cidadãos residentes no estrangeiro - até porque a sua participação sempre seria restrita àqueles que mostrem «a existência de laços de efectiva ligação à comunidade nacional» (cf. a remissão do nº 12 do artigo 115.º, para o nº 2 do artigo 121.º da Constituição).
- José Manuel Cardoso da Costa.

Acórdão nº 608/98

Proc. nº 933/98

Acordam em Plenário no Tribunal Constitucional

I Relatório

1. Por deliberação tomada na sua reunião plenária de 13 de Outubro de 1998, a Comissão Nacional de Eleições decidiu, por maioria, não proceder à inscrição do grupo “Não à Região da Beira Litoral”, para os efeitos previstos no artigo 41º, nº 1, da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril (Lei Orgânica do Regime do Referendo).

Tal deliberação fundamentou-se na circunstância de o Serviço de Identificação Civil, consultado pela Comissão Nacional de Eleições ao abrigo das disposições conjugadas dos artigos 41º, nºs 3 e 4, e 17º, nºs 1 e 2, da Lei Orgânica do Regime do Referendo (LORR), ter detectado várias irregularidades relativas à identificação ou à assinatura dos cidadãos signatários:

- a. Não coincidência do nome indicado com o número de bilhete de identidade;
- b. Falta de indicação do número de bilhete de identidade;
- c. Inscrição duplicada;
- d. Inexistência de registo informático com número de bilhete de identidade;
- e. Falta de assinatura;
- f. Eliminação do registo informático por óbito;
- g. Inidentidade entre a assinatura constante da subscrição e a assinatura contida no impresso de requisição do bilhete de identidade.

Com base nas irregularidades alegadamente detectadas, a Comissão Nacional de Eleições aplicou uma fórmula tendente a calcular o número de irregularidades potencialmente existentes no número total de subscrições:

$$T = \text{UNIV.A} - \frac{\text{UNIV.B} \times \text{Irr} \times 100}{100 \quad \text{AM}}$$

1. Am

Na fórmula, “T” é o número de subscrições consideradas válidas, “Univ. A” é o número total de subscrições completas apresentadas para a legalização do grupo, “Univ. B” é o universo onde se constatou existirem situações eventualmente irregulares, “Irr” é o número de irregularidades detectadas pelo Serviço de Identificação Civil e “Am” a amostra enviada a esse Serviço.

A aplicação desta fórmula ao grupo “Não à Região da Beira Litoral” concretizou-se nos seguintes números:

$$T = 5.341 - \left(\frac{1.150}{100} \times \frac{74 \times 100}{138} \right)$$

O resultado indicou 4.724 assinaturas consideradas válidas, pelo que se concluiu pela inexistência do número de 5.000 cidadãos eleitores requerido pelo artigo 41º, nº 1, da LORR.

2. A deliberação da Comissão Nacional de Eleições precedentemente referida foi comunicada ao Grupo “Não à Região da Beira Litoral” em 15 de Outubro de 1998. Este Grupo, representado por dois membros da sua comissão executiva, ao abrigo das disposições conjugadas dos artigos 41º, nº 5, e 19º, nºs 1 e 2, da LORR, interpôs recurso daquela deliberação para o Tribunal Constitucional no dia 16 de Outubro de 1998.

No âmbito deste recurso, o Grupo “Não à Região da Beira Litoral” sustentou que deve ser aceite a sua inscrição, para os efeitos previstos no artigo 41º, nº 1, da LORR, com os seguintes fundamentos:

a. Pelo menos trinta e nove signatários, cuja subscrição foi considerada inválida por alegada não correspondência entre a respectiva assinatura e a contida no impresso de requisição do bilhete de identidade, apresentaram assinaturas semelhantes a estas, se bem que incluídas no espaço destinado à indicação do nome e não naquele que estava reservado à assinatura propriamente dita;

b. No caso de dois outros signatários, não foi possível aferir a similitude das assinaturas, devido à ilegibilidade das cópias fornecidas pelos Serviços de Identificação Civil;

c. No caso de mais dois signatários, a caligrafia constante da subscrição é idêntica, se bem que não tenha sido apresentada a assinatura completa;

d. Ainda no caso de um outro signatário, pelo contrário, a assinatura engloba mais nomes do que a utilizada na requisição do respectivo bilhete de identidade, mas verifica-se também a semelhança da caligrafia;

e. Por outro lado, um signatário após no local destinado à assinatura a palavra “idem”, referindo-se ao nome que anteriormente escrevera de forma idêntica à da sua assinatura;

f. Por fim, em relação a mais quatro signatários, não foi possível proceder a um confronto de assinaturas por não haver sido fornecida ao recorrente cópia dos verbetes utilizados pelo Serviço de Identificação Civil.

Após enunciar estas situações, o recorrente recusou argumentos puramente formais, sustentando que não é relevante que a assinatura esteja inscrita no espaço destinado ao nome, bastando, na ausência de um modelo legal de impresso, que as assinaturas revelem, de modo inequívoco, a autenticidade da adesão ao Grupo de cidadãos.

Em face das suas alegações, o recorrente concluiu que a Comissão Nacional de Eleições considerou inválidas quarenta e nove subscrições que deveriam ter sido consideradas válidas, propugnando, conseqüentemente, a aceitação da inscrição do Grupo “Não à Região da Beira Litoral” para os efeitos anteriormente aludidos.

3. Por o entender possível e necessário – tendo em vista a decisão do recurso –, a ora relatora pediu à Comissão Nacional de Eleições esclarecimentos sobre o critério utilizado para a averiguação da autenticidade das assinaturas dos cida-

dãos signatários. Por outro lado, pediu que fossem remetidas cópias legíveis dos verbetes utilizados pelo Serviço de Identificação Civil.

Em resposta à primeira questão formulada, a Comissão Nacional de Eleições veio esclarecer que o critério utilizado no confronto de assinaturas foi o constante da acta de 13 de Outubro de 1998, sem quaisquer verificações complementares. A Comissão Nacional de Eleições enviou, igualmente, cópias legíveis dos verbetes.

II

Fundamentação

4. Como se viu, a deliberação da Comissão Nacional de Eleições foi comunicada ao Grupo “Não à Região da Beira Litoral” em 15 de Outubro de 1998. E os representantes deste Grupo interpuseram recurso para o Tribunal Constitucional – que apresentaram à Comissão Nacional de Eleições – no dia imediatamente seguinte, isto é, em 16 de Outubro de 1998 (cf., supra, nº 2 do presente Acórdão).

Deste modo, o presente recurso, interposto ao abrigo do disposto no artigo 102º-B, nº 4, da Lei do Tribunal Constitucional, é tempestivo, tendo em conta o que estabelece o nº 2 do mesmo artigo da mesma lei, que fixa para tal efeito o prazo de um dia.

5. Por outro lado, como também se viu antes, o recorrente alegou que são válidas quarenta e nove subscrições que a Comissão Nacional de Eleições considerou, pelo contrário, serem inválidas (cf., supra, nº 2). Ora, a ser inteiramente procedente o presente recurso, a aplicação da fórmula utilizada pela Comissão Nacional de Eleições (cf., supra, nº 1) daria o resultado de 5.132 assinaturas consideradas válidas. Tal resultado deriva da substituição do número 74, no âmbito da parcela destinada a indicar as irregularidades (“lrr”), pelo número 25, obtido após a subtracção das quarenta e nove subscrições alegadamente válidas àquele total de 74.

Por conseguinte, conclui-se que há utilidade no conhecimento do objecto do presente recurso. Com efeito, da sua eventual procedência resultará a inscrição do Grupo “Não à Região da Beira Litoral” e a sua participação no esclarecimento das questões submetidas a referendo.

E, aliás, mesmo que apenas se venham a considerar válidas as subscrições relativas às trinta e nove assinaturas cuja falta de semelhança com os verbetes foi apontada pelo Serviço de Identificação Civil sem, alegadamente, atender à caligrafia utilizada pelos signatários na indicação dos seus nomes, a aplicação da fórmula anteriormente referida daria já o resultado de 5.050 assinaturas consideradas válidas. Ora, tal resultado já conduziria, igualmente, à utilidade do conhecimento do objecto do presente recurso.

6. A questão que cabe ao Tribunal Constitucional decidir é saber se as irregularidades apontadas impedem o preenchimento dos requisitos legais de forma previstos, conjugadamente, nos artigos 41º, nº 3, e 17º, nºs 1 e 2, da LORR.

Resulta claramente do artigo 17º, nºs 1 e 2, da LORR, aplicável por força do artigo 41º, nº 3, da mesma lei, que do pedido relativo à constituição do grupo de cidadãos eleitores deve constar o nome completo e o número de bilhete de identidade de todos os signatários. E resulta também que é legalmente possível a verificação por amostragem, a levar a cabo pelos serviços competentes da Administração Pública, da autenticidade das assinaturas e da identificação dos subscritores.

Deste modo, é evidente que a lei exige que constem do requerimento de constituição do grupo de cidadãos eleitores (expressamente referidos como signatários) as respectivas assinaturas, como expressão da clara vontade de tais cidadãos constituírem o grupo e da sua inequívoca identificação. E tal exigência é facilmente compreensível, tendo em conta, nomeadamente, que cada cidadão não pode integrar mais do que um grupo (artigo 41º, nº 2, da LORR).

7. Mas não consta dos requisitos legais destinados a assegurar a realização dos objectivos anteriormente referidos a indicação do lugar da assinatura ou do nome completo, podendo, claramente, valer como assinatura aquilo que for designado como nome completo. Não há, assim, uma forma legal de indicação do nome completo e da assinatura, podendo as mesmas ser coincidentes ou autónomas, conforme os casos. Nem, muito menos, é exigível a estrita obediência a um qualquer impresso ou formulário que indique o espaço para o preenchimento do nome completo e da assinatura.

Decisivo é que a subscrição integre a assinatura do cidadão proponente, de forma adequada à prova da sua autenticidade e à identificação do subscritor pelos serviços competentes da Administração Pública. Por conseguinte, a subscrição deve compreender, em princípio, a assinatura constante do bilhete de identidade.

Não poderá ser outra a interpretação do artigo 17º, nºs 1 e 3, da LORR, apesar de não ser legalmente exigida a apresentação do bilhete de identidade. Com efeito, o método de controlo da autenticidade da assinatura pelo serviços competentes da Administração Pública, no caso de suspeita de irregularidades impõe essa interpretação. E também é igualmente verdade que, para além da hipótese de solicitação da apresentação do bilhete de identidade pela Administração Pública – hipótese que pode, porventura, ser considerada excessiva em face dos requisitos legais –, só o confronto com os verbetes de requisição do bilhete de identidade permite assegurar a autenticidade das assinaturas.

8. A análise dos elementos constantes da acta da reunião da Comissão Nacional de Eleições de 13 de Outubro de 1998 e das cópias dos verbetes de requisição do bilhete de identidade de trinta e nove cidadãos signatários, cujas assinaturas de subscrição foram consideradas dissemelhantes, permite concluir que apenas foram confrontadas as palavras incluídas no espaço do impresso destinado à assinatura. Na verdade, nas cópias dos verbetes a indicação gráfica da dissemelhança é feita no espaço destinado à assinatura, no qual os subscritores incluíram simplesmente a rubrica.

Porém, em todos os casos deste grupo de trinta e nove signatários há, efectivamente, uma assinatura semelhante – segundo o critério do observador médio não especialista (critério que, segundo a Comissão Nacional de Eleições foi utilizado por ela mesma e pelo próprio Serviço de Identificação Civil) – à assinatura constante do verbete de requisição do bilhete de identidade. Tal assinatura está aposta no local previsto para a indicação do nome completo. Assim, conclui-se que, se se tivesse, segundo o critério do observador médio não especialista em grafologia, efectuado o confronto com as palavras indicadas no lugar previsto para o nome completo, se poderia ter concluído pela semelhança das assinaturas.

9. É, pois, o próprio critério utilizado na comparação das assinaturas que fornece resultados contraditórios com a deliberação da Comissão Nacional de Eleições. Com efeito, o observador médio não recusaria, de acordo com os dados constantes do processo, a autenticidade das assinaturas dos trinta e nove signatários

precedentemente referidos, se tomasse em consideração a indicação dos nomes. E é de recusar, nesta matéria, em nome do próprio princípio democrático (art. 2º da Constituição), a prevalência absoluta do formalismo de um formulário não oficial sobre uma vontade que não pode deixar de se tomar, tal como alega o recorrente, como autêntica e inequivocamente expressa.

Assim, o Tribunal Constitucional há-de concluir pela invalidade da deliberação da Comissão Nacional de Eleições de 13 de Outubro de 1998, no que se refere àquelas trinta e nove assinaturas consideradas dissemelhantes das constantes nos verbetes de requisição do bilhete de identidade. Projectando a validade desse número de assinaturas na fórmula matemática utilizada para calcular a repercussão da amostragem no universo total de assinaturas, conclui-se que se atinge o número de 5.050 subscrições válidas, ultrapassando-se o número de 5.000 legalmente exigido.

Torna-se, assim, dispensável considerar se nos outros dez casos de irregularidades detectadas pela Comissão Nacional de Eleições, mas contestadas pelo recorrente, se deve concluir identicamente. Por si só, a conclusão de que não são inválidas as trinta e nove subscrições anteriormente mencionadas basta para satisfazer o requisito numérico previsto no artigo 41º, nº 1, da LORR.

III

Decisão

10. Ante o exposto, o Tribunal Constitucional decide conceder provimento ao recurso interposto da deliberação da Comissão Nacional de Eleições de 13 de Outubro de 1998, relativa à não aceitação da inscrição do Grupo de Cidadãos “Não à Região da Beira Litoral”, determinando, consequentemente, que se proceda à inscrição daquele Grupo de cidadãos eleitores, em conformidade com o disposto no artigo 41º, nº 1, da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril.

Lisboa, 21 de Outubro de 1998
Maria Fernanda dos Santos Martins da Palma Pereira
Maria dos Prazeres Pizarro Beleza
Bravo Serra
Artur Maurício
Messias Bento
Luís Nunes de Almeida
José de Sousa e Brito
Alberto Tavares da Costa
Paulo Mota Pinto
Guilherme da Fonseca
Vítor Nunes de Almeida
José Manuel Cardoso da Costa

ACÓRDÃO Nº 1/99

Procº n.º 1139/98

ACORDAM NO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL:

1. – O PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA representado pelo seu Secretário-Geral, veio interpor recurso do acto da **COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES (CNE)** que determinou a publicação do mapa oficial nº 4/98 (in “*Diário da República*”, Iª Série A, nº 294, de 22 de Dezembro de 1998) respeitante ao resultado do Referendo Nacional de 8 de Novembro de 1998.

Fundamenta o recurso alegando: *“Pela análise sumária do mesmo [mapa] se constata de imediato uma metodologia de apuramento que não é conforme com a que foi anteriormente definida pela Assembleia de Apuramento Geral (AAG), o que deturpa os resultados e põe em causa a competência daquela Assembleia”.*

2. – O recurso foi remetido a este Tribunal através de ofício da Comissão Nacional de Eleições datado de 28 de Dezembro de 1998 e acompanhado de certidão da acta da Assembleia de Apuramento Geral e dos mapas a ela anexos.

O original do requerimento de interposição do recurso foi registado na C.N.E. com data de 28 de Dezembro de 1998, tendo o processo sido registado e distribuído neste Tribunal nessa mesma data.

Em 31 de Dezembro o relator proferiu um despacho a mandar notificar o recorrente para, em dois dias dizer o que se lhe oferecer relativamente à desconformidade entre o teor do requerimento de recurso e a data constante no seu registo de entrada.

Em 4 de Janeiro de 1999, o Partido Social Democrata veio informar o seguinte:

“1. Em virtude de termos constatado, no dia 23 de Dezembro, que os serviços da Comissão Nacional de Eleições estavam encerrados, remetemos por telefax nessa data o requerimento do recurso em causa (comprobativo anexo).

2. No dia 28, primeiro dia útil subsequente, o original foi entregue em mão na Comissão Nacional de Eleições.”

Com este requerimento o recorrente juntou uma fotocópia do telefax referido no texto, de cujo «relatório de transmissão» consta que o mesmo, dirigido à C.N.E., foi enviado pelas 14,34 horas do dia 23 de Dezembro de 1998.

3. – Analisados os autos, são os seguintes os factos que se consideram relevantes para a decisão:

a. A Comissão Nacional de Eleições elaborou e fez publicar no Diário da República, Iª Série A, , nº 294, de 22 de Dezembro de 1998, o mapa oficial n.º 4/98, contendo o resultado do Referendo Nacional de 8 de Novembro de 1998;

b. O Partido Social Democrata interpôs em 23 de Dezembro de 1998 recurso contra a publicação do referido mapa, através de telefax enviado à Comissão Nacional de Eleições pelas 14 horas e 33 minutos desse dia (documentos de fls. 29 a 31, dos autos);

c. A Comissão Nacional de Eleições, por ofício de 28 de Dezembro de 1998, remeteu a este Tribunal certidão do requerimento de interposição do recurso, registado com a mesma data, juntamente com certidão da Acta da Assembleia de Apuramento Geral do Referendo de 8 de Novembro de 1998.

Cumpre apreciar e decidir.

A - Pressupostos:

4.1. O partido político recorrente dispõe de legitimidade: assim decorre do princípio que se retira do artigo 173º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril, e de ser um facto notório que tal partido interveio na campanha para o referendo.

4.2. O recurso foi tempestivamente interposto: de facto, o mapa com o resultado geral do referendo, elaborado pela Comissão Nacional de Eleições, foi publicado na I Série-A do *Diário da República* de 22 de Dezembro transacto, e o requerimento de recurso deu entrada, por telecópia, nessa Comissão no dia 23 imediato – conforme exigiam os nºs 1 e 2 do artigo 102º-B da Lei do Tribunal Constitucional.

É certo que do carimbo de registo de entrada do mesmo requerimento consta a data de 28 de Dezembro; simplesmente, notificado para explicar a discrepância assim verificada entre esse registo e o teor (incluindo a data dele constante) do requerimento, veio o recorrente exibir registo da telecópia através da qual o mesmo começou por ser remetido, por onde se comprova a sua apresentação, por essa via, no mencionado dia 23: ora, isto é quanto basta para assegurar a sua tempestividade, atento o princípio do nº 3 do artigo 150º do Cód. Proc. Civil e o disposto no artigo 4º do Decreto-Lei nº 28/92, de 27 de Fevereiro.

4.3. O acto em causa da Comissão Nacional de Eleições é recorrível contenciosamente.

É certo que o mapa dos resultados do referendo, elaborado pela Comissão Nacional de Eleições, não é “constitutivo” ou “definitório” de qualquer situação jurídica, pois que há-de ser apenas “declarativo” daqueles resultados, tal como apurados pela Assembleia de Apuramento Geral, e isso, em ordem à respectiva publicação oficial no *Diário da República*. Configura-se assim, em rigor, como um “acto de execução”, relativamente ao acto de apuramento, praticado por aquela assembleia, que é, esse sim, o acto que estabelece e define os resultados do referendo (em suma, o acto definitivo, na terminologia tradicional). Ora – como se sabe – os puros actos administrativos de execução não são, em princípio, susceptíveis de impugnação contenciosa.

Simplesmente – e como a doutrina adverte – “quando, porém, um acto administrativo de execução contrarie ou exceda o conteúdo do acto definitivo, então perde o carácter de execução na medida em que seja inovador (isto é, na medida da contradição ou do excesso), e passa a ser considerado definitivo nessa parte” [MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed. (revista e actualizada por FREITAS DO AMARAL), Tomo I, p. 447]. E, logo, contenciosamente impugnável (cfr. A. e ob. cit., 8ª ed., Tomo II, p. 1222) (neste sentido, expressamente, o artigo 151, n.º3, do Código de Procedimento Administrativo).

Daí que, vindo o mapa de resultados do referendo, elaborado pela Comissão Nacional de Eleições, impugnado justamente com fundamento na sua desconformidade com o acto (o acto de apuramento da Assembleia de Apuramento Geral) que lhe cumpria simplesmente executar, não possa deixar de ser admitido e conhecido, justamente nessa medida, o recurso contencioso dele interposto.

Passando ao conhecimento do objecto do recurso

B) - Quanto ao mérito:

5.1 A propósito da recorribilidade contenciosa do acto em apreço, já acabou de adiantar-se que o mapa dos resultados de um referendo nacional, elaborado pela Comissão Nacional de Eleições, há-de traduzir exactamente o correspon-

dente apuramento, tal como estabelecido pela assembleia de apuramento geral: não pode conter, nem mais, nem menos, do que foi apurado (e logo publicado por edital) por essa assembleia, e por esta transmitido àquela Comissão. É isso o que insofismavelmente decorre do disposto nos artigos 163º, 167º e 169º da já citada Lei nº 15-A/98.

É certo que o artigo 170º dessa Lei indica os elementos que devem constar do mapa oficial dos resultados a publicar pela Comissão Nacional de Eleições. Mas, em boa verdade, esses dados não são senão os correspondentes àqueles que são indicados no artigo 155º da mesma Lei, aplicáveis ao apuramento geral por força do artigo 168º e que à Assembleia Geral de Apuramento cabe apurar.

Ora, a interpretação que a esse respeito a Assembleia de Apuramento Geral fizer, há-de ser observada pela Comissão Nacional de Eleições.

Assim, se o mapa em causa ficar aquém ou for além do apuramento feito pela assembleia, ou, por qualquer outro modo, o “desfigurar”, incorrerá ele (ou a deliberação da Comissão Nacional de Eleições que o aprovou) em ilegalidade, na modalidade do vício de “violação de lei”.

E isso – importa sublinhá-lo desde já – independentemente da própria legalidade do apuramento feito pela correspondente assembleia, e das deliberações que esta última haja tomado, a respeito e em ordem ao mesmo apuramento. É que das operações de apuramento cabe recurso contencioso (desde que objecto de prévia reclamação ou protesto), nos termos dos artigos 172º e seguintes ainda da Lei nº 15-A/98 – pelo que, não tendo sido ele interposto, as deliberações da assembleia e o apuramento por esta feito adquirem a força de “caso resolvido”, que não pode já ser questionado.

Quer isto dizer que, não tendo sido contenciosamente impugnado, na altura própria, o resultado do apuramento geral do referendo de 8 de Novembro do ano findo, estabelecido pela respectiva assembleia, não pode este Tribunal, neste momento, reapreciá-lo, e há-de aceitá-lo, sem mais; e que, vindo impugnada, no presente recurso, a desconformidade do mapa elaborado pela Comissão Nacional de Eleições com o resultado desse apuramento, é tão-só isso (a ocorrência dessa alegada desconformidade) que este Tribunal tem de averiguar, para, sendo o caso, decretar a ilegalidade do mesmo mapa, com as inerentes consequências.

5.2 Pois bem: compulsada a acta da assembleia de apuramento geral dos resultados do referendo de 8 de Novembro passado, verifica-se que, em ordem a tal apuramento, a mesma assembleia começou por deliberar, *inter alia*, o seguinte: – que os votos integralmente em branco não constariam separadamente de qualquer dos mapas – ou seja, não se procederia ao seu apuramento em separado – sendo antes esses votos simplesmente adicionados aos votos em branco de cada uma das perguntas do referendo; – e que, relativamente às respostas de “sim” e de “não”, dadas a cada uma das mesmas perguntas, se apurariam a respectivas percentagens, tanto relativamente ao número de votantes, como relativamente ao número de votos validamente expressos. Por outro lado, compulsando ainda a referida acta, mais se verifica que a assembleia estabeleceu os resultados finais do referendo justamente em conformidade com estas deliberações, e na mesma conformidade elaborou os mapas àquela anexos, demonstrativos (e sintetizadores) do seu apuramento.

Entretanto, examinando, por sua vez, o mapa impugnado, feito publicar no *Diário da República* pela Comissão Nacional de Eleições, pode ver-se, em primeiro lugar,

que o mesmo vem acompanhado da seguinte “Nota: O presente mapa não inclui a indicação dos números e percentagens de respostas em branco relativamente a cada pergunta, como prescreve a alínea e) do artigo 170º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril, porquanto tais dados não foram disponibilizados pela assembleia de apuramento geral, que os englobou nos votos em branco a que se refere a alínea c) do mesmo diploma.”

Decerto que não pode negar-se à Comissão Nacional de Eleições a faculdade de juntar aos mapas de resultados eleitorais ou de referendos, que lhe cumpre elaborar e fazer publicar, “notas”, como a transcrita, destinadas a justificar a ausência da inclusão, nos mesmos mapas, de dados que, *prima facie*, eles deveriam conter, mas não foram remetidos pelo órgão competente para o seu apuramento.

Só que, no caso em apreço, e pelo que toca à nota transcrita, não pode logo deixar de observar-se que nela – certamente por lapso – se reporta, afinal, um procedimento da Assembleia de Apuramento Geral exactamente contrário ao por esta adoptado, pelo que, em consequência, tal nota acaba mesmo por não estar em correspondência com o mapa a que vem aposta, e com os dados deste constantes. De facto, o que a assembleia de apuramento geral não determinou – em consonância com a primeira das suas deliberações acima referidas – foi o “número total de votos em branco” (relativamente às duas perguntas sujeitas a referendo) e a respectiva percentagem relativamente ao número total de votantes, número e percentagem esses que serão os contemplados na alínea c) do nº1 do artigo 170º da Lei nº 15-A/98; mas já precisamente determinou o número de votos em branco em relação a cada pergunta, e a respectiva percentagem relativamente ao número total de votantes, a que se refere a alínea e) do dito nº1 do preceito legal acabado de citar – nesses dois números (e nas consequentes percentagens) tendo, sim, englobado, de cada vez, o número de votos totalmente em branco. Por isso, é este último número – que poderá reportar-se à alínea c) do nº 1 do artigo 170º – e não o previsto na alínea e) desse número que, diversamente do que se afirma na nota em apreço, teria de faltar, e falta, no mapa publicado pela Comissão Nacional de Eleições.

Não será este, porém, o mais visível e principal ponto de discrepância entre o apuramento geral do referendo de 8 de Novembro passado, tal como feito pela respectiva assembleia e consta da acta desta, e o mapa impugnado.

Com efeito, e examinando este mapa, vê-se, em segundo lugar, que do mesmo não constam, em relação a qualquer das perguntas que o mesmo abrangia – tanto a pergunta de “alcance nacional”, como a pergunta de “alcance regional” – as percentagens de votos “sim” e de votos “não”, apuradas com relação ao número de votantes: no mapa apenas figuram as percentagens desses votos relativamente ao número de votos validamente expressos. Ora – como atrás se deixou referido – a assembleia de apuramento geral deliberou que havia que determinar também aquela primeira percentagem, e, na sequência dessa deliberação, incluiu-a no apuramento.

Não figurando essa percentagem no mapa elaborado pela Comissão Nacional de Eleições, eis quanto basta para concluir que esse mapa não está evidentemente em conformidade com o apuramento feito pelo órgão competente para este último – e que devia limitar-se a “traduzir” ou “executar” – pelo que incorre, também sem margem para qualquer dúvida, no vício de violação de lei.

C) - DECISÃO:

6. - Pelo exposto, o Tribunal Constitucional decide anular o acto da Comissão Nacional de Eleições expresso no Mapa Oficial nº 4/98, contendo o resultado do Referendo Nacional de 8 de Novembro de 1998, que foi publicado no *Diário da República*, I Série A, nº 294, de 22 de Dezembro de 1998, determinando que se proceda à elaboração do mapa em conformidade com os resultados apurados pela Assembleia de Apuramento Geral, constantes da respectiva acta, e à sua subsequente publicação.

Lisboa, 6 de Janeiro de 1999

Vítor Manuel Nunes de Almeida
José de Sousa e Brito
Paulo Mota Pinto
Alberto Tavares da Costa
Bravo Serra
Maria Fernanda Palma
Maria dos Prazeres Pizarro Beleza
Luís Nunes de Almeida
Artur Maurício
Messias Bento
Guilherme da Fonseca
José Manuel Cardoso da Costa



BIBLIOGRAFIA

- Bramão (Maria Paula) e Costa (Adalberto)** – “Código da publicidade” (anotado e comentado), Porto: Vida Económica, 2003.
- Canas (Vitalino)** – “Referendo Nacional – Introdução e Regime” – Lex, 1998
- Canotilho (José Joaquim Gomes)** – “Direito Constitucional” – Almedina, 1991
- Canotilho (José Joaquim Gomes)** – “Direito constitucional e teoria da constituição – 6ª ed. – Coimbra: Livraria Almedina, [D.L. 2002]
- Canotilho (José Joaquim Gomes)** – “A jurisprudência constitucional referendaria de 1998 – Acórdãos nº 288/98, nº 531/98 e nº 532/98 – in Revista de Legislação e de Jurisprudência, ano 131º, nºs 3894 a 3896, Coimbra, 1 de Janeiro – Fevereiro – Março de 1999
- Canotilho (José Joaquim Gomes) e Moreira (Vital)** – “Constituição da República Portuguesa anotada”, 3ª edição revista, Coimbra Editora, 1993
- Comissão Nacional de Eleições** – Glossário, www.cne.pt
- Guillaume-Hofnung (Michele)** – “Le Référendum”, Puf, 2ª edição, 1994
- Lacão (Jorge)** – “Constituição da República Portuguesa” – 4ª revisão – Setembro 1997” (anotada) – Texto Editora, 1997
- Magalhães (José)** – “Dicionário de Revisão Constitucional” – Editorial Notícias
- Mendes (Fátima Abrantes) e Miguéis (Jorge)** – “Lei Eleitoral da Assembleia da República” (actualizada, anotada e comentada) – 4ª reedição dos autores, 2005
- Mendes (Fátima Abrantes) e Miguéis (Jorge)** – “Lei Eleitoral do Presidente da República” (actualizada, anotada e comentada) – 3ª reedição dos autores, 2005
- Mendes (Fátima Abrantes) e Miguéis (Jorge)** – “Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais” (actualizada, anotada e comentada) – reedição dos autores, 2005
- Mendes (Fátima Abrantes) e Miguéis (Jorge)** – “Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira” (actualizada, anotada e comentada) – 3ª reedição dos autores, 2004
- Mendes (Fátima Abrantes) e Miguéis (Jorge)** – “Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores” (actualizada, anotada e comentada) – 3ª reedição dos autores, 2004
- Mendes (Fátima Abrantes) e Miguéis (Jorge)** – “Lei Orgânica do Regime do Referendo” (anotada e comentada) – edição dos autores, 1998
- Miguéis (Jorge)** – “Lei do Recenseamento Eleitoral (Lei nº 13/99, de 22 de Março)” (actualizada e anotada) – edição de autor, Lisboa, 2002
- Miranda (Jorge)** – “Ideias para uma revisão constitucional em 1996” – Edições Cosmos, 1996
- Miranda (Jorge)** – “O direito eleitoral na Constituição” – in “Estudos sobre a Constituição – 2º vol.” – Livraria Petrony
- Miranda (Jorge)** – “Estudos de Direito Eleitoral” – Lex-Edições Jurídicas, 1995

- Miranda (Jorge)** – “Ciência Política – Formas de Governo”, Editor Pedro Ferreira, Edições 1996
- Miranda (Jorge)** – “Parecer sobre a proposta de lei orgânica relativa ao regime de referendo previsto nos artºs 115º e 256º da Constituição (após 1997)”, *in Scientia Iuridica*, revista de direito comparado português e brasileiro, tomo XLVII, nºs 271/273 – Janeiro /Junho, 1998
- Miranda (Jorge)** – “Algumas notas sobre o referendo nacional” – palestra proferida por ocasião do 30º aniversário da CNE, Junho 2005
- Miranda (Jorge) e Medeiros (Rui)** – “Constituição Portuguesa Anotada”, Tomo II, Coimbra Editora, 2005
- Moncada (António Cabral)** – “Reflexões acerca do Referendo em Portugal”, *in Estado e Direito*, nº 17/18, 1996
- Otero (Paulo)** – “O acordo de revisão constitucional” – AAFDL, 1997
- Rodrigues (Luís Barbosa)** – “O referendo português a nível nacional” – Coimbra Editora, 1994
- Suorden (Fernando Paulo da Silva)** – “Legislação do Referendo” (anotada) – Almedina, 1997
- Urbano (Maria Benedita Malaquias Pires)** – “O Referendo – Perfil histórico-evolutivo do instituto, configuração jurídica do referendo em Portugal”, *in STVDIA IURIDICA* 30, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1998
- Urbano (Maria Benedita Malaquias Pires)** – “Os limites materiais à (ir) realização do referendo de âmbito nacional – anotação ao Acórdão do Tribunal Constitucional nº 704/04”, *in Jurisprudência Constitucional*, nº 4 (Out-Dez, 2004),
- “Código Eleitoral (projecto) – 1987”** – Separata do Boletim do Ministério da Justiça nº 364
- “Constituição da República Portuguesa” – 7ª revisão: 2005**, Almedina
- “Acórdãos do Tribunal Constitucional”** – 6º e 14º volumes (1985 e 1989), Imprensa Nacional-Casa da Moeda

ÍNDICE GERAL

LEGISLAÇÃO PRINCIPAL

Lei Orgânica do Regime do Referendo (Lei nº 15-A/98, 3 Abril)..... 7

Índice sistemático..... 197

LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR..... 207

Constituição da República Portuguesa (*excertos*)..... 209

Decreto-Lei nº 406/74, 29 Agosto – Direito de reunião 217

Decreto-Lei nº 85-D/75, 26 Fevereiro – Tratamento jornalístico
às diversas candidaturas 221

Decreto-Lei nº 95-C/76, 30 Janeiro – Organização do processo
eleitoral no estrangeiro (*excertos*) 227

Lei nº 71/78, 27 Dezembro – Lei da Comissão Nacional de Eleições 235

Código Penal (*excertos*)..... 241

Decreto-Lei nº 433/82, 27 Outubro – Regime Geral do Ilícito
de Mera Ordenação Social 245

Lei nº 28/82, 15 Novembro – Organização, funcionamento
e processo do Tribunal Constitucional (*excertos*) 269

Lei 97/88, 17 Agosto – Afixação e inscrição de mensagens
de publicidade e propaganda..... 275

Lei nº 13/99, 22 Março – Novo Regime Jurídico
do Recenseamento Eleitoral (*excertos*)..... 279

Lei nº 22/99, 21 Abril – Regula a criação de bolsas de agentes eleitorais
e a compensação dos membros das mesas das assembleias
ou secções de voto em actos eleitorais e referendários..... 285

Lei nº 26/99, 3 de Maio – Alarga a aplicação dos princípios reguladores
da propaganda e a obrigação da neutralidade das entidades públicas
à data da marcação das eleições ou do referendo..... 289

Lei nº 10/2000, 21 Junho – Regime jurídico da publicação ou difusão
de sondagens e inquéritos de opinião 290

Portaria 118/2001, 23 Fevereiro – Regulamento da Lei das Sondagens
- artº 3º da Lei 10/2000 304

Lei nº 19/2003, 20 Junho – Lei do Financiamento dos Partidos Políticos
e das Campanhas Eleitorais 307

JURISPRUDÊNCIA..... 323

Acórdãos do Tribunal Constitucional..... 325

Lei Orgânica do Regime do Referendo

• Acórdão 288/98 (despenalização da interrupção voluntária da gravidez) (<i>excertos</i>).....	327
• Acórdão 617/2006 (despenalização da interrupção voluntária da gravidez) (<i>excertos</i>).....	358
• Acórdão 532/98 (instituição em concreto das regiões administrativas)	406
• Acórdão 608/98 (inscrição de grupo de cidadãos eleitores)	424
• Acórdão 1/99 (mapa dos resultados do referendo).....	429
Bibliografia	435



