

Maria de Fátima Abrantes Mendes
Jorge Miguéis



**LEI ORGÂNICA
DO REGIME DO
REFERENDO**

ANOTADA E COMENTADA

1998

Maria de Fátima Abrantes Mendes
Jorge Miguéis

**LEI ORGÂNICA
DO REGIME DO
REFERENDO**

ANOTADA E COMENTADA

1998

FICHA TÉCNICA

Título:

*Lei Orgânica do Regime do Referendo
Anotada e comentada*

Compilação, anotações e comentários:

. Maria de Fátima Abrantes Mendes
. Jorge Miguéis

Composição, maquetagem e paginação:

Núcleo de Informática
da Comissão Nacional de Eleições

Capa:

Dacir

Foto:

Eleição da Assembleia Constituinte/1975
Aspecto geral da votação
foto Alberto Gouveia,
cedida pela Fototeca do Palácio Foz

Depósito legal:

.....

Impressão e acabamento:

SOARTES - Artes Gráficas, Lda
R. Prof. Reynaldo dos Santos, 29
2600 Vila Franca de Xira

Ano:

1998

Os autores das anotações e comentários agradecem muito reconhecidamente o apoio que, uma vez mais, a Comissão Nacional de Eleições lhes proporcionou.

Sem esse acto concreto de confiança e sem o permanente incentivo de muitos dos utilizadores de anteriores publicações da mesma índole, não teria sido possível concretizar mais esta modesta contribuição, desta vez dirigida a uma lei inovadora e conformadora de um instituto de participação política muito recente na democracia portuguesa.

Atento o objectivo primordial que vem norteando todos os nossos anteriores trabalhos - servirem de auxiliares aos executores e utentes mais directos dos processos eleitorais/referendários - a atenção dos comentários e anotações visou, quase exclusivamente, os aspectos processuais de natureza eleitoral, não tendo havido, por isso, um olhar profundo sobre os importantes títulos iniciais do âmbito e do objecto do referendo e a sua convocação, para os quais, além do mais, nos faltaria, decerto, o necessário “engenho e arte”.

*Maria de Fátima Abrantes Mendes
Jorge Miguéis*

LEI ORGÂNICA DO REGIME DO REFERENDO

LEI 15-A/98
3 Abril

(Revoga a Lei 45/91, 3 Agosto)

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 e 256º da CRP e ainda artºs 245º a 251º da presente lei.

II - A Constituição consagra três tipos de referendo: o de âmbito nacional (artº 115º), o de âmbito regional (artºs 232º nº 2 e 256º nº 1) e o de âmbito local (artº 240º).

O referendo de alcance nacional é, pois, um dos instrumentos de democracia semi-directa previstos na Constituição Portuguesa de 1976.

No entanto, a ausência de tradição referendária no constitucionalismo português, aliada à memória da sua utilização perversa ao tempo da ditadura e ainda as marcantes divergências políticas que opunham as forças democráticas do pós 25 de Abril quanto a esta temática, levaram a que só 13 anos após a aprovação do texto originário da CRP, por altura da 2ª Revisão Constitucional operada em 1989, ficasse consagrado o referendo de âmbito nacional, embora com relevantes restrições no tocante à matéria, iniciativa e estrutura e que só dois anos

mais tarde - 1991 - fosse definitivamente regulamentado, em lei ordinária (Lei nº 45/91, de 3 de Agosto).

Conforme se retira da parte inicial do Acórdão do TC 288/98, publicado no DR I Série A, de 18 de Abril "...a doutrina portuguesa entendia de forma pacífica que o referendo consagrado entre nós - no âmbito do então artigo 118º da Constituição - se regia, basicamente, por três princípios:

«a) O referendo nunca é obrigatório, mas sempre facultativo, ou seja, o recurso ao referendo implica 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 de 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 de 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.»”

III - A 4ª Revisão da Constituição, consubstanciada na Lei Constitucional nº 1/97, de 20 de Setembro, veio introduzir algumas alterações à versão anterior da CRP, nomeadamente, alargando o campo da iniciativa e da matéria, alterações que se vieram a reflectir na aprovação de uma nova lei orgânica - Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril - , que revogou a anterior Lei nº 45/91.

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 - Neste artigo delimita-se claramente a natureza do referendo nacional que será sempre um referendo legislativo e não obrigatório.

III - 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” (ver nota VIII ao artigo 118º, in Constituição da República Portuguesa anotada, 3ª edição revista de 1993 - Coimbra Editora, de Gomes Canotilho e Vital Moreira). Por outro lado a injunção “nacional” afastará questões de interesse meramente local ou regional.

Refira-se, ainda, que para além da relevância do interesse nacional se torna necessário, cumulativamente, que se trate de questão que deva ser decidida pela Assembleia da República ou pelo Governo através da aprovação de convenção internacional ou de acto legislativo.

É de prever que, a breve trecho, surja uma nova lei reguladora do referendo de âmbito local (actualmente a Consulta Directa Local encontra-se regulamentada na Lei nº 49/90, de 24 de Agosto) e que a conjunção dos dois diplomas possa dar corpo a um “Código do Referendo”, intenção aliás manifestada pelo então Ministro da Presidência, António Vitorino quando apresentou no plenário da AR a proposta de lei do Governo que deu origem a este diploma.

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. artºs 115º nºs 4 e 5 da CRP.

II - Este preceito consigna os **limites materiais do referendo**, reproduzindo *ipsis verbis* o texto constitucional. Se se comparar com a versão anterior verifica-se ter havido um tímido alargamento das matérias que podem ser objecto de referendo, abrindo-se caminho à possibilidade de referendo às bases do sistema de ensino e às questões europeias.

III - 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) foi decidida desfavoravelmente pelo Tribunal Constitucional (Ver Acórdão 531/98, pág. 323).

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

Segundo a doutrina expendida 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, pág. 275).

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.**

O preceituado neste artigo 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 - A exigência constitucional e legal de “cada consulta/uma matéria” vem corporizar o princípio da homogeneidade e unidade da matéria. Resta saber se esta norma tem um alcance 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.

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, transpondo os grandes princípios consagrados no texto constitucional: “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; “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” e o “princípio da objectividade”, o que implica a proibição de juízos de valor implícitos aos quesitos ou sugestões sobre o sentido das respostas” (v. nota X ao artº 118º, in Constituição da República Portuguesa anotada, 3ª edição revista de 1993 - Coimbra Editora, de Gomes Canotilho e Vital Moreira)

Ainda sobre esta matéria devem compulsar-se os Acórdãos do TC 288/98 (ver pág. 275) que refere não caber ao Tribunal Constitucional averiguar se a pergunta se encontra formulada da melhor maneira, mas tão só certificar-se que ela satisfaz adequadamente as exigências constitucionais e legais e também o Acórdão do TC 531/98, (pág. 323) que analisa e conclui que as perguntas propostas na Resolução da AR nº 36-A/98 (projecto de referendo sobre a participação de Portugal na Constituição da União Europeia) não respeitam os requisitos de objectividade, clareza e precisão.

III - 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 aprovada iniciativa, praticado acto de convocação ou realizado o 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 - Cfr. artº 115º nº 7 da CRP.

II - A multiplicidade de órgãos electivos em Portugal (AR, PR, PE, AL, ALR) limita bastante o espaço disponível para a realização de referendos, nomeadamente em determinados anos, em função da diferenciação da duração dos mandatos respectivos que faz com que haja actos eleitorais separados por períodos de tempo pouco dilatados.

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 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 I), 167º nº 1 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 - De destacar a abertura operada na 4ª Revisão Constitucional ao permitir que o referendo venha a resultar da iniciativa de cidadãos (v. artº 16º). É esta, a nosso ver, a novidade mais substancial e politicamente de maior significado na evolução do texto constitucional, “democratizando” o referendo. Institui-se, por assim dizer, uma espécie de petição popular de referendo, embora com uma importante limitação, qual seja a necessidade de intervenção 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 133º 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.

Cfr. artº 101º do Regimento da AR.

Uma vez que o Regimento da Assembleia da República ainda não dispõe de regras próprias para aplicar ao procedimento referendário, ter-se-á que recorrer, por analogia, às disposições gerais nele contidas sobre a discussão e votação de quaisquer outras propostas apresentadas à AR.

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 e) e 166º nºs 5 e 6 da CRP e artº 14º da presente lei.

II - V. Resoluções da AR nºs 16/98, 36-A/98 e 36-B/98, publicadas, respectivamente, no DR I Série A de 31 de Março e 30 de Junho de 1998, respectivamente acerca das propostas de referendo sobre a interrupção voluntária da gravidez, questão europeia e 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. artº 167º nºs 4, 5 e 6 da CRP.

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, n.o 2, por cidadãos aí referidos.

I - V. artº 10º e suas notas. De notar que o PS propunha no seu projecto de revisão constitucional o poder de iniciativa popular junto do PR.

II - Coube ao legislador ordinário fixar os termos e os prazos de apreciação e tramitação da “petição” de referendo dirigida pelos cidadãos à AR.

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 de subscritores em 75.000.

Tal número, aparentemente elevado, afigura-se justificado se se tiver em conta que terá de estar em causa uma “questão de relevante interesse nacional” que deva ser decidida pela AR ou pelo Governo através da aprovação de convenção internacional ou de acto legislativo (artº 115º nº 3 da CRP).

Não podia, por outro lado, o legislador permitir que minorias politicamente activas e organizadas inundassem o Parlamento de propostas de referendo que colocassem os órgãos de soberania com poder legislativo em sistemática situação de bloqueio das suas iniciativas ou tarefas legislativas, nomeadamente, em matérias que muitas vezes exigem celeridade na decisão ou ratificação.

Note-se, contudo, que o número fixado (75.000) deve fazer reflectir o legislador quanto ao total desenquadramento com a realidade - e a “injustiça” que lhe está subjacente - da lei em vigor de criação, funcionamento e extinção dos partidos políticos (Lei nº 595/74, de 07.11. - v. pág. 181) que exige apenas 5.000 assinaturas de cidadãos eleitores para a constituição de um partido (artº 5º nº 3). Tal “injustiça” é já hoje patente não só no caso vertente, como no da constituição de grupos de cidadãos eleitores concorrentes à eleição das assembleias de freguesia (v. artº 5º nº 2 do DL nº 701-A/76, de 29.09.) onde o nº de subscritores em determinadas freguesias se pode cifrar em mais de 2.500 e, já agora, na situação consagrada nesta lei do referendo quanto ao número de subscritores de grupo de cidadãos interveniente na campanha (v. artº 41º nº 5) que é de 5.000, exactamente o mesmo número que é exigido para legalizar um partido político.

Projectando-se no horizonte (v. artº 239º nº 4 da CRP) a possibilidade de participação de grupos de cidadãos nas eleições dos órgãos municipais (Câmara e Assembleia Municipal) e, eventualmente, regionais, a questão do equilíbrio necessário na matéria vai decerto colocar problemas de muito difícil resolução.

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.

16

I - No momento da concepção deste trabalho está em apreciação na AR um projecto de alteração ao seu Regimento que visa colmatar a lacuna em matéria de regulação das questões relacionadas com o referendo de iniciativa popular.

II - O nº 4 visa impedir, por um lado, a proliferação de referendos, por outro responsabiliza efectivamente quem teve a iniciativa e, a nosso ver, pretende obstar a uma forma indirecta de plebiscito, que era o que sucederia se não houvesse “em cima da mesa” um texto legislativo sobre o qual os eleitores claramente se pronunciassem.

III - Ver notas II e III ao artº 41º.

Artigo 18º

Publicação

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

Artigo 19º

Representação

1 - A iniciativa deve mencionar, na parte inicial, a identificação dos mandatários 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 II e III 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.

V. nota I ao artº 17º.

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.

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.

O nº 2 consagra uma disjunção positiva com as iniciativas parlamentares (artº 15º) e governativas (artº 25º).

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.

Artigo 24º **Conteúdo da resolução**

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

Poderia concluir-se, no silêncio da lei, que as iniciativas popular e parlamentar não carecem de definição do universo eleitoral da consulta. Aliás, a definição final compete em última análise ao Tribunal Constitucional (artº 26º).

Não nos afigura, todavia, que assim seja face ao disposto no artigo 28º nº 1 que parece pressupor que o TC se pronuncia sobre proposta concreta nessa matéria e não a define ele próprio.

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 - 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.

O encurtamento do prazo foi usado pelo PR no primeiro referendo realizado em Portugal sobre a interrupção voluntária da gravidez, 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 - V. notas ao artº 24º.

II - Do nº 2 fica a dúvida sobre se poderá retirar a conclusão de que também relativamente às iniciativas populares a AR poderá expurgar inconstitucionalidades ou ilegalidades, nomeadamente nos casos previstos no nº 4 do artigo 17º.

É que também o nº 4 deste preceito não se nos afigura que esclareça essa dúvida, muito embora se possa mais facilmente propender para a conclusão da “morte” da iniciativa.

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.

V. artº 11º e 105º da Lei nº 28/82 (organização, funcionamento e processo do TC), na redacção dada pela Lei nº 13-A/98, de 26 de Fevereiro (v. pág. 215) que remetem para as leis orgânicas dos diversos tipos de referendo a regulamentação da matéria contida nesta secção.

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.

A exiguidade dos prazos, consagrada neste artigo, bem como no anterior e nos seguintes, justifica-se pela necessidade de celeridade processual e tem em conta a simplicidade da maioria dos procedimentos e a delimitação apertada do tipo de apreciação a fazer pelo TC.

Afigura-se-nos, também, que tal exiguidade terá, em boa medida, sido fruto da conjuntura em que esta lei foi discutida, aprovada e publicada, quando no horizonte se perfilavam três hipóteses de referendos nacionais, todos com carácter de urgência e objecto de aceso debate político e social.

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. notas aos artºs 29º, 30º e 32º.

Recorde-se que entre a publicação desta lei e a realização da votação do primeiro referendo decorreram menos de três meses, sendo que só o processo referendário *strictu sensu* (entre a marcação da data e a votação) tem a duração mínima de 60 dias.

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.

Logo na primeira experiência referendária o PR usou desta prerrogativa (v. nota ao artº 27º).

Note-se, a este propósito, e na sequência de anteriores comentários, que não foram só necessidades conjunturais de “timing” processual que aconselharam a consagração de prazos apertados.

Em boa verdade é de prever que muitos actos referendários se realizem em clima de forte agitação política e social ou de verdadeira urgência de resposta, situações em que processos longos poderiam potenciar ambientes sociais e políticos indesejáveis ou inviabilizariam a tomada tempestiva de posição sobre matérias de relevante interesse nacional e até internacional.

Artigo 33º

Publicidade da decisão

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

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.

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.

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 60º e o 90º dia a contar da publicação do decreto.

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 - Ver, sobre os referendos nacionais já convocados os Decretos nºs 14-A/98, de 28 de Abril (referendo sobre a 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.

II - 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. artº 21º e 22º. p.ex.).

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.

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.

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. artº 115º n.ºs 1 e 12º da CRP.

II - Apesar de não o referir expressamente, deduz-se da conjugação do presente artigo com o seguinte, que o direito de participação se reporta a cidadãos portugueses recenseados no território nacional (continente e regiões autónomas) e no estrangeiro, caso a matéria sobre que recaia o referendo lhes diga também respeito.

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 n.º 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 obterem direito de voto os cidadãos em causa têm de residir habitualmente no território português e estarem inscritos no recenseamento eleitoral.

III - Na previsão do nº 1 ficam excluídos do direito de voto no referendo os eleitores inscritos no recenseamento em Macau, por o mesmo não estar inserido no território nacional.

Na verdade, desde as alterações constitucionais operadas em 1989, Macau deixou de figurar no artº 5º da CRP, que tem por epígrafe “Território”, passando a estar incluído no capítulo de disposições finais e transitórias (artº 292º), atento o facto de estar oficialmente estabelecido o período de transição e de transferência da administração do território de Macau para a República Popular da China.

Todavia num referendo em que sejam chamados a pronunciar-se os eleitores residentes no círculo eleitoral de Fora da Europa, naturalmente que os eleitores residentes em Macau nele participarão.

IV - Relativamente aos portugueses residentes no estrangeiro, a lei remete para o estatuído no n.º 2 do art.º 121.º 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”

Refira-se que esta matéria ainda não está regulamentada, o que inviabiliza, para já, a extensão do direito de voto a esses cidadãos, exceptuando os recenseados até 31 de Dezembro de 1996 que, por força do art.º 297.º da CRP, têm esse direito já acautelado.

Cfr. ainda art.º 253.º da presente lei.

V - Ainda sobre a participação dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, atente-se na posição do Tribunal Constitucional que, no Acórdão n.º 288/98, publicado em Suplemento ao Diário da República I Série A, n.º 91/98 de 18 de Abril, ao proceder à fiscalização preventiva da constitucionalidade e legalidade da proposta de referendo sobre a despenalização da interrupção voluntária da gravidez 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.*

Artigo 38.º

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. art.º 15.º n.º 3 da CRP

II - Por enquanto, 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 - Note-se que esta condição já estava ressalvada em relação aos cidadãos brasileiros detentores do estatuto especial de igualdade de direitos políticos obtido ao abrigo da Convenção sobre igualdade de direitos e deveres entre brasileiros e portugueses, assinada em Brasília em 7 de Setembro de 1971, 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.

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 tomar posição, 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).

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 preferam 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 15º dia subsequente ao da convocação 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 - 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, perfilhou 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:

«I - 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.

II - 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».

II - Os partidos políticos que pretendam coligar-se especificamente para um determinado referendo têm que observar as condições impostas no artº 12º do DL nº 595/74, de 7 de Novembro (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).

Relativo a este assunto ver também nota II ao artº 61.

III - Segundo entendimento da CNE os partidos políticos ou coligações têm que informar aquando da entrega da respectiva declaração quais as entidades ou grupos a quem cedem a utilização de meios específicos para a campanha, sem necessidade de entrarem em especificações de lugares, percentagens ou tempo (cfr. acta de 05.05.98).

IV - Na mesma acta pode ler-se, ainda, que a CNE deliberou que as declarações entregues pelos partidos ou coligações legalmente constituídos tinham que ser subscritas pelos seus legais representantes, nos termos estatutários.

V - 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 (ver artºs 31º e 32º da Lei nº 45/91, de 3 de Agosto).

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 15º dia posterior à convocação 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 - Ver as anotações feitas aos artºs 17º e 19º.

II - São necessários à constituição e inscrição junto da CNE de grupos de cidadãos eleitores que pretendam intervir na campanha para o 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 pretensão de participar no esclarecimento das questões submetidas a referendo;

- 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).

A entrega de todos estes documentos deve ser feita até ao 15º dia posterior à convocação do referendo, isto é, até ao 15º dia a partir da publicação e concomitante disposição ao público do *Diário da República* onde se insere o decreto do PR que convoca o referendo.

III - O controlo da regularidade deste processo 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 estabeleceu 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 superior a 5.000 assinaturas válidas, considerar-se-ia o grupo legalmente constituído. (cfr. acta nº 65/VII, de 19 de Maio de 1998)

IV - A lei não obriga à indicação, por parte dos grupos de cidadãos eleitores, de denominação, sigla ou símbolo, tendo estes total liberdade para a fazer ou não.

No entanto, a utilização indevida destes elementos constitui infracção prevista e punida nos termos do artº 195º.

V - 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 uma comissão, nomeada pelo Governo, presidida pelo prof. Jorge Miranda e integrada, entre outros, pelo prof. Marcelo Rebelo de Sousa e pelo juiz do Tribunal Constitucional 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, nos termos 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 113º nº 3 alínea b) da CRP.

II - Este princípio consiste na proibição da concessão de privilégios e na prática de atitudes discriminatórias relativamente aos diversos intervenientes.

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 entidade 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.

III - 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...).

IV - 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).

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.

V - 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 Alta Autoridade para a Comunicação Social (V. artºs 3º e 4º da Lei nº 43/98, de 6 de Agosto).

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 113º nº 3 alínea c) da CRP.

II - 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.

III - O princípio da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas é um corolário do princípio constitucional de igualdade de oportunidades e de tratamento (artº 113º nº 3 alínea b) da CRP)

Note-se que estes princípios não são exclusivo de um processo eleitoral ou referendário, antes regem toda a administração. O Código de Procedimento Administrativo (CPA) determina expressamente que a Administração Pública deve reger-se pelo princípio da igualdade (artº 5º nº 1) e pelo da imparcialidade (artº 6º), em cumprimento, aliás, de comando constitucional (artº 266º nº 2).

IV - Segundo entendimento da CNE, perfilhado desde 1980, esse princípio **aplica-se desde o início do processo eleitoral e não só no período da campanha.** No mesmo sentido, aliás, se pronunciam, V. Moreira e G. Canotilho (v. nota X ao artº 116º da CRP, hoje artº 113º, inserida na publicação “Constituição da República Portuguesa anotada, 3ª edição revista de 1993 - Coimbra Editora).

Não obstante este entendimento da CNE - que se julga de indiscutível correcção, atentos os princípios e objectivos subjacentes ao processo - ele não tem sido acompanhado pela Procuradoria-Geral da República que fazendo uma leitura estritamente sistemática dos diplomas eleitorais, vem interpretando que o prin-

cípio se aplica apenas durante os curtos dias de campanha (v., por todos o despacho de 9.12.93 do Senhor Procurador-Geral da República sobre processo relativo a queixa contra o então Primeiro-Ministro, Aníbal Cavaco Silva)

Julga-se, contudo, que esse entendimento poderá evoluir se se considerar que neste diploma a norma delimitadora do período da campanha, ao contrário do que sucede na restante legislação eleitoral, aparece a fechar o capítulo e não a abri-lo, parecendo indiciar uma evolução do pensamento do legislador.

Refira-se, a talhe de foice, que o recente projecto do Governo de alteração da lei eleitoral da AR acolhe integralmente o entendimento que a CNE, há longos anos, vem fazendo (proposta de lei nº 169/VII - DAR II Série A nº 41, de 2.04.98 - artº 42º) - “Os princípios gerais enunciados no presente capítulo são aplicáveis desde a publicação do decreto que marque a data da eleição”).

V - Proferidas em processos eleitorais, mas com inteiro cabimento para actos referendários, a CNE, tem tomado várias deliberações sobre a matéria, onde se acentua (cfr. acta de 9.11.80) «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 fazendo, quer o elogio de forças políticas, quer atacando as forças políticas da oposição» ou que «o princípio da neutralidade não impede os órgãos da administração pública, ou as sociedades anónimas de capitais públicos, de aprovarem, em período eleitoral, medidas de administração com efeitos populares. Tais medidas, porventura contestáveis do ponto de vista político, não são objecto de incriminação legal, que, caso acontecesse, levaria a que, iniciado o período eleitoral, os poderes públicos ficassem coarctados de tomar qualquer medida ou projecto político bem aceite pela opinião pública» (cfr. acta de 13.10.96).

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 Dezembro de 1993.

VI - 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».

VII - Há, pois, que distinguir entre o direito de informação do governo e o aproveitamento, pelo governo, dos órgãos de comunicação social.

Nesse sentido, a CNE já tem imposto limites à divulgação de notas oficiosas e à cobertura noticiosa de actos do governo depois do começo da campanha eleitoral.

Pretende-se com tais medidas evitar que se extraiam benefícios do exercício da acção governativa.

VIII - 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” de antena aos intervenientes está dependente de uma declaração de vontade por parte daquelas entidades. (cfr. artºs 55º e 59º).

III - O facto de os partidos 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 coarctar o exercício constitucional das liberdades públicas, nomeadamente os 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 113º nº 3 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 referendo, 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 - Nesse período, a inexistência de regras que assegurem uma igualdade de oportunidades a todos os intervenientes, nomeadamente o seu «tratamento» pelos órgãos de comunicação social, no posicionamento das entidades públicas e na actuação dos cidadãos investidos de poder público, tem levado a CNE a pugnar 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 pelos autores em artigo similar da lei eleitoral para a AR, 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).

V - 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).

VI - 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 candidaturas (Ver artº 5 nº 1 als. b) e d) da Lei 71/78, de 27 de Dezembro, pág. 208 e 252º da presente lei).

VII - Na véspera do acto eleitoral, e no próprio dia da eleição, 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, em detrimento ou vantagem de outro».

VIII - 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. (v. pág. 177)

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 ordens 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 - 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.

V - Conjugar com o prescrito nos artºs 50º e 65º nº 1.

VI - 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 - 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 - Parece caber às entidades policiais a competência para fiscalizar o cumprimento dos limites impostos à propagação sonora, nomeadamente quanto aos níveis de ruído, conforme decorre do DL nº 251/87, de 24 de Junho.

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 pág. 244), 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 CM a competência para ordenarem e promoverem a remoção dos meios e mensagens de propaganda política afixados ou inscritos em violação do disposto no diploma (cfr. artºs 3º a 7º).

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.

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 para o referendo** visa promover as várias posições que podem estar em causa na resposta a dar às questões submetidas ao eleitorado. (ver notas II e V ao artº 39º).

IV - 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..."

V - 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).

VI - 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 emanadas 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 (a não ser assim considerado poder-se-ia cair na situação insólita de ficar proibida a propaganda eleitoral num concelho ou localidade, só porque a CM ou a JF não tinham colocado à disposição das forças políticas espaços para afixação de material de campanha).

Para além dos locais expressamente proibidos nos termos do artº 51º nº 2 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. «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».

9. «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».

10. «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».

11. «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 l do nº 1 do artº 9º do Decreto Legislativo Regional nº 15/93/M, de 4 de Setembro)».

12. «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».

VII - 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).

VIII - 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 nº 2) 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).

IX - O uso de autocolantes ou de outros elementos que indiquem 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.

X - Para além das acções de propaganda atrás referidas, (comícios e reuniões públicas, cartazes...) tem sido ultimamente 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.

XI - 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)

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...».

...Aponta-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. (ver a este propósito a nota I ao artº 40º)

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 partidos 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 artºs 161º, alínea j) e 197º nº 1, alínea e) da CRP).

VIII - Entende-se por publicidade indirecta a que visa favorecer um determinado bem, serviço ou pessoas 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 artigos 9º e 11º do Código de Publicidade (aprovado pelo DL 330/90, de 23 de Outubro).

IX - Quanto à propagação 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 propagação 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)".

Acrescentou, ainda, que 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, ser essa uma situação a analisar caso a caso. (cfr. actas de 30.06.87 e 10.10.97)

X - 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).

XI - É proibida a feitura de propagação, por via telefónica, quando realizada através de firmas de prestação de serviços para esse fim (acta de 30.01.98).

XII - "Os serviços de mailing são uma prestação de serviços realizada pelos CTT e por outras entidades privadas de natureza comercial".

Nesse sentido, foi parecer da CNE que a propaganda eleitoral distribuída através de serviços de mailing cabe na letra e na ratio da proibição legal, pelo que não é permitida (cfr. acta de 04.12.97).

XIII - 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).

XIV - Ver artº 227º (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 - Sobre os conceitos-chave do tratamento jornalístico ver o Decreto-Lei nº 85-D/75, de 26 de Fevereiro (pág. 189).

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.

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 - Não parece aceitável que as inserções de propaganda deste tipo possam ser feitas sem quaisquer tipos de regras. Não é admissível que um partido ou força política *faça propaganda diária num jornal diário de grande expansão só porque as despesas são asseguradas pelo Estado.*

Além dos limites de espaço deve haver limites de inserções em cada campanha, sob pena de o Estado poder gastar milhares de contos em propaganda repetitiva dos partidos e grupos de cidadãos.

A CNE deveria estabelecer regras nesta matéria que, dentro do espírito da lei, disciplinassem e tornassem acessível este tipo de meio sem que isso redunde num autêntico “massacre” em tudo contrastante com o acesso parcimonioso aos outros meios.

IV - Apesar das publicações escritas serem consideradas um meio de publicidade comercial, a gratuitidade 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 - Também parece não se aplicar às publicações doutrinárias o disposto no artº 53º.

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. Ver nota II ao artº 44º e nota I ao artº 55º.

II - 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)

III - 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 representativas das actividades económicas, bem como outras organizações sociais de âmbito nacional, **deverá ser suspenso** no serviço público de televisão (Continente e Regiões Autónomas), um mês antes da data fixada para o início do período de campanha (Ver artº 50º da Lei nº 31-A/98, de 14 de Julho - Lei da televisão - e 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), à excepção do

serviço público de radiodifusão que continuará a emitir os referidos tempos de antena se as forças políticas e organizações assim o requererem.

Este foi, pelo menos, o parecer da CNE (acta de 5.05.98) fundamentado no facto da lei que regula o exercício da actividade de radiodifusão não prever a suspensão do direito de antena no período que antecede a campanha para o referendo, ficando assim vedado, juridicamente, aplicar, por analogia ou por interpretação extensiva, a norma de carácter excepcional que manda suspender o tempo de antena anual durante os períodos eleitorais da AR, PR, PE, AL e Assembleias Legislativas Regionais. (Ver artº 18º da Lei nº 87/88, de 30 de Junho). Urge, pois, uniformizar este regime, já que a situação agora exposta é susceptível de gerar desigualdades entre os intervenientes. Se os partidos políticos, por exemplo, requererem a utilização de tempos de antena institucionais durante o processo referendário poderão criar uma situação de visível desigualdade perante os intervenientes que o não sejam.

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 pudessem 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 - 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.

IV - 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.

V - As condições técnicas de exercício do direito de antena devem ser fixadas pela CNE tendo sido usual nos últimos actos eleitorais, a RTP e a RDP 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, 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).

VI - Em deliberação tomada a 17.06.98, a CNE concluiu que a não indicação do período de transmissão da alínea d) do presente artigo para as estações privadas de radiodifusão de âmbito regional constituía um caso omissio, que deve ser preenchido conforme o disposto na alínea c), 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.

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

VII - Quando apenas são chamados a pronunciar-se, através de referendo, os cidadãos eleitores recenseados no território nacional (ver notas ao artº 37º), pode parecer um pouco descabida a obrigatoriedade de transmissão de tempo de antena através dos emissores internacionais da RTP e 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.

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

Ver as anotações ao artº 55º.

Artigo 60º

Obrigaçào 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.

II - 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

Crítério 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).

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).

Parece poder concluir-se da leitura integral do preceito que se nenhum partido extra-parlamentar, coligação constituída para efeitos de participar no esclarecimento do referendo ou grupo de cidadãos se apresentar à campanha, 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 I 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 destriça dos períodos horários em que os mesmos terão lugar, procedendo a 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.

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, parecendo exceptuar-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

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 insurreição 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 foi 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 - Ver nota II ao artº 61º.

II - A cedência de edifícios escolares para efeitos de campanha é sempre regulada por despacho conjunto dos Ministérios da Administração Interna e da Educação, 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 138, de 18.06.98).

III - 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 aquele órgão, ao longo dos vários actos eleitorais, alargado tal competência à utilização, para fins de campanha eleitoral, de edifícios públicos.

IV - 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 interpuserem das decisões do governador civil ou no caso das regiões autónomas, do Ministro 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 nº 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 artº 67º.

VII - Com referência ao ilícito, cfr. artº 235º.

Artigo 67º

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 artº 235º (ilícito).

Artigo 68º **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/Ministro 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, IV, VI e 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.

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”, recentemente substituída pela Lei nº 56/98, de 18 de Agosto, 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 o justifique, antes se confinando a remeter para as regras atinentes ao financiamento das campanhas para a AR.

II - Cfr. artº 15º e seguintes da Lei nº 72/93, que se aplicam às contas de campanha atinentes ao referendo nacional de 28 de Junho de 1998 e ver também o artº 15º e seguintes da Lei nº 56/98, em vigor a partir de 18 de Agosto, normas essas aplicáveis aos referendos convocados em data posterior (pág. 259).

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 na Lei nº 56/98 de regras próprias para as contas de campanha relativas ao referendo, teria sido menos má a remissão para a eleição da Presidência da República, 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 uma subvenção estatal para a realização das campanhas.

V - V. artºs 15º a 18º da Lei nº 56/98 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 35 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. artº 19º nº 1 alínea b) da Lei nº 56/98).

III - Sobre o momento a partir do qual as despesas da campanha devem ser incluídas nas contas a apresentar à CNE, tem sido opinião dominante neste órgão de que as despesas a apresentar «deviam restringir-se às efectuadas **para e em função** da campanha...» (cfr. acta de 06.04.94)

Nesse sentido a prestação de contas parece ser extensível aos partidos e grupos que venham a abandonar a intervenção no processo referendário.

IV - Segundo o disposto no artº 18º da Lei nº 56/98, “as despesas da campanha eleitoral são discriminadas por categorias, com a junção de documento certificativo em relação a cada acto de despesa de valor superior a cinco salários mínimos mensais nacionais”.

Assim, por exemplo e atendendo a que o salário mínimo fixado para o ano de 1998 se cifra em 58.900\$00, ficam isentas de junção de documento certificativo as despesas efectuadas até ao montante de 294.500\$00.

V - 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.

Nos termos do artºs 39º nº 2, 41º nº 5 e 19º, é a comissão executiva, designada pelos mandatários de cada um dos grupos que se tenha registado na CNE com vista à participação no referendo, a entidade directamente responsável pelas elaboração e apresentação das contas de campanha.

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 - 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 cometer à CNE apenas a função de averiguar a conformidade das receitas e despesas compulsando para o efeito tão só os documentos que lhe apresentam, fica esta entidade remetida a um papel meramente simbólico sem qualquer poder de controle ou de fiscalização sobre a veracidade da origem ou destino daquelas.

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 56/98 é a remessa, pela CNE, das contas com irregularidades não devidamente regularizadas ao Tribunal de Contas, a fim deste emitir parecer.

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. É que a crescente dificuldade em preencher as mais de 12.500 mesas eleitorais (são necessários mais de 60.000 eleitores), apesar da obrigatoriedade do desempenho de funções de membro de mesa, bem como a aparente fixação do nível da abstenção acima dos 25% aconselhava esse aumento. A alteração implicará também equivalente modificação ao nível da estruturação dos cadernos de recenseamento (até agora com sensivelmente 800 eleitores - artº 25º nº2 da Lei nº 69/78), tal como, aliás, o projecto de CE consagra (artº 83º nº2) alteração que, contudo, aguarda melhor oportunidade. Até lá, compete às CR organizarem os cadernos eleitorais tendo em conta a nova realidade.

Artigo 77º
Determinação das assembleias de voto

1 - Até ao 35º 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.

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.

A afectação de edifícios escolares é sempre regulada por despacho conjunto dos Ministérios da Educação e Administração Interna nele se indicando as autoridades escolares a quem o governador civil deve dirigir a solicitação e os termos e limites da utilização (cfr. p.ex. DR, II Série, nº 138 de 18.06.98).

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 30º dia anterior ao do referendo.

2 - Até ao 28º 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 - O STAPE tem 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.

II - Parece haver alguma dificuldade na articulação dos prazos deste artigo com os do artº 77º, 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.

Todavia a sobreposição de prazos é de apenas 1 ou 2 dias, o que na prática se revela irrelevante.

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.

V. nota ao artigo 76º.

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 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 eleitorais devem levar em linha de conta as operações prescritas na lei do recenseamento relativas ao seu período de **inalterabilidade** (artº 33º da Lei nº 69/78) que se inicia no 30º dia anterior ao da eleição, dia em que neles é lavrado um termo de encerramento. Essas operações estão descritas no artº 31º n.ºs 2 a 5 e visam conferir segurança e assegurar a intocabilidade dos cadernos nas vésperas das eleições. V. nota I ao artº 110º.

Refira-se, contudo, que no primeiro processo referendário, realizado em 28 de Junho de 1998, o período de inalterabilidade se restringiu aos 30 dias antes da

votação, não se tendo observado as operações preparatórias que se iniciam no 60º dia anterior à votação. Tal facto deveu-se a que esse processo surgiu na imediata sequência de uma actualização extraordinária do recenseamento que visou constituir uma base de dados do recenseamento abrangendo as inscrições feitas até 1997, inclusive, e que se processou entre Janeiro e Maio de 1998.

III - Sobre os cadernos a utilizar nos actos eleitorais e de referendo deve ainda referir-se o artº 66º da lei do recenseamento (“as eleições que se realizem durante o período em que decorram as operações de recenseamento ou a sua actualização efectuem-se com base no recenseamento anterior”) e, em concordância com ele, o Acórdão do TC nº 163/87 (DR, II Série, 19.6.87) que sobre um caso concreto - eleições da AR em 19 de Julho de 1987 - estabeleceu doutrina no sentido de que uma actualização anual do recenseamento só se considera juridicamente consumada quando se encerra o processo atinente à exposição pública dos cadernos. Isto significa que, na prática, nas eleições ou referendo que se realizem entre os meses de Maio e Agosto são utilizados os cadernos eleitorais relativos à actualização do recenseamento do ano anterior. Portanto, os eleitores inscritos em Maio, pela primeira vez, não estão em condições de votar nas eleições que se realizem nesse mês e nos três meses seguintes.

Ver, no mesmo sentido, o Acórdão do TC nº 236788 (DR, II Série de 27.12.88).

IV - Este artigo vem 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 nas várias leis eleitorais em que tal compete às Câmaras Municipais (v. p.ex. artº 51º e 52º da lei eleitoral da AR - Lei nº 14/79).

O futuro dirá quanto à justeza desta alteração, que se afigura inteiramente razoável ao traduzir uma maior proximidade entre quem recebe e quem entrega o material eleitoral. Ponto é que sejam garantidas condições de segurança à volta desse material.

V - 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.

Sobre as mesas eleitorais 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.

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 - A crescente dificuldade no recrutamento de elementos para integrarem as mesas eleitorais, deve, no futuro, fazer reequacionar esta problemática acentuando o carácter cívico deste tipo de participação no acto eleitoral, através de uma maior responsabilização dos partidos políticos - principais interessados no processo e de onde saem, na sua maior parte, os membros de mesa - e também, mediante o agravamento da multa referida no artº 210º. Nesse sentido se consagrou a definição clara de um número muito limitado de situações em que é admissível a substituição.

Nalguns países (Espanha, França, Bélgica, etc.) optou-se pela remuneração dos membros de mesa, solução sem dúvida interessante mas que, além de iludir o carácter participativo e cívico que deve revestir este tipo de função, se revelaria extremamente oneroso, pois mesmo uma quantia relativamente baixa (5.000\$00 por elemento) faria mais do que duplicar os custos globais que um processo eleitoral acarreta para o orçamento do Estado.

Parece-nos de encarar, para além da solução “remuneração”, o escalamento para estas funções de autarcas de órgãos não executivos e funcionários públicos (autárquicos e outros) ou também a constituição em cada concelho - por concurso público - de um corpo de “agentes eleitorais” que assegurassem as falhas dos partidos políticos e que poderiam estender as suas funções a outros domínios eleitorais (recenseamento, por exemplo).

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.

Os membros de mesa devem estar inscritos no recenseamento eleitoral da freguesia onde exercem funções, não sendo contudo necessário que pertençam à secção de voto para que são nomeados.

O projecto de CE (artº 173º nº 2) vai um pouco mais além do que o nº 2 deste artigo exigindo que o presidente e o secretário da mesa possuam escolaridade obrigatória.

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.

À semelhança do que já sucedia com o artº 76º da Lei nº 45/91, esta lei orgânica introduz uma nova regra 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 clara 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 constrangidos 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 CNE tem entendido que o “delegado 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).

II - A actuação supletiva do presidente da Câmara (nº 3) deve, naturalmente, pautar-se por critérios de equidade e equilíbrio político.

III - 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 legal, para o Presidente da Câmara 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 delegado 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.

76

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 artº 86º nº2 (sorteio de entre nomes propostos) ou do artº 80º 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 na parte final do nº 2, do artº 86º.

II - **O exercício de funções de membro de uma mesa é obrigatório e não remunerado.** Trata-se de um dever jurídico que decorre do dever de colaboração com a administração eleitoral consagrado no nº4 do art. 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).

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 - Surpreendentemente este artigo omite o disposto nas leis eleitorais em artigos homólogos. Com efeito, todos eles têm um segmento que refere: “sem prejuízo de todos os seus direitos e regalias, incluindo o direito à retribuição” (v. artº 48º nº 5 da Lei Eleitoral da AR).

Afigura-se, contudo, implícito que a extensão deste direito é necessariamente essa, sob pena do seu total esvaziamento.

II - É o carácter obrigatório do exercício de funções de membro de mesa (v. nota ao artº 84º) que justifica o disposto neste artigo. Se assim não fosse haveria uma penalização injusta a cidadãos chamados a exercer um dever que lhes é imposto por lei.

Precise-se, contudo, que de acordo com o entendimento da CNE este direito apenas é reconhecido aos trabalhadores em efectividade de serviço, abrangendo além da retribuição quaisquer outros subsídios a que o trabalhador tenha normalmente direito.

Para tal fim os membros da mesa devem oferecer como prova o alvará de nomeação e certidão do exercício efectivo de funções.

III - Dúvidas poderão colocar-se, apenas, quanto ao subsídio de almoço que, por definição, exige a presença efectiva do trabalhador no serviço. Atentas, porém, as razões atrás expostas os órgãos da administração eleitoral têm geralmente defendido que também esse subsídio deve ser incluído no âmbito daquilo que a lei define como “direitos e regalias”.

IV - 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.

Há neste artigo uma clara omissão. Referimo-nos àquilo que se dispõe, por exemplo, no artº 48º nº3 da Lei nº 14/79 (lei eleitoral da AR) que dispõe 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 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...”.

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.

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).

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).

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 II 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.

Esta lei optou, ao contrário das leis eleitorais, 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 aparente 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.

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.

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.

IV - 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 quadros, 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.

A eventual possibilidade de realização de referendos simultâneos deveria ter determinado que os boletins de voto pudessem ser em cores diferentes, consoante as matérias sujeitas a referendo. É essa a forma ideal para o melhor esclarecimento dos eleitores.

A redacção do artigo tal como está pode levar à conclusão de que não são possíveis referendos simultâneos. Afigura-se contudo que este não é o lugar sistemático para o afirmar.

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/ Ministros 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.

Os boletins de voto seguem directamente da IN/CM para os GC/MR não passando pelo STAPE, que todavia se encarrega 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 - O nº 1 deste artigo parece apontar para um procedimento diverso do que se refere no artº 81º nºs 2 e 3, que incumbem às CM de entregarem às JF o material eleitoral e estas de o entregarem às mesas das assembleias de voto.

Perante esta aparente contradição afigura-se de dever prevalecer a metodologia apontada no artº 81º, face ao valor sistemático da norma.

II - Esta lei fixa em 10% o excesso de boletins de voto relativamente ao número de eleitores inscritos. As leis eleitorais ainda consagram um excesso de 20% que desde há muito se afigura exagerado, face à fixação do nível de abstenção acima de 20% e à habituação e experiência que os eleitores entretanto adquiriram e que faz com que cada vez com menor frequência deteriore ou inutilizem os boletins que lhes são entregues.

III - 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.

É de admitir que a devolução prevista neste artigo seja feita no próprio dia da votação, caso seja implementado algum esquema centralizado de recolha do material eleitoral.

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 e 118º.

II - Este preceito aplica-se também ao território de Macau, sob administração portuguesa, onde o exercício do direito de voto se processa em moldes idênticos aos do território nacional, muito embora integre o círculo de fora da Europa onde todos os restantes eleitores votam por correspondência (v. DL nº 95-C/76, de 30 Janeiro, pág. 194).

III - No dia da eleição é **proibido o exercício da caça** nos termos do artº 34º nº5 do DL nº 274-A/88, de 3 de Agosto.

IV - 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 grandes 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 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 P.R. (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 nº83/81 do Conselho da Revolução. Idêntica situação ocorreu com o artº 68º nºs 2 e 3 da lei eleitoral das autarquias locais (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 (hoje artºs 48º, 49º, 50º, 122º e 150º).

Sobre o assunto v. a nota VII ao artº 49º da CRP in “Constituição da República Portuguesa - anotada - 1993” - 3ª edição - revista, de Vital Moreira e Gomes Canotilho.

II - V. artºs 204º a 209º.

Artigo 108º

Unicidade

O eleitor só vota uma vez.

I - Quem votar mais do que uma vez será punido com prisão de 2 a 8 anos (artº 339º n.º 1 alínea a) do Código Penal - revisão de 1995 - pág. 212).

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.

Sabendo o seu número de inscrição, constante do respectivo cartão, o eleitor facilmente encontrará a correspondente assembleia eleitoral por consulta desses editais.

II - Havendo algumas regiões do país onde os locais de voto são distantes da residência de muitos eleitores, 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 àqueles 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 55 dias antes da eleição onde se relacionam os nomes dos eleitores eliminados entre actualizações do RE. Porque são humanos e compreensíveis os erros das CR, na efectivação de eliminações e na passagem a limpo dos cadernos eleitorais aquando das reformulações quinquenais, é fundamental que os eleitores, atempadamente, tomem uma atitude activa e periódica de controle da sua inscrição (v. arts. 31º n.ºs 3 a 5 e 34º a 36º da Lei nº 69/78). Essa atitude mais se justifica após a actualização extraordinária das inscrições que visou a constituição da base de dados central do RE.

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 n.ºs 328/79, de 14 de Janeiro e 83781 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 nº2 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).

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). Refira-se, todavia, que os eleitores recenseados no território de Macau, embora integrados no círculo eleitoral de fora da Europa, votam de forma semelhante aos do território nacional, i.e. pessoalmente.

III - V. notas ao artº 127º (voto dos deficientes) onde se consagra um outro tipo de exceção 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.

Os artºs. 128º, 129º e 130º regulam o exercício do direito de voto 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”, auto-colantes ou quaisquer outros elementos que possam indiciar a sua opção de voto.

II - 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 em cujas sedes funcionam as CR possuem ficheiros ordenados alfabeticamente através dos quais é extremamente fácil encontrar os nºs de inscrição dos eleitores.

III - 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.

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 e 118º.

Ainda antes das operações referidas neste artigo – e aproveitando a antecedência com que devem apresentar-se nas assembleias eleitorais (ver nota 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.

II - Os membros das 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.

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 obvia 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, á 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 mandatários, 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 impedir-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 tem sido entendimento dos órgãos da administração eleitoral que ele deve, em princípio, ser reservado aos membros de mesa, delegados das listas (bem como candidatos e mandatários).

A não ser assim tornar-se-ia impossível obter o clima de responsabilidade e sossego necessários às complexas tarefas que o apuramento envolve.

III - 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.

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 – ao contrário do que sucede noutras votações (p.ex. AR – artº 90º nº 2 da Lei nº14/79) – só se desistindo do objectivo de participação de todos os eleitores se houver uma segunda impossibilidade.

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. 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 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, dispendo-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.

Deve ser concedida prioridade na votação aos eleitores deficientes, muito idosos e grávidas que se desloquem às assembleias eleitorais.

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 exhibir ou entregar o cartão de eleitor embora tal seja aconselhável para simplificar o trabalho da mesa.

V. artº 114º 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.

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). De notar, contudo, que na prática muitas mesas autorizam os eleitores a introduzir o voto na urna ou são ultrapassadas pela atitude activa dos eleitores.

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.

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 - 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 impe-

ditos 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 “forças de segurança interna” (v. p.ex. artº 79º A, nº 16) 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.

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 - A necessidade de uniformização, nesta matéria, dos vários diplomas eleitorais (PR, AR e AL) - efectuada através das Leis nºs 9, 10 e 11/95 - 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 deslo-

cado - 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.

Com efeito, deixando de lado a eleição do PR e do referendo - onde o círculo eleitoral é único, e único o modelo de boletim de voto - no caso da eleição da AR, onde existe um número limitado de círculos eleitorais, era relativamente fácil dotar todas as CM com boletins de voto dos vários círculos. Tal já não é praticável no caso das eleições autárquicas (4241 círculos de freguesia + 305 círculos municipais x 2 eleições).

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 dias 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 até há pouco, 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.

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 - 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 dos 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, ao fim de três actos de votação (AR/95; PR/96 e RN/98), 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 contraprotostos

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 contraprotostos relativos às ope-

rações 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 contraprotostos e deve rubricá-los e apensá-los à acta.

3 - As reclamações, os protestos e os contraprotostos 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 contra-protestos 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.

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 JF na véspera do acto eleitoral ou o presidente da secção de voto respectiva podiam providenciar a retirada de tais cartazes naquela área”.

II - Sendo evidentemente vedada a exibição pelos eleitores e membros de mesa de quaisquer elementos - emblemas, autocolantes, etc. - que indiquem 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 entendido 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”.

III - 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”.

IV - 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 deparassem, 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 eleitorais é sempre lavrada referência na acta das operações eleitorais 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 deslocam 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.**

Este artigo parece algo excessivo na defesa do segredo de voto, nomeadamente na alínea b) quando se refere “à distância de 500 metros”.

De resto, parece hoje pacífica a intervenção dos órgãos de comunicação social que têm, de forma exemplar, feito o seu trabalho de reportagem com total respeito pelo segredo de voto e tranquilidade dos locais de voto.

O mesmo já não se poderá afirmar no que respeita aos agentes dos órgãos de comunicação social encarregados de fazer sondagem à boca das urnas, que amiúde têm perturbado a tranquilidade dos eleitores e dos próprios elementos das mesas.

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.

A proibição referida nesta artigo tem em vista que os elementos informativos recolhidos não influenciem eleitores que ainda não tenham exercido o seu direito de sufrágio.

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 - 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 cerca de 12.500 assembleias eleitorais sendo difícil assegurar que em todas exista uma eficaz fiscalização através da presença de delegados das diversas candidaturas 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.

II - 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.

III - A razão de ser da afixação do edital é, no fundo, a mesma que foi referida na nota I ao artº 137º.

IV - 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 para as assembleias de apuramento e recurso contencioso para o TC (artºs 172º e segos.), feitos no prazo de 1 dia a contar 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.

II - Ver artºs 214º, 215º e 216º.

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.

O conceito de voto válido aqui acolhido - excluindo os votos totalmente em branco e, também, os votos nulos - segue a orientação constitucional acolhida desde 1982, vertida no artº 126º nº1, a propósito das eleições presidenciais.

Artigo 141º Voto em branco

Considera-se voto em branco o correspondente a boletim de voto que não contenha qualquer sinal.

Ver nota I 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, assinale 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 3 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”).

- “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 15.4.86);

- “... 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 15.4.86);

- “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 16.4.86);

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.

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 contra-protestos 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. artºs 163º 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.

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 nota ao artigo 249º.

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 - 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 logo 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. DR, I Série B, nº 150 de 02.07.98, publicado aquando do primeiro referendo).

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/Ministro da República. Apurados os resultados da freguesia são os mesmo comunicados, imediatamente, ao GC/MR 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 nova norma se revela necessária a publicação do despacho normativo acima referido. Nomeadamente para indicação e vinculação das entidades que, para além do STAPE, intervêm no escrutínio provisório (p.ex. Telepac, Portugal Telecom, DGSJ do Ministério da Justiça, GNR e PSP).

Artigo 146º

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.

Os documentos relativos às reclamações e protestos vão apensos aos boletins respectivos e à acta, sendo nela expressamente mencionados.

Artigo 147º

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 148º

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 contraprotostos 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 contraprotostos 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.

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.

Afigura-se que a intervenção das forças de segurança (PSP, GNR), em articulação com o juiz presidente da A.A. Intermédia e as Câmaras Municipais poderia conferir maior segurança a esta operação ao mesmo tempo que aliviaria a carga excessiva sobre as mesas.

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;
- o juiz de direito da comarca - recebe os boletins de voto com votos válidos e votos em branco;
- 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.

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 (p.ex. artº 153º e 161º nº 1) que o local de funcionamento da assembleia de apuramento intermédio é a sede de um tribunal, normalmente o tribunal onde exerce funções o juiz presidente se se situar na sede do distrito/região autónoma.

II - 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/MR ou, nas eleições locais, nas CM.

III - Os distritos abrangidos pela eventual decisão de desdobraimento das AAI são: Lisboa, Porto, Setúbal, Braga e Aveiro (nº 2).

A comunicação (nº 3) ao Tribunal da Relação destina-se a que este nomeie o presidente da assembleia (v. artº 151º nº 1 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.

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 largas 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...

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.

V. notas ao artº 90º.

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. 150º) o apuramento do referendo é feito com base distrital o que em termos do referendo obrigatório da regionalização (artºs 245º a 251º) coloca algumas dificuldades. Com efeito, a lei de criação das regiões administrativas (Lei nº 19/98, de 28.04 - artºs 2º a 9º) propõe uma divisão das regiões que faz com que cinco distritos - Aveiro, Guarda, Leiria, Setúbal e Viseu - tenham municípios em mais do que uma das regiões propostas.

Tal circunstância determinará que nos distritos em causa o apuramento tenha de ser efectuado na base municipal agregando, quando muito, os resultados dos municípios consoante as regiões propostas, de modo a que a Assembleia de Apuramento Geral que funciona no Tribunal Constitucional possa, com facilidade, publicar os resultados globais em função das regiões propostas no que concerne 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.

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.

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.

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 na contagem 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".

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 135º e 143º. Veja-se também o Acórdão do TC nº 321/85 (DR II Série de 16.4.86) cujo respectivo 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”.

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 - No nº 3 deste artigo fica a dúvida relativa a saber se os representantes dos partidos e grupos de cidadãos são os mesmos que vêm referidos, p.ex., no artº 62º nº 3, ou se haverá 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 - Relativamente ao nº 3 veja-se o 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 nº2 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.

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 exmplares 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 - Sobre o conceito de votos validamente expressos veja-se o disposto nos artºs 140º, 141º e 142º.

II - 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.

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 225º nº 2 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 neste 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 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 24.4.90) 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.

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 influenciaram 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 nºs 322/85 e 332/85, DR II Série de 16 e 18.4.86, in “Acórdãos do TC - 6º volume - (1985)”).

II - Ver artº 171º.

CAPITULO VII

Despesas públicas respeitantes ao referendo

Artigo 177º

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, confecção 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.,etc..

Artigo 178º

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 179º

Trabalho extraordinário

Os trabalhos relativos à efectivação do referendo que devam ser executados 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, participa 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 P.R. (DL nº 319-A/79) tem o seguinte teor, na parte que aqui nos 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 A. (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 artº62, 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.

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 apuramento intermédio ou geral, bem como quaisquer reclamações ou recursos previstos na lei;

e) As certidões relativas ao apuramento.

CAPÍTULO VIII

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 referendo;

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;

*

I - Neste capítulo reservado ao ilícito, o presente diploma apresenta uma importante inovação relativamente às leis eleitorais, já que distingue 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 atingem a gravidade que justifique uma cobertura penal (ver artºs 224º a 239º).

II - A acção penal respeitante aos processos eleitorais ou referendários 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 relativo a eleições ou a referendo, tem o poder-dever de o denunciar junto da entidade competente.

f) Ser a infracção cometida por representante ou delegado de partido político ou grupo de cidadãos.

V. artº 223º.

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 do RE (Lei nº 69/78, de 3 de Novembro) 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.

Entendemos, ao contrário, que este normativo se encontra 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 constitucionais 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 192º

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 193º

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 194º

Violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade

Quem, no exercício das suas funções, infringir os deveres de neutralidade ou imparcialidade, constantes do artigo 45º, é punido com pena de prisão até dois anos ou pena de multa até 240 dias.

V. artº 45º e 192º. Cfr. ainda artºs 113º nº 3 alíneas b) e c), 115º nº 9 e 266º nº 2 da CRP.

Artigo 195º

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 IV ao artº 41º.

Artigo 196º

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 *daquela 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 nºs 2 e 3 e ainda artºs 104º e 115º.

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 203º **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. artºs 126º e 127º.

Artigo 204º **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. artº 107º nº 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 205º **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. artº 340º CP.

Artigo 206º **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 constringer 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.

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).

De notar, ainda, que não se estabelece limite mínimo no tocante à pena de prisão.

Artigo 207º **Coacção de eleitor**

Quem, por meio de violência, ameaça de violência ou de grave mal, constringer 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 amea-

çar 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. artº 126º nº 5.

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 contraprotestos**

O presidente de mesa de assembleia de voto ou de apuramento que ilegitimamente se recusar a receber reclamação, protesto ou contraprotesto 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 vozearia, 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. artº 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 222º

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. artº 89º nº 2 alínea b) e 127º.

Artigo 223º

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 224º

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 Decreto-Lei nºs 356/89 de 17 de Outubro e 244/95 de 14 de Setembro, na pág. 219.

III - A referência feita no nº 1 às empresas de sondagens só pode ser entendida como uma remissão tácita para a proibição constante do artº 8º da lei que regula a publicação e difusão de sondagens e inquéritos de opinião (v. Lei nº 31/91, de 20 de Julho, pág. 253), pondo cobro, pelo menos no que toca aos processos referendários, à polémica questão sobre a competência da CNE para aplicação de coimas nesse domínio.

DIVISÃO II *

Contra-ordenações relativas à campanha

Artigo 225º

Reuniões, comícios ou desfiles ilegais

Quem promover reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em contravenção do disposto na presente lei é punido com coima de 100.000\$ a 500.000\$.

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\$.

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\$.

I - V. artº 53º.

II - Ao invés de utilizar a expressão *“Aquele que infringir”* tal como determinam as 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,

* Há que acrescentar às normas incluídas na presente divisão os artigos 233º a 239º, os quais, por manifesto lapso do legislador, se encontram inseridos no elenco das contra-ordenações relativas ao sufrágio e ao apuramento.

isto é, aos anunciantes, mas sim, às entidades que intervêm na actividade publicitária, pretendendo-se responsabilizar os titulares dos suportes publicitários utilizados ou os respectivos concessionários.

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\$.

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.

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\$.

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\$.

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\$.

V. artº 91º nº 1. 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\$.

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\$.

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\$.

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\$, no caso de estação de rádio;**
- b) 1 000 000\$ a 5 000 000\$, no caso de estação de televisão.**

I - V. artº 57º nº 1.

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

Por outro lado, e no que respeita ao artº 58º, 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\$.

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\$.

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\$.

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\$.

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\$.

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 desta lei.

II - Pretende-se com esta norma, que reproduz o comando constitucional geral, assegurar um “quorum” mínimo de participação democrática que o legislador constitucional entendeu exigível por se tratar, em referendo, de “questões de relevante interesse nacional” (artº 115º nº 3 da CRP), que não poderiam ser decididas por minorias eleitoralmente activas.

É todavia, no limite, uma norma que comporta razoáveis riscos uma vez que é tecnicamente impossível erigir um sistema de recenseamento eleitoral absolutamente fidedigno. Isto é, 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.

III - Tal é o caso português que foi, todavia, fortemente minimizado com a operação de actualização extraordinária das inscrições no RE efectuada já em 1998 por iniciativa governamental, unanimemente aprovada pela AR, nas vésperas da realização do primeiro referendo nacional (28 de Junho de 1998), que conduziu à rápida constituição de uma base de dados central que produziu a eliminação de mais de 400.000 inscrições relativas a óbitos não abatidos, duplas inscrições e outras inscrições indevidas (Lei nº 130-A/97, de 31.12).

Aguarda-se, para breve, a solidificação e institucionalização final desta base de dados, com a publicação de uma nova lei do RE que consagre um novo sistema e uma nova filosofia de gestão do recenseamento, que mantendo a descentralização da promoção das inscrições consagre um sistema centralizado de controlo da unicidade das mesmas e de comunicação de eliminações nos cadernos de recenseamento.

IV - Refira-se que na maioria dos países europeus ou não existe norma semelhante a esta ou o “quorum” de participação é substancialmente inferior, relevando aqui um inusitado zelo do legislador constitucional português.

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.

Com esta norma pretende o legislador que uma decisão democraticamente assumida pelo eleitorado não caia em “saco roto” por inércia dos órgãos de soberania com capacidade de produção legislativa.

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 prove um acordo internacional ou a promulgação de acto legislativo por discordância com o sentido apurado em referendo com eficácia vinculativa.

Também esta norma, à semelhança da anterior, consagra a prevalência da vontade democrática do eleitorado sobre a vontade dos órgãos de soberania com poder de ratificação, assinatura ou veto.

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.

I - Esta norma é o reverso das contidas nos dois artigos anteriores, dando uma vez mais ênfase à vontade expressa pelos eleitores.

II - 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.

Visa-se com esta regra evitar a sucessão de referendos sobre a mesma matéria, situação que poderia causar, por um lado, o descrédito político dos proponentes e, por outro, a recorrência de debates que poderiam, nomeadamente, causar a perturbação do trabalho parlamentar ou governativo.

TITULO V

Regras especiais sobre o referendo relativo à instituição em concreto das regiões administrativas

Artigo 245.

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.

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 - A **lei quadro das regiões administrativas** é a Lei nº 56/91, de 13 de Agosto (DR I Série A nº 185) e a **lei de criação das regiões administrativas** é a Lei nº 19/98, de 28 de Abril (DR I Série A nº 98). Em consonância com este último diploma legal as regiões administrativas no continente são as seguintes:

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;

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 Ca-

naveses, 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, 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).

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, 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).

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).

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. artº 256º nº 3 da CRP e a Resolução da Assembleia da República nº 36-B/98 (DR I Série A nº 148, de 30 de Junho), que contem a proposta de referendo sobre a instituição em concreto das regiões administrativas.

Esta resolução além de formular as propostas das duas perguntas a submeter aos eleitores, propõe também o universo eleitoral que se deve pronunciar, dele excluindo 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 veja-se a nota II ao artigo seguinte. Compulsar ainda as notas ao artigo 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 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 121.º, 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.”

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 (embora residentes no território nacional), como é o caso dos cidadãos residentes nas regiões autónomas.”

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 - O disposto no nº 2 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.

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.

II - Apesar da insuficiente redacção do artigo 141º (**voto em branco**), afigura-se que o respectivo teor impõe que a **resposta afirmativa ou negativa**, correctamente expressa, **a apenas uma das perguntas não torna o voto em branco na sua totalidade.**

A lei, ao definir voto em branco como o do “boletim de voto que não contenha qualquer sinal”, impele à conclusão de que o sinal identificador de resposta correctamente expressa a uma das perguntas não pode ser ignorado.

A essa mesma conclusão parece igualmente conduzir o disposto no artigo 140º (**votos válidos**) do mesmo diploma quando, expressamente, considera válidos “os votos em que o eleitor haja assinalado correctamente as respostas **a uma ou mais** das perguntas formuladas”.

No mesmo sentido sufraga o disposto nas alíneas g) e h) do artigo 148º nº 2 (acta das operações de votação e apuramento), na alínea e) do artigo 155º (con-

teúdo do apuramento intermédio) e alínea e) do nº 1 do artigo 170º (mapa dos resultados do referendo) dos quais claramente resulta a possibilidade de abstenção a apenas uma das perguntas.

Note-se que no primeiro dos artigos referidos se faz a distinção clara entre “**votos totalmente em branco**” (alínea h)) e “**respostas em branco a cada pergunta**” (alínea g)).

Refira-se, ainda, que a norma do artigo 140º (votos válidos) não existe nas várias leis eleitorais, sendo exclusiva da lei do referendo, pois só neste instituto se coloca a questão da multiplicidade do voto num mesmo boletim.

Registe-se, finalmente, que a interpretação aqui veiculada é a única que permite a livre expressão de uma “abstenção de facto” a uma das perguntas que são colocadas, não inutilizando a vontade expressa relativamente à outra. Há como que uma espécie de **compensação** pela impossibilidade de abstenção a só uma das perguntas que o boletim de voto único implica.

III - 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**.

Nesta situação é também válida, “a contrario sensu”, a argumentação, referida no ponto II relativa ao disposto nos artigos 148º, 155º e 170º, que apontam também no sentido da “unicidade” da nulidade por não haver consagração, em alíneas próprias, de preceitos semelhantes aos existentes para os votos em branco.

A natureza própria do voto nulo, bem como a desnecessidade da compensação idêntica à referida no final do ponto anterior, justifica, a nosso ver, a opção do legislador.

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.

I - Ver artigos 2º a 9º da Lei nº 19/98, de 28 de Abril (lei de criação das regiões administrativas) nos quais se definem os municípios que integram cada uma das 8 regiões propostas.

Essa identificação de municípios é extremamente importante uma vez que embora a maioria dos distritos se integre numa única região, existem cinco - Aveiro, Guarda, Leiria, Setúbal e Viseu - que integram municípios pertencentes a mais do que uma das regiões propostas (v. nota ao artº 155º sobre o apuramento intermédio, de base distrital).

II - Ver nota I ao artigo 247º quanto ao universo eleitoral do referendo.

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 e 240º deste diploma.

II - Muito embora se tenha gerado alguma controvérsia quanto ao “quorum” mínimo de participação para estas consultas terem efeito vinculativo afigura-se nos pacífica a não existência de discrepância entre o texto constitucional e o texto legal quanto à definição do universo necessário à vinculatividade do referendo, uma vez que a Lei Fundamental, no nº 3 do artigo 256º determina que “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 115º**”.

Ora, no artigo 115º, onde se definem as regras gerais a que devem obedecer os referendos, o nº 11 impõe como condição para o seu efeito vinculativo que o número de votantes seja superior a metade dos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral, justamente o princípio que é consagrado no nº 2 do artigo 251º da lei do referendo.

Opinião diversa é a do deputado Jorge Lacão (publicada em recente edição anotada da CRP) que assenta o seu raciocínio na muito subtil distinção entre “referendo” e “consulta directa”.

Não se afigura, contudo, que haja razões substantivas para que o referendo (como é legalmente classificado) sobre as regiões tenha regime diverso dos restantes, que exigem, para serem vinculativos, uma espécie de “quorum” de participação democrática, uma votação significativa, essencial para que se assegure eficazmente o princípio da representatividade da democracia directa.

Aliás, exigindo-se tal nível de afluência em referendo não obrigatório, por maioria de razão se julga necessária essa afluência em referendo obrigatório, como é o caso.

Parece, por isso, que a lei do referendo se limitou a clarificar e tornar expresso o que flui do texto constitucional, sendo de excluir interpretações predominantemente baseadas no argumento literal.

Igualmente se julga resultar claro, pelas razões atrás aduzidas e atento o texto legal (nº 2 do artº 251º), que o “quorum” de votação exigido o é para as duas perguntas.

Parece, com efeito, destituído de sentido que, assegurado o exigente “quorum” nacional, o legislador relaxasse a sua exigência quando se trata de objectivar a importante reforma que se pretende sufragar.

III - O nº 3 deste artigo pode produzir alguns efeitos perversos como sejam a existência de “quorum” de participação ao nível nacional e a sua não concretização ao nível de uma ou mais regiões propostas, o que pode conduzir a uma regionalização “parcial” (!).

Aparentemente com igual dose de probabilidade pode também suceder a não existência de “quorum” de participação ao nível nacional e a sua existência numa ou mais das regiões propostas.

A tudo isto acresce a possibilidade de as regiões autónomas dos Açores e da Madeira (que votam apenas na pergunta de âmbito nacional) comprometerem o alcance do “quorum” nacional de participação.

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), pág. 208.

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.

No momento não está ainda definido o universo eleitoral do PR, questão aliás de extrema delicadeza e cujo debate se antevê tão aliciante quanto difícil no que concerne a conclusões face à extrema fluidez e subjectividade do conceito de “existência de laços de efectiva ligação à comunidade nacional” (artº 121º nº 3 da CRP) a que acresce a profunda abertura e permissividade da lei da nacionalidade (Lei nº 37/81, de 3.10) e a existência de um elevadíssimo número de cidadãos binacionais em inúmeras comunidades de portugueses no estrangeiro.

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

	Pág
Artº 1º - Âmbito da presente lei	7
Artº 2º - Objecto do referendo	8
Artº 3º - Matérias excluídas	9
Artº 4º - Actos em processo de apreciação	10
Artº 5º - Delimitação em razão da competência	10
Artº 6º - Delimitação em razão da matéria	11
Artº 7º - Formulação	11
Artº 8º - Limites temporais	12
Artº 9º - Limites circunstanciais	12

TÍTULO II CONVOCAÇÃO DO REFERENDO

Capítulo I Proposta

Secção I Proposta da Assembleia da República

Artº 10º - Poder de iniciativa	13
Artº 11º - Limites da iniciativa	13
Artº 12º - Discussão e votação	14
Artº 13º - Forma e publicação	14

Divisão I Iniciativa parlamentar ou governamental

Artº 14º - Forma da iniciativa	14
Artº 15º - Renovação da iniciativa	14

Divisão II

Iniciativa popular

Artº 16º - Titularidade	15
Artº 17º - Forma	16
Artº 18º - Publicação	16
Artº 19º - Representação	17
Artº 20º - Tramitação	17
Artº 21º - Efeitos	17
Artº 22º - Renovação e caducidade	18

Secção II

Proposta do Governo

Artº 23º - Competência, forma e publicação	18
Artº 24º - Conteúdo da resolução	18
Artº 25º - Caducidade	18

Capítulo II

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

Artº 26º - Iniciativa	19
Artº 27º - Prazo para a fiscalização e apreciação	19
Artº 28º - Efeitos da decisão	19

Secção II

Processo de fiscalização preventiva

Artº 29º - Pedido de fiscalização e de apreciação	20
Artº 30º - Distribuição	21
Artº 31º - Formação da decisão	21
Artº 32º - Encurtamento dos prazos	22
Artº 33º - Publicidade da decisão	22

Capítulo III

Decisão

Artº 34º - Prazo para a decisão	22
Artº 35º - Convocação	23
Artº 36º - Recusa da proposta de referendo	23

TÍTULO III REALIZAÇÃO DO REFERENDO

Capítulo I Direito de participação

Artº 37º - Princípios gerais	25
Artº 38º - Cidadãos de países de língua portuguesa	26

Capítulo II Campanha para o referendo

Secção I Disposições gerais

Artº 39º - Objectivos e iniciativa	27
Artº 40º - Partidos e coligações	28
Artº 41º - Grupos de cidadãos eleitores	29
Artº 42º - Princípio da liberdade	30
Artº 43º - Responsabilidade civil	31
Artº 44º - Princípio da igualdade	32
Artº 45º - Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas	33
Artº 46º - Acesso a meios específicos	34
Artº 47º - Início e termo da campanha	35

Secção II Propaganda

Artº 48º - Liberdade de imprensa	37
Artº 49º - Liberdade de reunião e manifestação	37
Artº 50º - Propaganda sonora	39
Artº 51º - Propaganda gráfica	40
Artº 52º - Propaganda gráfica fixa adicional	45
Artº 53º - Publicidade comercial	46

Secção III Meios específicos de campanha

Divisão I Publicações periódicas

Artº 54º - Publicações informativas públicas	49
--	----

Artº 55º - Publicações informativas privadas e cooperativas	50
Artº 56º - Publicações doutrinárias	51

Divisão II

Rádio e televisão

Artº 57º - Estações de rádio e de televisão	51
Artº 58º - Tempos de antena gratuitos	52
Artº 59º - Estações privadas locais	55
Artº 60º - Obrigação relativa ao tempo de antena	56
Artº 61º - Critério de distribuição dos tempos de antena	56
Artº 62º - Sorteio dos tempos de antena	58
Artº 63º - Suspensão do direito de antena	60
Artº 64º - Processo de suspensão do exercício do direito de antena	60

Divisão III

Outros meios específicos de campanha

Artº 65º - Lugares e edifícios públicos	61
Artº 66º - Salas de espectáculos	62
Artº 67º - Custos da utilização das salas de espectáculos	63
Artº 68º - Repartição da utilização	64
Artº 69º - Arrendamento	64
Artº 70º - Instalação de telefones	65

Secção IV

Financiamento da campanha

Artº 71º - Receitas da campanha	66
Artº 72º - Despesas da campanha	66
Artº 73º - Responsabilidade pelas contas	67
Artº 74º - Prestação das contas	68
Artº 75º - Apreciação das contas	68

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	69
---	----

Artº 77º - Determinação das assembleias de voto	69
Artº 78º - Local de funcionamento	70
Artº 79º - Determinação dos locais de funcionamento	70
Artº 80º - Anúncio do dia, hora e local	71
Artº 81º - Elementos de trabalho da mesa	71

Divisão II

Mesa das assembleias de voto

Artº 82º - Função e composição	72
Artº 83º - Designação	73
Artº 84º - Requisitos de designação dos membros das mesas	73
Artº 85º - Incompatibilidades	74
Artº 86º - Processo de designação	74
Artº 87º - Reclamação	75
Artº 88º - Alvará de nomeação	75
Artº 89º - Exercício obrigatório da função	76
Artº 90º - Dispensa de actividade profissional	77
Artº 91º - Constituição da mesa	77
Artº 92º - Substituições	78
Artº 93º - Permanência da mesa	79
Artº 94º - Quorum	79

Divisão III

Delegados dos partidos e grupos de cidadãos eleitores

Artº 95º - Direito de designação de delegados	79
Artº 96º - Processo de designação	80
Artº 97º - Poderes dos delegados	80
Artº 98º - Imunidades e direitos	82

Secção II

Boletins de voto

Artº 99º - Características fundamentais	82
Artº 100º - Elementos integrantes	82
Artº 101º - Cor dos boletins de voto	83
Artº 102º - Composição e impressão	83
Artº 103º - Envio dos boletins de voto às câmaras municipais	83
Artº 104º - Distribuição dos boletins de voto	83
Artº 105º - Devolução dos boletins de voto não utilizados ou inutilizados	84

Capítulo IV Votação

Secção I

Data da realização do referendo

Artº 106º - Dia da realização do referendo	84
--	----

Secção II

Exercício do direito de sufrágio

Artº 107º - Direito e dever cívico	85
Artº 108º - Unicidade	86
Artº 109º - Local de exercício do sufrágio	86
Artº 110º - Requisitos do exercício do sufrágio	86
Artº 111º - Pessoalidade	87
Artº 112º - Presencialidade	88
Artº 113º - Segredo do voto	88
Artº 114º - Abertura de serviços públicos	88

Secção III

Processo de votação

Divisão I

Funcionamento das assembleias de voto

Artº 115º - Abertura da assembleia	89
Artº 116º - Impossibilidade de abertura da assembleia de voto	90
Artº 117º - Irregularidades e seu suprimento	90
Artº 118º - Continuidade das operações	91
Artº 119º - Interrupção das operações	91
Artº 120º - Presença de não eleitores	91
Artº 121º - Encerramento da votação	92
Artº 122º - Adiamento da votação	92

Divisão II

Modo geral de votação

Artº 123º - Votação dos elementos da mesa e dos delegados	93
Artº 124º - Votos antecipados	93
Artº 125º - Ordem da votação dos restantes eleitores	94
Artº 126º - Modo como vota cada eleitor	94

Divisão III

Modos especiais de votação

Subdivisão I

Voto dos deficientes

Artº 127º - Requisitos e modo de exercício 95

Subdivisão II

Voto antecipado

Artº 128º - A quem é facultado 96

Artº 129º - Modo de exercício por militares,
agentes das forças de segurança e trabalhadores 97

Artº 130º - Modo de exercício por doentes e por presos 99

Secção IV

Garantias de liberdade de sufrágio

Artº 131º - Dúvidas, reclamações, protestos e contraprotostos 100

Artº 132º - Polícia da assembleia de voto 101

Artº 133º - Proibição de propaganda 101

Artº 134º - Proibição de presença de forças de segurança
e casos em que podem comparecer 102

Artº 135º - Deveres dos profissionais de comunicação social 103

Artº 136º - Difusão e publicação de notícias e reportagens 104

Capítulo V

Apuramento

Secção I

Apuramento parcial

Artº 137º - Operação preliminar 104

Artº 138º - Contagem dos votantes e dos boletins de voto 104

Artº 139º - Contagem dos votos 105

Artº 140º - Votos válidos 106

Artº 141º - Voto em branco 106

Artº 142º - Voto nulo 107

Artº 143º - Direitos dos delegados dos partidos
e dos grupos de cidadãos eleitores 108

Artº 144º - Edital do apuramento parcial 108

Artº 145º - Comunicação para efeito de escrutínio provisório 109

Artº 146º - Destino dos boletins de votos nulos ou objecto de reclamação ou protesto	110
Artº 147º - Destino dos restantes boletins	110
Artº 148º - Acta das operações de votação e apuramento	110
Artº 149º - Envio à assembleia de apuramento intermédio	111

Secção II

Apuramento intermédio

Artº 150º - Assembleia de apuramento intermédio	112
Artº 151º - Composição	113
Artº 152º - Direitos dos partidos e grupos de cidadãos eleitores	113
Artº 153º - Constituição da assembleia de apuramento intermédio	114
Artº 154º - Estatuto dos membros das assembleias de apuramento intermédio	114
Artº 155º - Conteúdo do apuramento intermédio	114
Artº 156º - Realização das operações	115
Artº 157º - Elementos do apuramento intermédio	115
Artº 158º - Reapreciação dos resultados do apuramento parcial	116
Artº 159º - Proclamação e publicação dos resultados	116
Artº 160º - Acta de apuramento intermédio	117
Artº 161º - Destino da documentação	117
Artº 162º - Certidões ou fotocópias do acto de apuramento intermédio	118

Secção III

Apuramento geral

Artº 163º - Assembleia de apuramento geral	118
Artº 164º - Composição	118
Artº 165º - Constituição e início das operações	119
Artº 166º - Elementos do apuramento geral	119
Artº 167º - Acta do apuramento geral	119
Artº 168º - Norma remissiva	119
Artº 169º - Proclamação e publicação dos resultados	120
Artº 170º - Mapa dos resultados do referendo	120

Secção IV

Apuramento no caso de adiamento ou nulidade da votação

Artº 171º - Regras especiais de apuramento	120
--	-----

Capítulo VI

Contencioso da votação e do apuramento

Artº 172º - Pressupostos do recurso contencioso	121
Artº 173º - Legitimidade	122
Artº 174º - Tribunal competente e prazo	122
Artº 175º - Prazo	122
Artº 176º - Efeitos da decisão	123

Capítulo VII

Despesas públicas respeitantes ao referendo

Artº 177º - Âmbito das despesas	123
Artº 178º - Despesas locais e centrais	124
Artº 179º - Trabalho extraordinário	124
Artº 180º - Atribuição de tarefas	124
Artº 181º - Pagamento das despesas	124
Artº 182º - Encargos com a composição e a impressão dos boletins de voto	125
Artº 183º - Despesas com deslocações	125
Artº 184º - Transferência de verbas	125
Artº 185º - Dispensa de formalismos legais	126
Artº 186º - Regime duodecimal	126
Artº 187º - Dever de indemnização	126
Artº 188º - Isenções	127

Capítulo VIII

Ilícito relativo ao referendo

Secção I

Princípios gerais

Artº 189º - Circunstâncias agravantes	128
---------------------------------------	-----

Secção II

Ilícito penal

Divisão I

Disposições gerais

Artº 190º - Punição da tentativa	129
Artº 191º - Pena acessória de suspensão de direitos políticos	129
Artº 192º - Pena acessória de demissão	130
Artº 193º - Direito de constituição como assistente	130

Divisão II

Crimes relativos à campanha para referendo

Artº 194º - Violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade	130
Artº 195º - Utilização indevida de denominação, sigla ou símbolo	130
Artº 196º - Violação da liberdade de reunião e manifestação	131
Artº 197º - Dano em material de propaganda	131
Artº 198º - Desvio de correspondência	131
Artº 199º - Propaganda no dia do referendo	132

Divisão III

Crimes relativos à organização do processo de votação

Artº 200º - Desvio de boletins de voto	132
--	-----

Divisão IV

Crimes relativos ao sufrágio e ao apuramento

Artº 201º - Fraude em acto referendário	132
Artº 202º - Violação do segredo de voto	133
Artº 203º - Admissão ou exclusão abusiva do voto	133
Artº 204º - Não facilitação do exercício de sufrágio	133
Artº 205º - Impedimento do sufrágio por abuso de autoridade	134
Artº 206º - Abuso de funções	134
Artº 207º - Coacção de eleitor	134
Artº 208º - Coacção relativa a emprego	134
Artº 209º - Fraude e corrupção de eleitor	135
Artº 210º - Não assunção, não exercício ou abandono de funções em assembleia de voto ou apuramento	135
Artº 211º - Não exibição da urna	136
Artº 212º - Acompanhante infiel	136
Artº 213º - Introdução fraudulenta de boletim na urna ou desvio da urna ou de boletim de voto	136
Artº 214º - Fraudes praticadas por membro da mesa da assembleia de voto	136
Artº 215º - Obstrução à fiscalização	137
Artº 216º - Recusa a receber reclamações, protestos ou contraprotestos	137
Artº 217º - Perturbação ou impedimento da assembleia de voto ou de apuramento	137
Artº 218º - Presença indevida em assembleia de voto ou de apuramento	138

Artº 219º - Não comparência da força de segurança	138
Artº 220º - Falsificação de boletins, actas ou documentos relativos a referendo	138
Artº 221º - Desvio de voto antecipado	138
Artº 222º - Falso atestado de doença ou deficiência física	138
Artº 223º - Agravação	139

Secção III

Ilícito de mera ordenação social

Divisão I

Disposições gerais

Artº 224º - Órgãos competentes	139
--------------------------------	-----

Divisão II

Contra-ordenações relativas à campanha

Artº 225º - Reuniões, comícios ou desfiles ilegais	140
Artº 226º - Violação de regras sobre propaganda sonora ou gráfica	140
Artº 227º - Publicidade comercial ilícita	140
Artº 228º - Violação de deveres por publicação informativa	141

Divisão III

Contra-ordenações relativas à organização do processo de votação

Artº 229º - Não invocação de impedimento	141
--	-----

Divisão IV

Contra-ordenações relativas ao sufrágio e ao apuramento

Artº 230º - Não abertura de serviço público	141
Artº 231º - Não apresentação de membro de mesa de assembleia de voto à hora legalmente fixada	142
Artº 232º - Não cumprimento de formalidades por membro de mesa de assembleia de voto ou de assembleia de apuramento	142
Artº 233º - Não registo de emissão correspondente ao exercício de direito de antena	142
Artº 234º - Não cumprimento de deveres por estação de rádio ou televisão	142
Artº 235º - Não cumprimento de deveres pelo proprietário de sala de espectáculo	143

Artº 236º - Propaganda na véspera do referendo	143
Artº 237º - Receitas ilícitas	143
Artº 238º - Não discriminação de receitas ou despesas	143
Artº 239º - Não prestação de contas	144

TÍTULO IV EFEITOS DO REFERENDO

Artº 240º - Eficácia vinculativa	145
Artº 241º - Dever de agir da Assembleia da República ou do Governo	146
Artº 242º - Limitações ao poder de recusa de ratificação, de assinatura ou de veto	146
Artº 243º - Dever de não agir da Assembleia da República e do Governo	146
Artº 244º - Propostas de referendo objecto de resposta negativa	147

TÍTULO V REGRAS ESPECIAIS SOBRE O REFERENDO RELATIVO À INSTITUIÇÃO EM CONCRETO DAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS

Artº 245º - Natureza jurídica	147
Artº 246º - Objecto	147
Artº 247º - Proposta e decisão	149
Artº 248º - Fiscalização e apreciação pelo Tribunal Constitucional	149
Artº 249º - Número e características das questões	151
Artº 250º - Direito de sufrágio	152
Artº 251º - Efeitos	153

TÍTULO VI DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Artº 252º - Comissão Nacional de Eleições	154
Artº 253º - Recenseamento	154
Artº 254º - Direito supletivo	155
Artº 255º - Revogação	155

ANEXOS	156
--------	-----

LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA

4ª revisão
Setembro 1997

(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 países de língua portuguesa podem ser atribuídos, mediante convenção internacional e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso à titularidade dos órgãos de soberania e dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, o serviço nas forças armadas e a 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

(Liberdades 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 de 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, ressalvadas 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 n.ºs 4 e 5 do artigo 15.º e no n.º 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 l) 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 nºs 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.

(...)

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) Verificar a morte e declarar a impossibilidade física permanente do Presidente da República, bem como verificar os impedimentos temporários do exercício das suas funções;

b) Verificar a perda do cargo de Presidente da República, nos casos previstos no n.º 3 do artigo 129.º e no n.º 3 do artigo 130.º;

c) Julgar em última instância a regularidade e a validade dos actos de processo eleitoral, nos termos da lei;

d) Verificar a morte e declarar a incapacidade para o exercício da função presidencial de qualquer candidato a Presidente da República, para efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 124.º;

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) Julgar a requerimento dos Deputados, nos termos da lei, os recursos relativos à perda do mandato e às eleições realizadas na Assembleia da República e nas assembleias legislativas regionais;

h) Julgar as acções de impugnação das eleições e deliberações de órgãos de partidos políticos que, nos termos da lei, sejam recorríveis.

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 não 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.

DIREITO DE REUNIÃO

Decreto-Lei 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 417º e 156º. Na versão do CP, em vigor desde 1 de Outubro de 1995 os artigos em causa são os 369º e 154º.

Na versão do Código penal, em vigor desde 1 de Outubro de 1995 (DL 48/95, 15 Março), 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

LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Decreto-Lei 595/74
7 de Novembro

(*Texto integral*)

Os partidos políticos constituem uma forma particularmente importante das associações de natureza política. O desenvolvimento natural do processo associativo em Portugal impôs já como facto político a existência de partidos políticos. A necessidade de se criarem condições para aperfeiçoamento, por forma institucional, da via democrática da participação dos cidadãos na vida política torna imperioso regular-se imediatamente essa forma associativa.

Os partidos políticos já revelaram, quando efectivamente dispostos a assumir os encargos e responsabilidade de governo, a sua capacidade de mobilização e intervenção na vida política do País.

Devendo a acção partidária prosseguir-se sem ambiguidades ou equívocos que perturbem o comum dos cidadãos, previram-se diversas obrigações no domínio da publicidade e assim se espera que a vida política ganhe em clareza e os cidadãos em conhecimento dos fins e meios que cada partido se propõe, o que o mesmo é dizer, em liberdade.

Os partidos beneficiarão de isenções fiscais, corolário de reconhecimento da importância e significado da sua acção na vida política. Porém, a manutenção dessas isenções só terá lugar se o partido representar efectivamente uma realidade do ponto de vista eleitoral.

A liberdade de associação dos partidos nacionais com partidos congéneres, ou a sua filiação em organizações de âmbito internacional, sofre naturalmente os limites impostos pela necessidade de se salvaguardar a sua independência, o que é exigido pelo direito da sua participação política no funcionamento dos órgãos de soberania.

Nesses termos:

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 **(Noção)**

1. Por partidos políticos entendem-se as organizações de cidadãos de carácter permanente, constituídas com o objectivo fundamental de participar democraticamente na vida política do País e de concorrer, de acordo com as leis constitucionais e com os seus estatutos e programas publicados, para a

formação e expressão da vontade política do povo, intervindo, nomeadamente, no processo eleitoral mediante a apresentação ou o patrocínio de candidaturas.

2. Os partidos políticos gozam de personalidade jurídica nos termos do presente diploma e regem-se, em tudo quanto não for contrário ao mesmo pelas normas estabelecidas no Decreto-Lei nº 594/74, de 7 de Novembro.

Os partidos políticos são, como refere Gomes Canotilho (in “Direito Constitucional”), associações privadas com funções constitucionais que exercem, fundamentalmente, uma função de mediação política, traduzida na organização e expressão da vontade popular, na participação nos órgãos representativos e na influência na formação dos governos.

Artigo 2º **(Fins)**

Com vista ao conseguimento dos seus objectivos, os partidos poderão propor-se:

a) Contribuir para o exercício dos direitos políticos dos cidadãos e para a determinação da política nacional, designadamente através da participação em eleições ou através de outros meios democráticos;

b) Definir programas de governo e de administração;

c) Participar na actividade dos órgãos do Estado e das autarquias locais;

e) Promover a educação cívica e o esclarecimento e doutrinação política dos cidadãos;

f) Estudar e debater os problemas da vida nacional e internacional e tomar posição perante eles;

g) Em geral, contribuir para o desenvolvimento das instituições políticas.

Artigo 3º **(Associações políticas)**

1. As associações de natureza política que prossigam alguns dos fins previstos no artigo anterior não beneficiam do estatuto de partido político fixado neste diploma.

2. É vedado às associações de natureza política prosseguir os fins previstos nas alíneas a) e c) do artigo anterior.

Artigo 4º **(Organizações associadas)**

Os partidos podem constituir ou associar à sua acção outras organizações.

Artigo 5º **(Constituição)**

1. Não carece de autorização a constituição de qualquer partido político.

2. O partido adquire a personalidade jurídica por inscrição no registo próprio existente no *Supremo Tribunal de Justiça*.

3. A inscrição de um partido terá de ser requerida, pelo menos, por cinco mil cidadãos, maiores de 18 anos, sem distinção de sexo, raça ou cor, residentes no continente ou ilhas adjacentes, no pleno gozo dos seus direitos políticos e civis.

4. O requerimento de inscrição, dirigido ao presidente do *Supremo Tribunal de Justiça*, será acompanhado de documento comprovativo de que os cidadãos, estão inscritos no recenseamento eleitoral, bem como da relação nominal dos requerentes, do projecto de estatutos e da denominação, sigla e símbolo do partido.

5. As assinaturas no requerimento, que será feito em papel comum de vinte e cinco linhas, isento de selo, serão reconhecidas gratuitamente por notário.

6. A denominação, sigla e símbolo de um partido não podem ser idênticos ou semelhantes a quaisquer outros de partido anteriormente inscrito. A denominação dos partidos não poderá consistir no nome de uma pessoa ou de uma igreja e o seu símbolo ou emblema não pode confundir-se ou ter relação gráfica ou fonética com símbolos e emblemas nacionais ou com imagens e símbolos religiosos.

Compete ao presidente do *Supremo Tribunal de Justiça* apreciar a identidade e semelhança das denominações, siglas dos partidos.

7. A decisão do presidente do *Supremo Tribunal de Justiça*, que ordenar ou rejeitar a inscrição de um partido será publicada na 2ª série do Diário do Governo.

8. Da inscrição ou não de um partido contra o disposto nesse artigo cabe recurso para o *Supremo*, em sessão plena, o qual deverá ser interposto pelo partido ou partidos interessados ou pelo Ministério Público no prazo de dois dias, a contar da publicação da decisão. O recurso será decidido no prazo de vinte e quatro horas.

9. Se o partido político cuja inscrição tiver sido recusada com base no disposto no nº 6 deste artigo proceder, no prazo de dois dias, a alteração ou substituição da denominação, sigla ou símbolo, em termos de vir a ser ordenada a sua inscrição, esta considerar-se-á feita na data da publicação no *Diário do Governo*, da decisão inicial que recusou a inscrição. A decisão do presidente do *Supremo*, sobre a alteração ou substituição propostas deverá ser tomada no prazo de dois dias.

I - Objectiva-se neste artigo o dever de registo dos partidos políticos junto do TC (e já não do STJ - v. artºs 9º a) e 103º nº 3 a) da Lei 28/82).

II - Os nºs 6 e 7 foram introduzidos pelo DL 126/75, 13 Março e os nºs 8 e 9 pelo DL 195/76, 16 Março.

III - v. artºs 39º nº2 e 40º da Lei 15-A98, 3 Abril

Artigo 6º **(Capacidade)**

1. Os partidos têm capacidade jurídica nos termos previstos no presente diploma e na legislação sobre associações.

2. Os partidos não têm capacidade para negociar convenções colectivas de trabalho nem podem ser abrangidos pelo alargamento do âmbito de quaisquer convenções colectivas, mas estão sujeitos nas relações com os seus trabalhadores às normas do regime jurídico do contrato individual do trabalho e às obrigações decorrentes da segurança social. Considera-se, porém, como justa causa de despedimento o facto de o trabalhador se filiar em partido diferente daquele que o emprega ou fazer propaganda contra ele ou a favor de outro partido.

Artigo 7º **(Princípio democrático)**

A organização interna de cada partido deve satisfazer as seguintes condições:

- a) Não poder ser negada a admissão ou fazer-se exclusão por motivo de raça ou de sexo;
- b) Serem os estatutos e programas aprovados por todos os filiados ou por assembleia deles representativa;
- c) Serem os titulares dos órgãos centrais eleitos por todos os filiados ou por assembleia deles representativa.

Artigo 8º **(Princípio de publicidade)**

1. Os partidos políticos devem prosseguir publicamente os seus fins.

2. O conhecimento público das actividades dos partidos políticos abrange:

- a) Os estatutos e os programas;
- b) A identidade dos dirigentes;
- c) A proveniência e a utilização dos fundos;
- d) As actividades gerais do partido no plano local nacional e internacional.

3. O partido comunicará ao *Tribunal Constitucional*, em plenário para mero efeito de anotação, os nomes dos titulares dos órgãos centrais, após a realização dos respectivos actos eleitorais, e depositará no mesmo Tribunal o programa, uma vez estabelecido ou modificado pelas instâncias competentes do partido.

4. O programa pode conter no mínimo a indicação sumária das acções políticas e administrativas a desenvolver, no caso de virem a participar eleitos do partido nos órgãos do Estado.

No nº 3, onde se lê "Supremo Tribunal de Justiça" deve ler-se "Tribunal Constitucional, em plenário" (artº 103 nº 3 a) Lei 28/82).

Artigo 9º
(Benefícios e isenções a conceder pelo Estado)

Os partidos beneficiam das seguintes isenções fiscais:

- a) Imposto do selo;*
- b) Imposto sobre as sucessões e doações;*
- c) Sisa pela aquisição dos edifícios necessários à instalação da sua sede, delegações e serviços e pelas transmissões resultantes de fusão ou cisão;*
- d) Contribuição predial pelos rendimentos colectáveis de prédios ou parte de prédios urbanos de sua propriedade onde se encontrem instalados a sede central e delegações regionais, distritais ou concelhias e respectivos serviços;*
- e) Preparos e custas judiciais.*

Artigo revogado pela Lei 72/93, 30 Novembro.

Artigo 10º
(Dissolução)

1. Os estatutos estabelecerão as condições em que o partido pode ser dissolvido por vontade dos respectivos filiados.

2. A assembleia dos filiados ou de representantes que deliberar a dissolução designará os liquidatários e estatuirá sobre o destino dos bens, que em caso algum podem ser distribuídos pelos membros.

Artigo 11º
(Fusão e cisão)

1. O órgão estatutariamente competente para deliberar sobre a dissolução do partido pode igualmente deliberar, respeitando idênticos requisitos de forma, a fusão do partido com outros ou a sua cisão.

2. A fusão e a cisão referidas no número anterior são reguladas pelos estatutos, aplicando-se, nos casos omissos, com as necessárias adaptações, as normas sobre a matéria relativa às sociedades comerciais.

Artigo 12º
(Coligações e frentes)

1. São permitidas as coligações e frentes de partidos, desde que se observem as seguintes condições:

- a) Aprovação pelos órgãos representativos competentes dos partidos;
- b) Indicação precisa do âmbito e da finalidade específicos da coligação ou frente;
- c) Comunicação por escrito, para mero efeito de anotação, ao *Supremo Tribunal de Justiça*.

d) As coligações e frentes previstas no nº 1 não constituem individualidade distinta dos partidos.

v. nota ao artº 8º

Artigo 13º **(Relações com organismos não partidários)**

Os partidos poderão estabelecer formas de colaboração com os sindicatos, as cooperativas e quaisquer outras associações, mas não interferir na vida interna dessas associações.

Artigo 14º **(Federação e filiação internacional)**

Os partidos políticos portugueses podem associar-se com partidos estrangeiros semelhantes e filiar-se em organizações internacionais de estrutura e funcionamento democráticos, sem prejuízo da plena capacidade de os partidos portugueses determinarem os seus estatutos, programas e actos de intervenção político-constitucional, não sendo admitida qualquer obediência a normas, ordens ou directrizes exteriores.

Artigo 15º **(Princípio da associação directa)**

1. Só podem ser filiados dos partidos políticos os cidadãos titulares de direitos políticos.

2. Às organizações a que se refere o artigo 4º, especialmente destinadas à juventude, podem, porém, pertencer indivíduos maiores de 16 anos.

Artigo 16º **(Princípio da filiação única)**

Ninguém pode estar inscrito simultaneamente em mais de um partido.

Artigo 17º **(Direitos dos filiados)**

1. A participação em partido político implica direitos de carácter pessoal, mas não direitos de carácter patrimonial.

2. Os estatutos devem conferir aos filiados meios de garantia dos seus direitos, nomeadamente através da possibilidade de reclamação ou recurso para os órgãos internos competentes.

Artigo 18º **(Juramento ou compromisso)**

É proibido qualquer juramento ou compromissos de fidelidade dos filiados do partido aos seus dirigentes.

Artigo 19º **(Disciplina partidária)**

O ordenamento disciplinar a que fiquem vinculados os filiados não pode afectar o exercício dos direitos e o cumprimento dos deveres prescritos pela Constituição por lei ou por regulamento.

Artigo 20º **(Regime financeiro)**

1. As receitas e despesas dos partidos políticos deverão ser discriminadas em relatórios anuais, que indicarão, para as primeiras, a sua proveniência e, para as segundas, a sua aplicação.

2. É vedado aos organismos autónomos do Estado associações de direito público, institutos e empresas públicas, autarquias locais e pessoas colectivas de utilidade pública administrativa financiar ou subsidiar os partidos políticos.

3. Os partidos políticos não podem receber, por qualquer título, contribuições de valor pecuniário de pessoas singulares ou colectivas não nacionais, bem como de empresas nacionais.

4. As contas dos partidos serão publicadas no *Diário do Governo*, acompanhadas do parecer do órgão estatutário competente para a sua revisão e ainda do parecer de três revisores oficiais de contas, dois dos quais escolhidos anualmente por sorteio público realizado pela Câmara de Revisores Oficiais de Contas e outro designado pelo partido.

Artigo revogado pela Lei 72/93.

Artigo 21º **(Extinção)**

Os partidos devem ser extintos por decisão do competente tribunal comum de jurisdição ordinária quando:

- a) O número dos seus filiados se tornar inferior a quatro mil;
- b) Seja declarada a sua insolvência;
- c) O seu fim real seja ilícito ou contrário à moral ou à ordem públicas;
- d) O seu fim seja sistematicamente prosseguido por meios ilícitos, contrários à moral ou à ordem públicas ou que perturbem a disciplina das forças armadas.

I - Nos termos do artº 103º nº 3 b) da Lei 28/82, na redacção da Lei 13-A/98, 26 Fevereiro, compete ao plenário do TC exercer as funções inicialmente atribuídas neste artigo aos tribunais comuns de jurisdição ordinária.

II - Na prática não existem mecanismos concretos que possam objectivar o disposto na alínea a) deste artigo, uma vez que não é possível extinguir oficiosamente os partidos que obtenham menos que um determinado mínimo de votos em eleições gerais ou que se abstenham de a elas se apresentarem.

Refira-se, contudo, que nos termos do artº 103º f) da Lei 28/82, aditado pela Lei 13-A/98, para além do que se encontra aqui previsto, deve o Ministério Público requerer a extinção dos partidos políticos que:

a) Não apresentem as suas contas em três anos consecutivos;

b) Não procedam à anotação dos titulares dos seus órgãos centrais, num período superior a seis anos;

c) Não seja possível citar ou notificar na pessoa de qualquer dos titulares dos seus órgãos centrais, conforma a anotação constante do registo existente no Tribunal”.

III - A Lei 64/78, 6 Outubro, regulamenta a proibição de organizações que perfilhem a ideologia fascista, definindo o que considera organizações desse tipo e o processo da sua extinção. Nos termos do artº 104º da Lei 28/82 os processos relativos à declaração de que uma organização perfilha a ideologia fascista e a sua conseqüente extinção competem ao TC em plenário.

Artigo 22º **(Suspensão de benefícios)**

1. Os benefícios previstos no artigo 9º são suspensos se o partido se abster de concorrer às eleições gerais ou os candidatos por ele apoiados nessas eleições não obtiverem cem mil votos, pelo menos.

2. A suspensão de benefício só será levantada quando em novas eleições gerais se verifique que os candidatos apoiados pelo partido obtiverem o número mínimo de votos referido no número anterior.

Artigo revogado pela Lei 72/93.

Artigo 23º **(Disposição transitória)**

Enquanto não for promulgada a nova lei eleitoral e organizado o respectivo recenseamento, a prova a que se refere no nº 4 do artigo 5º é feita mediante certidão de nascimento e certificado de registo criminal, passados gratuitamente pelas entidades competentes.

Este artigo caducou.

Nos termos do artº 70º nº 2 da Lei 69/78, a prova de inscrição no RE é feita mediante a apresentação de certidão de eleitor requerida junto da respectiva CR e por esta passada no prazo de cinco dias.

*Visto e aprovado em Conselho de Ministros,
Vasco dos Santos Gonçalves - Manuel da Costa Brás.*

Visto e aprovado em Conselho de Estado.

Promulgado em 04.11.74.

Publique-se.

O Presidente da República, Francisco da Costa Gomes

TRATAMENTO JORNALÍSTICO ÀS DIVERSAS CANDIDATURAS

Decreto-Lei 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 concurrido 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 IX 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.

No 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 95C/76 *
de 30 de Janeiro

(*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,

* 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 69/78 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 DL, por força do artº 254º da Lei 15-A/98 (Lei Orgânica do Regime do Referendo).

ou proporcionem meios técnicos e humanos adequados à obtenção dos exemplares pretendidos.

I - O disposto neste artigo e no anterior visa, simultaneamente:

- evitar problemas diplomáticos que resultariam da realização de propaganda política ou referendária em termos clássicos em determinados países; e
- colocar num plano de igualdade possível todas as forças políticas. Com efeito, a eventual possibilidade de realização de, por exemplo, comícios, reuniões, programas de rádio e TV em países estrangeiros, colocaria em vantagem os intervenientes com maior poder económico.

II - É interessante referir que o projecto de Código Eleitoral vai ao ponto (artº 239º) de garantir às listas candidatas o direito de enviar uma circular de propaganda, com isenção de franquia postal, a cada eleitor recenseado no estrangeiro.

III - Na prática é o STAPE que se encarrega da extracção das cópias dos cadernos eleitorais e as fornece gratuitamente aos partidos e coligações concorrentes, visto que, nos termos do artº 37º nº 3 c) da Lei 69/78, lhe compete receber cópia fiel dos cadernos elaborados nas CR do estrangeiro.

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.

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 praxos 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.

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.

III - O projecto de Código Eleitoral pretende ser, nesta matéria, bastante inovador pois apenas admite o voto por correspondência para os eleitores que residam a mais de 50 Km do consulado ou embaixada correspondente à sua circunscrição de recenseamento e aos que residam na área de consulado ou embaixada onde não se puderem realizar votações antecipadas.

Para os eleitores que residam a menor distância que a indicada na área de consulados onde não se coloquem problemas ao exercício do direito de voto antecipado é proposto um sistema de voto idêntico ao já admitido na lei eleitoral e na do referendo para os militares, agentes das forças de segurança e trabalhadores marítimos, aeronáuticos, ferroviários e rodoviários de longo curso - voto antecipado por correspondência exercido pelos emigrantes no consulado ou embaixada entre o 10º e o 5º dia anteriores ao da eleição (v. artºs 270º e 267º do projecto de Código Eleitoral).

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.

I - v. nota ao artº 13º

II - Os eleitores indicados para integrarem as mesas são, normalmente, recenseados no território nacional, nomeadamente no círculo eleitoral de Lisboa.

III - O projecto de CE (artº 193º) propõe a substituição da CNE pelo director do STAPE nas operações referidas nos nºs 2 a 6.

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 o~ 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 - Até ao processo eleitoral do Parlamento Europeu de 1994, para além dos votos que chegam até ao 10º dia posteriore à eleição em sobrescritos que vêm nas condições legais eram, na prática, também escrutinados, por acordo dos delegados das listas, os seguintes:

- sobrescritos brancos diferentes do modelo enviado aos eleitores mas correctamente identificados;
- sobrescritos com data de carimbo legível mas chegados antes do dia da eleição;
- sobrescritos com data ilegível e chegados depois do dia da eleição mas presumivelmente remetidos até essa data;
- sobrescritos sem selo e sem carimbo, chegados antes do dia da eleição ou chegados depois mas presumivelmente remetidos antes;
- sobrescritos com indicação de morada diferente do caderno eleitoral;
- sobrescritos com o nº de eleitor trocado ou errado, etc..

Naturalmente que o facto de serem escrutinados não significava que fossem todos considerados válidos.

III - Em síntese, as principais operações do escrutínio dos votos dos eleitores residentes no estrangeiro a cargo das mesas são, concretamente, os 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 69/78, de 3 de Novembro, e na Lei 14/79, de 16 de Maio”.

(...)

LEI DO RECENSEAMENTO ELEITORAL

Lei 69/78
3 Novembro

(*excertos*)

TÍTULO I RECENSEAMENTO ELEITORAL

CAPÍTULO I PRINCÍPIOS GERAIS

Artigo 1º **(Regra geral)**

O recenseamento eleitoral é oficioso, obrigatório e único para todas as eleições por sufrágio directo e universal.

(...)

Artigo 4º **(Obrigoriedade e oficiosidade)**

1. Todo o cidadão tem o direito e o dever de promover a sua inscrição no recenseamento, bem como de verificar se está inscrito, e, em caso de erro ou omissão, de requerer a respectiva rectificação.

2. A inscrição dos eleitores no recenseamento é feita obrigatoriamente pela respectiva rectificação.

3. As comissões recenseadoras devem, independentemente da promoção dos interessados, inscrever nos cadernos eleitorais todos os titulares do direito de voto ainda não inscritos de que tenham conhecimento.

O nº 3 foi introduzido perla Lei 81/88, 20 Julho.

(...)

Artigo 6º **(Recenseamento no território de Macau e no estrangeiro)**

O recenseamento é voluntário para:

- a) Os cidadãos eleitores residentes no território de Macau e no estrangeiro;
- b) Os cidadãos eleitores da União Europeia, não nacionais do Estado Português, residentes em Portugal.

- c) Os cidadãos eleitores nacionais de país de língua oficial portuguesa;
- d) Outros cidadãos eleitores estrangeiros residentes em Portugal.

Este artigo tem redacção dada pela Lei 50/96, 4 Setembro.

(...)

CAPÍTULO III OPERAÇÕES DO RECENSEAMENTO

(...)

SECÇÃO II MODO DE INSCRIÇÃO

(...)

Artigo 24º (Cartão de eleitor)

1. No acto de inscrição é entregue ao cidadão um cartão de eleitor, conforme aos modelos anexos a esta lei, devidamente autenticado pela comissão recenseadora, comprovativo da sua inscrição e do qual constam obrigatoriamente o número de inscrição, o nome, a freguesia e o concelho da naturalidade, número e arquivo do bilhete de identidade, se o tiver, e a data do nascimento.

2. Em caso de extravio do cartão, deve o eleitor comunicar imediatamente o facto à comissão recenseadora, que emitirá novo cartão, com indicação de ser nova via.

O nº 1 tem redacção dada pela Lei 3/94, 28 Fevereiro.

Artigo 25º (Cadernos de recenseamento)

1. A inscrição dos cidadãos eleitores consta de cadernos de recenseamento de folhas dos modelos anexos a esta lei, pela ordem sequencial do número de inscrição.

2. Há tantos cadernos quantos os necessários para que em cada um deles não figurem sensivelmente mais de oitocentos eleitores.

3. A actualização dos cadernos é efectuada, consoante os casos, por meio de um traço, que não afecte a legibilidade, sobre os nomes daqueles que em cada unidade geográfica perderam a qualidade de eleitores, referenciando-se à margem o documento comprovativo da respectiva eliminação, ou por aditamento dos nomes resultantes de inscrição.

4. Os cadernos de recenseamento são numerados e rubricados, em todas as suas folhas, pela comissão recenseadora e têm termos de abertura e encerramento anuais por ela subscritos.

5. A numeração das folhas dos cadernos de recenseamento é única por comissão recenseadora ou posto de recenseamento e aqueles deverão ser anualmente recompostos de modo a mantê-los de acordo com o disposto no nº 2.

6. Os cadernos de recenseamento podem ser obtidos directamente através de fotocópias dos verbetes de inscrição ou por meios informáticos.

7. Os cadernos de recenseamento são obrigatoriamente reformulados de cinco em cinco anos.

8. A utilização dos meios informáticos previstos neste artigo deve ser feita de modo a não afectar os direitos a que se refere o artigo 35º da Constituição.

9. A inscrição é precedida da sigla UE, quando respeitar a cidadão da União Europeia não nacional do Estado Português, e da sigla ER, no caso dos restantes cidadãos estrangeiros.

O nº 1 tem redacção dada pela Lei 3/94 que também aditou o nº 9, o qual, por sua vez, foi alterado pela Lei 50/96, 4 Setembro.

Os nºs 6 e 8 foram introduzidos pela Lei 81/88, 20 Julho.

(...)

Artigo 31º **(Eliminação de inscrições)**

1. Devem ser eliminados dos cadernos de recenseamento:

a) As inscrições que tiverem sido objecto de transferência, nos termos do artigo 26º;

b) As inscrições dos cidadãos que, no continente, regiões autónomas e em Macau, já não residam na unidade geográfica que declararam aquando da promoção da inscrição, desde que tal facto esteja devidamente comprovado pela entidade recenseadora, solicitando-se à comissão recenseadora da sua nova residência a promoção da sua inscrição, operada a qual se procede à eliminação;

c) As inscrições dos cidadãos recenseados no estrangeiro que já não residam na morada declarada aquando da promoção da inscrição, desde que tal facto esteja devidamente comprovado pela entidade recenseadora da sua nova residência, se for conhecida a promoção da sua inscrição;

d) As inscrições dos eleitores recenseados no estrangeiro relativamente aos quais se tenham verificado a devolução, por duas vezes consecutivas, dos sobrescritos contendo os respectivos boletins de voto, fazendo-se a eliminação com base em comunicação do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral;

e) As inscrições de cidadãos abrangidos pelas incapacidades eleitorais previstas na lei;

f) As inscrições dos cidadãos cujo óbito for officiosamente confirmado por informação prestada pela conservatória do registo civil, nos termos do artigo 28º, ou pelas autoridades estrangeiras, por certidão ou por informação prestada à entidade recenseadora e confirmada a pedido desta pela respectiva conservatória;

g) As inscrições dos cidadãos residentes no território de Macau ou no estrangeiro que por escrito o solicitem, devolvendo o cartão de eleitor;

h) As inscrições dos cidadãos eleitores estrangeiros que deixem de residir em Portugal ou que por escrito o solicitem, devolvendo o cartão de eleitor;

i) As inscrições dos que hajam perdido a nacionalidade portuguesa nos termos da lei.

2. Para os efeitos do disposto no artigo 33º, as eliminações referidas nas alíneas d), e), f), g), h) e i) do nº 1 só serão admitidas até 60 dias antes de cada acto eleitoral.

3. Até 55 dias antes de cada acto eleitoral, as comissões recenseadoras tornam públicas, através de editais, as relações dos cidadãos que foram eliminados dos cadernos de recenseamento, nos termos das alíneas d), e), g), h) e i) do nº 1, para efeito de reclamação e recurso por eliminação ou não eliminação indevidas.

4. Os editais referidos no nº 3 são afixados nos lugares de estilo durante dez dias.

5. As reclamações efectuadas nos termos do nº 3 podem ser apresentadas até quarenta e oito horas após o termo do prazo de afixação do respectivo edital. Os prazos para a decisão das reclamações, do recurso e da decisão deste são de quarenta e oito horas.

6. Dos termos, prazos e implicações dos processos de eliminação legalmente previstos dará a Comissão Nacional de Eleições público conhecimento através dos órgãos de comunicação social em termos idênticos aos aplicáveis às novas inscrições, devendo tal competência ser assumida no estrangeiro pelas correspondentes entidades consulares.

O nº 1 teve redacção alterada pela Lei 81/88, 20 Julho, tendo o teor da alínea h) sido aditado pela Lei 3/94, passando a anterior alínea h) a alínea i), posteriormente alterada pela Lei 50/96, 4 Setembro.

Os nºs 2 e 3 têm redacção dada pela Lei 3/94.

(...)

Artigo 33º **(Período de inalterabilidade)**

1. Os cadernos de recenseamento são inalteráveis nos trinta dias anteriores a cada acto eleitoral.

2. As comissões recenseadoras lavram os respectivos termos de encerramento no 1º dia do período referido no nº 1.

A epígrafe deste artigo foi alterada pela Lei 81/88, que também aditou o nº 2

(...)

LEI DA COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Lei 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) Cinco cidadãos de reconhecida idoneidade profissional e moral, a designar pela Assembleia da República em lista completa e nominativa, sendo cada um deles proposto por cada um dos cinco partidos mais representados na Assembleia da República ou, em caso de igualdade, mais votados;
- c) Um técnico designado por cada um dos departamentos governamentais responsáveis pela Administração Interna, pelos Negócios Estrangeiros e pela Comunicação Social.

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 cooperação 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 interpu- serem 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 eleito- rais;

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 28/82 (lei do TC).

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 TC 605/89, DR 2, II Série, de 02.05.90).

III - A lei do referendo faz estender as competências da CNE àquele instituto (v. artº 252º da Lei 15-A/98). Também a lei eleitoral do Parlamento Europeu (artº 16º) refere que a CNE exerce as suas competências em relação a esse acto eleitoral.

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 prati- cados 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 governa- mental responsável pela administração eleitoral presta à Comissão Nacional de Eleições o apoio e colaboração que esta lhe solicitar.

O departamento referido no nº 2 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 19.08.94.

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 necessite para o seu funcionamento.

A Lei 59/90, 21 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, constituído 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 dos Santos Ramalho Eanes

O Primeiro-Ministro, Alfredo Jorge Nobre da Costa

CÓDIGO PENAL 1982

(Revisto)

Decreto-Lei 48/95

15 Março

(*excerto*)

(...)

TÍTULO V DOS CRIMES CONTRA O ESTADO

CAPÍTULO I DOS CRIMES CONTRA A SEGURANÇA DO ESTADO

(...)

SECÇÃO III DOS CRIMES ELEITORAIS

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 337º

(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 338º **(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 339º **(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 340º **(Coacção de eleitor)**

Quem, em relação referida no nº 1 do artigo 338º, por meio de violência ou de grave mal, constringer 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 341º **(Fraude e corrupção de eleitor)**

1. Quem, em eleição referida no nº 1 do artigo 338º:

a) Mediante artifício fraudulento, levar eleitor a votar, o impedir de votar, ou 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 der 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 anos.

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.

(...)

ORGANIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO E PROCESSO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...)

Lei 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. (...)

(...)

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: (1)

(...)

(1) Aditada pela Lei 85/89, 7 Setembro

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) Julgar as acções de impugnação de eleições e de deliberações de órgãos de partidos, que, nos termos da lei, sejam recorríveis; (2)

(...)

Artigo 11º (3)

(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. (...)

TÍTULO III

Processo

(...)

CAPÍTULO III

Outros processos

(...)

SUBCAPÍTULO II

Processos eleitorais

(...)

SUBSECÇÃO II

Outros processos eleitorais

(...)

Artigo 102º-B (4)

(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

(2), (3) e (4) Aditados pela Lei 13-A/98, 26 Fevereiro

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. (...)

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, toas 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. (5)

(5) Redacção da Lei 13-A/98, 26 Fevereiro

3. De acordo com 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. (6)

SUBCAPÍTULO IV (7)

Processos relativos à realização de referendos e de consultas directas aos eleitores a nível local

Artigo 105º (8) (Remissão)

Os processos relativos à realização de referendos nacionais, regionais e locais são regulados pelas leis orgânicas que disciplinam os respectivos regimes.

(...)

(6) Redacção da Lei 13-A/98, 26 Fevereiro

(7) Redacção da Lei 85/89, 7 Setembro

(8) Redacção da Lei 13-A/98, 26 Fevereiro

REGIME GERAL DO ILÍCITO DE MERA ORDENAÇÃO SOCIAL

Decreto-Lei 433/82

27 Outubro

(*Texto integral*)

(com as alterações introduzidas pelos
Decretos-Leis 356/89, 17 Outubro, e 244/97, 14 Setembro)

I PARTE

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 comparticipação, 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 comparticipação

Em caso de comparticipação, não é punível a tentativa daquele que voluntariamente 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 contra-ordenação 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 participante é punido segundo a sua culpa, independentemente da punição ou do grau de culpa dos outros participantes.

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 750\$ e o máximo de 750 000\$.

2 - Se o contrário não resultar de lei, o montante máximo da coima aplicável às pessoas colectivas é de 9 000 000\$.

3 - Em caso de negligência, se o contrário não resultar de lei, os montantes máximos previstos nos números anteriores são, respectivamente, de 375.000\$ e de 4.500.000\$.

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 cujo limite máximo resulta 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 nº1 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 decretada 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 inexecuível 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 26º **Objectos pertencentes a terceiros**

A perda de objectos perigosos pertencentes a terceiros só pode ter lugar:

- Quando os seus titulares tiverem concorrido, com culpa, para a sua utilização ou produção, ou do facto tiverem tirado vantagem; ou
- Quando os objectos forem, por qualquer título, adquiridos após a prática do facto, conhecendo os adquirentes a proveniência.

CAPÍTULO IV **Prescrição**

Artigo 27º **Prescrição do procedimento**

O procedimento por contra-ordenação extingue-se por efeito da prescrição logo que sobre a prática da contra-ordenação hajam decorridos os seguintes prazos:

- Dois anos, quando se trate de contra-ordenação a que seja aplicável uma coima superior ao montante máximo previsto no nº1 do Artigo 17º;
- Um ano, nos restantes casos.

Artigo 27º-A **Suspensão da prescrição**

A prescrição do procedimento por contra-ordenação suspende-se, para além dos casos previstos na lei, durante o tempo em que o procedimento não puder legalmente iniciar-se ou continuar por falta de autorização legal.

Artigo 28º **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 quaisquer declarações que o arguido tenha proferido no exercício do direito de audição.
- 2 - Nos casos de concurso de infracções, a interrupção da prescrição do procedimento criminal determina a interrupção da prescrição do procedimento por contra-ordenação.

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 nº1 do Artigo 17º;
 - 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 contra-ordenação 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 52°

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 10 000\$00 e exigir a reparação dos danos causados com a sua recusa.

Artigo 53°

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 54°

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 55°

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 conterá 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 administrativa 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 n 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, de-

vendo 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 registrar-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 50 000\$;
- 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 50 000\$ 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 preclui 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 7 500\$;
- 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 pro-

cesso criminal pelo mesmo facto.

2 - O mesmo efeito tem a decisão final do processo criminal que, não consistindo 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 nºs 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 nºs 1 e 2 do Artigo 82º, 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 90º.

2 - As decisões proferidas no nº1 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 150\$ nem superiora 75 000\$, 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.

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, impugnara 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.

AFIXAÇÃO E INSCRIÇÃO DE MENSAGENS DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA

Lei 97/88
17 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, 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.

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 seu 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 2m².

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 realizadas 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 n.º 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 n.º 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.

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.

ORGÂNICA DO STAPE / MAI

Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral
Ministério da Administração Interna

Decreto-Lei 15/89

11 Janeiro

(*excertos*)

A Constituição do X Governo Constitucional determinou algumas modificações na organização e funcionamento dos vários ministérios, designadamente o Ministério da Administração Interna, ao qual vieram a pertencer novos serviços, ao mesmo tempo que outros passaram a integrar o Ministério do Plano e da Administração do Território.

Assim surgiu, enformando juridicamente esta realidade, a nova Lei Orgânica da Administração Interna, aprovada pelo Decreto-Lei nº 55/87, de 31 de Janeiro.

Mas, sendo ainda necessário completar, para cada serviço, o estabelecido na Lei Orgânica bem como regulamentar a nova realidade jurídica, procurou-se elaborar um texto que, sem esquecer o já determinado, espelhe a organização e funcionamento do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, dando-lhe maior eficiência e capacidade de resposta, sem esquecer a necessidade de contenção de gastos.

Pode dizer-se que este projecto segue também de perto o já estabelecido no Decreto Regulamentar nº 71/79, de 29 de Dezembro, e legislação complementar.

Em relação a esse decreto, verifica-se que no presente diploma ha uma diferente sistematização dos serviços e atribuições de competências, a que não será estranha a experiência adquirida ao longo dos anos.

Assim:

Nos termos da alínea a) do nº 1 do artigo 201º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

CAPÍTULO I NATUREZA E ATRIBUIÇÕES

Artigo 1º (Natureza)

O Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, adiante designado por STAPE, é o serviço, directamente dependente do Ministério da Administração Interna, que tem por objectivo a organização, apoio, execução e estudos em matéria eleitoral.

Artigo 2º (Atribuições)

São atribuições do STAPE:

- a) Assegurar a realização do recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania electivos, das regiões autónomas e do poder local, do Parlamento Europeu e de outros sufrágios, designadamente nos domínios jurídico, financeiro e logístico;
- b) Dirigir os escrutínios provisórios dos actos eleitorais e de outros sufrágios;
- c) Assegurar a estatística do recenseamento e dos actos eleitorais, bem como de outros sufrágios, publicitando os respectivos resultados;
- d) Organizar o registo dos cidadãos eleitos para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local e para o Parlamento Europeu;
- e) Recolher e tratar a informação sobre matéria eleitoral;
- f) Proceder a estudos e análises em matéria eleitoral, designadamente de sociologia eleitoral;
- g) Propor e organizar acções de esclarecimento e formação junto dos membros das comissões recenseadoras e outros executores locais dos processos eleitorais;
- h) Informar e dar parecer sobre matéria eleitoral.

(...)

CAPÍTULO III COMPETÊNCIAS

Artigo 11º (Director-Geral)

Compete ao director-geral orientar superiormente a actividade dos serviços e especialmente:

- a) Representar o STAPE;
- b) Expedir as ordens de serviço e instruções que julgar convenientes;
- c) Assegurar as relações do STAPE com outros departamentos do Estado e com quaisquer entidades publicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, podendo corresponder-se com autoridades judiciais e administrativas;
- d) Exercer os poderes de administração;
- e) Despachar todos os assuntos que caibam no âmbito das atribuições do STAPE, submetendo a despacho ministerial aqueles que, por natureza ou disposição da lei, careçam de resolução superior;
- f) Tomar o compromisso de honra e dar posse ao pessoal;
- g) Exercer, em matéria disciplinar, os poderes que lhe sejam conferidos nos termos da lei;
- h) Superintender na admissão e gestão do pessoal.

Artigo 12º **(Direcção de Serviços Jurídicos e Eleitorais)**

1. Compete à Divisão de Estudos, da Direcção de Serviços Jurídicos e Eleitorais:

a) Proceder ao estudo comparativo da legislação eleitoral nacional e estrangeira;

b) Estudar a legislação, doutrina e jurisprudência eleitorais e emitir parecer sobre a interpretação dos textos legais sobre matéria eleitoral, bem como sobre a integração das suas lacunas;

c) Estudar e propor o aperfeiçoamento do sistema eleitoral, bem como do processo eleitoral, como base na experiência e nas sugestões formuladas e elaborar os projectos de legislação pertinentes;

d) Emitir parecer sobre os projectos de diploma legais que se incluam na sua competência;

e) Proceder a estudos de sociologia eleitoral, através da análise dos elementos disponíveis ou de inquéritos sociológicos;

f) Preparar e organizar, para publicação, os trabalhos realizados;

g) Desempenhar as demais funções que se situem na esfera da sua competência e que sejam determinadas por lei ou pelo director-geral.

. Compete à Divisão de Apoio Jurídico, da Direcção de Serviços Jurídicos e Eleitorais:

a) Interpretar e esclarecer a aplicação dos textos legais sobre matéria eleitoral, designadamente junto dos eleitores, comissões recenseadoras e órgãos autárquicos;

b) Propor e organizar as acções de divulgação e esclarecimento adequadas a efectiva participação dos cidadãos e ao correcto desenvolvimento do recenseamento e das eleições;

c) Elaborar a documentação necessária ao apoio e esclarecimento dos eleitores e demais intervenientes no recenseamento e eleições;

d) Propor e organizar a realização de inquéritos no âmbito da sua competência;

e) Recolher e sistematizar as críticas e sugestões dos eleitores, comissões recenseadoras, órgãos autárquicos e outras entidades em matéria eleitoral, divulgando a informação pelos demais serviços;

f) Analisar os destacáveis de naturalidade destinados aos ficheiros do STAPE, providenciando pelo esclarecimento ou correcção das dúvidas, omissões ou irregularidades detectadas;

h) Desempenhar as demais funções que se situem na esfera da sua competência e que Lhe sejam determinadas por lei ou pelo director-geral.

Artigo 13º **(Direcção de Serviços de Cadastro e Logística Eleitorais)**

1. Compete a Divisão de Cadastro, Estatística e Informática, da Direcção de Serviços de Cadastro e Logística Eleitorais;

a) Organizar o registo dos cidadãos eleitos para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local e para o Parlamento Europeu, mediante os elementos remetidos ao STAPE, nos termos legais;

b) Planear e coordenar os escrutínios provisórios;

c) Preparar, para publicação, os resultados da actualização anual do recenseamento eleitoral comunicado ao STAPE nos termos legais, bem como os resultados dos escrutínios provisórios e outros elementos de trabalho no âmbito da sua competência;

d) Assegurar a estatística eleitoral;

e) Gerir os ficheiros relativos ao recenseamento eleitoral que devam ser constituídos no STAPE, recorrendo ao tratamento automático da respectiva informação;

f) Propor e organizar a realização de inquéritos no âmbito da sua competência;

g) Planear e executar os trabalhos de concepção e concretização de sistemas de informação e processamento;

h) Proceder ao registo dos dados por meio de equipamento adequado e verificar a obediência as normas e especificações em vigor;

i) Estudar e propor as alterações ao sistema informático instalado, bem como a aquisição de novos sistemas, e estabelecer a ligação com o fornecedor do equipamento;

j) Preparar e organizar, para publicação, os trabalhos realizados;

l) Desempenhar as demais funções que se situem na esfera da sua competência e que lhe sejam determinadas por lei ou pelo director-geral.

2. Compete a Divisão de Finanças e Logística, da Direcção de Serviços de Cadastro e Logística Eleitorais:

a) Elaborar ou colaborar em estudos conducentes ao aperfeiçoamento dos sistemas logístico e financeiro em matéria eleitoral;

b) Planificar, coordenar e desenvolver o apoio financeiro, logístico e administrativo em matéria eleitoral, promovendo a execução, aprovisionamento e distribuição de impressos, documentos e demais material e equipamento, recorrendo, quando necessário, a colaboração de entidades regionais, distritais e locais;

c) Proceder a recolha dos elementos necessários a previsão das despesas e elaborar o respectivo projecto de orçamento;

d) Elaborar e propor critérios para atribuição e transferência de verbas para as autarquias locais e controlar o respectivo processamento;

- e) Elaborar e propor critérios de compensação ou reembolso de despesas efectuadas a nível distrital ou regional em matéria eleitoral e que devam ser participadas ou suportadas pelo STAPE;
- f) Organizar e manter actualizado o cadastro do equipamento e impressos eleitorais distribuídos;
- g) Providenciar pela obtenção, tratamento e envio as entidades competentes dos elementos necessários a impressão dos boletins de voto a nível local e pela execução e distribuição dos boletins de voto e demais documentação eleitoral, quando elaborada a nível central;
- h) Promover a execução gráfica, a publicação e a distribuição dos documentos relativos a actividade do STAPE;
- i) Promover e controlar o pagamento das despesas respeitantes aos encargos com material eleitoral que devam ser suportados pelo mesmo;
- j) Propor e organizar a realização de inquéritos no âmbito da sua competência;
- l) Preparar e organizar, para publicação, os trabalhos realizados;
- m) Desempenhar as demais funções que se situem na esfera da sua competência e que lhe sejam determinadas por lei ou pelo director-geral.

(...)

PUBLICAÇÃO E DIFUSÃO DE SONDAGENS E INQUÉRITOS DE OPINIÃO

Lei 31/91
20 de Julho

(*Texto integral*)

A Assembleia da República decreta, nos termos dos artigos 164º, alínea d), e 169º, nº 3, da Constituição, o seguinte:

Artigo 1º (Objecto)

1. A presente lei regula a realização de sondagens e inquéritos de opinião destinados a publicação ou difusão em órgãos de comunicação social, cujo objecto se relacione directa ou indirectamente com a realização de qualquer acto eleitoral para os órgãos de soberania, das Regiões Autónomas, das autarquias locais e para o Parlamento Europeu ou de referendo nacional ou local, bem como a sua publicação ou difusão.

2. É abrangida pelo disposto no número anterior a publicação ou difusão de previsões ou simulações de voto que se baseiem em sondagens ou inquéritos relativos a qualquer acto eleitoral ou referendário nele referidos.

Artigo 2º (Inscrição)

As sondagens e inquéritos de opinião referidos no nº 1 do artigo anterior só podem ser realizados por entidades que se tenham inscrito para o exercício desta actividade junto da Alta Autoridade para a Comunicação Social.

Artigo 3º (Regras a observar)

A realização de sondagens e inquéritos de opinião deve obedecer às seguintes regras:

- a) A amostragem deve ser representativa do universo a abranger;
- b) As perguntas devem ser formuladas com objectividade, clareza e precisão e sem sugerirem, directa ou indirectamente, o sentido das respostas;
- c) A duração do inquérito deve ser curta e permitir a homogeneidade dos resultados;
- d) Os inquiridos devem ser informados de qual a entidade responsável pela sondagem;

e) Deve ser preservada a identidade das pessoas inquiridas, bem como as suas respostas;

f) A interpretação dos resultados brutos deve ser feita de forma a não falsear ou deturpar o resultado da sondagem.

Artigo 4º (Depósito)

A entidade responsável pela publicação ou difusão da sondagem ou inquérito deve proceder ao seu depósito junto da Alta Autoridade para a Comunicação Social até ao dia da sua publicação ou difusão.

Artigo 5º (Ficha técnica)

O depósito da sondagem a que se refere o artigo anterior é acompanhado de uma ficha técnica onde conste obrigatoriamente:

- a) Identificação da entidade que realizou a sondagem;
- b) Identificação do cliente;
- c) Objecto da sondagem ou inquérito;
- d) Descrição do universo abrangido e sua quantificação;
- e) Número de pessoas inquiridas (amostra), sua repartição geográfica e composição, evidenciando-se a amostra prevista e a obtida;
- f) Descrição da metodologia de selecção da amostra, referenciando-se os métodos sucessivos de selecção de unidades até aos inquiridos;
- g) Indicação da técnica de recolha de informação (postal, telefónica, pessoal ou outra);
- h) Indicação dos métodos de controlo da recolha de informação e percentagem de entrevistas controladas;
- i) Taxa de resposta e indicação de eventuais enviesamentos que os não respondentes possam introduzir;
- j) Texto integral das questões colocadas;
- k) Margem de erro máximo associado a cada ventilação;
- l) Métodos e coeficientes máximos de ponderação eventualmente utilizados;
- m) Data ou datas em que tiveram lugar os trabalhos de recolha de informação.

Artigo 6º (Requisitos para publicação ou difusão)

1. A primeira publicação ou difusão de sondagens e inquéritos é sempre acompanhada da publicação da ficha técnica referida no artigo anterior.

2. Nos restantes casos é obrigatória a publicação dos dados da ficha técnica a que se referem as alíneas a), b), c), d), e), f), k) e m) do artigo anterior.

Artigo 7º (Primeira publicação ou difusão)

A primeira publicação ou difusão de qualquer sondagem ou inquérito de opinião através de órgão de comunicação social deve fazer-se até 10 dias a contar da data do recebimento do depósito obrigatório junto à entidade fiscalizadora.

Artigo 8º (Publicação ou difusão em períodos eleitorais)

Nos sete dias que antecedem o dia da eleição ou de votação para referendo, 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.

Dúvidas se suscitam sobre se a proibição do comentário ou análise de qualquer sondagem ou inquérito de opinião, directa ou indirectamente relacionados com um determinado acto eleitoral, respeita apenas às sondagens e inquéritos de opinião que sejam executados nos sete dias anteriores à eleição ou se o seu âmbito temporal abrange aquelas que foram divulgadas até ao início do período de proibição.

Segundo a orientação perfilhada 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).

Artigo 9º (Autoridade fiscalizadora)

1. A entidade competente para verificar as condições de realização das sondagens e inquéritos de opinião e o rigor e objectividade na publicação dos seus resultados, nos termos definidos pela presente lei, é a Alta Autoridade para a Comunicação Social.

2. À Comissão Nacional de Eleições cabe a fiscalização do cumprimento do disposto no artigo anterior.

I - O nº 2, ao cometer à CNE a fiscalização do cumprimento da regra enunciada no artigo anterior, pretendeu que fosse esta a autoridade administrativa a aplicar as sanções decorrentes da violação do artº 8º.

Também foi esse o entendimento da Comissão que, conforme deliberação tomada em 25.09.95, passou a conhecer e sancionar as infracções ao artº 8º da Lei 31/91, louvando-

se para tanto no parecer expendido sobre a matéria pelo Professor Doutor Freitas do Amaral, o qual, em conclusão, refere:

“A competência da Comissão Nacional de Eleições para aplicar, em primeira instância, as coimas não viola o princípio da atribuição aos tribunais da função jurisdicional;

As infrações praticadas no exercício da liberdade de expressão e informação só ficam submetidas aos princípios gerais de direito criminal e só têm de ser apreciadas pelos tribunais judiciais nos casos em que a sanção aplicável implique a privação ou restrição do exercício da liberdade de expressão e informação. O nº 3 do artº 37º da Constituição não inpede, portanto, que, em caso de publicação ou difusão de sondagens em período eleitoral, a Comissão Nacional de Eleições aplique as coimas previstas na Lei nº 31/91.” (cfr. acta da sessão plenária da CNE de 25.09.95).

II - Tal não é o entendimento perfilhado pelo Tribunal da Relação de Lisboa (Recurso 741/3/96, 3ª Secção, tirado em 23.04.97) que decidiu, nomeadamente, anular a decisão da Comissão Nacional de Eleições que aplicou uma coima no âmbito de um processo de contra-ordenação, por violação do disposto no artº 8º da Lei 31/91, por entender falecer a este órgão competência para tanto, aduzindo a esse propósito que, por omissão legislativa e administrativa não está estabelecido qual a entidade com competência orgânica para aplicar a coima.

Apesar do incontestável rigor formal da fundamentação subjacente à mencionada decisão do Tribunal da Relação, não parece ser de secundar tal posição que, atentos os valores em causa - *liberdade de decisão do sentido de voto dos eleitores e igualdade de decisão das candidaturas submetidas a sufrágio* - levam à completa impunidade dos infractores.

Artigo 10º **(Regra de concorrência)**

A Alta Autoridade para a Comunicação Social deve assegurar que as entidades que realizem sondagens não procedam por acções concertadas, convenções ou entendimentos expressos ou tácitos que tenham como intenção ou procurem ter como efeito impedir ou restringir a mesma actividade a outras entidades.

Artigo 11º **(Dever de colaboração)**

A entidade que realizou a sondagem ou inquérito deve colocar à disposição da Alta Autoridade para a Comunicação Social todos os documentos e processos na base dos quais a sondagem foi publicada ou difundida, quando isso lhe seja solicitado.

Artigo 12º **(Poderes de verificação)**

A Alta Autoridade para a Comunicação Social dispõe da faculdade de verificar se as sondagens e inquéritos foram realizados em conformidade com a lei e os regulamentos aplicáveis.

Artigo 13º **(Obrigatoriedade de rectificação)**

Os órgãos de informação que publicarem qualquer sondagem com violação das disposições da presente lei ou alterando o significado dos resultados obtidos são obrigados a publicar com a mesma relevância as correcções exigidas pela Alta Autoridade para a Comunicação Social e devem dar cumprimento a essa obrigação na publicação seguinte após a notificação dessas correcções.

Artigo 14º **(Contra-ordenações)**

1. É punido com coima de montante mínimo de 1.000.000\$00 e máximo de 5.000.000\$00, sendo o infractor pessoa singular, ou de 5.000.000\$00 a 10.000.000\$00, tratando-se de pessoa colectiva:

a) Quem publicar sondagem ou inquérito em órgão de comunicação social sem que tenha feito o depósito nos termos dos artigos 4º e 5º;

b) Quem publicar ou difundir sondagens ou inquéritos sem os requisitos previstos no artigo 6º.

c) Quem publicar ou difundir sondagens ou inquéritos, bem como o seu comentário ou análise, nos sete dias que antecedem o dia das eleições para órgãos de soberania, Regiões Autónomas e autarquias locais ou para o Parlamento Europeu ou da votação para referendo nacional ou local que directa ou indirectamente se relacione com o acto eleitoral ou votação referidos;

d) Quem, tendo realizado, publicado ou difundido sondagens ou inquérito, não faculte à Alta Autoridade para a Comunicação Social os documentos ou processos por ela solicitados no exercício das suas funções;

e) Quem não der cumprimento ao dever de rectificação previsto no artigo 13º ou de publicação ou difusão das decisões administrativas ou judiciais a que se refere o artigo 15º;

f) Quem não der cumprimento ao disposto na alínea e) do artigo 3º.

2. Os limites máximo e mínimo das sanções previstas nos números anteriores podem ser reduzidos a metade, no caso de publicação ou difusão em órgão de comunicação social de sondagens ou inquéritos não acompanhada dos elementos referidos nas alíneas h), i) j) e l) do artigo 5º da presente lei.

3. O produto das coimas reverte integralmente para os cofres do Estado.

I - V. notas aos artºs 8º e 9º

II - Pode questionar-se se a punição prevista na alínea c) do nº 1 deste artigo apenas deve recair sobre quem publicar e difundir sondagens, isto é, sobre os órgãos de comunicação social, ficando fora da alçada quem simplesmente as comentar ou analisar.

Acerca desta matéria defendeu a CNE, num processo contra-ordenacional, que: "... tão pernicioso é a divulgação fria, apenas por números de uma sondagem ou inquérito de opinião, como o seu comentário ou análise, quiçá tendenciosos. Até na medida em que o comentário ou análise podia apenas camuflar a própria divulgação de uma sondagem ou inquérito de opinião...".

III - Ainda relativamente à mesma alínea, parece fora de dúvida que o dia da eleição está abrangido, como corolário lógico do disposto no artº 8º ("e até ao encerramento das urnas").

Artigo 15º

(Publicação ou difusão das decisões administrativas ou judiciais)

A decisão recorrida que aplique coima prevista nas alíneas a), b), c), d) e e) do nº 1 do artigo anterior, ou a decisão judicial transitada em julgado relativa a recurso da mesma decisão, é obrigatoriamente publicada ou difundida pelo destinatário da coima nos termos previstos no artigo 13º.

Artigo 16º

(Norma revogatória)

Ficam revogados os artigos 50º do Decreto-Lei nº 319-A/76, de 3 de Maio, 51º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, e 60º da Lei nº 14/79, de 16 de Maio.

Aprovada em 23 de Maio de 1992.

O Presidente da Assembleia da República, Vítor Pereira Crespo.

Promulgada em 25.06.1991.

Publique-se.

O Presidente da República, Mário Soares.

Referendada em 30.06.1991.

O Primeiro Ministro, Anibal António Cavaco Silva.

FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E DAS CAMPANHAS ELEITORAIS

Lei 56/98
18 Agosto

(*Texto integral*)

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161º e do nº 3 do artigo 166º da Constituição para valer como lei geral da República, o seguinte:

CAPÍTULO I Disposição geral

Artigo 1º. 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 2º. 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 3º. Financiamento privado e receitas próprias

- 1 - Constituem receitas provenientes de financiamento privado:
 - a) Os donativos de pessoas singulares ou colectivas, nos termos do artigo seguinte;
 - b) O produto de heranças ou legados.
- 2 - Constituem receitas próprias dos partidos:
 - a) As quotas e outras contribuições de filiados do partido;
 - b) As contribuições de representantes eleitos em listas apresentadas pelo partido ou por este apoiados;

- c) O produto de actividades de angariação de fundos desenvolvidas pelo partido;
- d) Os rendimentos provenientes do património do partido;
- e) O produto de empréstimos.

Artigo 4º. **Regime dos donativos admissíveis**

1 - Os donativos de natureza pecuniária concedidos por pessoas colectivas não podem exceder o montante total anual de 1000 salários mínimos mensais nacionais, sendo o seu limite por cada doador de 100 salários mínimos mensais nacionais, devendo ser obrigatoriamente indicada a sua origem.

2 - A atribuição dos donativos a que se refere o número anterior é deliberada pelo órgão social competente e consignada em acta, à qual o órgão de controlo das contas partidárias acede sempre que necessário.

3 - Os donativos de natureza pecuniária concedidos por pessoas singulares estão sujeitos ao limite de 30 salários mínimos mensais nacionais por doador, são obrigatoriamente titulados por cheque quando o seu quantitativo exceder 10 salários mínimos mensais nacionais podendo provir de acto anónimo de doação até esse limite.

4 - Os donativos anónimos não podem exceder, no total anual, 500 salários mínimos mensais nacionais.

5 - Os donativos concedidos por pessoas singulares ou colectivas que não tenham dívidas à administração fiscal ou à segurança social pendentes de execução serão considerados para efeitos fiscais, nos termos, respectivamente, do disposto no nº 2 do artº 56º do CIRS e no nº 3 do artº 40º do CIRC.

Artigo 5º. **Donativos proibidos**

- 1 - Os partidos não podem receber donativos de natureza pecuniária de:
- a) Empresas públicas;
 - b) Sociedade de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos;
 - c) Empresas concessionárias de serviços públicos;
 - d) Pessoas colectivas de utilidade pública ou dedicadas a actividades de beneficência ou de fim religioso;
 - e) Associações profissionais, sindicais ou patronais;
 - f) Fundações;
 - g) Governos ou pessoas colectivas estrangeiras.

2 - Aos partidos políticos está igualmente vedado receber ou aceitar quaisquer contribuições ou donativos indirectos que se traduzam no pagamento por terceiros de despesas que àqueles aproveitem fora dos limites previstos no artigo 4º.

Artigo 6º. Financiamento público

Os recursos de financiamento público para a realização dos fins próprios dos partidos são:

- a) As subvenções para financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais previstas na presente lei;
- b) Outras legalmente previstas.

Artigo 7º. Subvenção estatal ao financiamento dos partidos

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 1/225 do salário mínimo nacional mensal 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 nº 2, corresponder à respectiva coligação eleitoral, distribuída proporcionalmente em função dos deputados eleitos por cada partido.

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.

Artigo 8º. 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 de selo;
- b) Imposto sobre sucessões;
- 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 património previstos ao artigo 104º, nº 3, da Constituição;

f) imposto automóvel nos veículos que adquiram para a sua actividade.

2 - Haverá lugar à atribuição 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 9º. **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 50 000 votos, excepto se obtiver representação parlamentar.

2 - A suspensão do número anterior cessa quando se alterarem as situações nele previstas.

Artigo 10º. **Regime contabilístico**

1 - Os partidos políticos devem possuir contabilidade organizada, de modo a que seja possível conhecer a sua situação financeira e verificar o cumprimento das obrigações previstas na 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 3º.,

As previstas em cada uma das alíneas do artigo 6º.,

c) A discriminação das despesas, que inclui:

As despesas com o pessoal;

As despesas com aquisição de bens e serviços correntes;

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 descentralizadas 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 fixado pelos estatutos respectivos.

6 - A contabilidade das receitas e despesas eleitorais rege-se pelas disposições constantes do capítulo III deste diploma.

7 - Constan de listas próprias discriminadas e anexas à contabilidade dos partidos:

- a) Os donativos concedidos por pessoas colectivas;
- 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 nº 3.

Artigo 11º. 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 assegurarem o cumprimento do disposto na presente lei e das 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 o efeito do cumprimento da presente lei, sob pena de responsabilização pelos danos causados.

3 - Os partidos políticos poderão incluir em anexo às suas contas um relatório e parecer de um revisor oficial de contas.

Artigo 12º. Contas

As receitas e despesas dos partidos políticos são discriminadas em contas anuais, que obedecem aos critérios definidos no artigo 10º.

Artigo 13º. Apreciação pelo Tribunal Constitucional

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 anterior 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.

3 - Os acórdãos proferidos pelo Tribunal Constitucional sobre as contas anuais dos partidos políticos, bem como as respectivas contas anuais, são publicados gratuitamente na 2ª Série do Diário da República.

4 - Para os efeitos previstos neste artigo, o Tribunal Constitucional poderá 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.

5 - Os contratos referidos no número anterior podem ser celebrados por ajuste directo e a sua eficácia depende unicamente da respectiva aprovação pelo plenário do Tribunal.

6 - Sem prejuízo do disposto no nº 4, 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 14º. Sanções

1 - Sem prejuízo da responsabilidade civil ou penal que nos termos gerais de direito haja lugar, os partidos políticos que não cumprirem as obrigações impostas no presente capítulo são punidos com coima mínima de 10 salários mínimos mensais nacionais e máxima no valor de 400 salários mínimos mensais nacionais.

2 - As pessoas singulares ou colectivas que violem o disposto no artigo 4º. serão punidas com coima mínima no valor de cinco salários mínimos mensais nacionais e máxima no valor de 200 salários mínimos mensais nacionais.

3 - A competência para aplicação das coimas é do Tribunal Constitucional, sendo a decisão tomada em secção com recurso para o plenário.

4 - O produto das coimas reverte para o Estado.

5 - O Tribunal pode determinar a publicitação de extracto da decisão, a expensas do infractor.

6 - A não apresentação das contas no prazo previsto no nº 1 do artigo 13º. determina a suspensão do pagamento da subvenção estatal a que o partido tem direito até à data da referida apresentação.

CAPÍTULO III Financiamento das campanhas eleitorais

Artigo 15º. O regime e tratamento de receitas

1 - As receitas e despesas da campanha eleitoral constam de contas próprias.

2 - Nas campanhas eleitorais de grupos de cidadãos eleitores candidatos a uma autarquia, a conta é restrita à respectiva campanha.

3 - Às contas previstas nos números anteriores correspondem contas bancárias especificamente constituídas para o efeito, onde são depositadas as respectivas receitas de campanha.

Artigo 16º. Receitas de campanha

1 - As actividades da campanha eleitoral só podem ser financiadas por:

- a) Subvenção estatal;
- b) Contribuição de partidos;
- c) Contribuições de pessoas singulares e colectivas, com excepção das referidas no artigo 5º.

d) Produto de actividades de campanha eleitoral.

2 - As contribuições dos partidos políticos são certificadas por documentos emitidos pelos órgãos competentes, com identificação daquele que as prestou.

3 - Os donativos para campanha subordinam-se, no aplicável, ao artigo 4º. desse diploma.

4 - As receitas produzidas por actos de campanha eleitoral são discriminadas com referência à respectiva actividade.

Artigo 17º. Limite das receitas

1 - Os partidos podem transferir importâncias das suas contas para a conta da candidatura.

2 - Os donativos das pessoas colectivas são atribuídos por deliberação do órgão social competente, e consignados em acta, a que a entidade de controlo das contas partidárias acederá sempre que o pretenda, não podem, no total, exceder um terço do limite legal das despesas de campanha e estão sujeitos a um limite de 100 salários mínimos mensais nacionais por cada pessoa colectiva e deve ser obrigatoriamente indicada a sua ordem.

3 - As contribuições das pessoas singulares não podem exceder 100 salários mínimos mensais nacionais por pessoa, sendo obrigatoriamente tituladas por cheque quando o seu quantitativo exceder 15 salários mínimos mensais nacionais, podendo provir de acto anónimo de doação até este limite.

Artigo 18º. Despesas de campanha eleitoral

As despesas de campanha eleitoral são discriminadas por categoria, com a junção de documento certificativo em relação a cada acto de despesa de valor superior a cinco salários mínimos mensais nacionais.

Artigo 19º.

Limite das despesas

1 - O limite máximo admissível de despesas realizadas em cada campanha eleitoral é fixado nos seguintes valores:

a) 5 500 salários mínimos mensais nacionais na campanha eleitoral para a Presidência da República, acrescidos de 1 500 salários mínimos mensais nacionais no caso de se proceder a segunda volta;

b) 35 salários mínimos mensais nacionais por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para a Assembleia da República;

c) 20 salários mínimos mensais nacionais por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para as Assembleias Legislativas Regionais;

d) Um quinto do salário mínimo mensal nacional por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para as autarquias locais;

e) 180 salários mínimos mensais nacionais por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para o Parlamento Europeu.

2 - Os limites previstos no número anterior aplicam-se aos partidos, coligações ou grupos de cidadãos eleitores proponentes, de acordo com o determinado em cada lei eleitoral.

Artigo 20º.

Mandatários financeiros

1 - Por cada conta de campanha é constituído um mandatário financeiro a quem cabe, no respectivo âmbito, a aceitação de donativos, o depósito de todas as receitas e a autorização e controlo das despesas da campanha.

2 - O mandatário financeiro nacional pode estabelecer, sendo solidariamente responsável pelos actos e comissões dos substabelecidos.

3 - No prazo de 30 dias após o termo do prazo para entrega de listas ou candidatura a qualquer acto eleitoral o partido, coligação, grupo de cidadãos eleitores ou o candidato a Presidente da República promovem a publicação, em dois jornais de circulação nacional, da lista completa dos mandatários financeiros.

Artigo 21º.

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 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.

Artigo 22º.

Prestação das contas

1 - No prazo máximo de 90 dias a partir da data da proclamação oficial dos resultados, cada candidatura presta à Comissão Nacional de Eleições 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, submetendo-se ao regime do artigo anterior.

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.

Artigo 23º.

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, devendo fazer publicar gratuitamente a sua apreciação na 2ª Série do Diário da República.

2 - Se a Comissão Nacional de Eleições verificar qualquer irregularidade nas contas, deverá notificar a candidatura para apresentar, no prazo de 15 dias, as contas devidamente regularizadas.

3 - Para os efeitos previstos neste artigo, a Comissão Nacional de Eleições poderá requisitar ou destacar técnicos qualificados de quaisquer serviços públicos ou recorrer, mediante contrato, aos serviços de empresas especializadas.

Artigo 24º.

Sanções

Sem prejuízo da responsabilidade civil ou penal a que nos termos gerais de direito haja lugar, os infractores das regras contidas no presente capítulo ficam sujeitos às sanções previstas nos artigos seguintes.

Artigo 25º.

Percepção de receitas ou realização de despesas ilícitas

1 - Os mandatários financeiros, os candidatos, às eleições presidenciais, ou os primeiros proponentes de grupos de cidadãos eleitores que obtenham receitas para a campanha eleitoral por formas não previstas no presente diploma, ou que não observem os limites previstos no artigo 19º., são punidos

com coima no valor de seis salários mínimos mensais nacionais e máxima no valor de 60 salários mínimos mensais nacionais.

2 - Os partidos políticos que cometam alguma das infracções previstas no nº 1 são punidos com coima mínima no valor de 10 salários mensais nacionais e máxima no valor de 100 salários mínimos mensais nacionais.

3 - As pessoas singulares ou colectivas que violem o disposto nos nºs 3 e 4 do artigo 16º. serão punidas com coima mínima no valor de cinco salários mínimos mensais nacionais e máxima no valor de 50 salários mínimos mensais nacionais.

4 - A aplicação de coima nos termos dos números anteriores é publicitada, a expensas do infractor, num dos jornais diários de maior circulação nacional, regional ou local, consoante os casos.

Artigo 26º.

Não discriminação de receitas e de despesas

1 - Os mandatários financeiros, os candidatos às eleições presidenciais 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 um salário mínimo mensal nacional e máxima no valor de 80 salários mínimos mensais nacionais.

2 - Os partidos políticos que cometam a infracção prevista no nº 1 são punidos com coima mínima no valor de três salários mínimos mensais nacionais e máxima no valor de 80 salários mínimos mensais nacionais.

Artigo 27º.

Não prestação de contas

1 - Os mandatários financeiros, os candidatos às eleições presidenciais e os primeiros proponentes de grupos de cidadãos eleitores que não prestem contas eleitorais nos termos do artigo 22º. e do nº 2 do artigo 23º. são punidos com coima mínima no valor de um salário mínimo mensal nacional e máxima no valor de 10 salários mínimos mensais nacionais.

2 - Os partidos políticos que cometam a infracção prevista no nº 1 são punidos com coima mínima no valor de três salários mínimos mensais nacionais e máxima no valor de 80 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.

Artigo 28º.

Coimas

1 - A Comissão Nacional de Eleições é a entidade competente para aplicação das coimas previstas no presente capítulo.

- 2 - O produto das coimas reverte para o Estado.
- 3 - Das decisões referidas no nº1 cabe recurso para o Tribunal Constitucional.
- 4 - A Comissão Nacional de Eleições actua, nos prazos legais, por iniciativa própria, a requerimento do Ministério Público ou mediante queixa apresentada por cidadãos eleitores.

Artigo 29º.

Subvenção estatal para as campanhas eleitorais

1 - Os partidos políticos que submetam candidaturas às eleições para a Assembleia da República, para as Assembleias Legislativas Regionais e para as autarquias locais e os candidatos às eleições para a Presidência da República têm direito a uma subvenção estatal para a realização das campanhas eleitorais, nos termos previstos nos números seguintes.

2 - Têm direito à subvenção prevista neste artigo os partidos que concorram no mínimo a 51% dos lugares sujeitos a sufrágio para a Assembleia da República, para as Assembleias Legislativas Regionais ou para os órgãos municipais e que obtenham no universo a que concorram pelos menos 2% dos lugares e os candidatos à Presidência da República que obtenham pelo menos 5% dos votos.

3 - A subvenção é de valor total equivalente a 2500, 1250 e 250 salários mínimos mensais nacionais, valendo o primeiro montante para as eleições para a Assembleia da República e para as autarquias locais, o segundo para as eleições para a Presidência da República e o terceiro para as eleições para as Assembleias Legislativas Regionais.

4 - A repartição da subvenção é feita nos seguintes termos:

20% são igualmente distribuídos pelos partidos e candidatos que preenchem os requisitos do nº 2 deste artigo e os restantes 80 são distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos.

5 - Nas eleições para as autarquias locais, consideram-se para efeito da parte final do número anterior, apenas os resultados obtidos em termos de número de candidatos às assembleias municipais directamente eleitos.

6 - Nas eleições para a Assembleia Legislativas Regionais, a subvenção estatal 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 nº 4 deste artigo.

7 - A subvenção estatal prevista neste artigo é solicitada ao Presidente da Assembleia da República nos 15 dias posteriores à declaração oficial dos resultados eleitorais.

CAPÍTULO IV **Disposições finais e transitórias**

Artigo 30º. **Contas anuais do de 1998**

1 - Aplicam-se à apresentação e apreciação das contas anuais do exercício de 1998 os prazos fixados na presente lei.

2 - Às contas do exercício de 1998 aplicam-se as regras da Lei nº 72/93, de 30 de Novembro.

Artigo 31º. **Revogação**

São revogadas as Leis nºs 72/93, de 30 de Novembro, e 27/95, de 18 de Agosto.

Artigo 32º. **Vigência**

A presente lei entra em vigor na data da sua publicação.

Aprovado em 30 de Junho de 1998.

O Presidente da Assembleia da República, António de Almeida Santos

Promulgada em 31 de Julho de 1998.

Publique-se.

O Presidente da República, Jorge Sampaio

Referendada em 6 de Agosto de 1998

O Primeiro Ministro, António Manuel de Oliveira Guterres

JURISPRUDÊNCIA

ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que procedem à fiscalização preventiva da constitucionalidade e legalidade das propostas de realização dos referendos:

- sobre a despenalização da interrupção voluntária da gravidez, se realizada, por opção da mulher, nas 10 primeiras semanas, em estabelecimento de saúde legalmente autorizado;
- sobre a participação de Portugal na construção da União Europeia; e
- sobre a instituição em concreto das regiões administrativas.

ACÓRDÃO N.º 288/98

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 S.Exa 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 - Admitido o pedido, foram solicitadas, por ofício, ao Presidente da Assembleia da República diligências instrutórias referentes à iniciativa e ao debate parlamentar relativos à resolução em causa e, bem assim, aos projectos de lei n.ºs 417/VII (PCP), 451/VII (PS) e 453/VII (PS), todos atinentes a matéria de despenalização da interrupção voluntária da gravidez. Distribuídos os autos, foi imediatamente recebida toda a documentação solicitada.

3 - Na origem da referida Resolução da Assembleia da República n.º 16/98 esteve o projecto de resolução n.º 75/VII (Diário da Assembleia da República, 2.ª série-A, n.º 23, de 15 de Janeiro de 1998), apresentado por vários deputados do Grupo Parlamentar do PSD, que rezava assim:

« A Assembleia da República apresenta a S. Exa o Presidente da República a proposta de realização de um referendo, prévio à votação final de qualquer

iniciativa legislativa que vise a liberalização, ainda que limitada temporalmente, da interrupção voluntária da gravidez, em que os cidadãos eleitores sejam chamados a pronunciar-se, directamente, a título vinculativo, sobre a seguinte questão:

Não existindo razões médicas, o aborto deve ser livre durante as primeiras 10 semanas? »

Apontaram os subscritores do projecto os seguintes fundamentos para o mesmo:

« Trata-se [...] de matéria extremamente delicada e sensível, que se inscreve na reserva mais íntima da consciência moral de cada cidadão, atravessando, de forma indiscriminada, os vários partidos e os respectivos eleitorados. De facto, a posição a adoptar sobre a liberalização da interrupção voluntária da gravidez, não se podendo catalogar na esfera das normais opções ideológicas ou político-partidárias, é essencialmente do foro individual de cada um, encontrando resposta nas convicções e no posicionamento que cada qual assume perante valores e direitos fundamentais. (...) Numa palavra, a posição do PSD é muito clara: A decisão sobre uma alteração substancial e de filosofia da legislação sobre a interrupção voluntária da gravidez deve ser tomada pelos Portugueses por via de referendo, antes de qualquer decisão parlamentar. Foi o que sempre defendemos, designadamente no debate travado na última sessão legislativa, e que posteriormente reiterámos e agora voltamos a reafirmar. Se, porém, a maioria parlamentar assim o não entender e voltar a sustentar que deve ser o Parlamento a decidir na generalidade sobre a matéria, então, como segunda hipótese - para a eventualidade de existir uma aprovação na generalidade das iniciativas legislativas anunciadas -, deve desencadear-se o referendo imediatamente a seguir, ficando o processo legislativo na especialidade suspenso e a aguardar a decisão soberana dos Portugueses».

Já na sessão legislativa anterior, o PSD havia apresentado o projecto de resolução nº 38/VII (publicado no Diário da Assembleia da República, 2.^a série-A, n.º 12, de 9 de Janeiro de 1997), na sequência da apresentação dos projectos de lei nº 177/VII (PCP), 235/VII e 236/VII (ambos do PS), que visavam alterar a legislação em vigor sobre a interrupção voluntária da gravidez. Nesse projecto de resolução também se propunha a realização de um referendo em que os cidadãos eleitores fossem chamados a pronunciar-se directamente e a título vinculativo sobre a sua concordância com a despenalização da prática do aborto durante as primeiras 12 semanas de gravidez. Contudo, o projecto em causa viria a ser retirado, antes da sua discussão e votação, no dia 4 de Fevereiro de 1998.

4 - Admitido, sem reservas, pelo Presidente da Assembleia da República, o projecto de resolução nº 75/VII foi discutido em plenário tendo baixado posteriormente à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para discussão, e elaboração de parecer (Diário da Assembleia

da República, 1.ª série, n.º 42, de 20 de Fevereiro de 1998). Após parecer favorável daquela Comissão e da Comissão para a Paridade, Igualdade de Oportunidades e Família (Diário da Assembleia da República, 2.ª série-A, nº 33, de 21 de Fevereiro de 1998), o projecto foi remetido a plenário, para votação. Foram então apresentadas propostas de substituição relativas a esse projecto de resolução. Assim, pelos Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP foi apresentada uma proposta de substituição da pergunta dele constante, passando a figurar duas perguntas, do seguinte teor:

« 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? »

Por sua vez, o PS apresentou uma proposta de substituição da pergunta, nos termos seguintes:

« Concorda com a despenalização da interrupção voluntária da gravidez, se reaalizada, por opção da mulher, em estabelecimento de saúde legalmente autorizado, nas 10 primeiras semanas? »

O mesmo grupo parlamentar apresentou ainda uma proposta de substituição da fórmula inicial e do proémio, do seguinte teor:

«Nos termos e para os efeitos dos artigos 115.º e 161.º, alínea j), da Constituição da República, a Assembleia da República apresenta a S.Exa 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: »

Por fim, o Grupo Parlamentar do PS apresentou outra proposta de substituição da pergunta, que correspondia a uma versão corrigida da anterior proposta de substituição, nos seguintes termos:

«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? »

Submetidas à votação, a proposta subscrita pelo PSD e pelo CDS-PP foi rejeitada, com votos contra do PS, do PCP e de Os Verdes e votos a favor do PSD, do CDS-PP e de dois deputados do PS; a proposta contendo a versão corrigida da pergunta, apresentada pelo PS, foi aprovada, com votos a favor do PS, votos contra do PCP, de Os Verdes e de dois deputados do PS e abstenções do PSD, do CDS-PP e de 12 deputados do PS; votada seguidamente a proposta de substituição, apresentada pelo PS, da fórmula inicial e do proémio do projecto da resolução, a mesma foi aprovada, com votos a favor do PS e do PSD, votos contra do PCP de Os Verdes e de dois deputados do PS e a abstenção do CDS-PP (Diário da Assembleia da República, 1.º série, n.º 51, de 20 de Março de 1998).

O texto final, assim aprovado, resultou na resolução agora em análise.

5 - A consagração do referendo nacional só veio a ocorrer, entre nós, com

a 2.^a revisão cons- titucional (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 Constitucio- nais, 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 Constituindo - 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 careca 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 Se- tembro), 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 lhes tenham sido remetidas pela Assembleia da República ou pelo Governo. 9 - São aplicáveis ao referendo, com as necessárias adaptações, as normas constantes dos nºs 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 nº 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 (nº 2); b) A possibilidade de cidadãos residentes no estrangeiro, regularmente recenseados, participarem nos referendos, «quando recaiam sobre matéria que lhes diga também especificamente respeito» (nº 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 me-

tade 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-A iniciativa parlamentar do PSD relativamente à proposta de referendo que veio a resultar na adopção da resolução agora em análise - tal como, aliás, apresentada pelo mesmo grupo parlamentar no decurso sessão legislativa anterior - surgiu no âmbito de recentes debates parlamentares sobre a despenalização da interrupção voluntária da gravidez. Foi o Código Penal de 1852 que, pela primeira entre nós, consagrou expressamente o aborto como crime autónomo, no seu artigo 358.º, abandonando, assim, a generalizada equiparação na doutrina entre o aborto e o homicídio, consumando-se aquele com a morte do feto. Com efeito, essa era a opinião, nomeadamente, de Levy Maria Jordão (Commentario ao Código Penal portuguez, IV Vol., 1854, p.59) e de Pereira e Sousa (classes de Crimes por Ordem Sistemática com as Penas Correspondentes Segundo a Legislação Actual, 1830, 3ª ed., p.309, citado por Alcides de Almeida, O Aborto Consensual, Lisboa, 1964, p.23), os quais, considerando aquela equiparação, entendiam que o crime de aborto se encontrava previsto nas Ordenações, variando quanto à determinação do momento a partir do qual podia o mesmo ocorrer (fixando, para o efeito, o meio da gestação, Pascoal José de Melo Freire, Institutionum Juris criminalis Lusitani, 1794, pp. 122 e 123); opinião divergente era, contudo, a de Silva Ferrão (Theoria do Directo Penal Applicada ao Codigo Penal Portuguez, Vol. VII, p. 82, nota 3), segundo o qual o texto das Ordenações, «(...) só dava causa em tempos antigos à pratica de muitos juizes obrigarem as mulheres pejadas a fazerem termo de dar conta do fruto do seu ventre, com penas cominadas no mesmo termo: prática inútil, desnecessária e infamante (...)», não sendo o aborto punido, ainda que condenável. Aquele artigo 358.º previa a punição do aborto pena de prisão maior temporária com trabalho, no

de não consentimento da mulher (corpo da disposição) cominando a pena de prisão maior temporária para perpetrante e para a mulher, no caso de consentimento desta (1.º e 2.º); já na hipótese de o crime ser praticado para «ocultar a sua desonra», a pena aplicável à mulher seria apenas a de prisão correcional (3.º) e quando o crime fosse praticado por médico, cirurgião ou farmacêutico, previa-se o agravamento daquelas penas (4.º). Segundo Levy Maria Jordão (Commentario, cit., p. 60), os elementos deste crime eram a expulsão prematura do feto, a provocação da expulsão por meios (quaisquer meios) capazes de a produzir e a vontade cometer o aborto, sendo certo que este ocorreria desde a concepção.

Todavia, Silva ferrão entendia só poderia existir crime de aborto a partir do 3.º gravidez (ibidem, p. 83). A reforma penal de 1886 manteve este tipo de incriminação, com diferentes penalidades: prisão maior celular de dois a oito anos, no caso de aborto não consentido (corpo do artigo) ou consentido, podendo, nesta última hipótese, em alternativa, ser cominada a pena de prisão maior temporária (1.º), e ainda, para a própria mulher nos casos de auto-aborto e de consentimento (2.º); prisão correcional se o crime fosse cometido honoris causa (3.º); finalmente, as mesmas penas para o aborto qualificado (praticado por médico, cirurgião ou farmacêutico), agravadas segundo as regras gerais (4.º). O Código não definia o aborto, persistindo na doutrina e na jurisprudência a ideia de que o mesmo consistiria na expulsão do feto. Alcides de Almeida.(ob. cit.) analisa essa questão distinguindo, nomeadamente, os casos de morte do feto sem expulsão e ainda os de parto acelerado, concluindo que, à face do sistema vigente, se deveria entender que «o crime de aborto consiste na interrupção provocada da gravidez, com morte do feto», e que, como tal, este seria o objecto material do crime de aborto. Notar-se-á ainda que não existia qualquer previsão legal para o aborto terapêutico. A esse respeito, Alcides de Almeida entendia que a expressão «abusando da sua arte», utilizada pelo 4.º do artigo 358.º, no tocante ao «médico, cirurgião, ou farmacêutico», se destinava a «excluir da incriminação a actuação do médico dirigida a salvar a vida da grávida, ou seja, visa a permitir a prática de aborto terapêutico». 9 - Código Penal de 1982, além da incriminação específica do aborto nos artigos 139.º a 141.º, procedeu também à sua penalização como crime contra a integridade física da mulher grávida, pelo artigo 143.º, alínea c). Assim, reservou um capítulo, sob a epígrafe «Dos crimes contra a vida intra-uterina», ao crime de aborto, punindo com pena de dois a oito anos de prisão o aborto não consentido (artigo 139.º), com pena de prisão até três anos, para o autor e para a mulher, o aborto consentido, sendo diminuída para até dois anos se se destinasse a ocultar a desonra da mulher (artigo 140.º), aumentando tais penas de um terço no caso do aborto agravado, excluindo a grávida dessa agravação (artigo 141.º). Logo em 1982, o projecto de lei n.º 309/II (PCP) viria a propugnar a exclusão da ilicitude do

aborto, quando praticado, dentro de certos prazos, em estabelecimento de saúde autorizado, havendo indicação terapêutica, eugénica, sentimental ou económico-social. Esse projecto de lei foi, porém, rejeitado na Assembleia da República. Só em 1984, portanto, pela Lei nº 6/84, de 11 de Maio, se viriam a consagrar, no nosso ordenamento jurídico-penal, as chamadas «causas de exclusão da ilicitude», correspondentes a indicações de ordem terapêutica, eugénica e sentimental (também designada como ética ou criminológica), introduzindo nova redacção aos artigos 139.º, 140.º e 141.º do Código.

Assim, o artigo 140.º passou a ter a seguinte redacção: «1 - Não é punível o aborto efectuado por médico, ou sob a sua direcção, em estabelecimento de saúde oficial ou oficialmente reconhecido e com o consentimento da mulher grávida quando, segundo o estado dos conhecimentos e da experiência da medicina: a) Constitua o único meio de remover perigo de morte ou de grave e irreversível lesão para corpo ou para a saúde física ou psíquica da mulher grávida; b) Se mostre indicado para evitar perigo de morte ou de grave e duradoura lesão para o corpo ou para a saúde física ou psíquica da mulher grávida, e seja realizado nas primeiras 12 semanas de gravidez; c) Haja seguros motivos para prever que o nascituro venha a sofrer, de forma incurável, grave doença ou malformação, e seja real nas primeiras 16 semanas de gravidez; d) Haja sérios indícios de que a gravidez resultou de violação da mulher, e seja realizado nas primeiras 12 semanas de gravidez. 2-A verificação das circunstâncias que excluem a ilicitude do aborto deve ser certificada em atestado médico, escrito e assinado antes da intervenção por médico diferente daquele por quem, ou sob cuja direcção, o aborto é realizado. 3-A verificação da circunstância referida na alínea d) do nº1 depende ainda da existência de participação criminal da violação.»

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 nº41/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 nº 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 - A Lei n.º 6/84 viria a ser revogada com a revisão do Código Penal, operada pelo Decreto-Lei n.º de 15 de Março. Esta revisão introduziu algumas alterações ao regime penal do aborto. Foi, desde logo, eliminada a incrimina-

ção do como crime contra a integridade física da mulher. Por outro lado, o aborto passou a estar previsto artigo 140.º, eliminando-se a referência ao aborto honoris causa, anteriormente constante do n.º 4 do artigo 139.º Os três números do artigo 140.º reproduzem no essencial, os anteriores n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 139.º com alterações de redacção consistentes na eliminação da expressão «fora dos casos previstos no artigo seguinte» a qual se referia às cláusulas de exclusão ilicitude constantes da anterior versão do artigo já transcrito. O artigo 141.º («Aborto agravado») corresponde, no essencial, aos n.ºs 5 e 6 da anterior versão do artigo 139.º, mas com profundas alterações de redacção, substituindo-se a expressão «grave lesão para o corpo ou a saúde física ou psíquica da mulher grávida, que aquele que a fez abortar poderia ter previsto como consequência necessária da sua conduta», pela simples referência a «uma ofensa à integridade física grave da mulher grávida». Finalmente, o artigo 142.º, correspondente ao anterior artigo 140.º, adoptou a epígrafe «Interrupção da gravidez não punível» (abandonando-se assim a anterior fórmula «Exclusão da ilicitude do aborto»), correspondendo o seu n.º 1 à anterior versão do artigo 140.º, transcrita apenas com a substituição da expressão «aborto» pela de «interrupção voluntária da gravidez» e da expressão «violação» por aquela mais abrangente de «crime contra a liberdade e autodeterminação sexual». Não havendo alterações substanciais ao n.º 2, foi acrescentado um n.º 3, que estabelece as formas de prestação do consentimento, prevendo o n.º 4 os casos de impossibilidade de obtenção do mesmo e de urgência na realização da intervenção. Foi ainda eliminada a exigência (anteriormente constante do n.º 3 do artigo 140.º) da participação criminal, nos casos de crimes de natureza sexual.

12 - Foi clara a intenção do legislador de 1995 em reformular aquelas disposições, não caindo tais alterações no âmbito de meros aprimoramentos técnicos ou linguísticos. A propósito destas alterações, introduzidas ainda no âmbito do respectivo projecto de 1991, escreveu Rui Pereira («A incriminação do aborto na reforma penal de 1991», in Estudos Comemorativos do 150.º Aniversário do Tribunal da Boa-Hora, Lisboa, 1995, p. 166): «A adopção de uma nova linguagem terá sido ditada por um anseio de descomprometimento: pretendeu-se, presumivelmente, deixar em aberto a questão de saber se nas hipóteses previstas o aborto não é punível por ser atípico (em nome da ideia de inexigibilidade de que se prevalece a jurisprudência alemã), ou por ser justificado (o que parece sugerir uma afirmação de valor ou, pelo menos, de ausência de desvalor), ou por ser desculpável (não sendo passível de censura penal), ou, finalmente, por faltar uma condição objectiva de punibilidade (ditada por razões de mera oportunidade político-criminal).» Em resumo, a partir de 1995, o aborto - a interrupção voluntária da gravidez - continuou a ser qualificado como crime (artigos 140.º e 141.º), punindo-se com a pena de prisão de dois a oito anos o aborto não consentido e com a pena

de prisão até três anos o aborto consentido, agravando-se essa pena em um terço no aborto agravado. Consagraram-se, todavia, três situações, já não de exclusão da ilicitude, mas de não punibilidade (artigo 142.º, nº 1): o aborto terapêutico, quando constitua o único meio de remover perigo de morte ou de grave e irreversível lesão para o corpo ou para a saúde física ou psíquica da mulher grávida, (alínea a), ou ainda quando se mostre indicado para evitar perigo de morte ou de grave e duradoura lesão para o corpo ou para a saúde física ou psíquica da mulher grávida, e seja realizado nas primeiras 12 semanas de gravidez (alínea b); o aborto eugénico, quando haja seguros motivos para prever que o nascituro venha a sofrer, de forma incurável, de grave doença ou malformação, e seja realizado nas primeiras 16 semanas de gravidez (alínea c), e o aborto sentimental (ético ou criminológico), quando haja sérios indícios de que a gravidez resultou de crime contra a liberdade e autodeterminação sexual da mulher, e seja realizado nas primeiras 12 semanas de gravidez (alínea d).

13 - Foi neste quadro que, em 1997, novos projectos de despenalização do aborto foram apresentados na Assembleia da República, um pelo Grupo Parlamentar do PCP e os restantes dois projectos de deputados do Grupo Parlamentar do PS, um subscrito pelo deputado Manuel Strecht Monteiro e outro tendo por primeiro subscritor o deputado Sérgio Sousa Pinto. O projecto do PCP (com o nº 177/VII) visava: «A exclusão da ilicitude da interrupção voluntária da gravidez, quando realizada nas primeiras 12 semanas a pedido da mulher; Nos casos de mãe toxicod dependente, o alargamento do período atrás referido para as 16 semanas; O alargamento de 16 para 22 semanas nos casos de aborto eugénico, especificando-se que o risco de o nascituro vir a ser afectado pelo síndrome de imunodeficiência adquirida constitui um dos casos em que pode ser praticado o aborto eugénico; O alargamento de 12 para 16 semanas do prazo dentro do qual a interrupção voluntária da gravidez pode se praticada, sem punição, nos casos em que a mesma se mostre indicada para evitar perigo de morte ou de grave lesão para o corpo ou saúde física ou psíquica da mulher grávida. Na verdade, a vida demonstrou, nomeadamente nas doentes submetidas a tratamentos antidepressivos a necessidade de alargamento do prazo; O alargamento de 12 para 16 semanas no caso de vítimas de crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual e, quando menores de 16 anos ou incapazes por anomalia psíquica, o alargamento para 22 semanas. De facto, a situação de incapacidade pode determinar atraso no recurso à interrupção voluntária da gravidez; A obrigação de organização dos serviços hospitalares distritais, por forma que respondam às solicitações de prática da interrupção voluntária da gravidez; A impossibilidade de obstruir o recurso à interrupção voluntária da gravidez através da previsão da obrigação de encaminhar a mulher grávida para outro médico não objector de consciência ou para outro estabelecimento hospitalar que dispo-

nha das condições necessárias à prática da interrupção voluntária da gravidez; A despenalização da conduta da mulher que consinta na interrupção voluntária da gravidez fora dos prazos e das condições estabelecidos na lei; O acesso a consultas de planeamento familiar.» Por sua vez, o projecto nº 235/VII (conhecido por Projecto Strecht Monteiro), de acordo com a respectiva «Exposição de motivos», pretendia o seguinte: «A exclusão da ilicitude da interrupção da gravidez sem limite gestacional nas situações de feto inviável; Alargamento de 16 para 24 semanas, comprovadas ecograficamente, nos casos de aborto eugénico (...); Alargamento de 12 para 16 semanas do prazo dentro do qual a IVG pode ser praticada sem punição no caso de vítimas de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual e quando menores de 16 anos ou incapazes por anomalia psíquica (...); Deverá ser criada uma comissão técnica de avaliação de defeitos congénitos com competências para a emissão de parecer prévio quando estejamos perante IVG por malformação, ou doença grave do embrião ou feto. Esta comissão deverá ser instituída em todos os estabelecimentos autorizados a praticar a IVG e definida nos termos regulamentares e nomeada anualmente pelo conselho de gerência de cada estabelecimento de saúde (...); A obrigação de reorganização dos serviços hospitalares para que estejam dotados de estruturas adequadas à prática da IVG; O acesso e o apoio pré e pós-IVG, bem como o direito a consultas de planeamento familiar.» Finalmente, o projecto de lei nº 236/VII (deputado Sérgio Sousa Pinto e outros) propunha: «A exclusão da ilicitude da interrupção voluntária da gravidez quando realizada nas primeiras 12 semanas a pedido da mulher. Entende-se que não deverá ser susceptível de procedimento criminal a interrupção voluntária da gravidez até às 12 semanas, nos casos em que a mulher considerou não poder exercer a maternidade consciente, tal como constitucionalmente consagrada no artigo 67.º da Constituição da República Portuguesa; O alargamento do prazo de 16 para 24 semanas de gravidez, quando haja seguros motivos para crer que o nascituro virá a sofrer de forma incurável de doença grave ou malformação congénita (...); Alargamento do prazo de 12 para 16 semanas em que a prática da IVG surge por se mostrar indicada para evitar perigo de morte ou de grave lesão para o corpo ou saúde física e psíquica da mulher grávida; Alargamento do prazo de 12 para 16 semanas no caso de vítimas de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual, aumentando-se aquele prazo para as 18 semanas, quando praticados contra menores de 16 anos ou incapazes por anomalia psíquica (...); Penalizar a propaganda à IVG com uma pena de prisão até dois anos ou com pena de multa até 240 dias (...). Desenvolver, no âmbito da rede pública de cuidados de saúde, a valência de aconselhamento familiar, que deverá organizar-se por distrito, devendo os mesmos ser de fácil acesso a todas as mulheres grávidas, quer numa fase de pré-aborto, quer em fase pós-abortiva. Os centros de aconselhamento familiar destinam-se a fornecer

o aconselhamento e o apoio necessário à mulher grávida, visando a superação de problemas relacionados com a gravidez, contribuindo através dos recursos técnicos nela integrados para uma decisão responsável e consciente; Organizar de forma adequada os estabelecimentos públicos de saúde ou convenionados à prática da IVG, de molde que esta se verifique nas condições e nos prazos legalmente estatuidos (...); Assegurar um direito à objecção de consciência que não colida com o direito da mulher à IVG, estabelecendo-se regras claras e exigindo-se que o médico objector inclua no documento onde fundamenta a sua objecção o nome de outro profissional do foro, que assegurará a prática da IVG; Estabelecimento do dever de sigilo dos médicos, demais profissionais de saúde e restante pessoal de saúde pública ou convenionada em que se pratique a IVG.»

14 - Apresentados todos os projectos a plenário para votação, após emissão de pareceres favoráveis pelas competentes comissões parlamentares, apenas o projecto nº 235/VII viria a ser aprovado (Diário da Assembleia da República, 1.ª série, nº 42, de 21 de Fevereiro de 1997), sendo os outros rejeitados. Daí resultou a Lei nº 90/97, de 30 de Julho, a qual introduziu a seguinte redacção às alíneas c) e d) do artigo 142.º do Código Penal: «c) Houver seguros motivos para prever que o nascituro virá a sofrer, de forma incurável, de doença grave ou malformação congénita, e for realizada nas primeiras 24 semanas de gravidez, comprovadas ecograficamente ou por outro meio adequado de acordo com as *leges artis*, exceptuando-se as situações de fetos inviáveis, caso em que a interrupção poderá ser praticada a todo o tempo; d) A gravidez tenha resultado de crime contra a liberdade e autodeterminação sexual e a interrupção for realizada nas primeiras 16 semanas.» Assistiu-se, assim, a um alargamento dos prazos que podem ser efectuados o aborto eu- génico e o aborto eugénico e o aborto sentimental e incluiu-se uma referência científica e mais ampla aos casos de doença congénita, malformação inviabilidade do feto.

15 - Na sessão legislativa seguinte, novos projectos de lei sobre a interrupção voluntária da gravidez foram apresentados: o projecto de lei nº 417/VII (PCP); o projecto de lei n.º 451/VII (PS), tendo como primeiro subscritor o deputado Sérgio Sousa Pinto, e ainda projecto de lei n.º 453/VII, apresentado pelos deputados António Braga e Eurico de Figueiredo (PS).

O projecto n.º 417/VII (PCP) correspondia ao projecto n.º 177/VII, apresentado na anterior sessão legislativa pelo mesmo grupo parlamentar. Por sua vez, o projecto n.º 451/VII (PS) retomou também o anterior projecto n.º 236/VII, com algumas alterações, tendo em conta a aprovação da Lei nº 90/97. Assim: a) Preconizava a despenalização da interrupção voluntária da gravidez, após consulta de aconselhamento, «para preservação da integridade moral, dignidade social e da maternidade consciente», fixando-se em 10 semanas tal prazo; b) Alargava de 12 para 16 semanas a prática interrupção voluntária

da gravidez, «caso mostre indicada para evitar perigo de morte ou grave e duradoura lesão para o corpo ou para a saúde física ou psíquica da mulher grávida, designadamente por razões de natureza económica ou social».

Por fim, o projecto nº 453/VII elegeu as seguintes orientações: «A exclusão da ilicitude da interrupção voluntária gravidez, quando realizada a pedido da mulher, motivos sócio-económicos, após decisão favorável da Comissão de Apoio à Maternidade, nas primeiras 12 semanas; Tratando-se de mulher menor, para além do seu pedido de IVG, exige-se, ainda, o consentimento dos seus representantes legais; Criação em cada sede de distrito ou região de uma comissão de apoio à maternidade, com competência para analisar os motivos invocados pela requerente da IVG, promover as condições adequadas à prossecução ou interrupção da gravidez e esclarecer a requerente da IVG quanto ao significado e consequências da IVG; A comissão deverá, no prazo de cinco dias a contar da apresentação do requerimento, autorizar ou indeferir fundamentadamente o pedido de IVG; A comissão é composta por cinco elementos, com formação nas seguintes áreas: um médico com título da especialidade em obstetria, um médico com o título de especialidade em psiquiatria, um psicólogo, um magistrado e um técnico de serviço social. Por último, tendo em conta a matéria em causa, é conferido aos pedidos de IVG carácter urgente, gratuito e sigiloso.»

16 - Simultaneamente com estas propostas, o CDS-PP apresentou um projecto, com o nº 448/ VII, que propunha uma alteração ao n.º 1 do artigo 66.º do Código Civil, no sentido de substituir o «nascimento completo e com vida» pelo «momento da concepção» como condição de atribuição da personalidade jurídica. Considerou aquele Grupo Parlamentar que:

«O artigo 66.º consagra uma doutrina tradicional, de origem romanística. Essa doutrina, com a limitação da personalidade pelo nascimento, suscitou sempre grandes interrogações, por parecer paradoxal reconhecer direitos ao nascituro, e ano obstante negar a sua personalidade jurídica. (...) Só o reconhecimento da personalidade jurídica pode constituir resposta adequada à radical novidade que é doravante a presença imediata e visível, na vida social, do ser humano não nascido. (...)

E não será decerto temerário, nem incorrerá em ridículo, arriscar aqui a profecia de que, no futuro, o reconhecimento da personalidade jurídica do ser humano desde a concepção, no artigo 66.º do Código Civil português, será citado pelos nossos netos e bisnetos com o mesmo legítimo comprazimento com que (...) nos revemos hoje na abolição definitiva da pena de morte na lei de 1867.»

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 nº 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 nº 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, nº 8 e 223.º, nº 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 nº 15-A/98 apenas foi publicada no dia 3 de Abril - entrando, conseqüentemente, 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 nº 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, nº 1 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, nº 1, a proposta há-de respeitar a matéria da competência legislativa reservada e, de acordo com o estabelecido no citado artigo 115.º, nº 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 nº 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 nº 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 atraíam, a posição assumida, qualquer que ela seja, haverá a haver 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 Ivridica*, 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 constituio-

nais; 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 imanentes -, 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 nº 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 nº 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 ab-rogativo, 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 noutra 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 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, assinala-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, nº 1), sob a forma de projecto de resolução (artigo 10.º, nº 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, nº 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, nº 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 recomençar 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 outra 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 conter 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, inaptidão 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 um 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, quiçá 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 lhe 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 ab-rogativo, 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 jurisdições 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 2º, 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, extractando 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 menos 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 conseqüentemente 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 encontra 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 n.º 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, n.º1). 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 protecção 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 nº 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, nº 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 nº 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, nº 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 nº 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*, nº 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 subseqüentes 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 conseqüente 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 avaliar 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 efectivada, 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 desprotec-

ção. 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 pre- vinam 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 circunstâncias 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;

c) 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 constitucionalidade 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.

Luís 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 Nº 531/98

Acordam, em sessão plenária, no Tribunal Constitucional:

1 - Em 8 de Julho de 1998, o Presidente da República requereu ao Tribunal Constitucional, nos termos do artigo 115.º, nº 8, da Constituição da República Português e dos artigos 26.º e 29.º, nº 1, da Lei Orgânica do Regime do Referendo (Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril), «a fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade da proposta de referendo aprovada pela Resolução da Assembleia da República nº 36-A/98, publicada em suplemento ao *Diário da República*, 1ª série, de 30 de Junho, distribuído em 7 de Julho».

O Presidente da República fez acompanhar o seu requerimento de um elemento de um elenco de dúvidas de constitucionalidade e de legalidade, relacionadas com a possível violação, pela proposta de referendo, do disposto no artigo 115.º, nºs 1, 3, 4, 5 e 6, da Constituição e nos artigos 241.º e 243.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo, cuja apreciação solicitou.

Admitido o pedido, foram de imediato distribuídos os autos.

2 - A resolução em causa é do seguinte teor:

“Resolução da Assembleia da República nº 36-A/98”

**Proposta de realização de referendo sobre
a participação de Portugal na construção da União Europeia**

A Assembleia da República resolve, nos termos e para os efeitos dos artigos 115.º e 161.º, alínea j) da Constituição, apresentar a S. Exa o Presidente da República a proposta de realização de um referendo em que os cidadãos eleitores portugueses recenseados nos Estados membros da União Europeia sejam chamados a pronunciar-se sobre a pergunta seguinte:

‘Concorda com a continuação da participação de Portugal na construção da União Europeia no quadro do Tratado de Amsterdão?’

Aprovada em 29 de Junho de 1998.

O Presidente da Assembleia da República, António de Almeida Santos»

3 - Os antecedentes da Resolução da Assembleia da República nº 36-A/98 encontram-se na proposta de resolução nº 71/VII (Governo) e nos projectos de resolução nºs 69/VII (PCP), 91/VII (PSD) e 94/VII (CDS-PP).

3.1 - Na proposta de resolução nº 71/VII, o Governo propôs a colocação da seguinte pergunta, à qual deveriam responder «os cidadãos eleitores recenseados no território nacional, bem como os cidadãos eleitores portugueses recenseados nos Estados membros da União Europeia»:

«Portugal deve continuar a participar na construção da União Europeia que resulta do Tratado de Amsterdão?»

Depois de considerar a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia como um «passo essencial para a plena afirmação do nosso país no novo desenho geopolítico do continente, construído sob a égide de liberdade, da democracia e da prevalência dos valores do Estado de direito» e de explicar sumariamente a dinâmica do processo de integração, vincando, sobretudo, os avanços provocados pelo Acto Único Europeu e pelo Tratado de Maastricht, o Governo passa a indicar as razões da proposta de referendo:

«Na pendência da aprovação parlamentar do novo desenvolvimento da integração europeia que o Tratado de Amsterdão constitui, considera o Governo desejável poder aproveitar a nova configuração constitucional para auscultar a vontade popular sobre o ritmo e o sentido da participação portuguesa no projecto da União Europeia com vista a garantir que os futuros passos neste domínio continuarão a ser dados em perfeita consonância com o sentido geral da opinião colectiva, a qual, no passado, sempre claramente se expressou através da adesão maioritária às linhas programáticas de cariz partidário que assumiram o projecto europeu como referente essencial da acção externa do País.»

3.2 - Para o Grupo Parlamentar do PCP:

«A questão central que o Tratado de Amsterdão levanta é a do acréscimo de transferências de soberania, e esse é o objecto da pergunta do PCP. Obviamente, este acréscimo tem de ser enquadrado na dinâmica em que se insere e onde avulta a liquidação do escudo como moeda nacional e a sua substituição pela moeda única, bem como a imposição de orientações estritas para a atingir, de que resultam graves consequências sociais, bem como múltiplas consequências ulteriores, incluindo pesadas multas aos países.»

Por isso, propôs a seguinte pergunta:

«Concorda que a evolução da integração europeia implique maiores transferências de soberania nacional, desde a supressão do escudo e a imposição de multas aos países que não cumprem os critérios de Maastricht, até às novas transferências previstas no Tratado de Amsterdão?»

3.3 - Por seu turno, o PSD apresentou também o seu projecto de pergunta, na sequência de um anterior projecto de resolução (nº 67/VII), de Outubro de 1997) - no qual formulava não uma, mas três perguntas, que resultavam dos três pontos em relação aos quais considerava essencial a consulta popular: legitimação de aprofundamento da integração europeia, concordância com o reforço de poderes da União e assentimento relativamente ao acréscimo de cooperação, no seio da União, no âmbito do combate ao desemprego.

No projecto de resolução nº 91/VII, o PSD entendeu dever proceder a uma simplificação da consulta, propondo a seguinte fórmula:

«Concorda com o aprofundamento da integração de Portugal na União Europeia, de acordo com o Tratado de Amsterdão?»

À consulta popular deveriam ser chamados «todos os cidadãos eleitores

regularmente recenseados, residentes em território nacional ou estrangeiro».

3.4 - Finalmente, no projecto de resolução nº 94/VII, o Grupo Parlamentar do CDS-PP recordou o propósito de referendar o avanço da integração em 1992, por ocasião da assinatura do Tratado da União Europeia, e, considerando que, passado esse momento, a realização do referendo não perdeu oportunidade, propôs as seguintes perguntas, a colocar a todos os cidadãos portugueses regularmente recenseados, sejam eles residentes em território nacional, na União Europeia ou em qualquer outro país estrangeiro:

«1 - Concorda com a participação de Portugal na construção europeia no quadro do Tratado de Amsterdão?

2 - Concorda que a evolução da construção europeia assente no reforço dos Estados nacionais, na cooperação e solidariedade entre os governos e no controlo democrático das decisões comunitárias, em detrimento do modelo de federalismo político?»

3.5 - Tanto os projectos como a proposta de resolução foram discutidos em Plenário e seguidamente submetidos à apreciação da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para a discussão e emissão de parecer. Tendo todos merecido parecer favorável, foram remetidos para a votação em Plenário (a discussão e a votação constam do *Diário da Assembleia da República*, 1ª série, nº 86, de 30 de Junho de 1998, pp. 2970 e segs.).

3.6 - Em face da rejeição dos projectos do PCP e do CDS-PP (O primeiro com votos contra do PS, do PSD e do CDS-PP, e o segundo com votos contra do PS, PCP e Os Verdes e com a abstenção do PSD), e reunido o consenso de PSD e PS em torno da pergunta proposta pelo Governo - entretanto objecto de alterações, correspondentes ao texto aprovado a final, restava o problema da definição do universo eleitoral.

Enquanto PSD e CDS-PP entendiam dever o referendo alargar-se aos cidadãos portugueses residentes fora da União Europeia, PS e PCP e Os Verdes consideravam que o interesse da consulta se restringia aos cidadãos portugueses residentes em Estados membros da União.

A segunda orientação acabou por vencer, com os votos a favor do PS, PCP e Os Verdes. Desta e da primeira votação resultou a Resolução nº 36-A/98, cujo texto ora se aprecia.

II

Antes de entrar na apreciação da constitucionalidade e da legalidade da proposta de referendo aprovada pela Resolução da Assembleia da República nº 36-A/98, é conveniente, tendo em vista a determinação do sentido da pergunta, proceder à análise das expressões nela utilizadas: «construção da União Europeia»; «participação de Portugal na construção da União Europeia»; «Tratado de Amsterdão».

4 - «Construção da União Europeia»:

4.1 - Os marcos fundamentais da história da União Europeia são conhecidos.

A Europa comunitária foi desde o início projectada como um processo de pequenos passos (Jean Monnet), com reaproveitamento constante do aquis *communautaire*. reflectido na obrigação sempre imposta aos novos membros de aceitação do «acervo comunitário».

O objectivo da união política, revelado em Maastricht como uma «nova fase no processo de integração europeia», corresponde a uma ideia que vem de longe. Ela estava subjacente na Declaração Schuman, proferida em 9 de Maio de 1950; presidiu ao projecto, de 1953, de criação de uma *comunidade política europeia* (a ser instituída juntamente com a Comunidade Europeia de defesa) - que foi recusado pela França -, bem como ao Plano Fouchet, de 1961, no qual se tentou, em vão, ressuscitar a ideia fracassada nos anos 50; constituiu o mote da Declaração Solene sobre a União Europeia, de 1983, documento onde os então Dez Estados membros reafirmaram a vontade de transformar o conjunto das suas relações numa União Europeia; enfim, era afirmada de forma clara no ousado projecto de Tratado da União, do Parlamento Europeu, em 1984, resultado dos trabalhos da Comissão Spinelli, no qual a União surgia como uma organização de tipo federal, que consumiria as três comunidades.

Também a ideia de união económica e monetária, que obteve a sua consagração definitiva em Maastricht, se revelou antes desta fase. Ela foi logo a florada em 1961, na Conferência da Haia, que estabeleceu o *trípico comunitário* (acabamento, aprofundamento e alargamento); voltou a ser discutida na Cimeira de Paris, de 1972 (tendo ficado com data de realização apazada para 1980); foi objecto dos *relatórios sobre a União Económica e Monetária*, da autoria da Comissão e do Primeiro-Ministro belga Tindemans, em 1975, que preconizavam a construção de um conjunto económico e social integrado; era, afinal, a segunda componente da União Política imaginada por Spinelli, no projecto de tratado da união europeia acima referido.

O sucesso alcançado ao nível da integração económica levou os Estados membros a aventarem hipóteses de união política. A *dinâmica da engrenagem* que se gerou no seio da Comunidade Económica Europeia, criada em 1957 pelo Tratado de Roma, e da qual o Tribunal de Justiça das Comunidades foi o principal responsável, levou a que um espaço com características marcadamente económicas - primeiro, uma união aduaneira, depois, um mercado comum, com liberdade de circulação dos factores de produção e uma política de livre concorrência entre as empresas -, se transformasse numa verdadeira comunidade de direito, no âmbito da qual os direitos dos cidadãos, como tais (e não apenas como operadores económicos), ganham crescente importância e tutela.

As Comunidades Europeias, impulsionadas por factores económicos, alargaram o seu domínio cada vez mais no sentido dos aspectos sociais. A

necessidade de actualização dos Tratados, o desejo de propulsionar estádios mais avançados de integração económica, a par do objectivo, sempre presente, da integração política, conduziram à sua primeira revisão, através do Acto Único Europeu, em 1986.

O Acto Único tinha como principal objectivo promover a integração económica alargada. O mercado comum passava então a mercado interno, um espaço sem fronteiras internas. Como observa Paulo de Pitta e Cunha, a expressão «mercado interno» não é uma redundância em face do mercado comum, antes «traduz», sem dúvida, uma exigência acrescida de níveis de liberalização na óptica da melhoria da produtividade, da redução de custos, da exploração de economias de escala e da abertura de oportunidades de investimentos» [«Um novo passo na integração comunitária: O Acto Único Europeu» (1987), *Integração Europeia - Estudos de Economia, Política e Direito Comunitários*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1993, pp. 389 e segs. e 394].

O Acto Único introduziu quatro importantes modificações, tendentes a facilitar o avanço do processo de integração. Simplificou consideravelmente as regras de harmonização das legislações nacionais, limitando a harmonização às disposições essenciais e adoptando o princípio do reconhecimento mútuo das normas e regulamentações nacionais; estabeleceu um processo de decisão mais rápido e mais eficaz, ampliando o âmbito de aplicação da votação por maioria qualificada; atribuiu ao Parlamento Europeu um papel mais importante no processo legislativo; finalmente, reafirmou os propósitos de reforçar a coesão económica e social da Comunidade, aumentar a capacidade monetária da Comunidade na perspectiva da união económica e monetária, consolidar a base científica e tecnológica da Comunidade, harmonizar as normas nacionais em matéria de saúde e segurança no local de trabalho, promover o diálogo entre parceiros sociais e empreender uma acção no domínio do ambiente.

Com o Acto Único Europeu, institucionalizou-se a cooperação em matéria de política externa (cf. artigo 30.º), lançando as bases da futura PESC (política externa e de segurança comum).

Esta revisão ficou muito aquém dos desejos dos mais integracionistas, que de pronto clamaram por uma nova revisão. Logo em 1988, o Conselho Europeu de Bruxelas encarregou o Comissário Jacques Delors de elaborar um relatório sobre as possibilidades de concretização da União Económica e Monetária, cujas soluções viriam a plasmar-se no Tratado da União Europeia, feito em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992.

Os objectivos da União Europeia constam do artigo B do Tratado de Maastricht. Da leitura dessa disposição podem retirar-se as grandes linhas da União: o reforço da coesão económica e social; o estabelecimento de uma União Económica e Monetária; a afirmação da identidade da União no plano internacional, através da execução de uma política externa e de segurança

comum; o reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos Estados membros, mediante a instituição de uma cidadania da União; o desenvolvimento de uma estreita cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos; a manutenção da integralidade do acervo comunitário.

O Tratado de Maastricht - que tem o sugestivo nome de Tratado da União Europeia - promete o reforço da integração através do estreitamento das relações entre os povos da Europa, apela ao princípio da subsidiariedade e afirma reconhecer a identidade dos Estados.

4.2 - A expressão «construção europeia» é também, em si mesma, uma peça na história da Europa Comunitária, desde o início baseada, como se viu, na ideia de formação progressiva, ou edificação, inerente aos tratados em que se funda.

Os textos dos tratados, em especial a partir do Acto Único, dão testemunho desta ideia de processo, desenvolvimento ou criação progressiva.

Assim, pode ler-se no preâmbulo do Acto Único Europeu (itálicos aditados):

«Animados da vontade de *prosseguir a obra empreendida* com base nos tratados que instituem as Comunidades Europeias e de transformar o conjunto das relações entre os Estados numa União Europeia [1/4];

Convencidos de que a ideia europeia, os resultados adquiridos nos domínios da integração económica e da cooperação política, bem *como a necessidade de novos desenvolvimentos* correspondem aos anseios dos povos democráticos europeus [1/4];

Determinados a melhorar a situação económica e social, pelo *aprofundamento* das políticas comuns e pela *prossecação de novos objectivos*, e a garantir um melhor funcionamento das Comunidades [1/4].»

Por sua vez, o artigo A do Tratado da União Europeia determina que:

«O presente Tratado *assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita* entre os povos da Europa [1/4].»

Os cultores do direito comunitário, com o intuito de transmitir este sentido expresso nos textos dos Tratados, passaram a utilizar uma linguagem que parece inspirada na arquitectura e na construção civil.

Eis um bom exemplo, extraído de um comentário ao Tratado da União Europeia, da autoria de Françoise de la Serre, publicado logo após a aprovação do Tratado, em *Regards sur l'actualité - spécial Maastricht*, edição de La documentation française (1987);

«Arquitectura e contributos essenciais do Tratado de Maastricht [1/4] - uma *arquitectura* assente sobre *três pilares*.

A União Europeia criada pelos acordos de Maastricht tem sido abundantemente descrita como uma *construção assente em três pilares* de extensão desigual ligados por um *frontão comum* [1/4]. Nesse novo *edifício*, o *pilar* principal é constituído pela Comunidade Europeia com competências alargadas, em especial à União económica e monetária. Os dois *outros pilares* que

enquadram a Comunidade Europeia são *construídos*, de um lado, pelas «disposições relativas à política externa e de segurança comum», de outro lado, pelas «disposições sobre a cooperação em matéria policial e de justiça» [1/4]. É óbvio que esta *construção* [1/4] não pode ser considerada muito unitária [1/4]. Esta falta de *estrutura* unitária é no entanto corrigida por alguns elementos [1/4]»

Do mesmo estilo compartilha a doutrina portuguesa.

Assim, Francisco Lucas Pires, na sua *Introdução aos Tratados Que Instituem a Comunidade e a União Europeias*, Aequitas, Editorial Notícias, Lisboa, 1992, ao descrever a sequência dos tratados constitutivos das comunidades e da União Europeia, utiliza expressões como: «projecto dinâmico, encadeado e aberto», «*work in progress*», «*engenharia* metódica», «*arquitectura* de tipo funcionalista», «sucessão de *cortes estruturas*», «*construção* em diversos *patamares*», «*o cimento* e a locomotiva da integração».

Em outras obras, o mesmo autor escreve: «ao chegar aqui, porém, ao fim de uma marcha arrastada de quatro décadas, a *construção europeia* está diante do seu rubicão [1/4]», «o problema é, aliás, mais fundo do que o de continuar a subir *andares* pela *escada de serviço* para poupar ainda as *escadarias* e *frontispícios* da soberania nacional» (em «A caminho de uma constituição política europeia?», *Análise social*, 1992, pp. 725 e segs.): «a nova *arquitectura europeia*», «Europa com uma *arquitectura* política comum», «a *construção europeia*» (em *Europa*, na colecção «O que é», Difusão Cultural, Lisboa, 1992, respectivamente, pp. 123, 127, 142).

A expressão «construção europeia» surge ainda em autores como: Paulo de Pitta e Cunha, «Reflexões sobre a União Europeia» (1992), *Integração Europeia ...*, cit., pp. 397 e segs., 404, Maria Eduarda Azevedo, «O 'terceiro pilar' da União Europeia. Cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos», *A União Europeia na Encruzilhada*, Coimbra, Almedina, 1996, pp. 85 e segs.; Luís Máximo dos Santos, «Reflexões em torno da política externa e de segurança comum», *A União Europeia na Encruzilhada*, cit., pp. 139 e segs. (que representa graficamente» a União Europeia através do desenho de um edifício).

5 - «Participação de Portugal na construção da União Europeia»:

5.1 - Após oito anos de negociações, foi assinado, em Junho de 1985, o Tratado de Adesão de Portugal e de Espanha às Comunidades Europeias, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1986.

O «acto relativo às condições de adesão e às adaptações dos Tratados», incorporado no Tratado de Adesão, definiu as medidas transitórias, destinadas a facilitar a ligação dos países aderentes às Comunidades. estabeleceu-se um processo gradual, conducente à integração plena, que incluía períodos transitórios de adaptação, de duração diferente consoante as matérias em causa.

O português tornou-se uma das línguas oficiais das Comunidades.

Desde a sua adesão, Portugal participa em todas as instituições que definem e aplicam as normas jurídicas e as políticas das Comunidades Europeias e da União Europeia.

Portugal está representado pelo Primeiro-Ministro e por outros membros do Governo no Conselho Europeu e no Conselho, tendo assumido a presidência durante o 1º semestre de 1992.

No Parlamento Europeu têm assento deputados portugueses. Personalidades de nacionalidade portuguesa integram a Comissão, o Tribunal de Justiça, o Tribunal de 1ª Instância, o Tribunal de Contas, o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões.

O escudo entrou, em Abril de 1992, no mecanismo de taxas de câmbio do Sistema Monetário Europeu.

Em Maio de 1998, tendo cumprido todos os critérios de convergência exigidos, Portugal foi considerado em condições de adoptar a moeda única e passou a integrar plenamente, com outros Dez Estados membros, o Sistema Europeu de Bancos Centrais.

Portugal é ainda parte, desde 1991, dos Acordos de Shengen sobre a supressão gradual do controlo nas fronteiras comuns.

Na qualidade de Estado membro Portugal participa na criação da ordem jurídica comunitária, tanto ao nível do chamado direito *primário* ou *originário*, como ao nível do direito *secundário* ou *derivado* produzido pelas instituições comunitárias.

Assim, foi já com o estatuto de Estado membro que Portugal assinou o Acto Único Europeu, em finais de Fevereiro de 1986. Mais tarde, esteve envolvido na preparação, assinatura e ratificação de outros actos de direito *primário*, como o Tratado de Maastricht (1992) e o Tratado de Adesão da Áustria, Finlândia e Suécia (1994).

A participação na produção jurídica, ao nível do direito *derivado*, não se esgota na partilha da decisão política. A preparação e negociação dos actos normativos, em especial, regulamentos e directivas, é acompanhada e influenciada por comissões técnicas e grupos de trabalho em que se integram representantes do Governo, de associações e de outras entidades que interpretam interesses portugueses.

Todo este conjunto de funções e tarefas do Estado e de cidadãos portugueses se pode incluir num sentido muito amplo de «participação de Portugal na construção da União Europeia».

5.2 - A integração nas Comunidades Europeias e na União Europeia reflectiu-se também no texto constitucional.

Logo na primeira revisão constitucional, em 1982, tendo em vista a preparação da adesão de Portugal às Comunidades, foi introduzido no artigo 8.º da Constituição um nº 3, com a seguinte redacção:

«As normas emanadas dos órgãos competentes das organizações de que Portugal seja parte vigoram directamente na ordem interna, desde que tal se encontre expressamente estabelecido nos respectivos tratados internacionais».

Na revisão constitucional de 1989, aditou-se um novo número (nº 5) ao artigo 7.º, que passou a dispor:

«Portugal empenha-se no reforço da identidade europeia e no fortalecimento da acção dos Estados europeus a favor da paz, do progresso económico e da justiça nas relações entre os povos».

Por outro lado, procurou-se precisar o sentido da parte final do nº 3 do artigo 8.º, a fim de permitir a produção de efeitos de certos actos de direito comunitário derivado no ordenamento jurídico interno, sem mediação de qualquer acto legislativo ou regulamentar.

Aquando da adopção do Tratado da União Europeia, Portugal não escapou ao movimento que em vários Estados membros conduziu à revisão dos textos constitucionais.

A revisão constitucional de 1992 alterou os artigos 7.º, 15.º, 105.º, 166.º e 200.º da Constituição, a fim de tornar a lei fundamental conforme com a (nova) realidade europeia.

De acordo com Jorge Miranda (O Tratado de Maastricht e a Constituição Portuguesa, *Brotéria*, nº 136, 1993, pp. 363 e segs. 370), a revisão justificava-se em relação às seguintes disposições:

«Artigo 7.º, visto que o nº 5, introduzido em 1989 [1/4], se apresentava de alcance demasiado genérico para cobrir as exigências específicas de Maastricht;

Artigo 15.º, porque a relevância constitucional adquirida pelo Parlamento europeu obrigava à consagração da correspondente capacidade eleitoral dos estrangeiros;

Artigo 105.º, em virtude do exclusivo da emissão de moeda que atribuía ao Banco de Portugal».

Ao artigo 7.º, talvez o mais relevante para a problemática em análise, foi aditado um novo número (nº 6), nos termos do qual:

«Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelo princípio de subsidiariedade e tendo em vista a realização do princípio da coesão económica e social, convencionar o exercício em comum dos poderes necessários à construção da união europeia».

Através deste aditamento, visou-se resolver o problema da habilitação do Estado Português para proceder a transferência de atribuições - ou, na lógica da norma, à *comunitarização* de poderes - para a União e, mais concretamente, a favor do pilar comunitário.

A Lei Constitucional nº 1/92 alterou também o texto do nº 5 do mesmo artigo 7.º, sublinhando o vector democrático do processo de integração.

As funções de informação e de acompanhamento e apreciação do processo de «construção da união europeia» passaram, a partir da revisão de 1992, a integrar expressamente a competência do Governo e da Assembleia da República.

Assim, nos termos do artigo 200.º, nº 1, da Constituição, na versão de 1992 (actualmente artigo 197.º):

«*Compete ao Governo, no exercício de funções políticas:*

...i) *Apresentar, em tempo útil, à Assembleia da República, para efeitos do disposto na alínea f) do artigo 166.º, informação referente ao processo de construção da união europeia;...*»

Segundo o artigo 166º (actualmente artigo 163.º):

«*Compete à Assembleia da República, relativamente a outros órgãos:*

... f) *Acompanhar e apreciar, nos termos da lei, a participação de Portugal no processo de construção da união europeia;...*»

6 - «Tratado de Amsterdão»:

6.1 - O Tratado de Amsterdão é fruto dos trabalhos de um *grupo de reflexão* formado por representantes dos governos, da Comissão e do Parlamento Europeu, encarregado de estudar a revisão do Tratado de Maastricht. Esta revisão deveria proceder, sobretudo, a uma reforma das instituições – preparando-as para o futuro alargamento aos Estados da Europa de Leste – e ao reforço do processo de integração europeia na senda do Tratado da União Europeia.

Os estudos realizados foram debatidos em três conferências intergovernamentais, uma em Março de 1996 (Conselho Europeu de Turim), a segunda em Dezembro de 1996 (Conselho Europeu de Dublin) e a última em Junho de 1997 (Conselho Europeu de Amsterdão). Foi nesta que se chegou a um consenso sobre as alterações substanciais a introduzir no Tratado.

O novo Tratado, que veio a ser assinado em Amsterdão, no dia 2 de Outubro de 1997, pelos plenipotenciários dos Quinze Estados membros da União Europeia, divide-se em três partes.

Da primeira constam mudanças de tipo substantivo ao Tratado da União Europeia e aos Tratados institutivos das três comunidades. A segunda procede ao saneamento de disposições tornadas obsoletas. A terceira alberga disposições finais, incluindo uma disposição que procede à remuneração dos artigos dos Tratados (para uma exposição geral sobre o Tratado de Amsterdão, cf.: Barros Moura, *Introdução aos Tratados da União Europeia*, Lisboa, 1998, pp. 17 e segs.; Sandro Gozi, «Prime riflessioni sul Trattato di Amsterdam: luci ed ombre sul futuro dell' Unione», *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997, pp. 917 segs.; Antonio Tizzano, «Brevi considerazioni introduttive sul Trattato di Amsterdam», *La Comunità internazionale*, 1997, nº 4, pp. 673 e segs.; Franklin Dehousse, «Le Traité d' Amsterdam, reflet de la nouvelle Europe», *Cahiers de droit européen*, 1997, nºs 3/4, pp. 265 e segs.;

Michel Petite, «Le Traité d' Amsterdam: ambition et réalisme», *Revue du marché unique européen*, 1997, nº 3, pp. 17 e segs.; Id., *The Treaty of Amsterdam*, <http://www.law.harvard.edu>, *working paper*, 2/98; Carl Frederik Bergström, «L'Europa oltre il mercato interno: commento al Trattato di Amsterdam», *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, pp. 1 e segs.; Sally Langrish, «The Treaty of Amsterdam: selected highlights», *European Law Review*, 1998, nº 1, pp. 3 e segs.; Christian Koenig, Matthias Pechstein, «Die EU-Vertragsänderung», *Europa Recht*, 1998, nº 2, pp. 130 e segs.).

Assinale-se a *simplificação formal* a que se procedeu, substituindo por números as letras que designavam alguns preceitos do Tratado de Maastricht, eliminando dos textos vigentes disposições caducas e renumerando as disposições alteradas (cf.: Jean-Paul Jacqué, «Le Traité d'Amsterdam: La simplification et la consolidation des traités», *Revue trimestrielle de droit européen*, 1997, nº 4, pp. 903 e segs.).

Como alterações substanciais, destaquem-se algumas das mais relevantes, ocorridas nas seguintes áreas:

Direitos fundamentais: consagração expressa (artigo 6.º, nº 1, do TUE); instituição de um processo sancionatório por violação grave e persistente dos direitos fundamentais (artigo 7.º do TUE); atribuição ao Tribunal de Justiça de competência para fiscalizar a observância, por parte dos órgãos comunitários, dos direitos fundamentais [artigo 46.º, alínea d), do TUE]; consagração da cláusula de não discriminação baseada no sexo, raça, origem étnica, religião, crença, deficiência, idade ou orientação sexual (artigo 13.º do TCE); afirmação do princípio da igualdade entre sexos (artigos 2.º e 3.º, nº 2, do TCE) (cf.: Patrick Wachsmann, «Le Traité d' Amsterdam: Les droits de l' homme», *Revue trimestrielle de droit européen*, 1997, nº 4, pp. 883 e segs.; Amaryllis Verhoeven, «How democratic need European Union Members be? Some thoughts after Amsterdam», *European Law Review*, 1998, nº 3, pp. 217 e segs.);

Cooperação policial e judiciária em matéria penal, no âmbito da qual se procedeu a uma comunitarização das competências relativas à concessão de vistos, direito de asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas (título IV do TCE, de cuja aplicação ficaram excluídos o Reino Unido e a Irlanda, por força de um Protocolo anexo ao Tratado de Amsterdão). As alterações mais relevantes traduzem-se em colocar estas matérias sob a alçada do Tribunal de Justiça (artigo 68.º do TCE) e em fazer transitar a competência relativamente à passagem de vistos e ao visto uniforme, por decisão do Conselho, tomada por unanimidade, no prazo de cinco anos, para o âmbito do processo de co-decisão, nos termos do artigo 67.º do TCE (cf.: Gérard Soulier, «Le Traité d'Amsterdam et la coopération policière et judiciaire en matière pénale», *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1998, nº 2, pp. 237 segs.). O *Conseil Constitutionnel* francês pro-

nunciou-se no sentido de que este aspecto do regime da concessão de vistos, direito de asilo e imigração é incompatível com a Constituição francesa – por constituir um obstáculo às «condições essenciais do exercício da soberania» –, devendo portanto a Constituição ser revista antes da ratificação do Tratado (cf.: Florence Chaltiel, «Commentaire de la décision du Conseil Constitutionnel relative au Traité d' Amsterdam», *Revue du marché commun et de l' Union européenne*, 1998, nº 415, pp. 73 e segs.; François Luchaire, «Le Traité d' Amsterdam et la Constitution», *Revue du droit public*, 1998, nº 2, pp. 331 e segs.);

Política externa e de segurança comum: especificam-se os objectivos da PESC (artigo 11.º, nº 1, do TUE), inclui-se a cláusula de solidariedade política (artigo 11.º, nº 2, do TUE), introduz-se a regra segundo a qual as abstenções (salvo se excederem dois terços dos votos) não impedem a tomada das decisões (embora eximam do seu cumprimento os Estados que adoptem essa atitude – artigo 23.º, nº 1, do TUE) e prevê-se a possibilidade de um Estado bloquear o processo de decisão através da invocação de «importantes e expressas razões de política nacional» (artigo 23.º, nº 2, do TUE) (cf. Pierre des Nerviens, «Le Traité d'Amsterdam: Les relations extérieures», *Revue trimestrielle de droit européen*, 1997, nº 4, pp. 801 e segs.);

Política social, com a sua incorporação, uma vez levantado o *opt out* britânico, no título XI do TCE (artigos 136.º e seguintes), submetida ao processo de co-decisão (embora se mantenha a exigência da unanimidade – artigo 137.º, nº 3), reforçado pelos princípios da igualdade e do tratamento paritário de homens e mulheres, e a possibilidade de adoptar, por maioria qualificada, medidas inseridas na luta contra a exclusão social (artigo 137.º, nº 2, terceiro parágrafo);

Política de emprego: inclusão, entre os objectivos da União, da promoção de um elevado nível de emprego (artigo 2.º do TUE) e aditamento de um título dedicado ao emprego (título VIII do TCE), onde se prevê o desenvolvimento de uma estratégia coordenada entre os Estados membros e a Comunidade;

Aperfeiçoamento dos regimes relativos à saúde pública (título XIII do TCE), à protecção dos consumidores (título XIV do TCE) e ao ambiente (título XIX do TCE).

Consagração de um «processo de cooperação reforçada» (artigo 43.º do TUE), que permite a diferenciação flexível da cooperação entre alguns Estados membros, desde que autorizados por maioria qualificada ou, em certas circunstâncias, por decisão unânime; este processo é em especial aplicável ao pilar comunitário (art 11 do TCE) e à cooperação policial e judiciária em matéria penal (art 40 do TUE) [cf.: José M. de Areilza Carvajal, Alfonso Dastis Quecedo, «Flexibilidad y cooperaciones reforzadas: nuevos métodos para una Europa nueva?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1997, nº 1, pp. 9 e segs.; Vlad Constantinesco, «Le Traité d'Amsterdam: Les clauses

de 'coopération renforcée'». Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité», *Revue trimestrielle de droit européen*, 1997, n° 4, pp. 751 e segs.; Claus Dieter Ehlermann, «Engere Zusammenarbeit nach dem Amsterdamer Vertrag: Ein neues Verfassungsprinzip?», *Europa Recht*, 1997, n° 4, pp. 362 e segs.; Florence Chaltiel, «Le Traité d'Amsterdam et la coopération renforcée», *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1998, n° 418, pp. 289 e segs.; Henri Labayle, «Amsterdam ou l'Europe des coopérations renforcées (1^{ère} partie: les principes)», *Europe – Éditions du Juris-Classeur*, Março 1998, pp. 4 e segs.; Id., «Amsterdam ou l'Europe des coopérations renforcées (2^{ème} partie: les modalités)», loc.cit., Abril 1998, pp. 4 e segs.; José M. Areilza, *Enhanced cooperations in the Treaty of Amsterdam: some critical remarks*, www.law.harvard.edu/workingpaper13/98.

As reformas institucionais, que não foram profundas, incidiram em especial sobre a extensão de competências do Parlamento, do Tribunal de Justiça e do Comité das Regiões (cf.: Claude Blumann, «Le Traité d'Amsterdam: Aspects institutionnels», *Revue trimestrielle de droit européen*, 1997, n° 4, pp. 721 e segs.; Renaud Dehousse, «European institutional architecture after Amsterdam: Parliamentary system or regulatory structure?», *Common Market Law Review*, 1998, pp. 595 e segs.; Michael Nentwich, Gerda Falkner, *The Treaty of Amsterdam: towards a new institutional balance*, <http://eiop.or.at/texte/1997-015a.htm>; Dietmar Nickel, Michelle Petite, *Amsterdam and european institutional balance: a panel discussion*, <http://www.law.harvard.edu/workingpaper,14/98>).

6.2 - De entre as disposições finais do Tratado de Amsterdão, importa aqui fazer especial referência ao artigo 14.º, que estabelece os requisitos para a respectiva entrada em vigor.

Dispõe esse preceito:

«1 - O presente Tratado será ratificado pelas Altas Partes Contratantes, de acordo com as respectivas regras constitucionais. Os instrumentos de ratificação serão depositados junto do Governo da República Italiana.

2 - O presente Tratado entra em vigor no primeiro dia do segundo mês seguinte ao do depósito do instrumento de ratificação do Estado signatário que proceder a esta formalidade em último lugar.»

Todos os Estados membros da União Europeia assinaram o Tratado.

Até ao momento, apenas dois – Alemanha e Suécia – procederam ao depósito dos respectivos instrumentos de ratificação.

Em dois outros Estados membros – Irlanda e Dinamarca – realizaram-se referendos sobre a aprovação do Tratado de Amsterdão (que incidiu também, no caso da Irlanda, sobre os *opt outs* obtidos pelo Governo Irlandês durante a negociação do Tratado).

Segundo o direito constitucional português, o processo de ratificação do Tratado de Amsterdão inclui a aprovação pela Assembleia da República –

artigo 161.º, alínea i), da Constituição – e a ratificação pelo Presidente da República – artigo 135.º, alínea b), da Constituição.

O Tratado apenas entrará em vigor na ordem internacional se for ratificado por todos os Estados membros da União Europeia; dito de outro modo, se algum Estado membro não proceder à ratificação, o Tratado não entrará em vigor.

III

7 - Compete ao Tribunal Constitucional, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 115.º, nº 8, e 223.º, nº 2, alínea f), da Constituição, do artigo 26.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo e do artigo 11.º da Lei do Tribunal Constitucional, proceder obrigatoriamente à prévia fiscalização da constitucionalidade e da legalidade das propostas de referendo. *O thema decidendum* não é portanto delimitado pelas dúvidas suscitadas nem pelas normas invocadas no requerimento inicial.

8 - Estão verificados os pressupostos de natureza processual para que o Tribunal Constitucional possa apreciar a constitucionalidade e a legalidade da presente proposta de referendo.

A proposta de referendo provém da Assembleia da República, tendo sido aprovada pela Resolução nº 36-A/98, e foi submetida ao Tribunal Constitucional pelo Presidente da República.

Foram observados os limites temporais do referendo fixados no nº 7 do artigo 115.º da Constituição e no artigo 8.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo.

Não se suscita qualquer problema de repetição ilícita do referendo (nº 10 do artigo 115.º da Constituição).

9 - Nos termos do disposto no artigo 115.º, nº 3, da Constituição e no artigo 2.º da Lei Orgânica do Regime 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.

Seja qual for o sentido que se atribua à pergunta (v. adiante, nº 14.1.), a «questão europeia» é uma «questão de relevante interesse nacional» e, sob esse aspecto, susceptível de ser submetida a consulta popular.

10 - Quanto à verificação do requisito exigido pelo artigo 115.º, nº 3, segunda parte, da Constituição (e pelo artigo 2.º, segunda parte, da Lei Orgânica do Regime do Referendo) – isto é, no caso, dever a questão ser decidida pela Assembleia da República através da aprovação de convenção internacional, a resposta depende, antes de mais, do modo como se interpretem as disposições do nº 4, alínea c), e do nº 5 do artigo 115.º da Constituição.

Nos termos do artigo 115.º, nº 4, alínea c), são excluídas do âmbito material do referendo as matérias previstas no artigo 161.º da Constituição, «sem prejuízo do disposto no número seguinte», que determina:

«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.»

10 - 1. As discussões doutrinárias sobre a possibilidade de realização de um referendo a propósito do Tratado de Maastricht ou da sua revisão, bem como os trabalhos preparatórios das revisões constitucionais de 1992 e de 1997 na parte respeitante às alterações a introduzir na versão originária do artigo 118.º, constituem importantes elementos auxiliares para a interpretação das disposições actualmente em vigor.

As questões relacionadas com a integração do nosso país na Comunidade Europeia não foram, em 1992, objecto de qualquer consulta popular, embora algumas vozes tenham sugerido essa possibilidade.

Disponha o (então) artigo 118.º, no seu nº 2, que

«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.»

Por sua vez, no nº 3 excluía-se do âmbito material do referendo, «designadamente, as alterações à Constituição, as matérias previstas nos artigos 164.º e 167.º da Constituição e as questões e actos de conteúdo orçamental, tributário ou financeiro.»

Para o que agora interessa, era necessário articular este nº 3 com a alínea j) do artigo 164.º da lei fundamental, a qual atribuía à Assembleia da República competência para «aprovar as convenções internacionais que versem sobre matéria da sua competência reservada, os tratados de participação de Portugal em organizações internacionais, os tratados de amizade, de paz, de defesa, de rectificação de fronteiras, os respeitantes a assuntos militares e ainda quaisquer outros que o Governo entenda submeter-lhe.»

A interpretação conjugada das disposições citadas punha em causa a susceptibilidade de sujeição a consulta popular do tema da integração de Portugal na Comunidade Europeia.

Segundo Barbosa Rodrigues (*O Referendo Português a Nível Nacional*, Coimbra, 1994, pp. 187, e 188):

“[...] uma análise literal [da remissão do artigo 118.º, nº 3, para o 164.º, alínea j)] levaria a concluir pela insusceptibilidade de referendo sobre toda e qualquer questão a decidir por esse órgão através de convenção internacional.

Semelhante solução revelar-se-ia, contudo, desajustada.

De facto, o impedimento consagrado pelo artigo 118.º, nº 3, refere-se às matérias previstas no art. 164.º.

Ora, a admitir-se uma exclusão tão alargada, estaríamos em rigor na presença não do limite substantivo sugerido, mas de um verdadeiro limite adjectivo de tipo orgânico.

Acresce que a sua existência não só se revelaria incompatível com os artigos. 118.º, nºs 1, 2, 6 e 8, 164.º, alínea l), e 170.º, como no plano dos princípios, ofenderia significativamente o primado do Parlamento sobre o Governo.

Assim, dessa remissão para o artigo 164.º há que entender apenas vedados os segmentos convencionais específicos relativos à participação em organizações internacionais, amizade, paz, defesa, rectificação de fronteiras e assuntos militares.

Relativamente à participação de Portugal em organizações internacionais, o direito comunitário originário [...] justifica uma menção específica.

Sem prejuízo de uma solução equivalente, duas construções teóricas se afiguram possíveis.

Efectivamente, ou se entende que o citado ramo assenta em convenções basicamente semelhantes a quaisquer outras e a insusceptibilidade de referendo decorre então directamente da alínea em análise; ou, em razão do primado do direito comunitário, se entende que este se situa hierarquicamente acima da Constituição, e a sua vedação decorre, indirectamente, quer da exclusão do referendo constitucional, quer do tipo de limitações introduzido à realização dos referendos convencional e legislativo.»

Mais claro era Jorge Miranda, para quem a utilidade e a oportunidade de tal consulta em face da importância da questão europeia justificariam uma revisão do artigo 118.º, nº 3, da Constituição, de modo a proporcionar a realização do referendo. Segundo este autor (*O Tratado de Maastricht*, citado. p. 374 e segs.):

«Por certo, para haver referendo teria de se fazer uma prévia modificação do art. 118.º. Porém [...], uma vez que sempre teria que haver revisão por causa de Maastricht, bem poderia a Assembleia da República, primeiro, rever o artigo 118.º e, seguidamente, assumir de novo poderes de revisão já com a virtualidade de referendo. Se bem que fosse um caminho algo complexo, não seria insusceptível de ser abreviado se nele as forças políticas estivessem realmente empenhadas.»

10.2 - Durante os trabalhos de revisão constitucional, em 1992, foram apresentadas propostas para modificação do (então) art. 118.º (cf. *Diário da Assembleia da República*, 2ª série, nº 11-RC, de 29 de Outubro de 1992, pp. 173 e seguintes; a votação realizou-se na reunião plenária de 17.11.92 – cf. *Diário da Ass. da Rep.*, 1ª série, nº 14, de 18.11.92, p. 454 e seguintes):

Alteração aos nºs 3 e 4 do artigo 118.º (PRC nº 5/VI, CDS-PP):

«3 - O Presidente da República submeterá a referendo nacional a aprovação de tratados que comportem a atribuição a uma organização internacional de exercício da competência do Estado português.

4 - São excluídas do âmbito do referendo as alterações à Constituição, as matéria previstas nas alíneas a) a c), g) a i) e l) a m) do artigo 164.º e no

artigo 167.º da Constituição e as questões e os actos de conteúdo orçamental tributário ou financeiro.»

Aditamento de um artigo 297.º-A (PRC nº 2/VI, deputado independente Mário Tomé):

«O disposto no nº 3 do artigo 118.º não se aplica ao Tratado da União Europeia enquanto se mantiver o processo da sua ratificação.»

Aditamento de um artigo 297.º-A (PRC nº 6/VI, PSN):

«O Tratado da União Europeia, dada a sua incidência excepcional nos destinos do País, não é incluído na disposição excludente do nº 3 do artigo 118.º da Constituição.»

Finalmente, o projecto de revisão constitucional do PCP (PRC nº 4/VI) continha o seguinte artigo único:

«As exclusões de âmbito previstas no nº 3 do artigo 118.º da Constituição não são aplicáveis a um referendo que venha a ser decidido, nos demais termos constitucionais e legais, sobre alterações aos Tratados das Comunidades – CEE, CECA e EURATOM – visando a instituição de uma união europeia.»

A oposição do PS e do PSD afastou a viabilidade de qualquer alteração (cf. debates da reunião plenária de 17 de Novembro de 1992, no *Diário da Assembleia da República*, 1ª série, nº 14, de 18 de Novembro de 1992, pp. 415 e seguintes).

10.3 - A polémica não foi inútil, pois, na revisão de 1997, o regime do referendo foi substancialmente alterado. Todos os projectos de revisão constitucional relativos ao artigo 118.º, com excepção de dois (PRC nº 9/VII, dos deputados do PSD, Arménio Santos e outros, e PRC nº 10/VII, de Os Verdes), contemplavam a possibilidade de sujeição a referendo de questões de relevante interesse nacional decorrentes da integração de Portugal na União Europeia (cf. *Revisão Constitucional*, publicação da Assembleia da República, Direcção de Serviços de Documentação e Informação, Abril de 1996, pp. 332 e segs.).

O Grupo Parlamentar do PS chegou a admitir a hipótese da consagração autónoma de uma norma transitória sobre tal matéria, mas a proposta não veio a ser votada (v. *Diário da Assembleia da República*, 2ª série, nº 9-RC, reunião de 18 de Junho de 1996 da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, p. 157).

Por seu turno, o Grupo Parlamentar do CDS-PP pretendia que o referendo sobre questões relacionadas com as questões europeias fosse de convocação obrigatória, sobretudo por estarem em causa «matérias que dizem respeito ao Estado e à Nação, não apenas aos órgãos de soberania mas a todo o povo» e por isso «que todo o povo se deve sobre elas pronunciar» (*Diário da Assembleia da República*, 2ª série, nº 10-RC, reunião de 21 de Junho de 1996 da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, p. 176). Esta

solução foi *rejeitada* (v. *Diário da Assembleia da República*, 2ª série, nº 14-RC, reunião de 16 de Julho de 1996 da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, p. 283).

Teve também origem no Grupo Parlamentar do CDS-PP uma outra proposta, quanto ao âmbito do referendo sobre a «questão europeia». O Deputado Manuel Monteiro afirmou claramente que a intenção do CDS-PP era a de que o artigo 118.º permitisse a realização de referendos, não sobre questões concretas, mas sim sobre todo o texto dos tratados de revisão do Tratado da União Europeia:

«[...] Não se fazem referendos avulsos; [...] a haver um referendo, deve ser um referendo global, sobre todo o tratado, que implica, no seu conjunto, a transferência de competências e de soberania dos órgãos de Estado» (*Diário da Assembleia da República*, 2ª série, nº 10-RC, reunião de 21 de Junho de 1996 da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, p. 179.).

Esta proposta era acompanhada por uma outra, no mesmo sentido, do Grupo Parlamentar do PCP, que, por intermédio do Deputado Luís Sá, afirmou:

«[...] É irrecusável que o problema político nº 1 que está colocado à Assembleia da República, nesta revisão e nesta sede, é a questão da revisão do Tratado da União Europeia.

[...] A ideia que temos, nesta matéria, é que a possibilidade de chamar o povo português a pronunciar-se sobre o Tratado, globalmente considerado, é uma opção que deve ficar aberta, que o legislador de revisão constitucional não deverá fechar» (*Diário da Assembleia da República*, 2ª série, nº 11-RC, reunião de 25 de Junho de 1996 da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, p. 189.).

A esta ideia contrapôs o Deputado Luís Marques Guedes (PSD) que:

«[...] Não devem os próprios tratados, em si, até pela sua complexidade e vulnerabilidade a alguns elementos de confusão junto da opinião pública, mas sim as questões que neles sejam determinantes e politicamente relevantes – que, obviamente, terão de ser seleccionadas por uma das entidades proponentes do tratado – que devem ser objecto de consulta, exactamente dentro da ideia de se manter um primado da objectividade, da precisão e da clareza que deve sempre estar presente em qualquer referendo. Nesse sentido, parece-nos que sujeitar a referendo tratados que, em alguns casos, podem ter 600 ou 700 artigos, a objectividade e a precisão da consulta popular feita através de referendo é, manifestamente, impossível [...] preferíamos que o texto constitucional se limitasse a delimitar as questões determinantes nos tratados» (*Diário da Assembleia da República*, 2ª série, nº 11-RC, reunião de 25 de Junho de 1996 da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, pp. 189, 190.).

Apesar de algumas opiniões discordantes, esta sequência sugere que as alterações introduzidas na versão originária do artigo 118.º pretendiam viabilizar

a realização de um referendo sobre o Tratado de Maastricht ou sobre o Tratado que procedesse à sua revisão.

10.4 - Revisto o texto da Constituição em 1997, e no que aqui mais directamente interessa, as mudanças a assinalar são as que resultam da conjugação entre o nº 4, alínea c), e o nº 5 do (actual) artigo 115.º da Constituição, que contêm remissões mútuas.

De tais disposições resulta que a Constituição expressamente subtraiu da proibição de sujeição a referendo as questões que devam ser objecto de tratados internacionais, mesmo quando relativos à participação de Portugal em organizações internacionais desde que sejam de *relevante interesse nacional*. Ou, dito de outro modo, podem ser objecto de consulta popular, nos termos do artigo 115.º da Constituição, questões que advenham da participação de Portugal em organizações internacionais.

Como escreveu Gomes Canotilho, «a proibição de referendos em matéria da competência política reservada da Assembleia da República [artigo 161.º, alínea f)] não prejudica a possibilidade de submeter a referendo questões de relevante interesse nacional que devam ser objecto de convenção internacional (tratados e acordos), ou seja, questões relativas a tratados de participação de Portugal em organizações internacionais e tratados de defesa, quer sejam da competência da AR [artigo 161.º, alínea i)] ou do Governo (artigo 197.º, nº 1, alínea c)]. Abriu-se, assim, a admissibilidade constitucional para o referendo sobre a integração de Portugal na União Europeia» (*Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 1998, p. 287).

Em resumo, pode concluir-se que as disposições conjugadas do nº 4, alínea c), e do nº 5 do artigo 115.º da Constituição, na versão que resulta da revisão de 1997, vieram permitir a realização de referendo sobre questões que devam ser objecto de «tratados de participação de Portugal em organizações internacionais», cuja competência pertença à Assembleia da República (excepto quando digam respeito à paz e à rectificação de fronteiras).

Tem obviamente de estar em causa um tratado ou convenção internacional ainda não definitivamente aprovado, como de resto esclarece a Lei Orgânica do Referendo (artigo 4.º). Seria o caso do Tratado de Amsterdão, já assinado por Portugal, mas ainda não aprovado pela Assembleia da República para subsequente ratificação pelo Presidente da República.

11 - Estabelecem-se no artigo 115.º, nº 6, da Constituição e nos artigos 6.º e 7.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo as exigências a que devem obedecer as perguntas referendárias.

Assim, «cada referendo recairá sobre uma só matéria, devendo as questões ser formuladas com objectividade, clareza e precisão e para respostas de sim ou não».

12 - A proposta de referendo em apreciação recai sobre uma só «matéria», no sentido em que a Constituição Portuguesa utiliza este termo.

Na verdade, a «participação de Portugal na construção da União Europeia» constitui uma «matéria», consagrada enquanto tal na Constituição (como se observou no nº 5.2), que merece consideração unitária, identificando uma das funções abrangidas na competência quer da Assembleia da República [artigo 163.º, alínea f)] quer do Governo (artigo 197.º, nº 1, alínea i)].

Também a referência global ao «Tratado de Amsterdão» não suscita objecções sob este ponto de vista.

Não obstante a diversidade de temas por vezes contidos num tratado internacional, é possível considerá-lo ou referi-lo como um todo unitário, como um conjunto homogéneo, se se atender por exemplo ao seu tema central, ao objectivo final prosseguido ou à respectiva estrutura. Perante uma proposta de referendo relativo a uma convenção internacional, em que o carácter unitário e homogéneo não fosse susceptível de completa explicitação numa só pergunta, poder-se-ia para o efeito formular mais do que uma, nos termos autorizados pelo artigo 7.º, nº 1, da Lei Orgânica do Regime do Referendo (ao abrigo do disposto no artigo 115.º, nº 6, parte final, da Constituição).

No caso concreto do Tratado de Amsterdão, e apesar do seu conteúdo complexo, a sua unidade poderia reportar-se, designadamente, à definição dos objectivos gerais da União Europeia, constante do artigo 2.º (disposição que substituiu integralmente o artigo B do Tratado de Maastricht).

13 - Não se suscitam dificuldades autónomas quanto à bipolaridade ou dilematicidade da pergunta.

14 - Todavia, a questão não se encontra formulada com clareza e precisão.

O teor da pergunta é susceptível de comportar mais do que uma interpretação.

De acordo com um primeiro sentido – aquele que é sugerido tanto pela própria ordenação dos elementos na frase como pelo título que identifica a Resolução nº 36-A/98 –, o foco da pergunta incidiria na «continuação da participação de Portugal na construção da União Europeia», servindo a referência a «no quadro do Tratado de Amsterdão» como elemento circunstancial, complementar ou de esclarecimento.

De acordo com um outro possível sentido – implícito –, o objecto do referendo seria a «aprovação do Tratado de Amsterdão», servindo a primeira parte da frase como elemento circunstancial, complementar ou de esclarecimento.

A mera possibilidade de se atribuir mais do que um sentido à pergunta denota o seu carácter equívoco e a conseqüente falta de clareza.

A fórmula imprecisa usada para indicar a conexão entre a primeira e a segunda partes da frase não permite determinar o sentido da remissão para o Tratado de Amsterdão.

Além disso, a expressão «continuação da participação de Portugal na construção da União Europeia no quadro do Tratado de Amsterdão», sendo susceptível de incluir uma ideia de «consolidação» ou «aprovação de actuação

anterior, pode ser interpretada pelos cidadãos eleitores no sentido de que uma eventual resposta «não» teria como consequência a saída de Portugal da União Europeia.

De acordo com o regime constitucional vigente, um referendo sobre a «questão europeia» não pode pôr em causa nem a aprovação da participação anterior de Portugal na União Europeia nem a permanência futura de Portugal na mesma União Europeia.

Na verdade, não seria constitucionalmente admissível um referendo que tivesse como objecto a «consolidação» ou a «aprovação» da actuação política anterior, pois, na ordem jurídica portuguesa, o referendo tem de incluir-se no processo de decisão de um acto futuro e normativo (artigo 115.º, nº 3, segunda parte, da Constituição e artigo 2.º, segunda parte, da Lei Orgânica do Regime do Referendo). Um referendo «ratificativo» não se dirige (ou não se dirige apenas) a um acto futuro; um referendo «político» não se dirige (ou não se dirige apenas) a um acto normativo.

Do mesmo modo, não seria constitucionalmente admissível um referendo em que se questionasse a permanência futura de Portugal na mesma União Europeia, pois, na ordem jurídica portuguesa, o referendo só pode ter por objecto questões que devam ser decididas através da aprovação de convenção internacional ou de acto legislativo] (artigo 115.º, nº 3, da Constituição e artigo 2.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo), sendo certo que são excluídas do âmbito do referendo as alterações à Constituição [artigo 115.º, nº 4, alínea a), da Constituição e artigo 3.º, nº 1, alínea a), da Lei Orgânica do Regime do Referendo].

Mas esta conclusão não conduz por si só à aceitação de um significado alternativo que se dirigisse directamente à aprovação do Tratado de Amsterdão, por ser esse o único juridicamente possível e aquele que porventura corresponde ao sentido parlamentar, extraído de elementos históricos e subjectivos (cf. supra, n.ºs 10.1., 10.2., 10.3.).

Independentemente da questão de saber se numa pergunta referendária que se dirigisse directamente à aprovação do Tratado de Amsterdão, os requisitos de clareza e precisão só poderiam ter-se por verificados se fosse indicado resumidamente o sentido geral ou os aspectos centrais do tratado objecto de referendo, reconhece-se que não é suficiente para aquele efeito a referência genérica e vaga à «continuação da participação de Portugal na construção da União Europeia», sem definir em que sentido se orienta essa «continuação».

A interpretação de perguntas referendárias não pode ser feita em função da sua constitucionalidade e legalidade. Ao contrário, a apreciação da constitucionalidade e legalidade pressupõe a interpretação das perguntas. Ora, nesta operação, fazendo apelo a um paralelismo com a teoria da impressão do destinatário, o horizonte para aferir a compreensão das perguntas há-se ser

o cidadão eleitor normal, sem conhecimentos especializados nas matérias sobre que é inquirido.

Neste caso, a cabal compreensão da pergunta exige conhecimentos quanto à situação do processo de construção da União Europeia, em geral, quanto ao conteúdo do Tratado de Amsterdão e quanto à situação do processo que, em Portugal, é necessário para a aprovação e ratificação do mesmo Tratado (como os que constam da exposição a que se procedeu nos n.ºs 4. a 6.).

Tal circunstância repercute-se na inteligibilidade ou compreensibilidade e clareza que devem caracterizar as perguntas referendárias e que garantem a «genuidade democrática do referendo» (Gomes Canotilho, Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anot.*, 3ª ed., Coimbra, 1993, p. 534).

Não estão assim presentes, no caso, as condições adequadas de esclarecimento «para aqueles que, afinal, terão necessariamente de proceder a uma mediação explicativa perante a opinião pública» (na expressão do Acórdão do Tribunal Constitucional nº 288/98, *Diário da República*, 1ª série-A, nº 91, suplemento, de 18 de Abril de 1998).

Nestas condições, não parece que as deficiências da pergunta possam ser supridas através da campanha eleitoral a realizar para o efeito, já que nada garante que o seu carácter intrinsecamente equívoco se não mantivesse e fosse aproveitado até ao momento da votação.

15 - Há por último que reconhecer que a pergunta se não encontra formulada com objectividade.

Com efeito, a utilização do termo «continuação» na expressão «continuação da participação de Portugal na construção da União Europeia no quadro do Tratado de Amsterdão» é susceptível de induzir os eleitores em erro, influenciando o sentido da resposta.

344

Ao levar os cidadãos eleitores menos informados a supor que uma resposta negativa teria como efeito necessário a cessação dessa «continuação», com o conseqüente abandono da União Europeia por parte de Portugal, isto é, ao não assinalar que o que se pretende é dar um novo passo no âmbito da construção europeia, e antes sugerindo a ideia de continuidade, a pergunta encontra-se formulada de modo a conduzir os eleitores que pretendem que Portugal continue a participar na construção da União Europeia a dar o seu voto afirmativo no referendo, desvalorizando aquilo que é essencial – ou seja, as alterações a introduzir com a aprovação do Tratado de Amsterdão.

16 - Perante o exposto, conclui-se que a pergunta constante da proposta de referendo aprovada pela Resolução da Assembleia da República nº 36-A/98 não respeita os requisitos de objectividade, clareza e precisão exigidos pelo artigo 115.º, nº 6, da Constituição e pelo artigo 7.º, nº 2, da Lei Orgânica do Regime do Referendo.

17 - Tendo em conta a conclusão a que se chegou, não pode o Tribunal Constitucional ir mais longe na apreciação da compatibilidade com a Cons-

tuição das soluções jurídicas que resultariam de qualquer das eventuais respostas à pergunta referendária.

Torna-se igualmente desnecessário apreciar a pertinência do universo eleitoral definido na Resolução da Assembleia da República nº 36-A/98.

IV

18 - Nestes termos, o Tribunal Constitucional decide:

a) Considerar que a proposta de referendo aprovada pela Resolução da Assembleia da República nº 36-A/98 não respeita os requisitos de objectividade, clareza e precisão exigidos pelo artigo 115.º, nº 6, da Constituição e pelo artigo 7.º, nº 2, da Lei Orgânica do Regime do Referendo;

b) Consequentemente, ter por não verificada a constitucionalidade e a legalidade do referendo proposto na mencionada Resolução da Assembleia da República nº 36-A/98.

Lisboa, 29 de Julho de 1998. - *Maria Helena Brito* - José de Sousa e Brito - Alberto Tavares da Costa - Maria Fernanda Palma - Maria dos Prazeres Pizarro Beleza - Artur Maurício - Guilherme da Fonseca (com declaração de voto junta) - *Luís Nunes de Almeida* (com declaração de que, embora considerando que a pergunta tem um sentido intrinsecamente unívoco, o que exclui a sua falta de clareza e precisão, já entendi que a mesma não se encontra formulada com objectividade, pelas razões do ponto 15 do acórdão) - *Paulo Mota Pinto* (vencido, conforme declaração de voto que junto) - *Vítor Nunes de Almeida* (vencido, conforme declaração de voto que junto) - *Bravo Serra* (vencido, pelas razões aduzidas na declaração de voto apresentada pelo Ex.^{mo} Conselheiro Paulo Mota Pinto) - *Messias Bento* (vencido, pelo essencial das razões das declarações de voto dos Exmos Conselheiros *Paulo Mota Pinto* e *Vítor Nunes de Almeida*) - *José Manuel Cardoso da Costa* (vencido, pelo essencial das razões expendidas nas declarações de voto dos Exmos Conselheiros Paulo Mota Pinto e Vítor Nunes de Almeida).

Declaração de voto

1 - Acompanhei a decisão quanto à violação do nº 6 do artigo 115.º da Constituição e do nº 2 do artigo 7.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo, mas *acrescentaria* ainda a violação do nº 3 desse artigo 115.º, e do artigo 2.º da mesma Lei, diferentemente do entendimento que se apurou no acórdão, nos n.ºs 9. e 10., desviando-se o cerne da questão para o modo «como se interpretem as disposições do nº 4, alínea c), e do nº 5 do artigo 115.º da Constituição» [aí chegou-se à conclusão de que «a 'questão europeia é uma questão de relevante interesse nacional' e, sob esse aspecto, susceptível de ser submetida a consulta popular», e, com a revisão de 1997, à luz daqueles n.ºs 4, alínea c) e 5, veio permitir-se «a realização de referendo para a aprovação de 'tratados de participação de Portugal em organizações internacionais', cuja competência pertença à Assembleia da República»].

2 - Aderindo, face ao teor da pergunta, ao seu sentido possível de que o objecto do referendo seria a «aprovação do Tratado de Amsterdão», talqualmente se apura no acórdão (cf. ponto 14.) e resulta da expressa remissão na pergunta para esse Tratado, o que questiono é a admissibilidade de realização de referendo para aquela aprovação, sendo que o nº 3 do artigo 115.º da Constituição mantém a redacção de 1992 (era o nº 2 do artigo 118.º) e não foi tocado na revisão de 1997, no sentido de que «o referendo só *pode ter por objecto questões* de relevante interesse nacional e devam ser decididas pela Assembleia da República ou pelo Governo através de convenção internacional ou de acto legislativo» (sublinhado nosso).

«O objecto do referendo não pode ser directamente a aprovação do articulado de um projecto de lei ou de um tratado negociado e/ou ajustado» – ensinam Gomes Canotilho e Vital Moreira, depois de considerarem que o referendo não é em si mesmo fonte de direito e não se substitui «aos órgãos competentes para aprovar as leis ou tratados» (*Constituição Anotada*, 3ª ed., pp. 531/532).

3 - A proibição constitucional e legal de referendar directamente os tratados, incluindo os tratados de participação de Portugal em organizações internacionais, uma verdadeira regra de intangibilidade do quadro constitucional e da reserva parlamentar, leva a excluir qualquer referência formal a tratados na pergunta no referendo relativo às questões da União Europeia, como acontece com a remissão para o Tratado de Amsterdão.

Se o referendo só pode ter por objecto *questões* que devam ser decididas através da aprovação de convenção internacional ou questões suscitadas por convenção internacional em processo de apreciação, mas ainda não definitivamente aprovado, daqui resulta que a convenção internacional como acto não pode – ela própria – ser referendada, nem formalmente identificada na pergunta ou nas perguntas que vão preencher o referendo.

A cautela de reduzir as perguntas do referendo às *questões* suscitadas por convenção internacional, e só elas, tem em vista a prevenção de práticas viciadas, de tipo plebiscitário (e seria deste tipo a pergunta reportada ao Tratado de Amsterdão).

Por consequência, somente uma pergunta, que incida sobre o actual estado e o aprofundamento da integração europeia (e a posição de Portugal nessa integração e aprofundamento) obedecerá ao figurino constitucional e legal.

Para a campanha do referendo ficaria o esclarecimento das questões que levanta tal integração – v.g., o euro e a supressão do escudo, o tipo de transferências de soberania nacional – e a promoção da correspondente opção.

É o próprio acórdão que acaba por o reconhecer quando, a propósito dos requisitos de clareza e precisão da pergunta referendária, exprime o entendimento de que tais requisitos «só poderiam ter-se por verificados se fosse indicado resumidamente o sentido geral ou os *aspectos centrais do tratado* objecto de referendo» (sublinhado nosso). - *Guilherme da Fonseca*

Declaração de voto

Votei vencido pelas razões que passo a expor:

1 - As perguntas objecto de referendo devem, nos termos dos artigos 15.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*:

Entendo que a pergunta em análise preenche estes requisitos, mesmo numa apreciação a partir do ponto de vista de um seu «destinatário normal», desde que dela se faça, como se impõe, uma leitura *unitária e completa* - isto é, atentando em todo o *texto* da questão e sem desvalorizar qualquer elemento. Considero inaceitável qualquer leitura «amputada» da questão ou - o que vai dar ao mesmo - que não considere *no mesmo plano* o conjunto dos elementos que a compõem, desvalorizando um seu segmento como meramente «complementar, circunstancial ou de esclarecimento». A apreciação da objectividade, clareza e precisão da pergunta deve, é certo, ser efectuada a partir da perspectiva dos seus destinatários, mas não se pode partir do princípio de que estes *deixarão de ler*, ou de *valorizar igualmente*, quaisquer palavras constantes da questão.

É, contudo, justamente isto que, a meu ver, se faz quando se afirma a que a pergunta é susceptível de comportar mais do que uma interpretação, ora por servir «a referência a 'o quadro do Tratado de Amsterdão' como elemento circunstancial, complementar ou de esclarecimento», ora «servindo a primeira parte da frase» como tal elemento. Não concordo, portanto, com a afirmação da equivocidade «intrínseca» e da falta de *clareza* da pergunta com base na «mera possibilidade» de lhe atribuir mais do que um sentido, sustentada num tal método de leitura "parcial" (sc., de parte) da questão - até porque, com esse método, se poderia concluir pela falta de clareza de *praticamente qualquer pergunta* (com excepção apenas das mais simples), desvalorizando um seu segmento para discernir nela vários sentidos.

2 - A meu ver (neste ponto, não discordando do acórdão), podendo o referendo ter como objecto questões a decidir por convenção internacional (artigo 115.º, n.º 3 da Constituição), nada impõe uma restrição a questões individualizadas e materialmente identificadas. Pode, assim, formular-se a questão com remissão para uma convenção internacional, indicando o seu sentido geral, sem que a remissão, só por si, prejudique a clareza da pergunta (exigida pelo n.º 6 do artigo 115.º da Constituição) - a conveniência em referendar o sentido geral de uma convenção é, a meu ver, antes uma questão política, não se devendo confundir a clareza da pergunta, considerada em si, com a falta de esclarecimento (que deverá resultar justamente da campanha eleitoral) sobre o conteúdo e o sentido da convenção em causa.

Ora, não tendo a clareza da pergunta por prejudicada pela remissão para o Tratado de Amsterdão, considero que a questão, lida *do início ao fim*, tem um sentido natural, perfeitamente *claro e preciso*, que é, na própria expressão

da pergunta, o de questionar a «continuação da participação de Portugal na construção da União Europeia no quadro do Tratado de Amsterdão». Resulta evidente, portanto, que nem se trata de questionar apenas «a continuação da participação de Portugal na construção da União Europeia» (sem considerar a expressão «no quadro do Tratado de Amsterdão»), nem de perguntar simplesmente pela aprovação do Tratado de Amsterdão (não tomando em conta a sua inserção na «continuação da participação de Portugal na construção da União Europeia»). Antes a continuação (ou «aprofundamento», como, a meu ver ainda mais claramente, se dizia no projecto de resolução n.º 91/VII, apresentado pelo PSD) da participação de Portugal na construção da União Europeia é objecto da pergunta «no quadro do Tratado de Amsterdão», isto é, justamente *nos termos em que essa continuação* decorre desse Tratado (sendo a campanha eleitoral a sede natural para o esclarecimento desses termos).

Deste modo, considero também que a formulação da pergunta, com o termo «continuação» referido à «participação de Portugal na construção da União Europeia no quadro do Tratado de Amsterdão», não implica qualquer falta de *objectividade*. É que uma interpretação da pergunta segundo a qual uma resposta negativa implicaria a saída da União Europeia não se contém, a meu ver, dentro do campo semanticamente admissível, e susceptível de ser captado mesmo por um destinatário normal (suposto apenas - é óbvio - que este consegue ler a pergunta do início ao fim). É certo que uma negação da continuação da participação na União Europeia implicaria a saída desta União. Todavia, é claro que não é isto que se pergunta - a questão em apreço é *outra* e refere-se à continuação, sim, mas da participação na *construção* da União Europeia no *quadro do Tratado de Amsterdão*. Pelo que, quem não deixe de ler uma parte da questão (ou, noutros termos, quem não desvalorize uma parte da questão como mais ou menos essencial) terá de concluir que um «não» apenas pode ter como consequência a negação da participação de Portugal nessa *construção tal como está prevista no Tratado de Amsterdão*.

Com estes fundamentos, considero que a presente pergunta respeita as exigências constitucionais e legais de objectividade, clareza e precisão. - *Paulo Mota Pinto*.

Declaração de voto

Votei vencido quanto à declaração de não verificação de constitucionalidade do presente referendo, essencialmente, por discordar das conclusões a que chegou a maioria do Tribunal quanto à objectividade, clareza e precisão da pergunta que é objecto do referendo.

Entendo, de facto que, no que se reporta à objectividade, a pergunta formulada respeita a exigência do princípio de inteligibilidade colocada por qualquer referendo: sabe-se o que é a «construção da União Europeia» (são inequívocos os esclarecimentos do próprio texto do acórdão) e pertence à linguagem

comum acessível a todos os cidadãos perguntar pela «continuação da participação» em qualquer actividade. O único elemento susceptível de suscitar dúvidas seria a expressão» no quadro do Tratado de Amsterdão». Porém, não se exige que todos os cidadãos tenham conhecimento profundo do texto do tratado: é, apenas, indispensável, que conheçam os traços gerais das modificações que o mesmo introduz na União Europeia e, dessas há um conhecimento generalizado, sendo certo que o grau de conhecimento não é, em geral, pressuposto do dever de obediência ao disposto na lei.

Também a pergunta não sugere, de forma directa ou indirecta qualquer dos possíveis sentidos das respostas. Aqueles que são aludidos nos autos situam-se num plano argumentativo que não é aquele em que se movimenta o cidadão comum. É a resposta deste que, num referendo, se pretende; não a solução prévia à resposta, de problemas de interpretação colocados por peritos em direito constitucional.

Assim, entendo que a pergunta é clara, precisa e objectiva, não envolvendo qualquer perigo de distorção da consulta ou de manipulação da formação da vontade dos eleitores. Com efeito, o sentido que, para o comum dos cidadãos decorre do teor da pergunta é o de saber se concorda que Portugal se empenhe em que se dê mais um passo na construção da União Europeia . E esse passo tem os contornos do Tratado de Amsterdão.

Fica, assim, claro, que a pergunta não envolve o risco de o eleitor supor que, não devendo Portugal dar mais esse passo – o decorrente do Tratado de Amsterdão – tenha por isso que abandonar a União Europeia.

Por todos estes motivos, não votei a decisão de não verificação de constitucionalidade tomada no acórdão. - *Vítor Nunes de Almeida*.

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 SExa. 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 absten-

ções 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 o 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 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, 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: Alcobça, 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 propões: 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, nº 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, nº 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 noutro 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, nºs 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 256º, n.º 1, da Constituição e no artigo 249º, 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 256º, n.º 3, da Constituição, e o artigo 7º, 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.

364

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, nº 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 7º, 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*, 1ª. 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 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*, 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, considerei 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 este 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, conjuntamente, 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*.

BIBLIOGRAFIA

- Canotilho (J.J.Gomes)** - “Direito Constitucional” - Almedina, 1991
- Canotilho (J.J.Gomes) e Moreira (Vital)** - “Constituição da República Portuguesa anotada”, 3ª edição revista de 1993 - Coimbra Editora
- Canotilho (J.J.Gomes)** - “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, Almedina, 1998
- Comissão Nacional de Eleições** - “Dicionário de Legislação Eleitoral”, vol. I ed. própria, 1995
- Guedes (Luís Marques)** - “Uma Constituição Moderna para Portugal - A Constituição da República revista em 1997 (anotada), Grupo Parlamentar do PSD, 1997
- Guillaume-Hofnung (Michele)** - “Le Référendum”, Puf, 2ª edição, 1994
- Lacão (Jorge)** - “Constituição da República Portuguesa - 4ª revisão- Setembro 1997” (anotada) - Texto Editora, 1997
- Mendes (Fátima Abrantes) e Miguéis (Jorge)** - “Lei Eleitoral da Assembleia da República” (actualizada, anotada e comentada) - reedição dos autores, 1995
- Mendes (Fátima Abrantes) e Miguéis (Jorge)** - “Presidente da República - Legislação Eleitoral” (actualizada, anotada e comentada) - reedição dos autores, 1996
- Mendes (Fátima Abrantes) e Miguéis (Jorge)** - “Órgãos das autarquias locais - Lei Eleitoral” (actualizada, anotada e comentada) - edição dos autores, 1997
- Mendes (Fátima Abrantes) e Miguéis (Jorge)** - “Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa Regional da Madeira” (actualizada, anotada e comentada) - edição dos autores, 1996
- Mendes (Fátima Abrantes) e Miguéis (Jorge)** - “Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa Regional dos Açores”(actualizada, anotada e comentada) - edição dos autores, 1996
- Miranda (Jorge)** - “Ideias para uma revisão constitucional em 1996” - Edições Cosmos, 1996
- Otero (Paulo)** - “O acordo de revisão constitucional” - AAFDL, 1997
- Rodrigues (Luís Barbosa)** - “O referendo português a nível nacional” - Coimbra Editora, 1994
- Seabra (Fernando Roboredo) e outros** - “Textos fundamentais de Direito Constitucional” - SPB Editores e Livreros, Lda, 1996
- Svorden (Fernando Paulo da Silva)** - “Legislação do Referendo” (anotada) - Almedina, 1997
- Urbano (Maria Benedita Malaquias Pires)** - “O referendo” - Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 1998
- “Código Eleitoral (projecto) - 1987”** - Separata do Boletim do Ministério da Justiça nº 364
- “Constituição da República Portuguesa - 4ª revisão: 1997”**, Ass. da República, Divisão de Edições, 1997

ABREVIATURAS

AACS	- Alta Autoridade para a Comunicação Social
al	- alínea
AL	- Autarquias Locais
ALR	- Assembleia Legislativa Regional
AR	- Assembleia da República
artº	- artigo
BI	- Bilhete de Identidade
BMJ	- Boletim do Ministério da Justiça
CC	- Código Civil
CE	- Código Eleitoral
cfr	- confrontar
CM	- Câmara Municipal
CNE	- Comissão Nacional de Eleições
CP	- Código Penal
CPC	- Código de Processo Civil
CR	- Comissão Recenseadora
CRP	- Constituição da República Portuguesa
DAR	- Diário da Assembleia da República
DL	- Decreto-Lei
DR	- Diário da República
GC	- Governador Civil
IN-CM	- Imprensa Nacional-Casa da Moeda
JF	- Junta de Freguesia
MAI	- Ministério da Administração Interna
MR	- Ministro da República
nº	- número
PE	- Parlamento Europeu
p.ex.	- por exemplo
PGR	- Procuradoria Geral da República
PR	- Presidente da República
RDP	- Radiodifusão Portuguesa
RE	- Recenseamento Eleitoral
RTP	- Radiotelevisão Portuguesa
STAPE	- Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral
STJ	- Supremo Tribunal de Justiça
TC	- Tribunal Constitucional
TV	- Televisão
v.	- ver

ÍNDICE GERAL

LEGISLAÇÃO PRINCIPAL

Lei Orgânica do Regime do Referendo (Lei 15-A/98, 3 Abril)	7
Índice sistemático	157

LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR

. Constituição da República Portuguesa (<i>excerptos</i>)	171
. Lei 406/74, 29 Agosto (Direito de reunião)	177
. Dec.-Lei 595/74, 7 Novembro (Lei dos partidos políticos)	181
. Dec.-Lei 85-D/75, 26 Fevereiro (Trat. jorn. às diversas candidaturas)	189
. Dec.-Lei 95C/76, 30 Janeiro (Org. proc. eleitoral no estrangeiro)	193
. Lei 69/78, 3 Novembro (Lei do recenseamento eleitoral)	203
. Lei 71/78, 27 Dezembro (Lei da Comissão Nacional de Eleições)	208
. Código Penal de 1982 , revisto pela Lei 48/95	212
. Lei 28/82, 15 Novembro (Org., func. e processo do Trib. Const.)	215
. Dec.-Lei 433/82, 27 Outubro (Reg. geral do ilícito de mera ord. social)	219
. Lei 97/88, 17 Agosto (Afix. e insc. mensagens de public. e propaganda)	244
. Dec.-Lei 15/89, 11 Janeiro (Orgânica do STAPE/MAI)	248
. Lei 31/91, 20 Julho (Public. e difusão de sondagens e inq. de opinião)	252
. Lei 56/98, 18 Agosto (Financ. partidos políticos e das camp. eleitorais)	259

JURISPRUDÊNCIA

Acórdãos do Tribunal Constitucional

. Acórdão 288/98 (despenalização da interrupção voluntária da gravidez)	273
. Acórdão 531/98 (participação de Portugal na construção da União Europeia)	321
. Acórdão 288/98 (instituição em concreto das regiões administrativas)	348
Bibliografia	373
Abreviaturas	375

Maria de Fátima Figueira Abrantes Mendes

Assessora Jurista Principal da Assembleia da República.

Destacada, desde Junho de 1979, na Comissão Nacional de Eleições, onde exerce funções de Secretário.

Jorge Manuel Ferreira Miguéis

Membro da Comissão Nacional de Eleições, em representação do Ministério da Administração Interna.

Subdirector Geral do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral/MAI, organismo que integra desde Janeiro de 1975.

Licenciado em Direito pela Universidade de Coimbra (1974)

edição de autor

Patrocínio



comissão nacional de eleições