

ACÓRDÃO N.º 524/2008

Processo n.º 797/08

Plenário

Relator: Conselheiro Benjamim Rodrigues

Acordam no Plenário do Tribunal Constitucional:

A - Relatório

1 – O Presidente da Assembleia Municipal de Viana do Castelo submeteu ao Tribunal Constitucional, para efeitos da fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade, nos termos do art.º 25.º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto, que aprova o regime jurídico do referendo local (LORL – à qual pertencerão os preceitos doravante citados sem indicação de outra referência), a deliberação de realização de um referendo local, tomada na segunda reunião da sessão ordinária dessa assembleia municipal, ocorrida em 6 de Outubro de 2008, e iniciada em 26 de Setembro de 2008.

2 – O requerimento, que foi apresentado no Tribunal Constitucional, no dia 15 de Outubro de 2008, vem instruído com cópias da acta da reunião da Câmara Municipal de Viana do Castelo, em que foi deliberada a apresentação, à assembleia municipal, de uma proposta de deliberação de realização do referendo; da acta da reunião da assembleia municipal em que a proposta de deliberação de realização do referendo foi aprovada; do edital de convocação da segunda reunião da sessão ordinária da Assembleia Municipal e de declarações de voto, feitas nas referidas sessões da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal.

3 – O Presidente do Tribunal Constitucional admitiu liminarmente, por despacho, o pedido e ordenou a distribuição dos autos.

4 – Em cumprimento de despacho do relator, o presidente da Assembleia Municipal de Viana do Castelo prestou informação sobre a data da recepção, nesse órgão, da proposta de referendo.

5 – Elaborado o memorando a que alude o artigo 58.º, n.º 2, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro (LTC), e fixada a orientação do Tribunal, importa decidir conforme dispõe o artigo 59.º da mesma Lei.

B - Fundamentação

6 – Dos documentos juntos aos autos tem-se como assente o seguinte:

a) – Na reunião da Câmara Municipal de Viana do Castelo, de 12 de Setembro de 2008, foi apresentada pelo Presidente da Câmara Municipal de Viana do Castelo a seguinte proposta de realização de um referendo local: –“PROPOSTA DE REALIZAÇÃO DE UM REFERENDO LOCAL SOBRE A ADESÃO DO MUNICÍPIO DE VIANA DO CASTELO À COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DA NUT III MINHO-LIMA: - Em 28 de Abril de 2008 a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal de Viana do Castelo, rejeitaram a integração do Município na Comunidade Intermunicipal da NUT III Minho-Lima, por discordarem do articulado da Proposta de Lei, então em discussão na Comissão do Poder Local da Assembleia da República. Entretanto, na reunião de Câmara de 13 de Junho de 2008, os Vereadores do PSD propuseram a realização de um Referendo sobre a adesão do Município de Viana

do Castelo à referida Comunidade Intermunicipal, proposta que foi aprovada por unanimidade do Executivo Camarário, para concretização logo que fosse publicada a referida Lei. Em 11 de Julho de 2008, a Assembleia da República aprovou a legislação que “Estabelece o Regime Jurídico do Associativismo Municipal”, sem introduzir qualquer alteração ao articulado da proposta de lei, que merecera a discordância da maioria da vereação e dos deputados municipais de Viana do Castelo. Em 27 de Agosto de 2008, foi publicado no Diário da República, 1 Série nº 165, a Lei nº 45/2008, que mantém inalterados os artigos da Proposta de Lei, alvo da discordância dos órgãos autárquicos vianenses. Dando sequência à decisão unânime do Executivo Municipal de 13 de Junho de 2008, a Câmara Municipal submete à aprovação da Assembleia Municipal a realização de um “Referendo local sobre a integração do Município de Viana do Castelo na Comunidade Intermunicipal da NUT III Minho-Lima, nos termos estabelecidos na referida Lei nº 45/2008, de 27 de Agosto de 2008”.

Propõe-se, igualmente, a aprovação pela Assembleia Municipal da seguinte proposta de pergunta a submeter aos vianenses:

CONCORDA COM A INTEGRAÇÃO DO MUNICÍPIO DE VIANA DO CASTELO NA COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DA NUT III MINHO-LIMA, NOS TERMOS DA LEI Nº 45/2008?

SIM () NÃO ()”;

b) – Na mesma reunião da Câmara Municipal, foi, pelos vereadores eleitos pelo PSD, apresentada, em alternativa à anterior, proposta do seguinte teor:

“PROPOSTA PARA REALIZAÇÃO DO REFERENDO LOCAL DE ADESÃO DO MUNICÍPIO DE VIANA DO CASTELO À COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO MINHO-LIMA – Considerando a deliberação tomada por unanimidade, pela Câmara Municipal de Viana do Castelo, na sua reunião do dia 13 de Junho de 2008, de aprovação, nos termos do n.º 1 do artigo 10.º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto, da Proposta apresentada pelos vereadores eleitos pelo PSD, de realização de um referendo local, de âmbito municipal, para decidir da integração ou não do município na futura comunidade intermunicipal Minho-Lima, cujos fundamentos se dão por integralmente reproduzidos, anexando-se, para o efeito, a respectiva acta que faz parte integrante da presente proposta. Considerando que já foi publicada, em Diário da República, a Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto de 2008, que estabelece o Regime Jurídico do Associativismo Municipal (revogando a Lei 10/2003), que entrou em vigor no mês de Setembro. Considerando que o referendo é um dos instrumentos de democracia directa, pelo qual os cidadãos eleitores são chamados a pronunciar-se, por sufrágio directo e secreto, sobre questões que órgãos do poder político pretendam resolver mediante acto normativo, sobre questões concretas da competência de órgãos das autarquias locais ou da competência das respectivas assembleias legislativas regionais ou do governo regional. Considerando que a matéria pretendida que seja objecto de referendo é da competência da Assembleia Municipal nos termos da alínea g) do art. 53.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na redacção decorrente da Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro. Considerando que a aprovação da realização de referendos locais é da competência da Assembleia Municipal nos termos da alínea g) do art. 53.º da Lei acima referida conjugada com o art.º 23.º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto. Considerando o disposto no n.º 1 do art. 24.º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto.

Temos a honra de propor que a Câmara delibere:

Nos termos do disposto na alínea d) no n.º 6 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na redacção decorrente da Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, propor à Assembleia Municipal de Viana do Castelo que delibere – no uso da competência prevista na alínea g) do art. 53.º da Lei referida, conjugada com o art. 23.º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto -, nos termos e para os efeitos do artigo 240.º, n.º 1 da Constituição e da Lei Orgânica 4/2000, de 24 de

Agosto, apresentar ao Tribunal Constitucional e ao Senhor Presidente da Câmara de Viana do Castelo a proposta de realização de um referendo local em que os cidadãos eleitores recenseados no concelho de Viana do Castelo sejam chamados a pronunciar-se sobre a pergunta seguinte:

Concorda que o Município de Viana do Castelo integre a Comunidade Intermunicipal Minho Lima a constituir pelos municípios da respectiva NUT III, – Arcos de Valdevez, Caminha, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo e Vila Nova de Cerveira, no quadro da Lei nº 45/2008?

SIM ()

NÃO ()”;

c) – Depois da apresentação da proposta efectuada pelo PSD, o Presidente da Câmara Municipal de Viana do Castelo declarou, na mesma reunião, que “na sua proposta, pretende ser apenas mais sintético e objectivo, mas não se opõe à inclusão de todos os municípios e, por isso, vota favoravelmente a proposta dos vereadores do PSD e não submete a sua a votação”;

d) – A Câmara Municipal de Viana do Castelo deliberou, por unanimidade, aprovar a proposta de referendo a que alude a alínea b), supra;

e) – Esta deliberação foi objecto de uma declaração de voto do Presidente da Câmara Municipal do seguinte teor:

“Viana do Castelo foi, em 1994, o primeiro município a defender a associação dos dez municípios do distrito, o que não se concretizou por se ter, surpreendentemente, constituído a Associação do Vale do Minho, excluindo os quatro concelhos do Vale do Lima. Agora estaríamos perante uma oportunidade daquele objectivo se concretizar, se a Lei n.º 45/2008 não prejudicasse tão gravemente os interesses do município de Viana do Castelo na associação distrital. De facto, tendo o concelho de Viana do Castelo 34% dos eleitores do distrito, é inaceitável que esta lei lhe atribua apenas 10% dos votos no Conselho Executivo da Comunidade Intermunicipal e 15% dos votos na Assembleia Intermunicipal, permitindo a constituição de sectárias maiorias artificiais para tomar todas as decisões sobre os destinos da associação dos dez concelhos. Mais grave ainda, o articulado da Lei n.º 45/2008 dispõe que, quando se trata de pagar as despesas com pessoal e as dívidas da Comunidade Intermunicipal, os encargos são assumidos na proporção dos habitantes de cada município, cabendo consequentemente ao município de Viana do Castelo a maior fatia! Foi por se discordar da falta de legitimidade destas maiorias artificiais, para defender com isenção os interesses de Viana do Castelo, que se recusou a integração do Município na Comunidade Intermunicipal Minho Lima. E por que esta é a atitude que melhor defende os interesses de Viana do Castelo, estou absolutamente convencido que é subscrita e apoiada por todos os vianenses, verdadeiramente identificados com a autonomia e com o desenvolvimento do concelho. Por isso, não temos medo de submeter esta posição ao Referendo proposto pelos que não se conformam com as decisões maioritárias da Câmara e da Assembleia Municipal. Os vianenses sabem muito bem quem tem defendido os interesses de Viana do Castelo nos últimos 15 anos, com o sucesso que todos os residentes e visitantes podem observar nas quarenta freguesias do município!”;

f) – Na segunda reunião da sessão ordinária da Assembleia Municipal de Viana do Castelo, iniciada em 26 de Setembro de 2008, que se realizou em 6 de Outubro de 2008, foi a proposta da Câmara Municipal a que aludem as alíneas b) e d), supra, submetida à apreciação daquela assembleia municipal e aprovada por maioria com 67 votos a favor, 0 votos contra e 1 abstenção;

g) – No momento em que foi declarada aberta a reunião da sessão a que alude a alínea anterior verificou-se a presença de 70 deputados e a falta de 11 deputados municipais;

h) – Na fase de discussão da proposta da Câmara Municipal a que aludem as alíneas b) e d), supra, registaram-se, na assembleia municipal, intervenções do Presidente da Câmara Municipal de Viana do Castelo e de seis deputados municipais, com o sentido constante dos documentos n.ºs 4 a 10, juntos a fls. 8 a 35 dos autos, e foram proferidas declarações de voto, por cinco deputados municipais, nos termos constantes dos documentos n.ºs 11 a 15, juntos a fls. 36 a 49 dos autos.

i) – No dia 12 de Setembro de 2008, a comissão permanente da Assembleia Municipal de Viana do Castelo reuniu e decidiu marcar a sessão da Assembleia Municipal para o dia 26 de Setembro de 2008, para apreciação de ordem de trabalhos, entre os quais figurava a proposta a que aludem as alíneas b) e d), supra, e, porque não ficou esgotada essa ordem de trabalhos, a sessão terminou, apenas, no referido dia 6 de Outubro de 2008.

7 – Resulta do exposto que o requerente pretende a verificação da constitucionalidade e da legalidade do referendo em que são chamados a pronunciar-se os cidadãos eleitores, recenseados na área territorial correspondente à do Município de Viana do Castelo, sobre a seguinte pergunta:

“Concorda que o Município de Viana do Castelo integre a Comunidade Intermunicipal Minho Lima a constituir pelos municípios da respectiva NUT III, – Arcos de Valdevez, Caminha, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo e Vila Nova de Cerveira, no quadro da Lei n.º 45/2008?

SIM ()

NÃO ()”.

8 – Compete ao Tribunal Constitucional, em fiscalização preventiva obrigatória, verificar a constitucionalidade e a legalidade do referendo, incluindo a apreciação dos requisitos relativos ao universo eleitoral, de acordo com o disposto nas disposições combinadas dos artigos 223.º, n.º 2, alínea f), da Constituição, 11.º e 105.º da LTC e artigos 25.º e seguintes da LORL.

O requerente tem legitimidade para o pedido de fiscalização preventiva do concreto referendo local, na qualidade de presidente do órgão da autarquia que deliberou a sua realização, no exercício de competência legalmente prevista – a Assembleia Municipal de Viana do Castelo –, em face do disposto nos artigos 23.º, 25.º e 28.º, n.º 1, da LORL e 53.º, n.º 1, alínea g) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na redacção da Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

Como se colhe do relatado, o requerimento, consubstanciante do pedido de verificação da constitucionalidade e da legalidade, deu entrada no Tribunal Constitucional, no nono dia posterior ao da deliberação de realização do referendo. Mostra-se, assim, ultrapassado o prazo estipulado no artigo 25.º da LORL, “de oito dias a contar da deliberação de realização do referendo”.

Todavia, tal circunstância, como se diz no Acórdão n.º 359/2006, disponível em www.tribunalconstitucional.pt, “não suscita qualquer questão processualmente relevante, uma vez que o n.º 6 do artigo 28.º, da mesma Lei, expressamente dispõe que o incumprimento desse prazo não prejudica a admissibilidade do requerimento”.

9 – O referendo local pode advir de iniciativa representativa, ou seja, “dos deputados às assembleias municipais ou assembleias de freguesia, à câmara municipal e à junta de freguesia, consoante se trate de referendo municipal ou de freguesia” (artigo 10.º, n.º 1, da LORL) ou de

iniciativa popular, ou seja, de “grupos de cidadãos recenseados na respectiva área” (artigo 10.º, n.º 2 da LORL).

No caso em apreço, a iniciativa do referendo local tem origem representativa, por haver sido exercida pela Câmara Municipal de Viana do Castelo, mediante proposta de deliberação apresentada à Assembleia Municipal de Viana do Castelo, ao abrigo da alínea d) do n.º 6.º do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 11 de Janeiro, na redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro e do artigo 10.º, n.º 1, da LORL.

De acordo com o disposto no artigo 24.º, n.º 1, da LORL, “a deliberação [mencionada no artigo anterior, da assembleia municipal ou da assembleia de freguesia] é obrigatoriamente tomada, em sessão ordinária ou extraordinária, no prazo de 15 dias após a recepção da iniciativa referendária, caso esta tenha origem representativa”.

Ora, na situação dos autos, verifica-se o incumprimento deste prazo.

Na verdade, a proposta de deliberação de realização do referendo, efectuada pela Câmara Municipal de Viana do Castelo, foi recebida pela comissão permanente da Assembleia Municipal, em 12 de Setembro de 2008, e a deliberação da assembleia, apenas, ocorreu em 6 de Outubro de 2008.

Mas, conquanto não se mostre cumprida a exigência prescrita neste preceito, nem por isso se pode concluir, sem mais, que o desrespeito de tal prazo determine a caducidade da proposta.

Como se diz no Acórdão n.º 30/99, disponível em www.tribunalconstitucional.pt, “a consagração de um prazo entre a recepção da proposta e a deliberação representará, antes, uma medida favorável ao seguimento da proposta visando obstar a que o órgão competente proteja a sua votação. Nessa medida, tomada efectivamente a deliberação com a aprovação da proposta, degrada-se em não essencial a formalidade, irrelevando o apontado incumprimento”.

É certo que este entendimento foi firmado relativamente ao disposto no artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 49/90, de 24 de Agosto, que então regia as “consultas directas aos cidadãos eleitores a nível local”.

Todavia, importa notar que o actual preceito tem um conteúdo dispositivo idêntico ao da lei anterior.

A deliberação sobre a realização do referendo foi tomada pela pluralidade de votos dos membros presentes na Assembleia Municipal de Viana do Castelo, em virtude de a terem votado, favoravelmente, 67 dos 70 deputados com cuja presença foi declarada aberta a sessão, pelo que se mostra cumprida a exigência prescrita no n.º 5 do referido artigo 24.º da LORL.

Porque a adesão às comunidades intermunicipais, que correspondam a uma unidade territorial, definida com base nas Nomenclaturas das Unidades Territoriais Estatísticas de nível III (NUTS III), é da competência das assembleias municipais, de acordo com o disposto no artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, não se coloca, sequer, o problema da necessidade da existência de parecer de outro órgão autárquico sobre a questão submetida a referendo, a que alude os n.ºs 2 a 4 do referido artigo 24.º da LORL.

Não se vislumbram, assim, em face do que vem sendo dito, quaisquer irregularidades formais ou de procedimento de que o Tribunal deva conhecer.

10 – Antes de entrar no exame dos aspectos relacionados com a constitucionalidade e legalidade do referendo, afigura-se conveniente, tendo em vista essa apreciação, principalmente no que contende com a determinação do sentido da pergunta efectuada, fazer uma brevíssima análise do regime jurídico vigente, relativo à constituição das comunidades intermunicipais, constante da Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto.

Assim, importa notar que este diploma alterou profundamente o regime do associativismo municipal referente às comunidades intermunicipais, que constava até então da Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio, que revogou, mantendo, no entanto, a distinção entre “associações de municípios de fins múltiplos”, denominadas de “comunidades intermunicipais (CIM)” e “associações de municípios de fins específicos”.

Ao contrário do que sucedia anteriormente, o estatuto de pessoas colectivas de direito público, apenas, foi atribuído às CIM, passando as associações de municípios de fins específicos a serem pessoas colectivas de direito privado (artigo 2.º da Lei n.º 45/2008).

Por outro lado, enquanto que antes os municípios eram livres de se associarem para constituírem uma comunidade intermunicipal, desde que estivessem ligados entre si por um nexo territorial, actualmente eles só podem integrar-se em CIM com base nas NUTS III, sendo estas instituídas, em concreto, com a aprovação dos estatutos pelas assembleias municipais da maioria absoluta dos municípios que as integrem, podendo, no entanto, a adesão dos municípios verificar-se em momento posterior à sua criação e sem dependência do consentimento dos restantes municípios (artigo 4.º da Lei n.º 45/2008).

Os órgãos das CIM são a assembleia intermunicipal e o conselho executivo, podendo, por decisão deste, funcionar um órgão consultivo integrado por representantes dos serviços públicos regionais do Estado e dos interesses económicos, sociais e culturais da sua área de intervenção (artigo 7.º da Lei n.º 45/2008).

A assembleia intermunicipal mantém a natureza de órgão deliberativo, tendo uma competência semelhante, mas mais alargada do que a atribuída pela Lei n.º 11/2003, às comunidades intermunicipais de fins gerais, sendo constituída por membros de cada assembleia municipal, eleitos de forma proporcional, nos termos seguintes: i) três nos municípios até 10 000 eleitores; ii) cinco nos municípios entre 10 001 e 50 000 eleitores; iii) sete nos municípios entre 50 001 e 100 000 eleitores; ii) nove nos municípios com mais de 100 000 eleitores (artigo 11.º da Lei n.º 45/2008).

Por sua vez, o conselho executivo continua a ser o órgão de direcção da CIM, sendo constituído pelos presidentes das câmaras municipais de cada um dos municípios integrantes que elegendem, de entre si, um presidente e dois vice-presidentes (artigo 15.º da Lei n.º 45/2008).

A imputação das despesas com os encargos de pessoal são feitas nos mesmos termos que estavam previstos na Lei revogada (artigo 22.º, n.º 2, da Lei n.º 45/2008).

11 – As NUTS III, a que a Lei n.º 45/2008 se refere, são unidades territoriais estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de Abril, “para efeitos de organização territorial das associações de municípios e das áreas metropolitanas e para a participação em estruturas administrativas do Estado e nas estruturas de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN)”, sendo definidas com base nas nomenclaturas das unidades territoriais estatísticas de nível 3, com as alterações previstas no mesmo diploma.

As NUTS foram um conceito criado, no âmbito da União Europeia, entre o Office Statistique, os serviços da Comissão e os Estados-membros, consubstanciando uma norma comum de Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos, obrigando à adopção necessária de regras e procedimentos estatísticos comuns, funcionalizadas para a produção de estatísticas regionais de natureza económica e para a repartição de fundos a esse nível, na União Europeia. O conceito trouxe “uma classificação única para as várias tipologias regionais existentes nos Estados-membros, visando a harmonização de critérios para efeitos informativos e estatísticos comuns a todos os países da União Europeia”.

O território nacional estava subdividido em 3 NUTS I (Portugal Continental, Região Autónoma dos Açores, Região Autónoma da Madeira); 7 subregiões NUTS II (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo, Algarve, Região Autónoma dos Açores, Região Autónoma da Madeira) e 28 NUTS III, entre as quais se conta a Minho-Lima.

Todavia, só em 2003, é que foi aprovado o Regulamento (CE) n.º 1059/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, referente às NUTS, sendo os respectivos anexos que lhes diziam respeito substituídos, recentemente, pelo anexo constante do Regulamento (CE) n.º 105/2007, da Comissão, de 1 de Fevereiro de 2007.

No plano nacional, as NUTS foram adoptadas, desde 1986, com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/86, de 5 de Maio, como instrumento de produção, obtenção, tratamento e análise de informação regional de natureza económica, que constituísse suporte adequado para a preparação das decisões políticas relativas ao planeamento do desenvolvimento regional (cf., também, os Decretos-Lei n.º 46/89, de 15 de Fevereiro e n.º 244/2002, de 5 de Novembro de 2002).

Pela mão do Decreto-Lei n.º 68/2008, o legislador erigiu o conceito de NUTS III, também, a critério normativo, entre o mais, de definição das unidades territoriais para efeitos de organização territorial das associações de municípios, pelo que o mesmo adquiriu, a nível interno, uma nova funcionalidade operativa.

O Município de Viana do Castelo integra (como sempre integrou para o efeito funcional anterior das NUTS III) a unidade territorial do Minho-Lima, conjuntamente, com os municípios de Arcos de Valdevez, Caminha, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Valença e Vila Nova de Cerveira.

12 – A possibilidade de referendos locais está prevista no artigo 240.º, n.º 1, da Constituição que prescreve que “as autarquias locais podem submeter a referendo dos respectivos cidadãos eleitores matérias incluídas nas competências dos seus órgãos, nos casos, nos termos e com a eficácia que a lei estabelecer”.

Densificando este preceito constitucional, dispõe, por seu turno, o artigo 3.º da LORL que “o referendo local só pode ter por objecto questões de relevante interesse local que devam ser decididas pelos órgãos autárquicos ou de freguesia e que se integrem nas suas competências, quer exclusivas quer partilhadas com o Estado e com as Regiões Autónomas”, devendo “a determinação das matérias a submeter a referendo local obedece[r] aos princípios da unidade e subsidiariedade do Estado, da descentralização, da autonomia local e da solidariedade interlocal”.

Mesmo segundo um critério de simples evidência, pode considerar-se que a matéria do referendo tem relevante interesse municipal.

Na verdade, o desempenho das atribuições que o artigo 5.º da Lei n.º 45/2008 confere às CIM é adequadamente susceptível de se repercutir na promoção do planeamento e da gestão da

estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território do Município de Viana do Castelo, possibilita a articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal, a participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro Estratégico Nacional (QREN), o planeamento das actuações de entidades públicas, de carácter intermunicipal e a articulação entre os municípios que integram a CIM e os serviços da administração central em diversas áreas, como o abastecimento público, redes de equipamentos de saúde, ordenamento do território, segurança e protecção civil, mobilidade e transportes, etc.

Constata-se, também, que o objecto do referendo diz respeito a matéria que não é abrangida pelo âmbito de exclusão do referendo definido no art.º 4.º da LORL.

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

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

Verifica-se, também, que a pergunta está formulada em termos de poder obter, apenas, respostas de sim ou não, respeitando, assim, o princípio dilemático ou da bipolaridade do referendo, consagrado no n.º 2 do artigo 7.º da LORL (cf. Acórdão n.º 360/91, publicado nos Acórdãos do Tribunal Constitucional, 19º volume, página 701).

Importa, agora, apurar se ela se encontra formulada com objectividade, clareza e precisão e sem sugerir directa ou indirectamente o sentido das respostas, ou seja, se cumpre os demais requisitos estabelecidos no artigo 7.º, n.º 2, da LORL.

14 – Como se sublinhou no Acórdão n.º 288/98 (Diário da República, I série A, de 18 de Abril de 1998), "a clareza da pergunta há-de conjugar-se 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", sendo que os requisitos da objectividade, clareza e precisão são verdadeiramente cruciais para permitir aos eleitores a leitura e compreensão acessíveis e sem ambiguidades da pergunta, evitando "que a vontade expressa dos eleitores seja falsificada pela errónea representação das questões" (J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa anotada, 3.ª ed., Coimbra, 1993, anot. X ao art. 118.º), requerendo-se "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".

Por outro lado, o adequado cumprimento destes requisitos não poderá deixar de ser equacionado, a partir do ponto de vista da globalidade dos eleitores, porquanto, "fazendo apelo a um paralelismo com a teoria da impressão do destinatário, o horizonte para aferir a compreensão das perguntas há-de ser o cidadão eleitor normal, sem conhecimentos especializados nas matérias sobre que é inquirido" (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 531/98, disponível em www.tribunalconstitucional.pt).

Ora, afigura-se que a pergunta, em análise, não cumpre esses requisitos fundamentais, na medida em que a sua formulação comporta um sentido impreciso e ambíguo quanto às

circunstâncias com que define a hipótese fáctica submetida a referendo, sendo susceptível, como tal, de comprometer a exacta representação da questão colocada e o carácter unívoco e inequívoco da solução propugnada.

Tal como a questão se encontra colocada, não fica claro se a adesão do Município se encontra, ou não, condicionada à adesão de todos os demais, sendo certo que, ao contrário do que a pergunta deixa transparecer e como se dispõe no artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, a instituição em concreto da comunidade intermunicipal se basta “com a aprovação dos estatutos pelas assembleias municipais da maioria absoluta dos municípios que as integrem”.

Na verdade, a expressão verbal “a constituir pelos municípios da respectiva NUT III (...) no quadro da Lei n.º 45/2008” poderá ser percebida – e a tanto corresponder a vontade popular manifestada – como pretendendo, apenas, precipitar o sentido legal, segundo o qual a comunidade intermunicipal Minho-Lima só pode ser constituída pelos municípios que integram a respectiva NUTS, ficando logo instituída com a aprovação dos estatutos pelas assembleias municipais da maioria absoluta dos seus municípios.

Mas pode, também, ser lida com o sentido de a comunidade municipal Minho-Lima só poder ser constituída mediante a adesão de todos os municípios que integram a NUTS III, explicitados na pergunta, incluindo aquele em relação ao qual são inquiridos os destinatários da pergunta, mau grado tal sentido estar afastado por lei, como já se disse.

Pode, ainda – até pelo antecedente do combate político local desenvolvido no seio da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal de Viana do Castelo contra, entre o mais, os critérios legais de composição das assembleias intermunicipais – ser vista como questionando, implicitamente, o mérito da solução que ficou a constar de tal diploma quanto à composição da comunidade intermunicipal e dos seus respectivos órgãos, não se excluindo a hipótese de a expressão poder ser compreendida (e o sentido da resposta referendária transportar essa vontade) como admitindo uma possibilidade dilemática da existência da comunidade intermunicipal, com base noutro quadro normativo, que não o da Lei n.º 45/2008, quando é seguro que a comunidade intermunicipal, apenas, pode existir no respeito pelo disposto nesse diploma e no Decreto-Lei n.º 68/98, mesmo que criadas, anteriormente, nos termos da Lei n.º 11/2003 (artigo 38.º da Lei n.º 45/2008).

E continuando a assumir-se que o adequado cumprimento dos requisitos da clareza e da precisão da pergunta há-de ser equacionado a partir do ponto de vista dos seus destinatários e que nesse juízo há que “considerar-se [...] a maior ou menor frequência do uso de certas expressões na linguagem acessível aos destinatários da questão, bem como a existência de expressões ou formulações alternativas, muito próximas ou praticamente equivalentes, mas, significativamente, mais claras e objectivas”, pode, também, concluir-se que perturba a clareza da questão a mobilização da abreviatura “NUT III”, dado que não se crê que o seu significado funcional – formal e material – seja acessível ou inteligível pela globalidade dos eleitores, em causa.

No caso o recurso ao termo ou abreviatura “NUT III” é desnecessário, em nada melhorando a precisão ou objectividade da pergunta referendária.

Com efeito, a denominação de cada CIM contém, obrigatoriamente (artigo 6º, nº 2, da Lei nº 45/2008, de 27 de Agosto), a referência à unidade territorial definida com base nas NUTS que integra.

Deste modo, nos termos em que a pergunta se encontra formulada, a menção da comunidade intermunicipal a instituir, a referência a NUTS III, a enunciação dos municípios que

integram a comunidade intermunicipal e o aditamento verbal “no quadro da Lei n.º 45/2008” induzem a sua falta de clareza, objectividade e precisão e, conseqüentemente, a sua ilegalidade, por violação do n.º 2 do artigo 7.º da LORL.

Nesta medida, impõe-se que a Assembleia Municipal de Viana do Castelo proceda, querendo, à sua reformulação, nos termos previstos no artigo 27.º da LORL.

C – Decisão

15 – Destarte, atento tudo o exposto, o Tribunal Constitucional decide pronunciar-se pela ilegalidade do referendo local que, na sua sessão ordinária de 6 de Outubro de 2008, a Assembleia Municipal de Viana do Castelo deliberou realizar e ordenar a notificação do seu presidente para que, no prazo de oito dias, aquele órgão delibere, querendo, no sentido da sua reformulação, expurgando-a da ilegalidade.

Lisboa, 29 de Outubro de 2008

Benjamim Rodrigues
Carlos Fernandes Cadilha
Maria Lúcia Amaral
Maria João Antunes
Gil Galvão
João Cura Mariano
Vítor Gomes
José Borges Soeiro
Ana Maria Guerra Martins

Joaquim de Sousa Ribeiro (votou o acórdão, muito embora considere que a enunciação dos municípios que integram a comunidade intermunicipal não constitui um factor de obscurecimento do alcance da pergunta, mas antes um esclarecimento como um contributo positivo para a precisão, na medida em que nos dá a composição da unidade territorial em causa)

Carlos Pamplona de Oliveira – com declaração que junto.

Mário José de Araújo Torres (Vencido, nos termos da declaração de voto junta)

Rui Manuel Moura Ramos

DECLARAÇÃO DE VOTO

Vencido, por não acompanhar o julgamento contido nos pontos 14. e 15. do acórdão.

Com efeito, sem deixar de reconhecer a dificuldade de aferir, "a partir do ponto de vista da globalidade dos eleitores" – como se diz no acórdão –, a objectividade, a precisão e a clareza da pergunta que, em termos dilemáticos, o referendo visa colocar, divirjo da solução adoptada.

Tenho por seguro, em primeiro lugar, que a tarefa do Tribunal há-de decorrer de um critério de apreciação negativa que vise afastar obstáculos à compreensão da pergunta, impedindo interrogações capciosas, equívocas, obscuras ou dissimuladas; assim, em vez de analisar a proposição gramatical no intuito de saber se ela atinge um patamar de absoluta objectividade, precisão e clareza – tarefa que, para além de impossível, vai arrastar o Tribunal a determinar, ele próprio, a morfologia da pergunta –, afigura-se-me que o Tribunal se deve limitar a verificar se a interrogação comporta elementos que a tornam confusa ou equívoca.

Assim analisada a questão, concluo que a pergunta não se apresenta desconforme com as imposições legais.

Com efeito, a referência à «NUTS III» é inócua, visto que é a própria lei que estabeleceu a designação; se o sentido não é claro, o vício decorre da denominação legal e não da pergunta. A invocação do diploma legal não obscurece o sentido da pergunta, antes torna preciso quadro normativo em que a questão se coloca. Finalmente, a enumeração dos municípios que integram o departamento em causa constitui um dado de facto, verdadeiro, a que não é possível negar interesse para o convencimento do cidadão chamado a responder ao referendo.

Acrescento, apenas, que não é possível garantir, em todo o caso, que assim formulada, a pergunta não possa ser eventualmente interpretada com um sentido diverso daquele que é pretendido ou, até, de um modo que não abranja o seu completo significado. Mas o certo é que, despida a interrogação de elementos que objectivamente perturbam o sentido que o senso comum dela extrai, tal resultado, apesar de claramente patológico, também se filia na álea que a consulta referendária fatalmente comporta.

Carlos Pamplona de Oliveira

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencido por considerar que a pergunta aprovada pela deliberação sujeita à apreciação deste Tribunal não padece dos vícios que o precedente Acórdão lhe aponta e que determinariam a sua falta de clareza, precisão e objectividade.

Como resulta do contexto em que se insere a presente iniciativa referendária, o que se pretende é consultar os cidadãos eleitores recenseados no concelho de Viana do Castelo sobre a adesão desse município, não a uma “Comunidade Intermunicipal Minho-Lima” qualquer, sujeita a um indeterminado quadro jurídico, mas à específica Comunidade prevista com essa designação e sujeita às regras de composição, organização e funcionamento definidas na Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, e no Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de Abril.

Sendo esse o objectivo – perfeitamente legítimo – da consulta popular projectada, as menções constantes da pergunta sujeita a apreciação do Tribunal Constitucional surgem, a meu ver, necessárias e adequadas à satisfação dos requisitos de objectividade, clareza e precisão, sem prejuízo de eventualmente se considerar preferível a substituição da expressão “Comunidade ... a constituir pelos municípios ...” pela expressão “Comunidade ... a que poderão aderir os municípios ...”.

Mas, mesmo com a redacção proposta, não me parece, contrariamente ao afirmado no precedente Acórdão, que o uso da expressão “a constituir” deixe transparecer o entendimento de que a instituição em concreto da Comunidade dependerá da adesão de todos os municípios enumerados, sendo, pelo contrário, óbvio, com a referência a “no quadro da Lei n.º 45/2008”, que não se pretende – o que não teria qualquer cabimento – fazer sufragar um regime contrário ao previsto nessa Lei.

Por outro lado, se a seca referência à “Comunidade Intermunicipal da NUT III Minho-Lima”, proposta inicialmente, surgia, de facto, como pouco clara, dado o natural desconhecimento do significado dessa sigla por parte da generalidade dos eleitores, já a enunciação dos municípios susceptíveis de integrar essa Comunidade, que passou a constar do texto final da pergunta, contribuiu decisivamente para a sua clarificação. Neste contexto, a manutenção da referência a “NUTS III” (que se terá entendido ser imposta pelo n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 45/2008), imediatamente “descifrada” com a enumeração dos municípios susceptíveis de serem envolvidos, não se afigura como determinando irremediavelmente a obscuridade da pergunta.

Finalmente, a referência ao quadro legal – cujas implicações serão naturalmente objecto de esclarecimento na campanha referendária – surge como absolutamente essencial ao fidedigno apuramento da vontade popular. Repete-se: o que se pretende é apurar se os munícipes de Viana do

Castelo concordam, ou não, com a integração em Comunidade Intermunicipal que ficará sujeita ao regime de composição, organização e funcionamento definido na Lei n.º 45/2008. A eliminação, na pergunta, das referências que foram consideradas desrespeitadoras dos requisitos da objectividade, clareza e precisão é que – em minha opinião – conduzirá à formulação de uma pergunta intoleravelmente imprecisa.

Votei, por isso, no sentido de que o Tribunal Constitucional se devia pronunciar pela constitucionalidade e legalidade da deliberação referendária em causa.

Mário José de Araújo Torres