



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 423/2020

Sumário: Decide ter por verificada a constitucionalidade e a legalidade do referendo local que a Assembleia Municipal de Chaves, na sua reunião ordinária de 30 de junho de 2020, deliberou realizar.

Processo n.º 525/2020

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional

I — Relatório

1 — O Presidente da Assembleia Municipal de Chaves submeteu ao Tribunal Constitucional, para efeitos de fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade, ao abrigo do disposto no artigo 25.º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, na redação atualmente em vigor (LORL), a deliberação de realização de um referendo local sobre a reabertura da ponte romana ao trânsito automóvel, tomada na sessão ordinária dessa Assembleia Municipal de 30 de junho de 2020.

2 — O requerimento vem instruído com (i) cópia da proposta de referendo local, subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal de Chaves, e datada de 12 de junho de 2020; (ii) certidão com um extrato da reunião da Câmara Municipal de Chaves de 22 de junho de 2020, na qual tal proposta foi aprovada; e (iii) certidão da reunião da Assembleia Municipal, com um extrato referente ao decidido quanto à realização do referendo.

3 — A solicitação do relator foram juntos os seguintes documentos:

Cópia parcial da ata — aprovada em minuta — da reunião da Câmara Municipal de Chaves de 22 de junho de 2020, na qual a proposta de referendo foi aprovada e foi deliberado remetê-la à Assembleia Municipal da Chaves;

Cópia parcial da ata — aprovada em minuta — da sessão ordinária de 30 de junho de 2020, da Assembleia Municipal de Chaves, na qual a proposta relativa à realização do referendo foi aprovada.

4 — Tendo sido apresentado no dia 6 de julho de 2020, o pedido foi liminarmente admitido por despacho do Presidente do Tribunal Constitucional, que ordenou a distribuição do processo, nos termos dos artigos 28.º, n.º 3, e 29.º, n.º 1, da LORL.

5 — Apresentado o memorando a que se refere o n.º 2 do artigo 29.º da LORL, e fixada a orientação do Tribunal, cabe prolatar acórdão, nos termos do n.º 3 do artigo 30.º do mesmo diploma.

II — Fundamentação

6 — Compulsados os autos, tem-se por assente, com relevância para a decisão:

i) Em 22 de junho de 2020, o Presidente da Câmara de Chaves submeteu a Reunião de Câmara uma proposta de referendo local, com o seguinte teor:

«I — Enquadramento

1 — Considerando que existem matérias de relevante interesse local que devem ser decididas pelos órgãos autárquicos municipais e que se integram nas suas competências, quer exclusivas quer partilhadas com o Estado ou com as Regiões Autónomas, sendo certo que, embora possam consubstanciar matérias controversas, carecem de uma resposta necessária, adequada e proporcional ao interesse público, porquanto se afiguram estruturantes para o município e cruciais para o bem-estar dos munícipes e da coletividade, especialmente à luz da previsão constante no n.º 1 do artigo 3.º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, na ulterior redação;

2 — Considerando que o poder de iniciativa para o referendo local é competência, a par de outros órgãos, da câmara municipal, cujo âmbito perpassa por chamar a pronunciarem-se os ci-



dados eleitores recenseados na área territorial correspondente à autarquia local, atento o quadro legal plasmado no artigo 2.º e no artigo 10.º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, na ulterior redação, bem como o disposto no artigo 240.º da Constituição da República Portuguesa;

3 — Considerando que a ‘determinação das matérias a submeter a referendo local obedece aos princípios da unidade e subsidiariedade do Estado, da descentralização, da autonomia local e da solidariedade interlocal’, em sintonia com a previsão constante no n.º 2 do artigo 3.º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, na ulterior redação;

4 — Considerando que a matéria ora em análise, e a seguir detalhada, não consta da lista expressamente excluída do âmbito do referendo local, elencada no artigo 4.º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, na ulterior redação;

5 — Considerando que os atos em procedimento de decisão, ainda não definitivamente aprovados, podem consubstanciar objeto de referendo local, sendo certo que os procedimentos suspender-se-ão até a deliberação da Assembleia Municipal e posterior decisão do Tribunal Constitucional, *ex vi* o disposto no artigo 5.º, em conjugação com o disposto nos artigos 23.º e 25.º, todos da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, na ulterior redação;

6 — Considerando que nenhum referendo pode comportar mais de três perguntas, e que estas devem ser formuladas com objetividade, clareza e precisão e para respostas de sim ou não, sem sugerirem direta ou indiretamente o sentido das respostas, e, que as perguntas não podem ser precedidas de quaisquer considerandos, preâmbulos ou notas explicativas, atenta a previsão do artigo 7.º Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, na ulterior redação;

Considerando ainda que:

7 — A Ponte Romana de Chaves, monumento nacional classificado com mais de 1900 anos, representa hoje para todos os flavienses um legado de enorme valor patrimonial, não só devido à sua representação de simbolismo e identidade que o património dá aos territórios, mas também devido ao seu valor cultural como produto turístico que vale hoje muitos milhares de euros para a economia local;

8 — A Ponte Romana de Chaves, um dos *ex-libris* do concelho, patenteia atualmente um dos melhores legados romanos da antiga *Aquae Flaviae*, e que teve ao longo da sua história um papel importante na mobilidade pedonal, de circulação de mercadorias e de circulação automóvel entre as duas margens;

9 — A Ponte Romana foi objeto de uma intervenção de reabilitação e conservação no ano de 2008, uma intervenção após a qual foi tomada a decisão política da sua pedonização;

10 — A passagem da Ponte Romana a pedonal gerou um forte descontentamento dos comerciantes localizados na antiga freguesia da Madalena, hoje União das freguesias de Madalena e Samaiões;

11 — A decisão da abertura ou não Ponte Romana ao trânsito automóvel é uma matéria controversa nos municípios, onde os argumentos que defendem a sua pedonização salientando o seu valor patrimonial e turístico, são contraditados com os argumentos da importância de ligação entre as duas margens e de dinamização da economia do centro histórico da Madalena;

12 — Existe o compromisso de, no decorrer deste mandato autárquico, propor a realização de um referendo local, onde os flavienses se possam pronunciar sobre a reabertura da Ponte Romana de Chaves ao trânsito de veículos automóveis ligeiros.

II — Da proposta

Face ao enquadramento exposto, a proposta de referendo de âmbito local comporta, no caso concreto em apreço, uma pergunta:

Concorda com a reabertura da Ponte Romana de Chaves ao trânsito de veículos automóveis ligeiros, num único sentido? Sim/Não

Assim, em coerência com as razões de facto e de direito enunciadas, tomo a liberdade de sugerir a adoção da seguinte estratégia procedimental:

a) Agendamento do presente assunto para a próxima reunião da Câmara, em vista a que tal órgão executivo tome uma decisão sobre a proposta de deliberação, atento o poder de iniciativa para o efeito plasmado no artigo 10.º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, na redação atual;



b) Sequencialmente, e caso a presente proposta seja aprovada nos termos anteriormente sugeridos, deverá a mesma ser agendada para a próxima sessão da Assembleia Municipal para ulterior sancionamento do aludido órgão deliberativo da Autarquia, conforme previsto no artigo 23.º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, na redação atual, e na alínea e) do n.º 2 do artigo 25.º do Anexo I, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na redação atual;

c) Por último, caso haja um sancionamento favorável do órgão deliberativo, deverá o seu presidente, no prazo de oito dias a contar da deliberação, submeter a proposta ao Tribunal Constitucional, para efeitos de fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade, à luz da previsão constante no artigo 25.º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, na redação atual.»

ii) Na Reunião da Câmara Municipal de Chaves de 22 de junho de 2020, foi deliberado, por maioria dos membros presentes, aprovar a proposta.

iii) Reunida em sessão ordinária no dia 30 de junho de 2020, a Assembleia Municipal de Chaves deliberou aprovar por maioria dos membros presentes a referida proposta de referendo local, com a seguinte pergunta: «*Concorda com a reabertura da Ponte Romana de Chaves ao trânsito de veículos automóveis ligeiros, num único sentido?*»

iv) Por ofício datado de 3 de julho de 2020, dirigido ao Presidente do Tribunal Constitucional, o Presidente da Assembleia Municipal de Chaves remeteu tal deliberação, com vista a fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade, nos termos do artigo 25.º da LORL.

v) O mencionado ofício deu entrada no Tribunal Constitucional no dia 6 de julho de 2020.

vi) Por despacho do Presidente do Tribunal Constitucional, datado de 7 de julho de 2020, foi determinada a distribuição do processo.

7 — Compete ao Tribunal Constitucional, em fiscalização preventiva, verificar a constitucionalidade e a legalidade do referendo [artigos 223.º, n.º 2, alínea f), da Constituição, 11.º e 105.º da Lei do Tribunal Constitucional, e artigos 25.º e seguintes da LORL].

O requerente tem legitimidade para o pedido de fiscalização preventiva do referendo local, na qualidade de presidente do órgão da autarquia que deliberou a sua realização (artigo 25.º da LORL).

No caso presente — e tratando-se de referendo municipal — a iniciativa referendária foi exercida pela Câmara Municipal de Chaves, assumindo a forma de proposta de deliberação, em conformidade com o disposto nos artigos 10.º, n.º 1 e 11.º, ambos da LORL.

A Assembleia Municipal, a quem cabe deliberar sobre a realização do referendo, por se tratar de um referendo de âmbito municipal, pronunciou-se dentro do prazo fixado no artigo 24.º, n.º 1, da LORL, após a receção da iniciativa referendária, e por maioria de votos, em conformidade com o que prevê o n.º 5 desse artigo 8.º cf. artigos 23.º da LORL e 25.º, n.º 2, alínea e), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais].

A proposta de deliberação foi aprovada pela Assembleia Municipal, em 30 de junho de 2020, dentro do prazo estipulado pelo artigo 24.º, n.º 1, da LORL, e o requerimento deu entrada no Tribunal Constitucional no dia 6 de julho, e, por isso, também dentro do prazo legalmente previsto para a sujeição a fiscalização preventiva (artigo 25.º da LORL).

8 — O pedido contém o texto da deliberação, através da indicação da proposta n.º 39/GAP/20 e menção da respetiva aprovação, e encontra-se suficientemente instruído, ainda que com cópia da minuta da ata da sessão em que foi tomada a deliberação, assinada pelo Presidente da Mesa, pelos 1.º e 2.º Secretário da Mesa e pela trabalhadora designada para o efeito, Maria de Fátima Machado, nos termos permitidos pelo artigo 57.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e pelo artigo 34.º, n.ºs 4 e 6, do Código do Procedimento Administrativo.

É jurisprudência constante do Tribunal (Acórdãos do TC n.ºs 100/2009, 394/10, 391/12 e 400/2012), que a elaboração e aprovação de minuta da ata no final da sessão em que foi tomada a deliberação referendária atinge valor certificativo equivalente ao da ata aprovada em sessão posterior, e confere, nos mesmos termos, imediata eficácia externa à deliberação (n.º 4 do artigo 57.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).

Assim, e apesar de não corresponder literalmente à exigência decorrente do artigo 28.º, n.º 1, da LORL — que impõe que o pedido seja «acompanhado do texto da deliberação e de cópia da

ata da sessão em que tiver sido tomada» —, em conformidade com a referida jurisprudência, deve interpretar-se extensivamente o segmento normativo *ata da sessão*, de forma a contemplar a minuta da ata elaborada e aprovada nos termos das referidas disposições legais.

Resta apreciar a constitucionalidade e a legalidade da deliberação de referendo.

9 — O artigo 8.º da LORL estabelece que «[n]ão pode ser praticado nenhum ato relativo à convocação ou à realização de referendo entre a data de convocação e a de realização de eleições gerais para os órgãos de soberania, eleições do governo próprio das Regiões Autónomas e do poder local, dos deputados ao Parlamento Europeu, bem como de referendo regional autónómico ou nacional».

Nos termos do artigo 19.º da Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores «as eleições [dos deputados à Assembleia Legislativa] realizam-se, normalmente, entre o dia 28 de Setembro e o dia 28 de Outubro do ano correspondente ao termo da legislatura», o que poderia obstar à realização da consulta popular, nos termos do artigo 32.º e ss da LORL (isto, evidentemente, no caso de as eleições virem a ser convocadas para tal data, o que ainda não ocorreu).

Porém, como o Tribunal tem afirmado, nos Acórdãos n.º 435/2011, 391/2012 e 400/2012, quando, *in casu*, não exista sobreposição entre o âmbito territorial da eleição e o do referendo local — daí resultando não existir qualquer coincidência entre os dois colégios de cidadãos chamados ao sufrágio —, tal limite temporal não deve aplicar-se. É essa a situação que se verifica no caso em apreço, pois o referendo local que se deliberou convocar diz respeito a um município que não pertence à Região Autónoma dos Açores, onde poderá ocorrer a eleição dos deputados à respetiva Assembleia Legislativa.

Afasta-se, assim a violação dos limites temporais previstos no artigo 8.º da LORL

10 — O artigo 240.º da Constituição autoriza as autarquias locais a submeterem a «*referendo dos respetivos cidadãos eleitores matérias incluídas nas competências dos seus órgãos, nos casos, nos termos e com a eficácia que a lei estabelecer*».

A Assembleia Municipal de Chaves deliberou consultar o eleitorado municipal sobre a seguinte questão: «*Concorda com a reabertura da Ponte Romana de Chaves ao trânsito de veículos automóveis ligeiros, num único sentido?*».

É inequívoco que compete à Assembleia Municipal pronunciar-se sobre esta consulta, nos termos do artigo 25.º, n.º 2, alínea e), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

11 — Apreciemos agora a legalidade do *objeto* ou *matéria* do referendo local.

O referendo tem por objeto a reabertura da Ponte Romana de Chaves ao trânsito de veículos automóveis que, conforme se refere na proposta de referendo, é monumento nacional classificado com mais de 1900 anos, que representa para todos os flavienses um legado de enorme valor patrimonial, não só devido à sua representação de simbolismo e identidade que o património dá aos territórios, mas também devido ao seu valor cultural como produto turístico que vale hoje muitos milhares de euros para a economia local, constituindo a decisão da abertura ou não da Ponte Romana ao trânsito automóvel uma matéria controversa entre os municípios, onde os argumentos que defendem a manutenção da sua utilização pedonal, salientando o seu valor patrimonial e turístico, são contraditados com os argumentos relativos à importância da ligação entre as duas margens e à dinamização da economia do centro histórico da Madalena.

Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da LORL, o referendo local só pode ter por objeto questões de relevante interesse local que devam ser decididas pelos órgãos autárquicos municipais ou de freguesia e que se integrem nas suas competências, quer exclusivas quer partilhadas com o Estado ou com as Regiões Autónomas. É o que sucede com as atribuições em matérias de transportes e comunicações, património, cultura e ciência e de ordenamento do território e urbanismo [alíneas c), e) e n) do n.º 2 do artigo 23.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais].

Não se trata de matéria que contenda com os princípios da unidade e subsidiariedade do Estado, da descentralização, da autonomia local e da solidariedade interlocal, para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 3.º da LORL, nem se verifica qualquer das situações expressamente excluídas do âmbito de tal referendo (cf. o artigo 4.º do mesmo diploma).

Sublinhe-se, ainda, que a vinculatividade do referendo significa tão-somente que os órgãos municipais ficam obrigados — obviamente nos limites das suas competências — a empreender todos

os procedimentos e a promover o cumprimento de todas as formalidades legais de que depende a concretização dos resultados do referendo, *maxime* o cumprimento das exigências legais previstas no regime decorrente da classificação como monumento nacional [Decreto-Lei n.º 115/2012, de 25 de maio, nomeadamente o artigo 2.º, n.º 2, alínea g)]. O referendo não se destina, claro, a autorizar os órgãos autárquicos a violar o quadro legal aplicável. Parece fazer sentido que esta fase procedimental suceda ao apuramento do resultado do referendo e, naturalmente, apenas se este for favorável.

Conclui-se, assim, que nenhum obstáculo legal existe à consulta popular relativamente a esta matéria.

12 — Cabe agora apreciar se a *pergunta formulada* reúne as exigências legais.

Dispõe o artigo 7.º, n.º 1, da LORL que nenhum referendo pode comportar mais do que três perguntas. Trata-se de uma exigência respeitada no caso vertente, visto que a deliberação incide sobre uma única pergunta.

Mostra-se igualmente verificada a condição prevista no n.º 3 do artigo 7.º do mesmo diploma, segundo a qual as perguntas não podem ser precedidas de quaisquer considerandos, preâmbulos ou notas explicativas.

Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, «*as perguntas são formuladas com objetividade, clareza e precisão e para respostas de sim ou não, sem sugerirem direta ou indiretamente o sentido das respostas*».

13 — Recorde-se que a pergunta é a seguinte: «*Concorda com a reabertura da Ponte Romana de Chaves ao trânsito de veículos automóveis ligeiros, num único sentido?*».

Não oferece dúvida que a questão é de resposta sim ou não, como exige o n.º 2 do artigo 7.º da LORL. Tal como está formulada, também não resulta da pergunta qualquer sugestão relativamente ao sentido das respostas.

Constata-se igualmente que o objeto da concordância (ou discordância) que se questiona é enunciado de forma absolutamente clara e objetiva, não dando azo a qualquer ambiguidade ou obscuridade. A pergunta não tem qualquer complexidade que possa dificultar o seu entendimento, sendo formulada de modo simples e direto.

Importa, assim, dar por verificados os requisitos do artigo 7.º, n.º 2, da LORL.

III — Decisão

Pelo exposto, o Tribunal Constitucional decide ter por verificada a constitucionalidade e a legalidade do referendo local que a Assembleia Municipal de Chaves, na sua reunião ordinária de 30 de junho de 2020, deliberou realizar.

Lisboa, 15 de julho de 2020. — *João Pedro Caupers* — *José Teles Pereira* — *Fernando Vaz Ventura* — *Maria de Fátima Mata-Mouros* — *Gonçalo Almeida Ribeiro* — *Joana Fernandes Costa* — *Mariana Canotilho* — *José João Abrantes* — *Maria José Rangel de Mesquita* — *Assunção Raimundo* — *Pedro Machete* — Atesto o voto de conformidade do Juiz Conselheiro *Lino Ribeiro*, nos termos do disposto no artigo 15.º-A do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março (aditado pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 20/2020, de 1 de maio), *João Pedro Caupers*.

113450758