



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 576/2020

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

Processo n.º 801/20

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional

I. Relatório

1 — O presidente da Assembleia Municipal de Vizela submeteu ao Tribunal Constitucional, com registo de entrada em 8 de outubro de 2020, requerimento para efeitos de fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade da deliberação da Assembleia Municipal de Vizela, tomada na sua sessão ordinária de 30 de setembro de 2020, que aprovou por unanimidade proposta de realização de referendo local sobre a data do Feriado Municipal, nos termos do artigo 25.º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e pela Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto (doravante designada por «LORL»), que aprova o regime jurídico do referendo local.

1.1 — O requerimento encontra-se instruído com cópia da proposta de referendo local, subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal de Vizela, datada de 18 de agosto de 2020, com certidão da Reunião n.º 68, de 8 de setembro de 2020, da Câmara Municipal de Vizela, na qual tal proposta foi aprovada por unanimidade e foi deliberado remetê-la à Assembleia Municipal de Vizela; e com a certidão da ata da sessão ordinária da Assembleia Municipal de Vizela, de 30 de setembro de 2020, na qual a referida proposta foi aprovada por unanimidade.

1.2 — Por despacho do vice-presidente do Tribunal Constitucional, proferido em 12 de outubro de 2020, foi o requerimento admitido e determinada a distribuição do processo, nos termos do n.º 1 do artigo 29.º da LORL.

1.3 — 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

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

i) Em 8 de setembro de 2020, o Presidente da Câmara de Vizela submeteu a Reunião de Câmara uma proposta de referendo local, com o seguinte teor:

«Considerando que:

— Por se afigurarem estruturantes para o Município, determinadas matérias podem ser objeto de referendo de âmbito local, através do qual sejam chamados a pronunciar-se os cidadãos eleitores recenseados na área correspondente à autarquia local;

— Nos termos do artigo 240.º da Constituição da República Portuguesa as autarquias locais podem submeter 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;

— De acordo com o artigo 3.º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, 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;



— Nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 25.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, compete à Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal, aprovar referendos locais;

— 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;

— Existem determinadas matérias que, não obstante a controvérsia que encerram em si, carecem de uma resposta necessária, adequada e proporcional ao interesse público;

— Por deliberações da Câmara Municipal, datada de 22 de janeiro de 2003, e da Assembleia Municipal, datada de 27 de fevereiro de 2003, foi aprovada a proposta de fixação do dia de feriado municipal a 19 de março;

— Não obstante terem decorrido mais de 16 anos desde a referida aprovação, a data das comemorações do feriado municipal tem sido objeto de alguma discussão, tendo sido amplamente discutidos, ao longo dos últimos anos, os dias 19 de março, dia da aprovação da criação do concelho de Vizela, e 11 de julho, dia de S. Bento das Peras, Padroeiro de Vizela;

— Por essa razão, entendeu a Câmara Municipal de Vizela que deve ser realizado um referendo local, de modo a auscultar a opinião dos Vizelenses sobre o dia em que devem ser realizadas as comemorações do feriado municipal;

— Por deliberação de Câmara, datada de 3 de dezembro de 2019, foi aprovada a proposta de realização de referendo local com a seguinte pergunta: Concorda em manter a data do feriado municipal de Vizela no dia 19 de março em vez de a alterar para o dia 11 de julho?;

— De igual modo, por deliberação da Assembleia Municipal, data de 16 de dezembro de 2019, foi aprovada a proposta de realização do referendo supramencionado;

— Por Acórdão do Tribunal Constitucional, datado de 8 de janeiro de 2020, foi verificada a constitucionalidade e legalidade do referendo local aprovado pela Assembleia Municipal a 16 de dezembro de 2019;

— Por despacho do Sr. Presidente da Câmara, datado de 29 de janeiro de 2020, foi agendado para o dia 29 de março de 2020 a realização do referendo local supramencionado;

— O coronavírus SARS-COV-2 foi identificado pela primeira vez em humanos, no final de 2019, na cidade chinesa de Wuhan, tendo sido posteriormente confirmados diversos casos noutros países, alastrando de forma global por todo o Mundo;

— Deste modo, no dia 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde identificou a epidemia SARS COV-2 como uma emergência de saúde pública de âmbito internacional, tendo, no dia 11 de março de 2020, caracterizado o vírus como uma pandemia em virtude do elevado número de países afetados;

— Na sequência do surto mundial da pandemia da nova estirpe de coronavírus SARS-COV-2, em Portugal, os primeiros casos confirmaram-se no dia 2 de março de 2020, tendo-se verificado, posteriormente, um crescimento elevado do número de casos de infetados;

— A 13 de março de 2020 foi decretada a situação de alerta para todo o território nacional, tendo sido determinada a adoção de um conjunto de medidas conducentes à respetiva prevenção e contenção epidémica;

— Deste modo, entendeu o Município de Vizela que, atenta a evolução do surto epidémico, não se encontravam reunidas as condições de segurança e saúde públicas para a realização do referendo local no dia 29 de março de 2020;

— Nos termos do artigo 112.º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, que aprovou o Regime Jurídico do Referendo Local, o adiamento da votação compete ao Presidente da Câmara Municipal e que, em caso de grave calamidade, pode ser adiada até ao 14.º dia subsequente;

— No caso do referendo local em apreço, a não realização da votação no dia 29 de março implicaria o adiamento até ao limite de 12 de abril (dia de Páscoa);

— Através do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, foi declarado o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública;

— Por força do Decreto n.º 2-A/2020, de 19 de março, foi aprovado um conjunto de medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, designadamente deveres de confinamento obrigatório, de especial proteção e de recolhimento obrigatório;

— Na data limite, dia 12 de abril, encontrava-se Portugal em pleno estado de emergência, mantendo-se em vigor as medidas anteriormente referenciadas;

— Por essa razão, e atento o evoluir da pandemia, por despacho do Presidente da Câmara, datado de 13 março de 2020, foi determinado o cancelamento da realização do referendo local;

— Por força do disposto no referido artigo 112.º, não sendo possível o adiamento do referendo local nos termos mencionados, deve ser reiniciado do processo de convocação do referendo;

— Atenta a evolução do surto pandémico em Portugal nos últimos meses, entende o Município de Vizela que, desde que cumpridas todas as regras de segurança, se encontram reunidas as condições para que se possa proceder a nova convocação do referendo local;

— Nos termos do artigo 7.º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, nenhum referendo pode comportar mais de três perguntas, e que estas são formuladas com objetividade, clareza e precisão e para respostas de sim ou não, sem sugerirem direta ou indiretamente o sentido das respostas, e, ainda, que as perguntas não podem ser precedidas de quaisquer considerandos, preâmbulos ou notas explicativas;

— De acordo com o n.º 1 do artigo 10.º da supramencionada Lei Orgânica a iniciativa para o referendo local cabe aos deputados, às assembleias municipais ou de freguesia, à câmara municipal e à junta de freguesia, consoante se trate de referendo municipal ou de freguesia; sendo que, *ex vi* artigo 11.º, quando exercida por deputados, a iniciativa toma a forma de projeto de deliberação e, quando exercida pelo órgão executivo, a de proposta de deliberação.

Atento o exposto, nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 25.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, conjugada com o artigo 240.º da Constituição da República Portuguesa e com a Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, submete-se a reunião de Câmara, no sentido de aprovar e submeter a posterior aprovação da Assembleia Municipal, a proposta de realização de referendo local com a seguinte pergunta:

— Concorda em manter a data do feriado municipal de Vizela no dia 19 de março em vez de a alterar para o dia 11 de julho?»

ii) Na Reunião de Câmara n.º 68 da Câmara Municipal de Vizela, realizada em 8 de setembro de 2020, foi «*deliberado aprovar por unanimidade e remeter à Assembleia Municipal*» tal proposta.

iii) A mencionada proposta de referendo local foi remetida ao Presidente da Assembleia Municipal de Vizela, por ofício datado de 22 de setembro de 2020, rececionado no dia 23 de setembro de 2020.

iv) Reunida em sessão ordinária, no dia 30 de setembro de 2020, a Assembleia Municipal de Vizela deliberou aprovar por unanimidade a referida proposta de referendo local, com a seguinte pergunta: «*Concorda em manter a data do feriado municipal de Vizela no dia 19 de março em vez de a alterar para o dia 11 de julho?»*»

v) Por ofício datado de 6 de outubro de 2020 e dirigido ao Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal Constitucional, o Presidente da Assembleia Municipal de Vizela remeteu a referida deliberação para este Tribunal, para efeitos de fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade, nos termos do artigo 25.º da LORL.

vi) O mencionado ofício deu entrada no Tribunal Constitucional no dia 8 de outubro de 2020.

vii) Por despacho do Juiz Conselheiro Vice-Presidente do Tribunal Constitucional, datado de 12 de outubro de 2020, foi determinada a distribuição do processo.

2.2 — Compete ao Tribunal Constitucional, em sede de fiscalização preventiva obrigatória, verificar a constitucionalidade e a legalidade do referendo, nos termos do artigo 223.º, n.º 2, alínea *f)*, da Constituição da República Portuguesa, e do artigo 11.º, da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional.

O Requerente detém legitimidade para o pedido de fiscalização preventiva do referendo local, na qualidade de presidente do órgão da autarquia que deliberou a sua realização, mostrando-se, ainda, o processo regularmente instruído, nos termos dos artigos 23.º, 25.º e 28.º, n.º 1, da LORL.

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

A proposta de deliberação foi aprovada unanimemente pela Assembleia Municipal, dentro do prazo estipulado pelo artigo 24.º, n.º 1, da LORL, pelo que se mostra observado o disposto no artigo 23.º e no n.º 5 do artigo 24.º, do sobredito diploma.

Dispõe, ainda, o artigo 25.º da LORL que, «no prazo de oito dias a contar da deliberação de realização do referendo, o presidente do órgão deliberativo submete-a ao Tribunal Constitucional, para efeitos de fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade».

Considerando o vertido nos pontos v) e vi) *supra*, dúvidas inexistem de que o referido prazo foi, igualmente, observado.

2.3 — Na verdade, este Tribunal já se pronunciou sobre idêntica proposta de referendo, no Acórdão n.º 3/2020, de 8 de janeiro, proferido no âmbito do pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade e legalidade da deliberação da Assembleia Municipal de Vizela, tomada na sua sessão ordinária de 16 de dezembro de 2019, que aprovou por unanimidade proposta de realização de referendo local sobre a data do Feriado Municipal, tendo concluído, nessa sede, pela constitucionalidade e legalidade do mesmo.

Como se encontra devidamente descrito na proposta de referendo *sub judice* [cf. ponto i)], no âmbito desse primeiro procedimento de referendo local, e após da prolação do sobredito acórdão deste Tribunal, foi designado o dia 29 de março de 2020, pelo Presidente da Câmara Municipal de Vizela, para a realização do referendo local, que veio a frustrar-se, devido à declaração de estado de emergência, por efeito do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março de 2020, em razão da situação de calamidade pública decorrente do surto pandémico de coronavírus SARS-COV-2, não tendo sido possível determinar o adiamento da realização do referendo local, nos termos do artigo 112.º da LORL.

Assim, uma vez que a proposta de referendo local em apreciação, nestes autos, é rigorosamente decalcada da que foi objeto do Acórdão n.º 3/2020, têm total cabimento *in casu* os argumentos aduzidos nesse aresto, que ora se transcrevem:

«[...]

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

7 — Dispõe o artigo 8.º, da LORL, que ‘não 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 autonómico ou nacional’.

Ora, atentos os prazos previstos nos artigos 32.º e seguintes da LORL, não se verificam quaisquer obstáculos temporais a que se realize a consulta popular.

8 — 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 Vizela deliberou consultar o eleitorado municipal sobre a seguinte questão: ‘Concorda em manter a data do feriado municipal de Vizela no dia 19 de março em vez de a alterar para o dia 11 de julho?’

É inequívoco que compete à Assembleia Municipal fixar o dia feriado anual do município, nos termos do artigo 25.º, n.º 2, alínea m), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na redação dada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais.

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

Recorde-se que o referendo em causa incide sobre a eventual modificação da data do feriado municipal de Vizela. O feriado encontra-se fixado no dia 19 de março e pretende-se consultar o eleitorado sobre a possibilidade de tal data ser alterada para o dia 11 de julho.

Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da LORL, o referendo local só pode ter por objeto questões de relevante interesse local.

Os feriados destinam-se à celebração coletiva de datas ou eventos significativos no plano político, cultural, social ou religioso da comunidade de referência, reafirmando os valores que de-

les relevam e assegurando a sua inscrição na memória coletiva. No plano local, os feriados tanto tendem a celebrar momentos constitutivos da comunidade — v.g., outorga de forais, elevação a vila ou cidade, restauração do município —, como podem coincidir com datas das festas religiosas tradicionais na circunscrição territorial, nomeadamente a celebração do padroeiro da terra. Daí que a possibilidade de mudança da data do feriado municipal se afigure constituir uma questão de relevante interesse local; trata-se de definir um referente importante da identidade coletiva.

Não se vislumbra que a eventual modificação da data do feriado municipal 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 trata de matérias excluídas de referendo local, nos termos do artigo 4.º da LORL.

Conclui-se, assim, que a matéria submetida a consulta popular é referendável a nível local.

10 — 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’.

Vejamos mais em pormenor estes requisitos.

Por um lado, o quesito referendário tem de ser formulado de modo a admitir exclusivamente as respostas sim ou não, de acordo com a natureza dilemática ou bipolar da consulta popular (v., entre muitos, o Acórdão n.º 360/91).

Por outro lado — como se sublinha no Acórdão n.º 288/98 —, ‘a clareza da pergunta há-de conjugar-se com a sua objetividade 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’. A aferição destes critérios deve ter em conta o eleitor mediano ou típico; ‘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 n.º 531/98).

11 — Recorde-se que a pergunta é a seguinte: ‘Concorda em manter a data do feriado municipal de Vizela no dia 19 de março em vez de a alterar para o dia 11 de julho?’

Tenha-se presente que a consulta popular se destina a determinar a preferência dos munícipes de Vizela quanto à data do feriado municipal, colocando-se duas possibilidades. Em substância, a questão da preferência por uma ou a outra data, sendo embora disjuntiva, não é de sim ou não. Sucede que o quesito referendário está formulado de modo a admitir exclusivamente uma resposta deste último tipo, como exige o n.º 2 do artigo 7.º da LORL.

Vejamos agora se a pergunta é suficientemente clara, objetiva e precisa.

O eleitor não é questionado apenas sobre a sua concordância com a data atual do feriado municipal. A resposta negativa a uma tal pergunta seria irremediavelmente ambígua, porque não exprimiria a preferência por uma alternativa determinada; só assim não seria se o universo de possibilidades fosse bivalente, o que não é o caso. Porém, a pergunta formulada fixa claramente a alternativa à data atual através da cláusula de conexão ‘em vez de’. Por essa via, a resposta negativa exprime não apenas a discordância quanto à data atual (19 de março) como a concordância com uma alternativa determinada (11 de julho).

Pode ainda assim questionar-se a clareza da pergunta, não apenas pela relativa complexidade sintática, como pelo facto de a resposta negativa ser aquela que corresponde a uma alteração do estado de coisas vigente, ao contrário do que é norma numa consulta popular. E não era inevitável que assim fosse: ao eleitor poder-se-ia colocar simplesmente a questão de saber se quer que o feriado municipal passe a ser no dia 11 de julho. Por outro lado, é justo dizer-se que essa questão

mais simples seria porventura menos neutra, na medida em que a sua colocação insinuaria — ou poderia ser tomada como insinuando — uma vontade de mudança.

Em todo o caso, do ponto de vista da fiscalização preventiva da deliberação de referendo, releva unicamente que a pergunta formulada tenha aquela clareza necessária para que o eleitor típico ou mediano compreenda plenamente de que matéria se trata, para que saiba exatamente como exprimir a sua preferência e para que o sentido da sua resposta seja inequívoco. A norma de controlo é a suficiência. Ora, a questão de fundo que está em causa na consulta popular acerca do feriado municipal de Vizela é de fácil apreensão e releva de uma discussão ampla e antiga na comunidade local. Não é crível que a sintaxe porventura desnecessariamente complexa da pergunta inquine a formação, a expressão e a interpretação da vontade popular sobre a matéria a que respeita.

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

Por conseguinte, uma vez que não se prefiguram, nem descortinam, quaisquer motivos para que o Tribunal se afaste do sentido decisório perfilhado no Acórdão n.º 3/2020, remetendo para fundamentos ali aduzidos, que aqui se dão por integralmente reproduzidos, resta concluir pela verificação da constitucionalidade e da legalidade do referendo local objeto dos presentes autos.

III. Decisão

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

Lisboa, 27 de outubro de 2020. — *José João Abrantes — Maria José Rangel de Mesquita — Assunção Raimundo — Pedro Machete — João Pedro Caupers — Fernando Vaz Ventura — Gonçalo Almeida Ribeiro — Joana Fernandes Costa — Mariana Canotilho — Manuel da Costa Andrade* — O relator atesta o voto de conformidade dos Senhores Conselheiros *José António Teles Pereira, Maria de Fátima Mata-Mouros e Lino Ribeiro*, que participaram no Plenário por videoconferência. *José João Abrantes*.

113721062