

ACÓRDÃO N.º 3/2020

Processo n.º 1239/2019

Plenário

Relator: Conselheiro Gonçalo de Almeida Ribeiro

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 27 de dezembro de 2019, requerimento para efeitos de fiscalização preventiva da constitucionalidade e da 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, 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, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto (referida adiante pela sigla «LORL»), diploma que aprova o regime jurídico do referendo local.

2. O requerimento vem instruído com cópia da proposta de referendo local, subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal de Vizela, e datada de 27 de novembro de 2019; certidão da Reunião de Câmara n.º 53, de 3 de dezembro de 2019, da Câmara Municipal de Vizela, na qual tal proposta foi aprovada por unanimidade e foi deliberado remetê-la à Assembleia Municipal de Vizela; e certidão da ata da sessão ordinária de 16 de Dezembro de 2019, da Assembleia Municipal de Vizela, na qual a proposta foi aprovada por unanimidade.

3. Por despacho do Presidente do Tribunal Constitucional, proferido em 2 de janeiro de 2020, foi o requerimento admitido e determinada a distribuição do processo, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 29.º da LORL.

4. 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

5. Compulsados os autos, tem-se por assente, com relevância para a decisão:

i. Em 27 de Novembro de 2019, 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, entende 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;

-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 supra mencionada 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 de 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 53, da Câmara Municipal de Vizela, ocorrida a 3 de dezembro de 2019, foi «[d]eliberado aprovar por unanimidade e remeter à Assembleia Municipal» tal proposta.
- iii. Reunida em sessão ordinária no dia 16 de dezembro de 2019, 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?*»
- iv. Por ofício datado de 20 de dezembro de 2019, dirigido ao Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal Constitucional, o Presidente da Assembleia Municipal de Vizela 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 27 de dezembro de 2019.
- vi. Por despacho do Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal Constitucional, datado de 2 de janeiro de 2020, foi determinada a distribuição do processo.

6. Compete ao Tribunal Constitucional, em fiscalização preventiva obrigatória, verificar a constitucionalidade e a legalidade do referendo (artigo 223.º, n.º 2, alínea f), da Constituição, e artigo 11.º, da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro).

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, mostrando-se o processo regularmente instruído (artigos 28.º, n.º 1, da LORL).

No caso presente – 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, ambos 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, ambos do mesmo diploma.

Dispõe o artigo 25.º da LORL que, «[n]o 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». O prazo foi observado.

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

7. 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».

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 deles 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 excluída 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 municípios 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 insinuará – 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.

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, na sua reunião ordinária de 16 de dezembro de 2019, deliberou realizar.

Lisboa, 8 de janeiro de 2020 - *Gonçalo Almeida Ribeiro - Lino Rodrigues Ribeiro - Joana Fernandes Costa - Mariana Canotilho - Claudio Monteiro - Maria José Rangel de Mesquita - Pedro Machete - João Pedro Caupers - Fernando Vaz Ventura - José Teles Pereira - Maria de Fátima Mata-Mouros - Manuel da Costa Andrade*