

R E V I S T A  
DA FACULDADE  
DE DIREITO  
DA UNIVERSIDADE  
DE LISBOA



2 0 0 5



Coimbra Editora

REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA  
Periodicidade semestral  
XLVI — N.º 1 - 2005

*COMISSÃO DE REDACÇÃO*

Presidente - PROF. DOUTOR JORGE MIRANDA  
Vogais - PROF. DOUTOR EDUARDO PAZ FERREIRA  
- PROF. DOUTOR PEDRO ROMANO MARTINEZ  
- PROF. DOUTOR EDUARDO VERA-CRUZ PINTO (Vice-Presidente)  
- PROF. DOUTOR LUÍS MORAIS  
- MESTRE MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO  
- MESTRA ISABEL ALEXANDRE  
- LIC. JORGE SANTOS

*PROPRIEDADE E SECRETARIADO*

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa  
Alameda da Universidade  
1649-014 Lisboa — Portugal  
Telefone 21 798 4600 — Telecópia 21 795 0303

*EDIÇÃO, EXECUÇÃO GRÁFICA E DISTRIBUIÇÃO*



COIMBRA EDITORA, LIMITADA

Rua do Arnado — Apartado 101 — 3001-951 Coimbra — Portugal  
Telef. 239 85 2650 — Fax 239 85 2651

ISSN 0870-3116

Depósito Legal n.º 75 611/95

Junho de 2006

*Martim de Albuquerque* — Nota de Abertura ..... 9

## **I Doutrina**

*Eduardo C. B. Bittar* — O ensino da Filosofia do Direito: história, legislação e tradição na cultura jurídica brasileira..... 11

*Lenio Luiz Streck* — Diferença (ontológica) entre texto e norma: afastando o fantasma do relativismo ..... 55

*Carmen Bolaños Mejías* — Crisis institucional en las relaciones luso-españolas durante el reinado de Felipe II de Portugal ..... 87

*Vito Tanzi* — The stability and growth pact: its role and future..... 109

*Mateus Kowalski* — ONU — A Reforma para a Paz..... 121

*Fabrizio Grandi Monteiro de Tancredo* — O princípio da subsidiariedade: as origens e algumas manifestações..... 169

*Luís de Lima Pinheiro* — Reconhecimento autónomo de decisões estrangeiras e controlo do direito aplicável..... 215

*Paulo de Pitta e Cunha* — The constitutional treaty: a step in european integration along federal lines ..... 241

*J. Oliveira Ascensão* — Questões problemáticas em sede de indicações geográficas e denominações de origem ..... 253

*Jorge Miranda* — Direitos fundamentais e ordem social (na Constituição de 1933)..... 271

*Guilherme Guimarães Feliciano* — Justiça do Trabalho — Nada mais, nada menos..... 311

*Maria Luísa Duarte* — Tomemos a sério os limites de competência da União Europeia — A propósito do acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Setembro de 2005..... 341

*Eduardo Vera-Cruz Pinto* — A disciplina de Direito Romano em Portugal e nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa ..... 371

*Pedro Delgado Alves* — Governos provisórios ..... 385

*Domingos Soares Farinho* — As regras de recrutamento parlamentar partidário em Portugal ..... 483

<i>Nuno Ferreira</i> — A responsabilidade internacional: evolução na tradição...	515
<i>Tiago Antunes</i> — Partidos verdes: partidos monocromáticos? — Breve olhar sobre a Política Verde e a partidarização da Ecologia .....	537
<i>Vasco Duarte de Almeida</i> — Sobre o valor da dignidade da pessoa humana	623

## **II** Legislação

<i>Eduardo Vera-Cruz Pinto</i> — Apontamentos legislativos .....	651
<i>Vitalino Canas / Nuno Aureliano</i> — Contribution to a feasibility study on a project in Afghanistan — Law enforcement .....	669

## **III** Jurisprudência

<i>Nuno Reis</i> — Comentário a um Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 16-10-2001 (Responsabilidade civil extracontratual) .....	701
--	-----

## **IV** Trabalhos de Alunos

<i>Ana Paz Ferreira Perestrelo de Oliveira</i> — A imputação da responsabilidade individual na criminalidade de empresa: a aplicabilidade da figura da autoria mediata por “domínio da organização” .....	721
---	-----

## **V** Vida Universitária

<i>Adriano Moreira</i> — O futuro da educação.....	777
<i>Eduardo Vera-Cruz Pinto</i> — Os Arquivos no Direito Internacional: uma perspectiva portuguesa.....	783
<i>António de Sousa Franco</i> — Homenagem ao Prof. Doutor José de Oliveira Ascensão (Acta da reunião do Conselho Científico de 23 de Julho de 2003).....	795
<i>Jorge Miranda</i> — A Constituição Fiscal Portuguesa .....	797
<i>Jorge Miranda</i> — Apreciação da dissertação de doutoramento da Mestra Maria Benedita Malaquias Pires Urbano .....	807
<i>Jorge Miranda</i> — Apreciação do relatório sobre o programa, o conteúdo e os métodos de uma disciplina de Direito Constitucional Penal apresentado pela Prof. <sup>a</sup> Doutora Maria Fernanda Palma a provas de agregação.....	817
<i>Jorge Miranda</i> — O referendo local.....	829
<i>Paulo de Pitta e Cunha</i> — Apreciação do currículo científico e pedagógico do Professor Doutor Eduardo da Paz Ferreira .....	837

<i>Paulo de Pitta e Cunha</i> — Elogio do Professor Doutor Vito Tanzi .....	839
<i>Paulo Otero</i> — “Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas” — Arguição da dissertação de doutoramento do Mestre Pedro Gonçalves .....	841
<i>Paulo Otero</i> — Palavras de homenagem do Professor Armando Marques Guedes .....	853
<i>Pedro Soares Martinez</i> — Análise crítica de um Relatório respeitante ao ensino das Finanças Públicas .....	855
<i>Ruy Albuquerque</i> — Evocação do Dr. Miguel Pinto de Meneses .....	869
<i>Jorge Miranda</i> — Homenagem ao Prof. Doutor José Dias Marques .....	877
1.º Curso de Pós-Graduação em Direito das Autarquias Locais .....	879
1.º Curso de Pós-Graduação de Legística e Ciência da Legislação .....	881
Curso de Verão de Direito Processual Constitucional .....	885
Estatutos do Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa .....	887
Posição do Conselho Científico da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa perante o “Processo de Bolonha” .....	895
Regimento do Instituto de Investigação Científica .....	901
UNIDROIT — Homenagem à Prof. Doutora Isabel de Magalhães Collaço...	903

## **O REFERENDO LOCAL (\*)**

JORGE MIRANDA

### **I**

## **O REFERENDO EM GERAL**

### **A) O INSTITUTO DO REFERENDO**

#### **1. O referendo e figuras afins:**

- a)* Referendo e eleições;
- b)* Referendo e iniciativa popular;
- c)* Referendo e referendo orgânico.

#### **2. Modalidades de referendo:**

- a)* Referendo de Direito interno e de Direito internacional;
- b)* Referendo de âmbito nacional, regional e local;
- c)* Referendo constitucional, legislativo, político e administrativo;
- d)* Referendo necessário e facultativo;
- e)* Referendo deliberativo e consultivo;
- f)* Referendo positivo e negativo;
- g)* Referendo suspensivo e resolutivo.

#### **3. Concepções de referendo:**

- a)* O referendo, sucedâneo da democracia directa;
- b)* O referendo, complemento da democracia representativa.

---

(\*) Sumário da aula de 18 de Fevereiro de 2005 do curso de pós-graduação de actualização em direito das autarquias locais.

4. O referendo no constitucionalismo moderno:
  - a) Na Revolução francesa;
  - b) Com Napoleão;
  - c) Ao longo do século XIX;
  - d) No século XX.
  
5. A experiência do referendo e os sujeitos da vida política:
  - a) O referendo e os cidadãos;
  - b) O referendo e os partidos;
  - c) O referendo e os órgãos de poder.
  
6. A experiência e as funções do referendo:
  - a) Legitimadora democrática;
  - b) Legitimadora cesarista (o plebiscitária);
  - c) Arbitral;
  - d) Correctiva;
  - e) Propulsiva.

## **B) O REFERENDO EM PORTUGAL**

1. As Constituições liberais e o referendo:
  - a) O desconhecimento nas Constituições de 1822, 1826 e 1838;
  - b) A proposta de 1872;
  - c) A Constituição de 1911, o referendo local e as Leis n.º 88 e 621, de 7 de Agosto de 1911 e de 23 de Junho de 1923.
  
2. A Constituição de 1933 e o referendo:
  - a) A aprovação plebiscitária da Constituição;
  - b) A aparente subsistência do referendo local (art. 126.º do Código Administrativo);
  - c) O referendo sobre a função legislativa e os seus órgãos (após a revisão constitucional efectuada pela Lei n.º 1885, de 23 de Março de 1935).
  
3. O referendo entre 1974 e 1982:
  - a) As vicissitudes políticas pré-constitucionais e o referendo;
  - b) Os projectos de Constituição;
  - c) O pretense referendo de revisão constitucional preconizado em 1980.

#### 4. O referendo após 1982:

- a) O referendo local nas revisões constitucionais de 1982 e 1997;
- b) O referendo nacional nas revisões de 1989 e 1997;
- c) O referendo nas regiões autónomas na revisão de 1997;
- d) O referendo sobre as regiões administrativas na revisão de 1997.

#### 5. A prática do referendo:

- a) A escassíssima prática do referendo e as suas causas;
- b) Os referendos efectuados.

## II

#### 1. A sede da regulamentação:

- a) A Constituição [arts. 240.º, 223.º, n.º 2, alínea *f*), 164.º, alínea *b*), 166.º, n.º 2, e ainda, por extensão, 115.º];
- b) A Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto.

#### 2. Regras constitucionais do referendo local:

- a) Realização não obrigatória (art. 240.º, n.º 1);
- b) Como objecto matérias incluídas na competência dos órgãos das autarquias locais, no duplo sentido de matérias de atribuições da autarquia local em concreto e matérias da competência do órgão proponente (art. 240.º, n.º 1), mas podendo aqueles corresponder ou a atribuições exclusivas das autarquias ou a atribuições partilhadas com o Estado ou com as regiões autónomas (art. 3.º, n.º 1, da Lei Orgânica n.º 4/2000);
- c) Possibilidade de iniciativa popular (art. 240.º, n.º 2);
- d) Direito de participação dos eleitores recenseados na circunscrição local (art. 240.º, n.º 1) o que abrange:

- Cidadãos de Estados de língua portuguesa com estatuto de igualdade de direitos políticos (art. 15.º, n.º 3);
- E cidadãos de outros Estados com capacidade eleitoral local, na base da reciprocidade (art. 15.º, n.º 4), embora, inconstitucionalmente, quanto a estes, o art. 35.º, n.º 3, da Lei Orgânica n.º 4/2000 só confira tal direito a cidadãos de Estados da União Europeia.

- e) Fiscalização preventiva obrigatória da constitucionalidade e da legalidade [art. 223.º, n.º 2, alínea *f*)];

- f) Eficácia dependente da lei (art. 240.º, n.º 1);
- g) Regulamentação por lei de reserva absoluta da Assembleia da República e com o procedimento da lei orgânica [arts. 164.º, alínea b), e 168.º, n.º 2].

### 3. Outras regras constitucionais aplicáveis por analogia:

- a) Exclusão do âmbito do referendo de questões de conteúdo orçamental, tributário ou financeiro [art. 115.º, n.º 4, alínea b)];
- b) Referendo apenas sobre uma matéria (art. 115.º, n.º 6, 1.ª parte);
- c) Questões formuladas com objectividade, clareza e precisão e para respostas de sim ou não, num número máximo de perguntas a fixar por lei (art. 115.º, n.º 6, 2.ª parte) — que é de três (art. 7.º, n.º 1, da Lei Orgânica n.º 4/2000);
- d) Não realização de referendo entre a convocação e a efectivação de eleições na autarquia local (art. 115.º, n.º 7);
- e) Não realização de referendo na vigência de estado de sítio ou de estado de emergência (pela mesma *ratio legis* dos arts. 172.º, n.º 1, e 289.º e art. 9.º, n.º 1, da Lei Orgânica n.º 4/2000);
- f) Aplicação dos princípios gerais de Direito eleitoral (arts. 115.º, n.º 9, e 113.º) donde:
  - Liberdade de propaganda;
  - Igualdade de oportunidades e de tratamento de diversas posições perante as questões sujeitas a referendo;
  - Imparcialidade das entidades públicas;
  - Transparência e fiscalização das contas.
- g) Apreciação jurisdicional da regularidade e da validade dos actos do procedimento, com competência do Tribunal Constitucional (art. 115.º da lei orgânica deste Tribunal e art. 153.º e segs. da Lei Orgânica n.º 4/2000);
- h) Não renovação das propostas objecto de resposta negativa durante certo tempo (art. 115.º, n.º 10), que é o decurso do mandato dos titulares do órgão proponente (art. 223.º da Lei Orgânica n.º 4/2000).

### 4. Ainda por extensão, não necessária, do regime do referendo nacional:

- a) Desdobramento de decisão sobre a prática de certo acto, com votação referendária, primeiro, e prática do acto pelo órgão competente da autarquia local, depois (art. 115.º, n.º 3, da Constituição e art. 219.º e segs. da Lei Orgânica n.º 4/2000);

- b) Dependência do carácter vinculativo do referendo da participação de mais de metade dos eleitores inseridos (art. 115.º, n.º 11, e art. 219.º, n.º 2).

5. Regras específicas constantes da Lei Orgânica n.º 4/2000:

- a) Matérias excluídas do referendo (art. 4.º);
- b) Não realização do referendo antes de constituídos ou depois de dissolvidos os órgãos autárquicos eleitos (art. 9.º, n.º 1, 2.ª parte);
- c) Competência das assembleias de freguesia e das assembleias municipais para a deliberação de convocação do referendo (art. 23.º);
- d) Iniciativa do referendo perante as assembleias de freguesia de qualquer dos seus membros ou das juntas de freguesia e perante as assembleias municipais de qualquer dos seus membros ou das câmaras municipais (art. 10.º, n.º 19);
- e) Iniciativa também de grupo de cidadãos (art. 10.º, n.º 2) em razão de certo número ou de acordo com determinada percentagem — um mínimo de 8% de eleitores recenseados (13%);
- f) Não renovação da iniciativa rejeitada no decurso do mesmo mandato do órgão representativo (arts. 12.º e 19.º);
- g) Possibilidade de participação nas campanhas para o referendo de grupos de cidadãos em número não inferior a 2% ou 4% dos recenseados, respectivamente, no referendo municipal ou no de freguesia (art. 39.º);
- h) Carácter vinculativo do referendo (art. 219.º, n.º 1);
- i) Previsão — ao contrário do que se verifica no referendo nacional — de prazos e de sanções para garantia da vinculatividade:
- aprovação de acto vinculado, em caso de resposta positiva, no prazo de 60 dias (art. 221.º);
  - dissolução da assembleia de freguesia ou municipal no caso de não observância do resultado do referendo (art. 220.º);
- j) Garantia da decisão referendária por:
- o acto praticado para corresponder ao sentido do referendo não poder ser revogado ou alterado na sua definição essencial no decurso do mesmo mandato (art. 222.º, n.º 1);
  - o órgão autárquico não poder aprovar acto do sentido oposto ao do resultado do referendo no decurso do mesmo mandato (art. 222.º, n.º 2).

### III

## O REFERENDO RELATIVO ÀS REGIÕES ADMINISTRATIVAS

1. Sede de regulamentação: art. 256.º da Constituição e art. 245.º e segs. da Lei n.º 15-A/98, de 3 de Abril.

2. Regras básicas:

- a) Embora não seja de realização obrigatória, ele é obrigatório no sentido de que, sem a sua realização não é possível a instituição em concreto das regiões;
- b) Ao contrário do referendo em geral, o referendo sobre as regiões administrativas insere-se numa cadeia ou processo mais amplo e complexo, com uma ou duas leis precedentes (a “lei-quadro da regionalização” e a lei de delimitação territorial das regiões) e, nessa medida, funciona como sanção popular;
- c) A iniciativa é reservada à Assembleia da República perante a qual, porém podem ser apresentadas propostas do Governo ou projectos de cidadãos;
- d) O Presidente da República é obrigado a convocar o referendo;
- e) O referendo compreende uma questão de alcance nacional e outra relativa a cada uma das regiões a instituir;
- f) É duvidosa a constitucionalidade do art. 251.º, da Lei n.º 15-A/98, ao impor também a votação de mais de metade dos eleitores inscritos para o referendo ser vinculativo. Com efeito, o referendo é um meio de conferir exequibilidade a uma decisão constituinte e mantida em sucessivas revisões constitucionais (a de instituição de regiões administrativas) e, por outro lado, o voto negativo tem aqui efeitos mais gravosos do que no referendo ordinário (no referendo em geral o voto negativo dos eleitores não impede o Parlamento de, na legislatura seguinte, fazer ele próprio a lei, ao passo que no referendo sobre as regiões administrativas ele apenas pode propor nova convocação);
- g) Se a resposta à questão de alcance nacional for afirmativa e a resposta à questão de alcance regional for negativa numa região, esta não será instituída em concreto até que novo referendo, restrito a essa região, produza resultado afirmativo;
- h) O referendo significa, pois, uma condição suspensiva, não uma condição resolutiva. Sem um resultado positivo, as regiões administrativas continuam a existir como autarquias locais previstas na Constituição (o referendo não é de revisão constitucional); todavia, apenas

após nova eleição do Parlamento pode ser recolocada a questão aos cidadãos (nos termos gerais);

- i) Como o resultado positivo a nível nacional significa o conferir de exequibilidade às normas constitucionais que prevêm as regiões administrativas (arts. 236.º, n.º 1, e 255.º e segs.), obtido esse resultado não poderá voltar-se atrás, submetendo a novo referendo a criação concreta das regiões; só por revisão constitucional tal será possível;
- j) Uma modificação da divisão regional (inclusive com a criação ou a supressão de alguma região) não parece implicar um novo referendo nacional, a não ser que se substitua por completo um mapa por outro; mas implica, seguramente, novo referendo em cada região afectada.

## BIBLIOGRAFIA

### A) Sobre o referendo em geral

*Référendum*, obra colectiva sob direcção de Francisco Delpérée, Bruxelas, 1985.

JORGE MIRANDA, *Referendo*, in *Polis*, n.º 5, 1987, pág. 99 e segs.

*Democrazia e referendum*, obra colectiva a cargo de Mário Caciagli e Pier Vincenzo Uleri, Bari, 1994.

FRANCIS HAMON, *Le référendum — Étude comparative*, Paris, 1995.

MARIA BENEDITA URBANO, *O referendo*, Coimbra, 1998.

### B) Sobre o referendo local

RICARDO LEITE PINTO, *Referendo local e descentralização política*, Coimbra, 1988.

GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., Coimbra, 1993, pág. 893 e 894.