

## ACÓRDÃO Nº 452/2022

Processo n.º 617/2022

Plenário

Relator: Conselheiro Afonso Patrão

### Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional:

#### I. RELATÓRIO

1. O Presidente da Assembleia de Freguesia da União das Freguesias de Barroselas e Carvoeiro submeteu requerimento ao Tribunal Constitucional para efeitos de verificação preventiva da constitucionalidade e da legalidade, nos termos do artigo 25.º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, alterada pelas Leis Orgânicas n.º 3/2010, de 15 de dezembro, n.º 1/2011, de 30 de novembro, n.º 3/2018, de 17 de agosto, e n.º 4/2020, de 11 de novembro — Regime Jurídico do Referendo Local (RJRL) —, da deliberação de «*realização de um referendo local para auscultação das comunidades em relação à continuidade da União das Freguesias de Barroselas e Carvoeiro*», tomada em sessão extraordinária de Assembleia de Freguesia de 30 de maio de 2022.

2. O requerimento vem instruído com cópia da proposta de referendo local, subscrita pelo Presidente da Assembleia de Freguesia da União de Freguesias de Barroselas e Carvoeiro, pelo Executivo e restantes membros eleitos da bancada do Partido Socialista, datada de 25 de maio de 2022; com cópia da ata n.º 4 (aprovada em minuta) da reunião da Assembleia de Freguesia de 30 de maio de 2022, dela constando a aprovação da proposta relativa à realização do referendo (página 3) e da proposta relativa à pergunta a ser levada a referendo (página 4); e com cópia do edital da reunião da Assembleia de Freguesia de 30 de maio de 2022.

3. Por despacho do Presidente do Tribunal Constitucional, datado de 2 de junho de 2022, foi ordenada a distribuição do processo.

4. Discutido o memorando a que se refere o n.º 4 do artigo 29.º do RJRL e fixada a orientação, cumpre agora decidir de acordo com o que então se estabeleceu.

#### II. FUNDAMENTAÇÃO

5. Resulta dos autos, com relevância para a decisão, o seguinte:

a) Em 25 de maio de 2022, o Presidente da Assembleia de Freguesia da União de Freguesias de Barroselas e Carvoeiro, o Executivo e os restantes membros da bancada do Partido Socialista apresentaram à Assembleia de Freguesia da União das Freguesias de Barroselas e Carvoeiro uma proposta de realização de referendo local para auscultação das comunidades em relação à continuidade daquela união de freguesias, com o seguinte teor:

«Proposta de realização de referendo local para auscultação das comunidades em relação à continuidade da União das Freguesias de Barroselas e Carvoeiro.

Exmos. Membros da Assembleia da União das Freguesias de Barroselas e Carvoeiro,

Considerando que:

1. É possível proceder a revisão do processo de agregação que ocorreu no âmbito da reforma administrativa nacional, pela agregação das antigas freguesias, nomeadamente da Vila de Barroelas com a Freguesia de Carvoeiro, imposta sem a consulta à população pela Lei n.º 11-A/2013 de 28 de janeiro, conhecida como a "Lei Relvas", uma vez que foi aprovada e se encontra em vigor a Lei n.º 39/2021 de 24 de junho que possibilita a reversão das Uniões de Freguesia.

2. Foi um compromisso de Campanha dos membros do PS-Partido Socialista que formou o atual Executivo.

3. Ser um tema que tem despertado muita discussão e opiniões entre outros fatores.

Pelo exposto, a bancada do PS propõe a realização de um referendo, que será de caráter não vinculativo, uma vez que a Lei assim obriga devido o teor do assunto.

Este referendo tem como objetivo principal, saber concretamente qual é a vontade da população sobre a continuidade ou não desta União de freguesias.

O resultado possibilita também, aos senhores deputados desta assembleia, obter em mãos dados fiáveis sobre a matéria ajudando na sua tomada de decisão possibilitando ir de encontro com a vontade efetiva da população.»

b) A Assembleia de Freguesia da União das Freguesias de Barroelas e Carvoeiro, reunida em sessão de 30 de maio de 2022, deliberou aprovar por unanimidade dos membros presentes, com 9 (nove) votos a favor, a proposta de realização do referendo.

c) A Assembleia de Freguesia da União das Freguesias de Barroelas e Carvoeiro, reunida na mesma sessão de 30 de maio de 2022, deliberou aprovar por unanimidade dos membros presentes, com 9 (nove) votos, a proposta relativa à pergunta a submeter ao eleitorado: «*Concorda com a separação da União das Freguesias de Barroelas e Carvoeiro?*».

d) O requerimento para fiscalização preventiva da constitucionalidade e legalidade da deliberação é datado de 31 de maio de 2022 e deu entrada no Tribunal Constitucional no dia 2 de junho de 2022.

6. Compete ao Tribunal Constitucional, em fiscalização preventiva obrigatória, verificar a constitucionalidade e a legalidade da deliberação, nos termos da alínea f) do n.º 2 do artigo 223.º da Constituição, dos artigos 11.º e 105.º da Lei do Tribunal Constitucional (Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, na redação que lhe foi dada, por último, pela Lei Orgânica n.º 1/2022, de 4 de janeiro [LTC]) e dos artigos 25.º e seguintes do RJRL.

7. O requerente tem legitimidade para pedir a fiscalização preventiva do referendo local, na qualidade de presidente do órgão da autarquia que deliberou a sua realização (artigo 25.º do RJRL), mostrando-se o processo regularmente instruído (n.º 1 do artigo 28.º do RJRL), ainda que com cópia da ata da sessão em que foram tomadas as deliberações aprovada em minuta. Com efeito, é jurisprudência constante do Tribunal que a elaboração e aprovação de minuta da ata no final da sessão em que foi tomada a deliberação referendária assume valor certificativo equivalente ao da ata aprovada em sessão posterior (cfr. Acórdãos n.ºs 100/2009, 394/2010, 391/2012, 400/2012 e 423/2020).

A realização de referendo e o teor da pergunta foram aprovados pela Assembleia de Freguesia, por unanimidade, dentro do prazo previsto no n.º 1 do artigo 24.º do RJRL, pelo que se mostra observado o disposto no artigo 23.º e no n.º 5 do artigo 24.º do RJRL. Do mesmo passo, o pedido de

fiscalização a este Tribunal foi apresentado dentro do prazo fixado pelo artigo 25.º do RJRL, uma vez que a deliberação foi tomada no dia 30 de maio de 2022 e o pedido deu entrada no dia 2 de junho de 2022.

Nada obsta, pois, ao conhecimento do pedido.

8. No caso presente – tratando-se de referendo de freguesia –, a iniciativa referendária foi exercida pela «*bancada do Partido Socialista*» à Assembleia de Freguesia da União das Freguesias de Barroelas e Carvoeiro (n.º 1 do artigo 10.º, do RJRL). Deveria, por isso, revestir a forma de *projeto* de deliberação e não de «*proposta*» de deliberação, nos termos do artigo 11.º do RJRL (fls. 12). No entanto, essa divergência em relação à denominação legalmente devida não afasta o seu caráter material de projeto de referendo local, não prejudicando a apreciação do pedido nem a legalidade da deliberação (cfr. Acórdão n.º 400/2012, ponto 7).

9. O artigo 8.º do RJRL 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*». Considerados os prazos previstos nos artigos 32.º e 33.º do RJRL, não se verifica nenhum limite temporal à realização da consulta popular.

10. Importa começar por fiscalizar a *constitucionalidade* da deliberação que aprovou a realização do referendo local, que visa submeter ao eleitorado a pergunta «*Concorda com a separação da União das Freguesias de Barroelas e Carvoeiro?*».

O n.º 1 do artigo 240.º da Constituição estabelece que: «*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*», pelo que há que apurar se o referendo local se reporta a matéria incluída na competência dos órgãos convocantes.

A criação, a extinção e a modificação de autarquias locais integram a *reserva absoluta* de competência legislativa da Assembleia da República (alínea *n*) do artigo 164.º da Constituição), não competindo por isso aos órgãos autárquicos determinar a desagregação de freguesias: a *decisão final* de separação da União das Freguesias de Barroelas e Carvoeiro não se integra na esfera de competências das autarquias. Ademais, não se está sob o âmbito de aplicação do artigo 249.º da Constituição, nos termos do qual a criação ou extinção de *municípios* (mas já não de *freguesias*) é precedida de consulta dos órgãos autárquicos; deste modo, não existe previsão constitucional de consulta dos órgãos autárquicos para a separação das freguesias.

Porém, com a revisão constitucional de 1997, o artigo 240.º (anterior artigo 241.º) deixou de exigir que a matéria a referendar se integre na competência *exclusiva* dos órgãos autárquicos. Sendo certo que a Constituição remete para a lei ordinária a concretização das «*matérias incluídas nas competências*» daqueles órgãos, nos termos do seu n.º 1 (cfr. Acórdãos n.º 388/2012, n.º 400/2012 e n.º 402/2012).

Ora, nos termos da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, que define o regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias, prevê-se um procedimento deliberativo complexo (artigos 10.º a 13.º), que é aplicável à desagregação de uma união de freguesias «*decorrente da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica e da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro*» (n.º 1 do artigo 25.º) — norma que é expressamente invocada na fundamentação da deliberação:

«Artigo 25.º

**Procedimento especial, simplificado e transitório**

1 - A agregação de freguesias decorrente da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica e da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, que procede à reorganização administrativa do território das freguesias, pode ser transitoriamente corrigida, se fundamentada em erro manifesto e excecional que cause prejuízo às populações, e desde que cumpra os critérios previstos nos artigos 5.º a 7.º, com exceção do disposto no n.º 2 do artigo 6.º e no n.º 2 do artigo 7.º da presente lei.

2 - O procedimento previsto no n.º 1 tem início no prazo de um ano após a entrada em vigor da presente lei, através dos procedimentos definidos nos artigos 10.º a 13.º, na sequência de deliberação por maioria simples das respetivas assembleias de freguesia e assembleia municipal.

3 - A desagregação de freguesias prevista no presente artigo respeita as condições em que as mesmas foram agregadas anteriormente, não podendo, em caso algum, dar origem a novas ou diferentes uniões de freguesias.»

Neste contexto, não apenas o procedimento de desagregação pode ser desencadeado por um terço dos membros do órgão deliberativo da freguesia (n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho), como — independentemente do modo como haja sido iniciado — têm sempre lugar a *apreciação do pedido pela assembleia de freguesia* e um *parecer obrigatório da junta de freguesia* (artigo 11.º). Assim, a matéria integra-se na competência (embora não *exclusiva*) dos órgãos autárquicos, nos termos permitidos pelo n.º 1 do artigo 3.º do RJRL — que determina poder o referendo local ter por objeto questões 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»*. O referendo tende a *vincular* os órgãos de freguesia quanto aos atos da sua competência (n.º 1 do artigo 5.º e n.º 1 do artigo 219.º, ambos do RJRL), designadamente a *aprovação* do pedido de desagregação submetido à assembleia de freguesia (artigo 11.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho). Resta concluir, pois, que o referendo versa sobre questão da competência do órgão convocante, nos termos do n.º 1 do artigo 240.º da Constituição, no contexto da desagregação de freguesias a que se refere o artigo 25.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho.

Por fim, não se vislumbra que qualquer dos sentidos possíveis do resultado da consulta popular determine a prática de atos ou a adoção de medidas desconformes com quaisquer princípios ou normas constitucionais.

## 11. Importa passar à apreciação da *legalidade* da convocação do referendo local.

Importando desde já sublinhar que, ainda que na explicação apresentada com o pedido de referendo se aluda a um «referendo de carácter não vinculativo», os seus efeitos decorrem, como *supra* se disse, do artigo 219.º do RJRL. Nos seus termos, a vinculatividade do referendo depende do preenchimento de um quórum de participação, não podendo órgãos autárquicos criar tipos referendários legalmente inexistentes. Em consequência, caso seja cumprido o quórum, a Assembleia de Freguesia fica *vinculada* à vontade popular expressa no sentido da desagregação ou não da união de freguesias — designadamente na *aprovação* do pedido de desagregação submetido à assembleia de freguesia (artigo 11.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho).

**11.1.** Está observado o prazo referido no n.º 2 do artigo 25.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho: o procedimento previsto no respetivo n.º 1 deve ter início no prazo de um ano após a entrada em vigor da presente lei, que ocorreu 180 dias após a sua publicação (nos termos do seu artigo 30.º). Assim, mesmo considerados os prazos e demais regras relevantes impostos pelo RJRL (artigos 25.º, 26.º, 32.º, 33.º, n.º 1, 96.º, n.º 2, 142.º, n.º 3 e 145.º, n.º 1), verifica-se que o resultado da consulta é suscetível de se *«precipitar em ato de órgão autárquico»* permitido pela Lei n.º 39/2021, de 24 de junho (cfr. Acórdãos n.º 400/2012 e n.º 402/2012).

**11.2.** Em segundo lugar, foi respeitada a exigência, contida no n.º 1 do artigo 7.º do RJRL, de o referendo não comportar mais do que três perguntas, já que a deliberação contempla uma única pergunta. Cumprida se mostra também a condição, estabelecida no n.º 3 do artigo 7.º do mesmo diploma, de que a pergunta não seja precedida de qualquer considerando, preâmbulo ou nota explicativa.

**11.3.** Resta apurar se está satisfeita a imposição, contida n.º 2 daquele mesmo artigo 7.º, de que as perguntas se encontrem «*formuladas com objetividade, clareza e precisão e para respostas de sim ou não, sem sugerirem direta ou indiretamente o sentido das respostas*».

Conforme reiterado no Acórdão n.º 383/2022, impõe-se que o quesito referendário seja formulado de modo a admitir exclusivamente as respostas *sim* ou *não*, de acordo com a natureza dilemática ou bipolar da consulta popular. A pergunta aprovada pela Assembleia de Freguesia satisfaz inequivocamente esse requisito.

Poderia questionar-se se o facto de a pergunta se encontrar formulada por referência à «*separação*» da união das freguesias em causa, e não à sua *continuidade*, de algum modo sugeriria o sentido da resposta. No entanto, não pode deixar de concluir-se que assim não é: para além da incontornável circunstância de que a pergunta sempre teria de tomar por referência algum desses dois cursos de ação (o que torna incensurável a opção por qualquer deles), a opção pela «*separação*» tem a vantagem de denotar a organização atualmente estabelecida (a União) e de que é sobre a eventual modificação desse *status quo* que se pretende auscultar a população: a formulação alternativa implicaria que a resposta *negativa* fosse a que corresponderia a uma alteração do estado de coisas vigente (cfr. Acórdão n.º 3/2020). A isso acresce que, estando-se perante uma «União de Freguesias», a escolha do termo «*separação*» traduz ao eleitorado, com rigor, estar em causa a reposição das freguesias agregadas (n.º 3 do artigo 25.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho), cumprindo as exigências de *clareza*, mostrando-se *objetiva* e não sugerindo, direta ou indiretamente, um sentido para a resposta.

Pode, porventura, indagar-se se a pergunta é dotada da precisão exigível, por não estar em causa, como questão a referendar, a *decisão final de desagregação* (que compete à Assembleia da República) mas o ato de *aprovação* do pedido de desagregação pela Assembleia de Freguesia, no âmbito de um procedimento complexo (artigos 10.º a 13.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho). Ora, não é exigível que o eleitor seja elucidado, *pelo próprio teor da pergunta*, quanto à competência específica do órgão autárquico cujo exercício está em causa e aos efeitos legais de um ou outro sentido de voto (cfr. Acórdão 388/2012). Apenas seria vedado que a pergunta induzisse aos eleitores a ideia de que a decisão quanto à separação da União de Freguesias de Barroselas e Carvoeiro dependia *exclusivamente* do resultado eleitoral — o que não sucede com a formulação aprovada («*Concorda com a separação da União das Freguesias de Barroselas e Carvoeiro?*»).

Conclui-se, pois, pelo cumprimento dos requisitos de objetividade, clareza e precisão da pergunta aprovada, nos termos do n.º 1 do artigo 7.º do RJRL.

**11.4.** Também não restam dúvidas de que a eventual desagregação de uma união de freguesias, tendo presente que a configuração das autarquias interfere no modo e nos termos de prestação dos serviços locais às populações, é questão que se reveste de relevante interesse local (n.º 1 do artigo 3.º do RJRL), razão pela qual o legislador previu a intervenção obrigatória dos órgãos autárquicos (artigos 10.º a 13.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho). Se de facto existirá um «*erro manifesto e excecional que cause prejuízo às populações*», nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 25.º da Lei n.º 39/2021, como se invoca no pedido de fiscalização, e se estarão cumpridos os «*critérios previstos nos artigos 5.º a 7.º, com exceção do disposto no n.º 2 do artigo 6.º e no n.º 2 do artigo 7.º*», como se exige igualmente naquele artigo 25.º, é questão que se não confunde com a da relevância do interesse local em causa.

**11.5.** Por fim, não se vislumbram razões para se concluir que aquela eventual separação de algum modo fira os princípios da unidade e da 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 do RJRL, nem que se trate de matéria liminarmente excluída de referendo local, nos termos do disposto no artigo 4.º do RJRL.

### III. DECISÃO.

Pelo exposto, o Tribunal Constitucional dá por verificada a constitucionalidade e a legalidade do referendo local que a Assembleia de Freguesia da União das Freguesias de Barroselas e Carvoeiro deliberou realizar no dia 30 de maio de 2022, contendo a pergunta «*Concorda com a separação da União das Freguesias de Barroselas e Carvoeiro?*».

Lisboa, 15 de junho de 2022 - *Afonso Patrão* - *José João Abrantes* - *Mariana Canotilho* - *José Eduardo Figueiredo Dias* - *Pedro Machete* - *Assunção Raimundo* - *Joana Fernandes Costa* - *Gonçalo Almeida Ribeiro* - *João Pedro Caupers*

Atesto o voto de conformidade dos Senhores Conselheiros *Teles Pereira*, *Maria Benedita Urbano*, *António Ascensão Ramos* e *Lino Ribeiro*, que participam por videoconferência.  
*Afonso Patrão*