

ACÓRDÃO Nº 809/2022

Processo n.º 1095/2021

Plenário

Relatora: Conselheira Joana Fernandes Costa

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional

I – Relatório

1. O Presidente da Assembleia de Freguesia da União das Freguesias de Sacavém e Prior Velho apresentou requerimento junto do 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, que aprovou o regime jurídico do referendo local, 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 (doravante, «RJRL»), das deliberações tomadas pela Assembleia de Freguesia da União de Freguesias de Sacavém e Prior Velho, primeiro na sessão extraordinária realizada em 3 de novembro de 2022, que deliberou a realização de um referendo local para a auscultação da população sobre a desagregação da União das Freguesias de Sacavém e Prior Velho e, em seguida, na sessão extraordinária de 15 de novembro de 2022, que aprovou a pergunta a submeter aos cidadãos eleitores no referido referendo local.

2. O pedido de fiscalização preventiva foi instruído com cópia certificada das atas das referidas reuniões extraordinárias, bem como dos respetivos documentos de suporte.

3. Por despacho do Presidente do Tribunal Constitucional, datado de 18 de novembro de 2022, foi ordenada a distribuição do processo.

4. Discutido o memorando a que se refere o n.º 3 do artigo 29.º do RJRL e fixada a orientação do Tribunal, cumpre agora decidir de acordo com o que então se estabeleceu.

II – Fundamentação

5. Com relevo para a presente decisão, resultam dos autos os seguintes factos:

i) A Assembleia de Freguesia da União das Freguesias de Sacavém e Prior Velho realizou uma sessão extraordinária no dia 3 de novembro de 2022, tendo como ordem de trabalhos deliberar sobre a reorganização administrativa do território das freguesias da União das Freguesias de Sacavém e Prior Velho.

ii) Nessa sessão extraordinária, o Executivo da União das Freguesias de Sacavém e Prior Velho apresentou uma proposta, datada de 3 de novembro de 2022, visando a «*realização de um referendo local para a auscultação da população relativamente [à] desagregação da União das Freguesias de Sacavém e Prior Velho*», bem como a «*criação de um grupo de trabalho com um representante de cada força política com representatividade [na] Assembleia*», tendo em vista a elaboração de um «*texto elucidativo do conteúdo do referendo para divulgação à população e a elaboração da pergunta a constar no referendo*».

iii) A proposta foi aprovada com 14 (catorze) votos a favor, do Partido Socialista, Partido Social Democrata e Partido CHEGA, e 5 (cinco) votos contra, da CDU e Bloco de Esquerda.

iv) Na sequência da constituição do grupo de trabalho, que reuniu no dia 7 de novembro de 2022, os seus membros apresentaram uma proposta, datada de 8 de novembro de 2022, tendo em vista a «votação e aprovação, em assembleia de freguesia extraordinária, da seguinte pergunta a submeter a referendo local: “Concorda com a separação da União das Freguesias de Sacavém e Prior Velho?”».

v) A proposta foi aprovada em nova sessão extraordinária da Assembleia de Freguesia da União das Freguesias de Sacavém e Prior Velho, realizada em 15 de novembro de 2022, com 15 (quinze) votos a favor, do Partido Socialista, Partido Social Democrata, Partido CHEGA e Bloco de Esquerda, e 4 (quatro) abstenções, da CDU.

6. Enunciados os factos relevantes, importa seguidamente verificar se se encontram preenchidos os pressupostos de que depende a possibilidade de julgar verificada a constitucionalidade e a legalidade do referendo local que a Assembleia de Freguesia da União das Freguesias de Sacavém e Prior Velho deliberou realizar, tendo em conta que a competência para esse efeito se encontra atribuída ao Tribunal Constitucional, em fiscalização preventiva obrigatória, conforme decorre 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) e dos artigos 25.º e seguintes do RJRL.

7. No que concerne aos *pressupostos do processo de fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade*, constata-se que o requerente, na qualidade de Presidente da Assembleia que deliberou a realização do referendo, tem legitimidade para desencadear a intervenção do Tribunal Constitucional (artigo 25.º do RJRL) e instruiu o pedido que formulou com o texto das deliberações de que resultou a aprovação da proposta de realização do referendo local e cópia certificada das atas das sessões em que aquelas foram tomadas, cumprindo assim o determinado pelo n.º 1 do artigo 28.º do RJRL.

Para além disso, verifica-se ainda que o pedido foi formulado dentro dos 8 dias subsequentes à deliberação de realização do referendo, observando-se assim o *requisito temporal* fixado no artigo 25.º do RJRL. Dos autos resulta que o requerimento foi entregue no Tribunal Constitucional no dia 18 de novembro de 2022, ou seja, 15 dias após a primeira deliberação, que aprovou a realização de um referendo local para a auscultação da população relativamente à desagregação da União das Freguesias de Sacavém e Prior Velho, e 3 dias depois da segunda deliberação, que aprovou a pergunta a submeter a referendo. Não obstante ser superior a oito dias o tempo decorrido desde a primeira deliberação, o certo é que, para efeitos de subsunção no conceito de «*deliberação de realização do referendo*» a que alude o artigo 25.º do RJRL, as duas deliberações devem ser havidas como uma só, já que são indissociáveis. Neste sentido, tratar-se-á de uma deliberação tomada a dois tempos, que apenas se completou na sessão extraordinária de 15 de novembro de 2022, momento em que o objeto do referendo ficou perfeitamente concretizado. Mesmo que assim não se entenda, é inequívoco que a segunda deliberação não pode deixar de compreender e integrar o objeto da primeira, na medida em que, ao aprovar o teor da pergunta a submeter a referendo local, tem como premissa necessária a aprovação da realização deste. Assim, sempre será a segunda deliberação a fixar o termo inicial do prazo para apresentação do pedido de fiscalização preventiva junto do Tribunal Constitucional previsto no artigo 25.º do RJRL, o que permite concluir que o pedido foi apresentado tempestivamente.

8. Relativamente aos *pressupostos do procedimento administrativo* atinente à realização de um referendo de âmbito local, constata-se que o mesmo teve o seu início numa *proposta de deliberação* apresentada pelo Executivo da Freguesia da União das Freguesias de Sacavém e

Prior Velho, em conformidade com o disposto nos artigos 10.º e 11.º do RJRL. A deliberação foi tomada por órgão competente, *i.e.* a Assembleia de Freguesia da União das Freguesias de Sacavém e Prior Velho (artigo 23.º do RJRL), respeitando o disposto no artigo 24.º, n.º 5, do RJRL, bem como o prazo a que alude o artigo 24.º, n.º 1, do mesmo diploma legal. Por outro lado, não se verificam os *limites temporais e ou circunstanciais* estatuídos nos artigos 8.º e 9.º do RJRL.

9. Analisemos agora a *constitucionalidade* das deliberações que aprovaram a realização do referendo local com o objetivo de ver respondida pelos eleitores a pergunta «*Concorda com a separação da União das Freguesias de Sacavém e Prior Velho?*».

Tendo em conta o disposto o n.º 1 do artigo 240.º da Constituição, nos termos do qual «[a]s *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*», há que apurar se o referendo local se reporta a matéria incluída na competência dos órgãos convocantes.

No Acórdão n.º 452/2022, que se pronunciou pela constitucionalidade e legalidade do referendo local relativo à separação da *União das Freguesias de Barroselas e Carvoeiro*, houve oportunidade de responder afirmativamente a essa questão, esclarecendo-se o seguinte:

«[...]

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 Barroselas 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 excepcional 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.»

O que se disse no Acórdão n.º 452/2022 é inteiramente transponível para o caso presente.

Na situação vertente, o procedimento de desagregação foi desencadeado pelo órgão executivo da Freguesia, e não, como ali sucedeu, por um terço dos membros do seu órgão deliberativo — o que afasta, desde logo, a exigência do parecer obrigatório a que alude o n.º 1 do artigo 11.º, n.º 1, da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho. Tal circunstância, todavia, em nada afeta a validade da conclusão a que ali se chegou. Isto é, a matéria relativa à desagregação das freguesias integra-se na competência (embora não *exclusiva*) dos órgãos autárquicos, tal como a define o n.º 1 do artigo 240.º da Constituição, constituindo, assim objeto possível de referendo local, uma vez que, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do RJRL, este pode incidir sobre *«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 [...]»*.

Em suma, não se vislumbra qualquer desconformidade com o artigo 240.º, n.º 1, da Constituição, ou com outro preceito constitucional.

10. No plano da *legalidade*, verifica-se que a matéria relativa à desagregação de freguesias não apenas se integra na competência dos órgãos autárquicos, como exige o artigo 3.º do RJRL, como não se subsume em nenhuma das exclusões previstas no artigo 4.º do mesmo diploma legal. Não existem, igualmente, razões para entender que a eventual separação das freguesias que atualmente integram a União das Freguesias de Sacavém e Prior Velho possa de algum modo contender com os princípios da unidade e da subsidiariedade do Estado, da descentralização, da autonomia local e da solidariedade interlocal, a que alude o n.º 2 do artigo 3.º do RJRL (*v.*, os Acórdãos n.º 452/2022 e 541/2022). Acresce que a questão relativa à união ou desunião das freguesias agregadas na sequência da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprovou o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, e da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, que procedeu à reorganização administrativa do território das freguesias, é de indiscutível interesse para as respetivas comunidades, o que permite ter por observado no caso o pressuposto fixado no primeiro segmento do n.º 1 do artigo 3.º do RJRL.

Recuperando, uma vez mais, o que se escreveu no Acórdão n.º 452/2022:

«[...]

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.»

Por fim, verifica-se que a iniciativa não contende com o prazo fixado para o procedimento de desagregação das freguesias agregadas na sequência das Leis n.º 22/2012 e 11-A/2013, que deve ser iniciado, nos termos do artigo 25.º, n.º 2, da Lei n.º 39/2021, no prazo de um ano após a entrada em vigor desta.

11. Ainda no âmbito da aferição da *legalidade* do referendo que foi aprovado, cumpre notar que o mesmo tem por objeto uma só matéria, o que permite ter por observado o n.º 1 do artigo 6.º do RJRL. Relativamente às exigências legais atinentes ao texto a submeter a consulta popular, verifica-se que não é excedido o limite legal das três perguntas e, bem assim, que a única pergunta formulada não é precedida de quaisquer considerandos, preâmbulos ou notas explicativas, tudo conforme o previsto nos n.ºs 1 a 3 do artigo 7.º do RJRL.

Resta apenas indagar se a pergunta a submeter a referendo — recorde-se, «*Concorda com a separação da União das Freguesias de Sacavém e Prior Velho?*» —, reúne as propriedades impostas por lei, tendo em conta que, por força do n.º 2 do artigo 7.º do RJRL, as perguntas devem ser «*formuladas com objetividade, clareza e precisão e para respostas de sim ou não, sem sugerirem direta ou indiretamente o sentido das respostas*». Sobre este tema, o Tribunal Constitucional já se pronunciou diversas vezes, extraindo-se dessa jurisprudência que 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*» (Acórdão n.º 3/2020); o objeto da concordância ou discordância que os eleitores são chamados a exprimir deve ser «*enunciado de forma absolutamente clara e objetiva, não dando azo a qualquer ambiguidade ou obscuridade*»; e a pergunta não deve revestir «*qualquer complexidade que possa dificultar o seu entendimento*», tendo de ser «*formulada de modo simples e direto*» (Acórdão n.º 423/2020).

Na aplicação destes critérios — extrai-se igualmente dessa jurisprudência —, deverá fazer-se «*apelo a um paralelismo com a teoria da impressão do destinatário*», tendo presente que «*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 531/1998). Significa isto que, «*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*» (Acórdão n.º 3/2020).

Aplicando a «*norma de controlo*» a pergunta formulada em termos idênticos aos deliberados pela Assembleia de Freguesia da União das Freguesias de Sacavém e Prior Velho, o Acórdão n.º 452/2022 chegou à seguinte conclusão:

«[...]

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 Barroelas e Carvoeiro dependia *exclusivamente* do resultado eleitoral — o que não sucede com a formulação aprovada («*Concorda com a separação da União das Freguesias de Barroelas 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.»

É esta jurisprudência, uma vez mais transponível para o caso presente, que importa aqui reiterar, concluindo-se, assim, pela verificação dos requisitos de objetividade, clareza e precisão da pergunta aprovada, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º do RJRL.

III – Decisão

Em face do exposto, decide-se julgar verificada a constitucionalidade e a legalidade do referendo local que a Assembleia de Freguesia da União das Freguesias de Sacavém e Prior Velho deliberou realizar, contendo a pergunta «*Concorda com a separação da União das Freguesias de Sacavém e Prior Velho?*».

Lisboa, 30 de novembro de 2022 - *Joana Fernandes Costa - Lino Rodrigues Ribeiro - Gonçalo Almeida Ribeiro - Afonso Patrão - José João Abrantes - Mariana Canotilho - Maria Benedita Urbano - José Eduardo Figueiredo Dias - Pedro Machete - Assunção Raimundo - João Pedro Caupers* - Atesto o voto de conformidade dos Senhores Juízes Conselheiros José António Teles Pereira e António José da Ascensão Ramos. *Joana Fernandes Costa*