

De LEGIBUS

9

Julho de 2025

UM REFERENDO LOCAL *PARA INGLÊS VER?*

COMENTÁRIO AO ACÓRDÃO N.º 1/2025

DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A LOCAL REFERENDUM FOR THE SAKE OF APPEARANCES?

COMMENT ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT N.º 1/2025

RITA HENRIQUES

REVISTA DE DIREITO

LAW JOURNAL

EDIÇÃO ESPECIAL

DIREITO, ESTADO E DEMOCRACIA

Faculdade de Direito — Universidade Lusófona

<https://revistas.ulusofona.pt/index.php/delegibus>

UM REFERENDO LOCAL *PARA INGLÊS VER*?

COMENTÁRIO AO ACÓRDÃO N.º 1/2025
DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A LOCAL REFERENDUM FOR THE SAKE OF APPEARANCES?
COMMENT ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT N.º 1/2025

RITA HENRIQUES*

SUMÁRIO: 1. O Acórdão n.º 1/2025: breve análise da decisão; 2. Do princípio constitucional da descentralização ao referendo local; 2.1. Descentralização, autonomia local e princípio democrático; 2.2. O referendo local enquanto manifestação do processo descentralizador; 3. Alojamento local e Referendo local: uma incompatibilidade absoluta? 3.1. Entre o regime jurídico do AL e a competência regulamentar dos municípios; 3.2. Apreciação crítica: sobre os fundamentos da ilegalidade; 4. Considerações finais.

RESUMO: Pode uma iniciativa referendatária, de âmbito local, versar sobre matéria atinente ao “alojamento local”, deixando à disposição de uma consulta popular a eventual proibição da instalação de alojamentos locais em imóveis destinados a habitação e, ainda, o cancelamento dos alojamentos locais já registados nesse mesmo tipo de imóveis? A esta questão respondeu o Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 1/2025, tendo concluído que, ao procurar “introduzir soluções que são desconformes com uma normatividade que vincula as autarquias locais”, o referendo local padecia de um vício insanável.

No presente estudo, pretendemos analisar criticamente o referido Acórdão, demonstrando que, pese embora a decisão de ilegalidade seja incontestável, a fundamentação que lhe subjaz não é isenta de críticas.

PALAVRAS-CHAVE: descentralização; referendo local; autonomia local; alojamento local; jurisprudência constitucional.

ABSTRACT: Can a local referendum address the issue of “local accommodation” by submitting to popular vote the potential prohibition of establishing such accommodations in properties designated for residential use, as well as the cancellation of existing registrations in those properties? The Constitutional Court addressed this

* Assistente Convidada na Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa – Escola do Porto; Doutoranda na mesma Universidade; arhenriques@ucp.pt

question in Judgement n.º 1/2025, concluding that by attempting to “introduce solutions that are inconsistent with the regulations binding local authorities,” the local referendum was affected by an incurable flaw.

This study aims to critically analyze the aforementioned ruling, showing that although the illegality of the decision is unquestionable, the reasoning underpinning the decision is not immune to criticism.

KEYWORDS: decentralization; local referendum; local autonomy; local accommodation; constitutional jurisprudence.

1. O ACÓRDÃO N.º 1/2025: BREVE ANÁLISE DA DECISÃO

Em dezembro de 2024, a Assembleia Municipal de Lisboa deliberou a realização de um referendo local, a versar sobre a matéria do alojamento local (AL), com o qual pretendia submeter a consulta popular as seguintes questões:

“1. Concorde em alterar o Regulamento Municipal do Alojamento Local no sentido de a Câmara Municipal de Lisboa, no prazo de 180 dias, ordenar o cancelamento dos alojamentos locais registados em imóveis destinados a habitação?”

2. Concorde em alterar o Regulamento Municipal do Alojamento Local para que deixem de ser permitidos alojamentos locais em imóveis destinados a habitação?”

Na génese dessa deliberação está uma iniciativa popular, assinada por um grupo de cidadãos eleitores recenseados no município de Lisboa, a qual, após ter sido votada pela Assembleia Municipal e devidamente convertida em deliberação, foi submetida pela Presidente daquela Assembleia à apreciação do Tribunal Constitucional (TC), com vista à fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade, apreciação essa cujo carácter é, aliás, obrigatório.

Averiguada a regularidade do pedido submetido, o TC considerou-se competente para “... controlar não só o teor da consulta propriamente dita,

ou seja, as perguntas que a integram (controlo material), mas também os pressupostos da deliberação, incluindo os requisitos da iniciativa popular e as formalidades do procedimento de deliberação (controlo formal)”, tendo iniciado a análise, justamente, por esta última dimensão.

Ora, para além de apontar à proposta de referendo uma série de vícios formais – vícios esses que, “só por si (...) obstarão ao sucesso da iniciativa”¹, o TC encontrou-lhe, também, vícios materiais, o que tudo conduziu a que concluísse pela não verificação da legalidade do referendo local que ia proposto.

A análise que se segue incidirá, apenas, sobre o controlo material efetuado pelo TC, sobretudo² no que concerne ao objeto do referendo e, mais concretamente, sobre a questão de saber se a matéria ali em discussão é referendável ou se, pelo contrário, extravasa os limites que a lei estabelece para este tipo de consultas³.

1 Em jeito de síntese, o Tribunal verificou o cumprimento do requisito segundo o qual a proposta deve ser subscrita por “... um mínimo de 5000 ou 8% dos cidadãos eleitores recenseados na respetiva área, consoante o que for menor”, tal qual o exige o Regime Jurídico do Referendo Local (Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto), tendo concluído que a iniciativa referendatária estaria inquinada por uma ilegalidade formal logo numa fase inicial: é que “das 6528 assinaturas juntas com a iniciativa apenas 4863 pertenciam comprovadamente a cidadãos eleitores recenseados no município de Lisboa”. Por assim ser, e mesmo que, como veio a suceder, tenham sido apostas novas assinaturas após a tomada da deliberação, entendeu o TC que a Assembleia não estaria “autorizada a proceder à conversão da iniciativa popular em deliberação” antes de suprido o vício pela apresentação de novas assinaturas e do seu controlo.

Os vícios formais da referida iniciativa não se cingem, contudo, a esta questão, tendo sido identificadas outras irregularidades, nomeadamente, quanto à não identificação dos mandatários da iniciativa nas folhas de assinaturas, razão pela qual a iniciativa referendatária sempre estaria inquinada de ilegalidade na exata medida em que “não é possível determinar que a vontade de cada subscritor foi a de ser representado pelos mandatários indicados na iniciativa referendatária”.

Por fim, no que tange às vicissitudes formais, o TC considerou existir uma violação do número 2 do artigo 24.º do Regime Jurídico do Referendo Local, que prescreve que “... no caso de a competência relativa à questão submetida a referendo não pertencer à assembleia municipal (...) e a iniciativa não tiver partido do órgão autárquico titular da competência, a deliberação sobre a realização do referendo necessita de parecer deste último”. Conforme se verá, a competência para determinar o cancelamento do registo do estabelecimento do alojamento local pertence ao Presidente da Câmara Municipal - artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, que aprovou o Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local. pelo que, dizendo a primeira pergunta do referendo respeito ao cancelamento dos registos, sempre seria obrigatório solicitar o seu parecer, o que, de resto, não veio a acontecer.

2 Ainda a propósito dos vícios substantivos, o Tribunal considerou que, com a intenção de estabelecer não apenas uma proibição para o futuro, mas, de igual modo, o cancelamento dos alojamentos locais já registados nos imóveis cujo fim é habitacional, a iniciativa referendatária padecia de um outro vício – o da violação da tipicidade do artigo 9.º do RJEEAL que elenca, taxativamente, os fundamentos que podem determinar o sobredito cancelamento.

3 Opção tomada, apenas, por questões de economia, não se colocando em causa, claro está, a relevância das questões formais apontadas, até em face da dúvida que fica sobre se o TC é competente para as apreciar.

No âmbito deste controlo material, o TC concluiu pela ilegalidade da proposta de referendo, uma vez que, segundo se afirma, ao pretender proibir, por via regulamentar – em concreto, no Regulamento Municipal do Alojamento Local de Lisboa –, os alojamentos locais em imóveis destinados a habitação, a consulta conduziria a uma solução contrária àquela que foi adotada em sede legislativa – presente no Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local (RJEEAL) –, solução essa que vincula o Município.

No fundo, e na visão do Tribunal, a iniciativa referendatária versava sobre “matérias reguladas por ato legislativo”, às quais se encontra vedada, por força da alínea b) do número 1 do artigo 4.º do Regime Jurídico do Referendo Local (RJRL), a possibilidade de referendo local.

Impõe-se sublinhar, aqui chegados, que esta argumentação não foi acolhida por todos os juízes do Palácio Ratton. Na verdade, se é certo que a decisão de ilegalidade obteve o consenso do plenário, não o é menos que as duas declarações de voto constantes do Acórdão evidenciam algum dissenso na fundamentação que sustenta o juízo de ilegalidade⁴. Com efeito, sustentam os Juízes Conselheiros Afonso Patrão e Mariana Canotilho que a ilegalidade do referendo em análise não se prende com “a circunstância de o seu objeto incidir sobre matéria não referendável”, nos termos defendidos no acórdão, mas antes com a formulação, em concreto, das perguntas aprovadas, que pecam por falta de objetividade, clareza e precisão – requisitos impostos pelo número 2 do artigo 7.º do RJRL – induzindo “... nos eleitores a ideia de que o município pode impedir o registo de novos alojamentos locais *em todos os prédios destinados a habitação* e decidir o cancelamento dos registos existentes *em quaisquer prédios destinados a habitação*”, quando tal apenas pode ocorrer nas condições estabelecidas no RJEEAL.

Por assim ser, embora reconheçam que as questões formuladas são suscetíveis de conduzir a uma solução regulamentar “incompatível com aspetos previamente regulados por ato legislativo” – e aí reside o ponto de consenso –, defendem que “nada impede que a matéria deste referendo possa ser objeto de referendo local”⁵, já que recai sobre “questões de

4 Nessas declarações são, ainda, tecidas considerações acerca da intensidade do escrutínio dos elementos formais, da (ir)regularidade do procedimento administrativo que precedeu a deliberação da Assembleia Municipal, bem como das consequências jurídicas que as irregularidades apontadas nesse domínio acarretam. Sobre estas, por incidirem sobre o controlo formal, não nos pronunciaremos.

5 Por assim ser, nada obsta, na visão do Juiz Conselheiro Afonso Patrão, a que exista uma nova

relevante interesse local que devem ser decididas pelos órgãos autárquicos municipais”.

É, pois, sobre esta questão que nos iremos deter nas linhas que se seguem, procurando aferir se o dito referendo pode versar sobre a matéria relativa ao alojamento local nos termos expostos ou se, pelo contrário, esta deve ser abarcada pelo elenco das matérias excluídas de referendo.

2. DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA DESCENTRALIZAÇÃO AO REFERENDO LOCAL

Tendo em conta que a decisão da ilegalidade da iniciativa referendatária se prende com o objeto do referendo, importa analisar o seu regime jurídico, por forma a compreender quais as exigências legais que lhe estão ínsitas. Mas, antes de tudo, há que recordar que o referendo local “... representa um importante instrumento do processo de descentralização política”⁶, pelo que se impõe deixar umas breves notas sobre esse mesmo processo.

2.1. DESCENTRALIZAÇÃO, AUTONOMIA LOCAL E PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

A descentralização⁷ é, hoje, um desígnio do Estado de Direito democrático, assumindo um papel fulcral na nossa Constituição. Com efeito, o artigo 6.º

consulta popular que verse sobre o AL ou a uma eventual reformulação das perguntas, possibilidade plasmada no artigo 27.º do RJRL. Esta reformulação foi, aliás, encabeçada pelo Movimento Referendo pela Habitação (MRH), tendo sido entregue, no dia 13 de janeiro de 2025, nova proposta de referendo à Assembleia Municipal. Contudo, a proposta não chegou a ser votada por se entender que persistiam irregularidades.

6 Ricardo Leite Pinto, *Referendo local e descentralização política: contributo para o estudo do referendo local no constitucionalismo português*, (Coimbra: Almedina, 1988), 11.

7 O conceito de descentralização não é, porém, unívoco. Na doutrina surgem vozes dissonantes, todas elas merecedoras de uma análise e de exposição que, aqui, se revelariam inoportunas. Sobre a temática leia-se Ricardo Leite Pinto, *Referendo local e descentralização política*, 15 ss.; J. Baptista Machado, *Participação e descentralização, democratização e neutralidade na constituição de 76*, (Coimbra: Almedina, 1982), 4 ss; José de Melo Alexandrino, “Direito das Autarquias Locais: Introdução, Princípios e Regime Comum”, Paulo Otero/ Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. IV, (Coimbra: Almedina, 2010), 97 ss.

da Constituição da República Portuguesa (CRP) impõe ao Estado o respeito pelos princípios da autonomia local e da descentralização democrática da administração pública, os quais se revelam estruturantes na sua organização política⁸. Esta prescrição sai reforçada quando, no artigo 237.º da Lei Fundamental, sob a epígrafe “descentralização administrativa”, se imprime na CRP “o direito de as autarquias regularem e gerirem, sob sua responsabilidade e no interesse das populações, uma parte importante dos problemas das respectivas colectividades”⁹, garantindo-se-lhes uma verdadeira autonomia local¹⁰.

O que acaba de se dizer assenta, porém, em vários pressupostos. O primeiro – quanto a nós, o alicerce – é o reconhecimento de que “... para além das necessidades sentidas pela comunidade estadual, também existem necessidades específicas de comunidades, regionais e locais, de âmbito mais restrito do que o da comunidade estadual”¹¹. Não menos relevante, é o de que existem outras pessoas coletivas, para além do Estado, capazes de satisfazer essas mesmas necessidades, o que exige que lhes seja cometido um conjunto de atribuições próprias, mas também, no caso das autarquias, a “transferência (...) das atribuições estaduais de natureza local”¹². Concretiza-se, assim, o princípio da *descentralização administrativa* em sentido estrito, conceito que equivale, entre nós, à Administração autónoma, na qual se incluem, justamente, as autarquias locais e, dentro delas, o município¹³ – “o mais relevante e o mais central dos entes locais”¹⁴.

Temos, assim, um poder local alicerçado, *grosso modo*, em dois princípios: (i) no “princípio da organização democrática do Estado, entendido como um direito de autodeterminação das comunidades locais relativamente à

8 Cf. J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição (22.ª reimpressão), (Coimbra: Almedina, 2003), 253 ss.; José de Melo Alexandrino, “Direito das Autarquias Locais”, 65.

9 J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª Edição, (Coimbra: Coimbra Editora, 2007), 723.

10 Assim o afirma, de igual modo, o número 2 do artigo 235.º da CRP, bem como o artigo 3.º da Carta Europeia da Autonomia Local.

11 Mário Aroso de Almeida, *Teoria geral do direito administrativo*, (Coimbra: Almedina, 2020), 48.

12 Canotilho/ Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 723.

13 Vigora, entre nós, o Princípio da Tipicidade das Autarquias Locais, previsto no artigo 236.º da CRP, que impõe que as autarquias locais tomem uma de três formas: municípios, freguesias e regiões administrativas.

14 Alexandrino, “Direito das Autarquias Locais”, 12.

autoadministração de interesses próprios”¹⁵; e (ii) no princípio da descentralização democrática administrativa, segundo o qual devem ser reservadas às autarquias (*in casu*, municípios) uma miríade de atribuições – e correspondentes competências – no sentido de fazer face às necessidades locais¹⁶.

Há, ainda, que tomar em consideração que, por estarem reguladas no capítulo relativo ao poder político – em especial, no Título III relativo ao “poder local” –, as autarquias locais não se nos apresentam como “uma mera Administração autónoma”¹⁷. Aliás, atentas as suas características específicas¹⁸, este grupo de pessoas coletivas públicas tem-se, hoje, como a “forma mais qualificada”¹⁹ daquela administração, pressupondo, entre o mais, “diversas formas de participação de carácter político”²⁰. E é justamente por essa razão que a descentralização autárquica não pode ser lida senão em conjugação com o princípio democrático²¹.

2.2. O REFERENDO LOCAL ENQUANTO MANIFESTAÇÃO DO PROCESSO DESCENTRALIZADOR

A estreita relação entre democracia e poder local a que, ainda há momentos, aludimos encontra-se patente em diversos mecanismos jurídico-constitucionais, permitindo aos cidadãos uma proximidade, mais ou menos direta, ao processo decisório. Fala-se a este propósito em democracia participativa²².

15 Suzana Tavares da Silva, “Algumas reflexões sobre o poder local no século XXI e a sua projecção na denominada reforma de descentralização administrativa em Portugal”, Suzana Tavares da Silva (coord.), *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola*, (Coimbra: Instituto Jurídico, 2018), 357.

16 Cf. Pedro Costa Gonçalves, *Manual de direito administrativo*, Vol. 1, (Coimbra: Almedina, 2019), 844.

17 J. M. Sérvulo Correia e Francisco Paes Marques, *Noções de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.ª edição, (Coimbra: Almedina, 2021), 477.

18 Sobre estas leia-se Alexandrino, “Direito das Autarquias Locais”, 105 ss.

19 Alexandrino, “Direito das Autarquias Locais”, 97.

20 Sérvulo Correia e Paes Marques, *Noções de Direito Administrativo*, 477.

21 Neste sentido, cf. Alexandrino, “Direito das Autarquias Locais”, 68 ss; Machado, *Participação e descentralização*, 65 ss.

22 Cf. Francisco Pimentel, *Guia jurídico das autarquias e eleitos locais: noções e leis fundamentais das autarquias e eleitos locais*, 67. Neste sentido, cf. Alexandrino, “Direito das Autarquias Locais”, 74 e 75.

Entre os referidos mecanismos encontramos o referendo local, expressão de uma democracia semidireta²³ e potenciador da sobredita autonomia local²⁴.

Procurando reprimir o instituto previsto nas Constituições de 1911 e 1933, a revisão constitucional de 1982 introduziu no atual sistema jurídico-constitucional – mesmo em momento anterior à figura com dimensão nacional – as “consultas directas aos cidadãos” no âmbito local, convertidas em 1997 no denominado referendo local²⁵.

Ainda que com o respaldo constitucional do artigo 240.º da Constituição²⁶, a definição do regime jurídico do instrumento ora em análise foi integralmente atribuída ao legislador ordinário, o que este fez através da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto. É, pois, nesse diploma que se encontram os traços gerais do referendo local, e são eles que permitem perceber qual a roupagem que, de entre as várias possíveis, lhe foi dada²⁷.

É pacífico que o referendo local pode cingir-se à circunscrição territorial de um município, tal como sucedeu em Lisboa. A iniciativa – que, avança-se, é de carácter facultativo – pertence, segundo o disposto no artigo 10.º do RJRL, “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”, prevendo-se, ainda, o referendo de iniciativa popular, quando este seja desencadeado por um grupo de cidadãos recenseados na respetiva área²⁸.

23 Cf. Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 297 e 298. Note-se, porém, que nem toda a doutrina comunga nesta qualificação, havendo quem qualifique, pelo menos as consultas diretas previstas numa fase inicial, como um instrumento de democracia direta. É o caso de Ricardo Leite Pinto, *Referendo local e descentralização política*, 103.

24 Cf. Diogo Freitas do Amaral, Luís Fábria, Jorge Pereira da Silva e Tiago Macieirinha (colab.), *Curso de direito administrativo*, Vol. 1, 4ª ed., (Coimbra: Almedina, 2015), 516.

25 Para uma evolução histórica do instrumento, Alexandrino, “Direito das Autarquias Locais”, 71 ss; Pinto, *Referendo local e descentralização política*, 63 ss.; António Filipe, *O referendo na experiência constitucional portuguesa*, (Coimbra: Almedina, 2016), 329 ss.

26 Aí se pode ler no número 1 que “[a]s autarquias locais podem submeter a referendo dos respectivos cidadãos eleitores matérias incluídas nas competências dos seus órgãos, nos casos, nos termos e com a eficácia que a lei estabelecer”. O segundo número avança “[a] lei pode atribuir a cidadãos eleitores o direito de iniciativa de referendo”.

27 Sobre as diversas modalidades de referendo, veja-se Pinto, *Referendo local e descentralização política*, 33-36.

28 Esta possibilidade apenas foi consagrada, após críticas da doutrina, com a revisão de 1997, não tendo sido prevista na sua versão originária, cf. Pinto, *Referendo local e descentralização política*, 78 e 106; Luís Barbosa Rodrigues, “Regime do referendo de âmbito local: anteprojecto de proposta de lei orgânica”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. 42, nº 1 (2001).

De todo o modo, neste último caso, impõe-se que a iniciativa seja “proposta à assembleia deliberativa por um mínimo de 5000 ou 8% dos cidadãos eleitores recenseados na respetiva área, consoante o que for menor”²⁹. Aliás, há que clarificar que a iniciativa popular não implica, obrigatoriamente, a realização do referendo, já que a lei impõe que se verifique uma subsequente aprovação por parte do órgão deliberativo³⁰. Estamos, aqui, por isso, perante um processo híbrido ou misto.

O objeto do referendo encontra-se duplamente delimitado no RJRL. Com efeito, procede-se, no artigo 3.º, a uma delimitação positiva, estabelecendo-se que aquele só pode versar sobre “questões de relevante interesse local”, da competência exclusiva ou partilhada das autarquias. Já o artigo 4.º, por seu turno, encerra uma delimitação negativa, na exata medida em que se tipifica, aí, um conjunto de matérias sobre as quais o referendo não pode incidir³¹.

A delimitação positiva encontra razão de ser na destriça que há a fazer entre o campo de aplicação do referendo local e o do referendo nacional. Efetivamente, se aquele se destina a versar sobre as questões de interesse local, este último fica, logicamente, reservado às problemáticas de interesse nacional. O que, ato contínuo, nos leva a tentar perceber o que deve ter-se, hoje, por questões de interesse local.

Pese embora sejam apontados pela doutrina como uma das razões para a existência de autarquias locais, a verdade é que os interesses locais surgem referidos em diferentes contextos, também eles com significados distintos. É assim que, na situação que nos ocupa, têm por função delimitar o objeto do referendo, ao passo que noutras, como já se aludiu, surgem como critério relevante para a determinação das atribuições das autarquias locais³².

Tradicionalmente, os interesses locais são entendidos como aqueles que esgotam “os seus efeitos no círculo local respectivo” ou que se relacionam

29 Artigo 13.º, n.º 1 do RJRL.

30 É, pois, o que resulta do artigo 18.º do RJRL.

31 Cf. Francisco Pimentel, *Guia jurídico das autarquias e eleitos locais*, 67, Coimbra: Almedina, 2021; Diogo Freitas do Amaral, Luís Fábica/ Jorge Pereira da Silva/ Tiago Macieirinha (colab.), *Curso de direito administrativo*, 518.

32 Cf. Alexandrino, “Direito das Autarquias Locais”, 124; Diogo Freitas do Amaral, Luís Fábica, Jorge Pereira da Silva e Tiago Macieirinha (colab.), *Curso de direito administrativo*, Vol. 1, 411.

“específica e directamente com uma certa comunidade local”³³, podendo estas comunidades tratá-los de “forma autónoma e com responsabilidade própria”³⁴.

A verdade, porém, é que essa perspectiva tradicional, salvo melhor opinião, não está já adaptada à realidade que se nos apresenta. É que, repare-se, não é difícil, hoje, apontar matérias cujo interesse se apresenta simultaneamente local e nacional, nem mesmo situações em que determinada localidade surja *prima facie*, como principal interessada ou afetada por determinada problemática que acaba, depois, por revelar-se mais ampla, abrangendo todo o território nacional³⁵. Por assim ser, colocamo-nos do lado daqueles que entendem que se deve adotar um critério que, em caso de confluência, dite a primazia do interesse predominante³⁶.

Mas não basta estarmos perante matéria de relevante interesse local. Exige-se, também, que os órgãos das autarquias tenham competências, exclusivas ou partilhadas, nesse domínio³⁷. A verificação deste requisito impõe que o objeto do referendo seja, também, analisado à luz do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, onde, entre o mais, se definem as atribuições e competências dos municípios e das freguesias.

Pode, contudo, suceder que a matéria que se pretende referendar esteja excluída do âmbito material do referendo.. É o que acontecerá se, como se extrai do artigo 4.º do RJAL, estiverem em causa: a) matérias integradas na esfera de competência legislativa reservada aos órgãos de soberania; b) matérias reguladas por ato legislativo ou por ato regulamentar estadual que vincule as autarquias locais; c) as opções do plano e o relatório de atividades; d) as questões e os atos de conteúdo orçamental, tributário

33 Parecer n.º 3/82 da Comissão Constitucional, Pareceres da Comissão Constitucional, Vol. 18, 151.

34 Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 432/93, processo n.º 420/93.

35 Cf. Maria Benedita Malaquias Pires Urbano, *O referendo: perfil histórico-evolutivo do Instituto: configuração jurídica do referendo em Portugal*, (Coimbra: Coimbra Editora, 1998), 185. Sobre o problema, leia-se Gonçalves, *Manual de direito administrativo*, 842 e 843.

36 Neste sentido, Alexandrino, “Direito das Autarquias Locais”, 129; Diogo Freitas do Amaral, Luís Fábica, Jorge Pereira da Silva e Tiago Macieirinha (colab.), *Curso de direito administrativo*, 412.

37 Este requisito sofreu algumas alterações desde a versão originária das consultas diretas aos cidadãos, uma vez que aí se exigia que o referendo versasse sobre matérias incluídas na competência exclusiva dos órgãos das autarquias locais, cf. Pinto, *Referendo local e descentralização política*, 94.

ou financeiro; e) matérias que tenham sido objeto de decisão irrevogável, designadamente atos constitutivos de direitos ou de interesses legalmente protegidos, exceto na parte em que sejam desfavoráveis aos seus destinatários; f) matérias que tenham sido objeto de decisão judicial com trânsito em julgado.

Cumpridos todos os requisitos a que vimos fazendo referência, é necessário ainda que as questões que, efetivamente, venham a ser formuladas respeitem um conjunto de princípios, tais como a homogeneidade e unidade da matéria, a inteligibilidade das perguntas e a objetividade. Vale isto por dizer que as questões do referendo têm de ser claras e objetivas para o cidadão.

Para além disso, são aplicáveis ao referendo, com as devidas adaptações, os princípios base do sufrágio: “a personalidade, a universalidade [aqui restringida aos cidadãos eleitores recenseados na área correspondente à autarquia local onde ocorra o referendo], a igualdade e o secretismo do voto”³⁸. Mais, o resultado alcançado deve ter-se por vinculativo, desde que o número de votantes seja superior a metade do universo eleitoral³⁹.

Todas estas exigências da lei foram aquilatadas pelo TC para chegar às conclusões a que chegou. Mas, reitera-se – até porque foi essa a empreitada a que nos propusemos –, será que o alojamento local deve ter-se como matéria subsumível ao artigo 4.º do RJRL e, como tal, não referendável? Ou, pelo contrário, pode ser objeto de referendo e aquele aqui em crise peca, apenas, por não ter cumprido todos os requisitos legalmente impostos para passar o crivo do Palácio Ratton?

3. ALOJAMENTO LOCAL E REFERENDO LOCAL: UMA INCOMPATIBILIDADE ABSOLUTA?

Como se tem vindo a referir, o dissenso que se observou entre os juízes do Constitucional cingiu-se à problemática dos limites negativos, tendo

38 Pinto, *Referendo local e descentralização política*, 80.

39 É, pois, o que resulta do artigo 219.º do RJRL. Sobre a problemática, Pinto, *Referendo local e descentralização política*, 89.

sido consensual que “o referendo versa, indubitavelmente, sobre questões de relevante interesse (também local)”, e que as autarquias e respetivos órgãos dispõem de atribuições e competências na matéria em causa⁴⁰. Reconhece-se, pois, que a habitação, ordenamento do território e urbanismo são domínios nos quais o Estado não é detentor de um monopólio regulatório, sendo a sua intervenção concorrente com a das autarquias locais⁴¹.

Também no que ao alojamento local respeita se reconhece uma certa margem de discricionariedade a estas entidades com vista à adoção das medidas que melhor se coadunem com as especificidades locais.

3.1. ENTRE O REGIME JURÍDICO DO AL E A COMPETÊNCIA REGULAMENTAR DOS MUNICÍPIOS

O Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local (RJEEAL), estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto⁴², tem sofrido nos últimos anos diversas alterações, que, em bom rigor, são o reflexo de um conjunto de opções político-legislativas, pelo que, consoante as maiorias e vontades do momento, vai-se alternando entre a promoção desta atividade e a sua limitação, esta última, o mais das vezes, justificada pela necessidade de fazer face a uma das maiores crises da atualidade: “a falta dramática de espaços para habitação”, nas palavras do próprio Tribunal Constitucional.

Neste sentido, as soluções que se vêm consagrando no RJEEAL resultam da ponderação do legislador que, “no quadro de uma verdadeira ‘administração da escassez’”, procura conciliar o direito à habitação (artigo 65.º da CRP)

40 A este respeito, refere o acórdão que “[e]m termos gerais, quanto às atribuições e competências, o diploma principal é a Lei n.º 75/2013 (Regime Jurídico das Autarquias Locais – RJAL, de 12 de setembro), assinalando-se, em matéria de atribuições municipais, o artigo 23.º, n.º 2, nomeadamente, no que ora nos importa, as alíneas i) (habitação) e n) (ordenamento do território e urbanismo). No artigo 25.º, n.º 1, alínea r), do RJAL, dispõe-se que é competência da Assembleia Municipal ‘[a]provar as normas, delimitações, medidas e outros atos previstos nos regimes do ordenamento do território e do urbanismo’, que tem, aliás, poder regulamentar ‘(g) [a]provar as posturas e os regulamentos com eficácia externa do município’), cabendo-lhe ainda ‘h) [a]provar os planos e demais instrumentos estratégicos necessários à prossecução das atribuições do município”.

41 Neste sentido, Alexandrino, “Direito das Autarquias Locais”, 129.

42 A redação atual é a que resulta após as alterações introduzidas pelo DL n.º 76/2024, de 23/10.

com a atividade do alojamento local, atividade essa que, por seu turno, reflete os direitos à livre iniciativa económica privada e propriedade privada (artigos 61.º e 62.º da CRP).

A matéria do referendo aqui em causa versa, justamente, sobre esta conciliação discutindo-se a (im)possibilidade “... de alojamento local em imóveis destinados a habitação, movendo-nos, pois, no segundo plano, de conservação, mas também de obtenção de espaços, por via de ‘reafecção’ de edifícios e frações (em termos de propriedade horizontal) cujo uso urbanístico genérico é a habitação. Não se trata de uma multiplicação do espaço construído, mas da sua utilização para fins de habitação da população residente”⁴³.

No que a esta problemática respeita, é indubitável que o legislador estabeleceu uma disciplina normativa, reconhecendo, ainda assim, competência regulamentar⁴⁴ aos órgãos autárquicos municipais, competência essa que deve, porém, ser exercida dentro do quadro legal previamente estabelecido, nomeadamente o RJEEAL.

Cabe, assim, compreender o que resulta da disciplina normativa quanto às utilizações dos imóveis compatíveis com a atividade económica do alojamento local e, bem assim, qual a extensão da autonomia local nesse mesmo campo.

Ora, sem referir qualquer utilização específica, prescreve o artigo 6.º do RJEEAL que o AL é válido desde que haja uma “autorização de utilização ou título de utilização válido do imóvel” (artigo 6.º, n.º 1), remetendo-se para regulamento municipal a definição de “utilizações válidas” (artigo 6.º-B, n.º 1). Impõe-se, contudo, avançar que esta remissão, isto é, esta margem de regulação atribuída aos municípios não pode ser entendida – assim o afirma o acórdão – como um “cheque em branco”, devendo ser lida em harmonia com o restante diploma e ordem jurídica.

43 Acórdão n.º 1/2025 do Tribunal Constitucional.

44 Esta competência regulamentar está prevista, desde logo, no artigo 4.º, n.ºs 5 e 6 do RJEEAL, onde se prevê:

“5- Os municípios podem aprovar um regulamento administrativo tendo por objeto a atividade do alojamento local no respetivo território.

6 - Nos municípios com mais de 1000 estabelecimentos de alojamento local registados, a assembleia municipal deve deliberar expressamente, no prazo máximo de 12 meses contados da data em que o município atinja os 1000 registos, se exerce o poder regulamentar previsto no número anterior.”

Assim, continuando o exercício de análise do preceituado nesse mesmo artigo 6.º-B, observa-se que no n.º 2 se prescreve que, na falta de regulação municipal, devem ter-se como “... sendo compatíveis com o exercício da atividade de alojamento local, nomeadamente os usos autorizados pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro [RJUE]⁴⁵, na sua redação atual, ou outros usos que o município venha a considerar como conciliáveis com o exercício dessa atividade”. Acrescenta-se, ainda, agora n.º 3, um conjunto de limitações às quais as disposições regulamentares e autorizações previstas nos números anteriores estão sujeitas quanto a determinadas modalidades de alojamento local.

Há, assim, que referir que não resulta, do nosso ordenamento jurídico, em especial do RJUE, qualquer “... exigência particular quanto ao uso urbanístico em que se enquadra o alojamento local”⁴⁶. Com efeito, se é certo que está em causa uma atividade económica de prestação de serviços, nem por isso se pode concluir que esta atividade apenas pode funcionar em edifícios ou frações com autorização de utilização para serviços, devendo ter-se por assente que, salvo as restrições estabelecidas no n.º 3 do artigo 6.º-B⁴⁷, o legislador se basta com a legalidade e idoneidade do edifício em que irá funcionar o alojamento local – o que, por sua vez, pressupõe uma (qualquer e genérica) autorização de utilização⁴⁸.

Note-se, todavia, que a abertura do legislador na matéria não significa que os municípios possam sobre esta dispor discricionariamente. Na verdade, tem-se entendido que a falta de densificação deve ser perspetivada,

⁴⁵ Refere-se, aqui, o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação.

⁴⁶ Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, *Alojamento Local: Regime Jurídico - comentário e guia prático*, (Coimbra: Almedina, 2019), 221.

⁴⁷ Ali se lê que “[a]s disposições regulamentares e autorizações previstas nos números anteriores devem considerar que:

a) Na modalidade quartos, apenas se admite o uso habitacional;
b) Nas modalidades de moradia e de apartamento, a admissibilidade de uso não habitacional depende do cumprimento dos requisitos estabelecidos no presente decreto-lei;
c) Na modalidade estabelecimentos de hospedagem, incluindo aqueles que utilizarem a denominação *hostels*, a câmara municipal pode prever usos diferentes do habitacional em função da modalidade de alojamento e da capacidade do estabelecimento em conformidade com o disposto no artigo 15.º”

⁴⁸ Sobre a problemática, cf. Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, *Alojamento Local*, 72 ss; Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, “Artigo de Opinião: A Lei n.º 56/2023 e o Alojamento Local: Mais habitação ou mais confusão?”, *Revista de Direito Administrativo (RDA)*, 19 (2024), 92 e 93.

também ela, como uma opção legislativa, opção essa que “... parte de uma compatibilidade da utilização habitação com a atividade económica alojamento local”^{49/50}. Entende-se, aliás, que esta utilização será, decerto, a mais comum e aquela que, pelo menos aos olhos de alguns, “mais se aproxima das características do uso para alojamento de pessoas, ainda que de curta duração”⁵¹.

Tudo o que se vem dizendo conduz à conclusão de que a remissão para regulamento municipal no que tange à definição das “utilizações válidas” com o AL não concede aos municípios competência para proibir esta atividade em imóveis destinados a habitação, uma vez que “não foi esse o caminho abraçado”⁵² pelo legislador. Nesse sentido, sempre cumprirá indagar em que termos pode o município exercer o poder regulamentar que lhe é cometido, de forma expressa, pela lei.

Da definição de áreas de contenção e crescimento sustentável (artigos 15.º-A, B e C) à possibilidade de limitar, nessas mesmas áreas, de forma temporária, a atividade de alojamento local, são várias as normas que, no RJEEAL, remetem para o poder regulamentar municipal. Além disso, é atribuída aos municípios liberdade para permitir, nesses alojamentos, “a instalação, a título complementar, de estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, incluindo os de restauração e de bebidas, sem prejuízo do cumprimento dos requisitos específicos previstos na lei”.

Esta última competência, em correlação com o poder para definir as sobre-ditas “utilizações válidas”, acarreta – aqui segundo o Tribunal – a possibilidade de, em sede regulamentar, se poderem resolver duas coisas: “a) Permitir ou proibir que imóveis cuja utilização urbanística genérica não seja a habitação, mas, por exemplo, serviços, possam, ainda assim, ser afetos a atividades de alojamento local; b) Permitir (o que não pode valer para a modalidade quartos) ou proibir a prossecução de utilizações não habitacionais, nomeadamente a oferta de serviços adicionais nos moldes já referidos”.

49 Acórdão n.º 1/2025 do Tribunal Constitucional.

50 Em igual sentido, Carla Furtado Ribeiro, *O Alojamento Local em Fração Autónoma para Habitação no Direito Urbanístico*, (Coimbra: Almedina, 2020), 51 ss.

51 Aristides Rodrigues de Almeida, “A actividade de exploração de estabelecimento de alojamento local”, *Revista Eletrónica de Direito*, n.º 3 (outubro de 2017), 18 e 19.

52 Acórdão n.º 1/2025 do Tribunal Constitucional.

Por tudo o que se vem expondo, é indubitável que, com o referendo, se pretendia “por via de regulamento municipal, introduzir soluções que são desconformes com uma normatividade que vincula as autarquias locais”. Já não estamos, porém, assim, tão seguros quanto à afirmação, por parte do Tribunal, de que a circunstância acima descrita comporta uma “clara violação do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do RJRL, que exclui do âmbito do referendo as ‘matérias reguladas por ato legislativo ou por ato regulamentar estadual que vincule as autarquias locais’”. Passaremos, nas páginas que se seguem, a apresentar os motivos desta incerteza.

3.2. APRECIACÃO CRÍTICA: SOBRE OS FUNDAMENTOS DA ILEGALIDADE

Chegamos, pois, ao momento de saber se a matéria que se pretendia referendar se deve considerar excluída do âmbito do referendo nos termos supra expostos. Socorrendo-nos do texto do acórdão, impõe-se, antes de tudo, reforçar que “[m]atéria não é aqui mero sinónimo de campo temático (habitação, por exemplo), mais ou menos amplo. No plano jurídico, a matéria (que pode ser objeto de normaçaõ legislativa e administrativa) também não pode abstrair do seu desenho em termos de competências (nomeadamente, da existência de zonas reservadas à função legislativa), incluindo níveis e extensão da disciplina normativa”. Vale isto por dizer que “é possível um procedimento referendário no campo da habitação, desde que não se procure estabelecer normaçaõ regulamentar que afaste soluções consagradas imperativamente em atos legislativos”. É, pois, esta a conclusão a que chega o Tribunal Constitucional.

Mas, se assim é, fica por compreender por que razão o Tribunal não estende esse mesmo raciocínio à específica matéria de alojamento local. No fundo – e dando por assente que as questões que, em concreto, foram colocadas, sempre viriam a contender com uma solução legislativa previamente adotada –, será que não é possível existir um procedimento referendatário que verse sobre o AL, em particular sobre as utilizações compatíveis, desde que esse procedimento não afronte um ato legislativo? A resposta deve, quanto a nós,

ser positiva. E a verdade é que não estamos sós, tendo sido esta a posição patente nas duas declarações de voto a que, no início, aludimos.

Diga-se, aliás, que, bem vistas as coisas, é o próprio Tribunal que avança algumas medidas que, a este respeito, poderiam ser adotadas pelo poder regulamentar. A ser assim, e partindo do pressuposto de que essas medidas pretendem versar sobre “questões de relevante interesse local”, não se vislumbra por que motivo lhes há de estar vedada a realização de referendo local. É que, repare-se, a mera afirmação de poder regulamentar (com uma certa margem de discricionariedade) implica, necessariamente, a assunção de referendo local.

Afirma, o TC, que esta é “... uma zona que se inscreve em sede de competência parlamentar reservada (...), um campo marcado, como se referiu, por um juízo político-legislativo, num processo de concordância prática entre direitos e bens constitucionalmente protegidos, decidida a montante”. Nesse sentido, foi entendimento daquele tribunal que basta o legislador ter “... disciplinado a matéria para, no quadro do princípio da legalidade administrativa, também os órgãos das autarquias locais estarem vinculados. Em sede de referendo, isso projeta-se, como se viu, na exigência da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do RJRL, que subtrai à consulta “[a]s matérias reguladas por ato legislativo ou por ato regulamentar estadual que vincule as autarquias locais”.

Com o devido respeito, não podemos, nesta sede, acompanhar o raciocínio do Tribunal. Efetivamente, resulta para nós certo que a mera circunstância de o legislador ter regulado a questão do alojamento local não significa que se “... está em domínio *totalmente vinculado*, em que não seja cometido às autarquias qualquer poder regulamentar”. E tanto assim é que, como ficou comprovado, o RJEEAL atribui, ele mesmo, um campo de atuação, dentro do qual os municípios se podem mover, modelando o regime às suas necessidades locais.

Tudo o que acaba de se dizer conduz à conclusão de que não estamos, pois, no domínio de matéria não referendável e que, portanto, não será de aplicar o artigo 4.º, n.º 1, alínea b) do RJRL. Fazê-lo seria, aliás, admitir uma interpretação desse preceito segundo a qual toda e qualquer matéria alvo de ato legislativo que vincule as autarquias estaria excluída do âmbito do referendo, interpretação essa que esvaziaria este instrumento, tornando-o desprovido de

qualquer utilidade. Mais, reconduziria o referendo local à sua versão originária, limitando-o às matérias de competência exclusiva dos órgãos das autarquias locais.

A dura verdade, porém, é que essa tem sido a abordagem do Constitucional. Esta decisão é, assim, sem surpresas, mais uma de muitas em que o referendo local está fadado a *morrer à nascença*⁵³.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portugal afirma-se um Estado de Direito democrático, alicerçado nos valores da democracia, da descentralização e da autonomia local. *Deram-se* os poderes, *dotaram-se* as entidades dos meios necessários, *diferenciaram-se* esses meios em função das realidades territoriais, *descomplexificaram-se* as relações entre os níveis de governação e *democratizou-se* a administração. Estão, assim, reunidos os “cinco Dês da descentralização”⁵⁴.

Imbuído deste espírito democrático, instituiu o legislador constituinte a figura do referendo local, convencido de que estava descoberta a panaceia para o pobre envolvimento dos cidadãos nos assuntos da pólis. Estávamos, porém, e uma vez mais, enganados.

Com efeito, seja devido à falta de competências dos órgãos autárquicos, seja mesmo em função do regime excessivamente rígido que se lhe estabeleceu, aliado, ainda à contundência – que aqui ficou comprovada – do Tribunal Constitucional na verificação da legalidade e constitucionalidade⁵⁵, o referendo local está, hoje, *em vias de extinção*.

Com um fâcies democrático, um âmago pouco democratizado é, pois, um referendo local *para inglês ver!*

53 Há, aliás, quem considere que “a pronúncia prévia obrigatória do Tribunal Constitucional e os critérios extremos por que se rege não “favorecem o referendo, revelando-se uma ‘exigência injustificada’”, cf. Carla Amado Gomes, “O referendo local: síntese problemática”, Helena Telino Neves Godinho, Ricardo Arnaldo Malheiros Fiuza (coord.), *Direito Constitucional em Homenagem a Jorge Miranda*, (Del Rey, 2011), 42. Em sentido contrário, Cláudia Viana, “O instituto do referendo local à luz da jurisprudência constitucional”, *Direito Regional e Local*, n.º 05 (janeiro/março 2009): 28 a 36.

54 Filipe Teles, *Descentralização e Poder Local em Portugal*, (Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2021), 99.

55 Diogo Freitas do Amaral, Luís Fábrika, Jorge Pereira da Silva e Tiago Macieirinha (colab.), *Curso de direito administrativo*, 522.

CONVITE PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

A *De Legibus – Revista de Direito* convida todos os interessados a submeter artigos para publicação.

Qualquer autor, esteja ele ligado ou não à Faculdade de Direito da Universidade Lusófona, poderá submeter artigos para publicação na *De Legibus*.

Os artigos submetidos devem ser necessariamente inéditos, em matérias de Direito ou que incluam também matérias de Direito, escritos em português, de Portugal ou do Brasil, espanhol, italiano, francês ou inglês. Serão admitidos artigos com um máximo de três autores. Não serão publicados vários artigos do mesmo autor (ainda que em coautoria) no mesmo número da Revista.

Cada artigo não deve exceder as 20 000 palavras.

A *De Legibus* é publicada em dois números anuais, mas com receção de artigos em qualquer época do ano.

Os artigos serão aprovados para publicação depois de serem objeto de dupla revisão por pares em anonimato, obtidos dois pareceres favoráveis à sua publicação e introduzidas as correções eventualmente sugeridas nos pareceres.

Os artigos podem ser submetidos através de registo e upload no website da Revista. Uma vez recebido um artigo, os Editores farão uma apreciação prévia da adequação do tema deste à linha editorial da Revista e da conformidade do mesmo com o Guia de Estilo da Revista (disponível no website da Revista).

De seguida, o artigo será remetido, em anonimato, a revisores/avaliadores externos para parecer. Uma vez aprovado, os autores receberão uma notificação e, no prazo máximo de 15 dias, deverão devolver o artigo com as alterações necessárias.

A revisão de texto, nos idiomas escritos, é da inteira responsabilidade dos autores, não sendo permitida a tradução automática. A Revista reserva o direito de introduzir alterações de ordem estilística, ortográfica e gramatical no artigo aprovado para publicação, respeitando, porém, o estilo do autor.

Caso a produção do artigo tenha recebido algum tipo de financiamento, os autores deverão indicá-lo, em nota de rodapé na primeira página.

Com a aprovação de dois avaliadores e introduzidas as alterações exigidas pelos avaliadores, o artigo será publicável no número seguinte da *De Legibus* que não se encontre fechado.

No final dos meses de maio e outubro de cada ano, os Editores da *De Legibus* encerrarão um número, seguindo-se a sua publicação, respetivamente, nos meses de julho e dezembro.

Os Editores mantêm autonomia para publicação de artigos de autores convidados.

Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação de trabalhos na Revista.

Para mais informações sobre a *De Legibus*, enviar email (de.legibus@ulusofona.pt) ou consultar o nosso website: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/delegibus>.