Assinado por: Ana de Campos
Juiz de Direito
Data: Domingo, 01-11-2026
20:30:43 (UTC+00:00
Europe/Lisbon)

Sentença

A. Dos Autos:

Renata Coutinho de Almeida Cambra, [redacted], professora, titular do Cartão de Cidadão n.° [redacted], válido até [redacted], e do NIF [redacted], residente na [redacted] instaurou a presente intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias contra Estado Português, representado pelo **Ministério da Administração Interna**, com sede na Praça do Comércio, Lisboa, a cujos órgãos alega ser imputável a actuação da Polícia de Segurança Pública (PSP) (artigo 10.°, n.° 2, do CPTA) e **Município de Lisboa**, com sede na Praça do Município, 1100-365 Lisboa, representado pelo Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, Carlos Manuel Félix Moedas.

Peticiona:

"Nestes termos, e nos demais de Direito aplicáveis que V. Ex.ª doutamente suprirá, requer-se que:

A presente intimação seja tramitada em situação de especial urgência, com realização de audiência oral no prazo de 48 horas e decisão imediata, ou, em alternativa, com audição dos Requeridos por qualquer meio de comunicação adequado, nos termos do artigo 110.º, n.º 3, do CPTA;

Seja reconhecido o direito da Requerente a participar numa concentração de protesto na Praça D. Pedro IV (Rossio), com instalação de tendas e permanência noturna, até 25 de novembro de 2026, desde que: a concentração se mantenha confinada à Praça D. Pedro IV; decorra de forma pacífica; não produza ruído entre as 00h00 e as 06h30; esejam mantidos desimpedidos a circulação pedonal e os acessos de emergência;

Seja o Estado Português intimado a abster-se, através da PSP, de impedir, interromper ou dispersar a referida concentração, bem como de remover, desmontar ou apreender as tendas e demais bens que a integram, enquanto a mesma decorrer nos termos referidos no ponto anterior;

Seja o Município de Lisboa intimado a abster-se de proibir ou restringir a referida concentração e de remover, através da Polícia Municipal ou de quaisquer serviços municipais, as tendas e demais bens que a integram, enquanto a mesma decorrer nos termos do ponto 2;

Seja fixada sanção pecuniária compulsória, no montante diário correspondente a 10% do salário mínimo nacional mais elevado em vigor, por cada dia de incumprimento, a impor ao Comandante do Comando Metropolitano de Lisboa da PSP, Superintendente-Chefe Luís Elias, e ao Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, Carlos Manuel Félix Moedas, nos termos dos artigos 111.º, n.º 4, e 169.º do CPTA.

Subsidiariamente,

Caso o Tribunal entenda ser adequada a tutela cautelar, seja a presente petição convolada nos termos do artigo 110.º-A, n.º 1, do CPTA, e decretada provisoriamente, no prazo de 48 horas e sem audição prévia dos Requeridos, providência que impeça a interrupção da concentração e a remoção das tendas e demais bens que a integram, nos termos dos pontos 2 a 4 supra, ao abrigo dos artigos 110.º-A, n.º 2, e 131.º do CPTA;

Caso o Tribunal considere excessiva a permanência nos termos peticionados, sejam fixadas condições menos restritivas quanto à área ocupada, circulação, segurança, higiene e ruído, salvaguardando-se, em qualquer caso, a manutenção e efetividade do protesto, sem a sua supressão integral."

Para tanto, alega em síntese que se encontram preenchidos os pressupostos para o deferimento da intimação para a defesa de direitos, liberdades e garantias.

As Entidades Demandadas devidamente citadas deduziram contestação defendendo-se por excepção e impugnação.

Foi cumprido o contraditório referente à matéria de excepção.

A Autora alegou factos supervenientes e juntou documentação aos autos sendo que, também foi cumprido o contraditório relativamente a tal.

B. <u>Da Delimitação do objecto dos autos, e da aferição dados factos supervenientes</u>:

Por facilidade de exposição, de comprensão do inter-cognoscitivo do julgador, por uma questão de lógica, ao abrigo do princípio da gestão processual e da adequação formal (cfr. artigo 7º A do CPTA e artigo 547º do Código de Processo Civil ex vi artigo 1º do CPTA) opta-se por conhecer da admissibilidade dos factos alegados como supervenientes na delimitação do objecto dos autos da presente intimação e na fixação da matéria provada.

Na verdade, não está verdadeiramente em causa a "admissão de articulado superveniente", e como tal sujeito ao regime legal de tal articulado mas antes a definição dos factos relevantes para a delimitação do objecto da causa no momento da decisão e fixação da matéria relevante para a decisão do litígio.

Sendo que, a natureza urgente do presente meio processual visa assegurar uma tutela jurisdicional efectiva e em tempo útil dos direitos fundamentais invocados, não podendo a celeridade procedimental conduzir a uma decisão desligada da realidade factual existente no momento em que é proferida. Sendo a intimação um instrumento de tutela concreta, destinado a prevenir ou fazer cessar lesões actuais ou iminentes de direitos, liberdades e garantias, a apreciação judicial deve atender à situação de facto existente à data da decisão.

Acresce, o princípio da tutela jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa e concretizado no contencioso administrativo pelo CPTA, impõe que o tribunal conheça dos desenvolvimentos factuais ocorridos na pendência do processo quando estes sejam relevantes para aferir da subsistência do interesse processual, da actualidade da lesão alegada ou da adequação da providência peticionada.

Os factos supervenientes não são aqui considerados como fundamento de uma alteração substancial da causa de pedir ou da pretensão deduzida, mas antes como elementos necessários à correcta delimitação do objecto da acção e à apreciação da situação jurídica material submetida a julgamento.

A sua consideração revela-se particularmente relevante em processos urgentes relacionados com o exercício de direitos fundamentais, nos quais a evolução das circunstâncias de facto pode influenciar decisivamente a existência, intensidade ou actualidade da restrição impugnada.

Deste modo, e sem prejuízo do respeito pelo princípio do contraditório, devem ser atendidos os factos ocorridos após a apresentação do requerimento inicial que se mostrem relevantes para a decisão da causa, na medida em que permitam ao Tribunal proferir uma decisão útil, actual e efetiva sobre a situação jurídica controvertida.

Ora, nos presentes autos considerando o pedido formulado pela Requerente, deverá ser tido em consideração a comunicação prévia da manifestação efectuada a de 23 de Outubro de 2026, que de resto também foi referida nos articulados iniciais das Entidades Demandadas e assim, como a ocorrência da intervenção policial de 25 de Outubro de 2026,

Todavia, de modo a não existir a convolação da relação material controvertida, considerando o pedido formulado nos autos, não são relevantes para a decisão as concretas circunstâncias operacionais em que ocorrereu a intervenção policial de 25 de Outubro de 2026, por tal não estar em apreço nos presentes autos pelo que, indefere-se o pedido do Ministério da Administração Interna de concessão de um prazo adicional para exercício do contraditório de modo a obter e juntar aos autos os elementos informativos e probatórios quanto a tal.

Pelo que, também não admitidas as restantes considerações de ilegalidades autónomas suscitadas quanto a tal por corresponderem a uma nova causa de pedir, assim como os juízos de valor e conclusões constantes do requerimento da Autora no qual suscitou a admissibilidade de factos supervenientes, por inadmissabilidade legal nos termos expostos.

Isto porque, a presente acção não tem por objecto apreciar a legalidade de uma ocupação colectiva da Praça D. Pedro IV, nem o reconhecimento de um direito geral ou abstracto à instalação de tendas em espaço público por um número indeterminado de participantes.

Também não está em causa a apreciação da legalidade das anteriores intervenções policiais ocorridas relativamente a concentrações que envolveram um número significativo de manifestantes ou a instalação de centenas de tendas naquele local.

O objecto dos presentes autos reporta-se exclusivamente à situação jurídica individual da Requerente e à tutela do seu direito fundamental de manifestação, nos termos concretamente peticionados.

Em particular, cumpre apreciar se a Requerente tem o direito de participar e permanecer numa concentração de protesto na Praça D. Pedro IV, mediante a utilização de uma tenda até ao termo da iniciativa por si anunciada, e se estão reunidos os pressupostos para intimar as entidades requeridas a absterem-se de adoptar medidas que impeçam ou inviabilizem esse exercício.

Nestes termos, a apreciação do Tribunal encontra-se circunscrita à situação concreta da Requerente, às condições específicas em que pretende exercer o seu direito de manifestação e à compatibilização desse exercício com os demais interesses públicos e privados relevantes.

C. <u>Do Valor dos Autos</u>:

O valor da causa representa a utilidade económica imediata do pedido (cf. artigo 31º nº1 do C.P.T.A).

De acordo com o peticionado nos presentes autos, o objecto dos mesmos reporta-se a um direito extra-patrimonial, não susceptível de avaliação pecuniária.

Pelo que, a aferição do valor da causa deverá ser efectuada pelo critério supletivo consagrado no artigo 34º do CPTA.

Considerando:

- O teor do artigo 34 nº2 do CPTA que refere *" quando o valor da causa seja indeterminável considera-se superior ao da alçada do Tribunal Central Administrativo."*
- O facto do valor da alçada do Tribunal Central Administrativo ser igual à que se encontra estabelecida para os Tribunais da Relação (cfr. artigo 6º nº4 do ETAF).
- E que o valor da alçada dos Tribunais da Relação ser actualmente de 30 000€ (cfr. artigo 44 nº1 da LOSJ).
- O valor dos presentes autos será de 30 000€ mais 0,001€.

Assim, fixa-se o valor dos presentes autos nos termos do disposto no artigo 306º do Código de Processo Civil aplicável ex vi artigo 1º do CPTA, em 30 000,01€.

D. <u>Da matéria de excepção</u>:

1. Da incompetência material do Tribunal:

As Entidades Requeridas sustentaram a incompetência material do Tribunal em moldes distintos.

Salienta-se que, a competência do Tribunal é aferida pelos termos da relação jurídico-processual conforme é apresentada em juízo pelo autor, independentemente da idoneidade do meio processual utilizado.

Relativamente à competência material do tribunal importa considerar os termos em que a acção é proposta, a forma como o autor estrutura o pedido e os respectivos fundamentos.

Assim, para se aferir da competência material do tribunal importa apenas atender aos factos articulados pelo autor na petição inicial e à pretensão jurídica por ele apresentada, ou seja à causa de pedir invocada e aos pedidos formulados.

O momento relevante para a fixação da competência é o da propositura da acção, sendo irrelevantes as modificações de facto ou de direito que ocorram posteriormente (cfr. artigo 5º do ETAF).

A competência material dos Tribunais Administrativos é regulada na ausência de lei expressa em sentido diferente, pelo critério da relação jurídico-administrativa (cfr.artigo 212° da CRP e artigo 1° e 4° do ETAF).

Pelo que, o elemento de conexão para aferir da competência material dos tribunais administrativos, nos presentes autos será a "relação jurídica-administrativa" de acordo de resto com a imposição constitucional (cfr. artigo 212 n°3 da CRP e artigo l°n°l do ETAF).

Contudo, o legislador não definiu expressamente o que é "uma relação jurídica administrativa", optou por através de uma técnica legislativa exemplificativa delimitar o seu âmbito em termos positivos e negativos (cfr artigo l ° e 4° do ETAF).

Assim, é através das várias alíneas do artigo 4° do ETAF que terá que ser construído o conceito de relação jurídica administrativa e encontrados os seus elementos caracterizadores.

Vejamos.

Na alínea a) do n° l do referido preceito, o legislador refere:

"Tutela de direitos fundamentais, bem como dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares directamente fundados em normas de direito administrativo ou praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo "

Extrai-se, assim que compete aos tribunais administrativos apreciar litígios que resultem de relações jurídicas disciplinadas por normas de direito administrativo e que é esse um dos elementos caracterizadores da relação jurídica administrativa.

Na alínea b) do referido preceito o legislador refere:

"A fiscalização da legalidade de normas e demais actos jurídicos emanados por pessoas de direito público ao abrigo de disposições de direito administrativo "

Denota-se, assim que uma relação jurídico-administrativa é uma relação jurídica em que, pelo menos, um dos sujeitos é uma pessoa de direito público que pratica um acto regulado, sob o ponto de vista material, pelo direito administrativo.

Na alínea d) do mencionado preceito, o legislador fornece-nos outro indicador do que é uma relação jurídica administrativa, ao referir que compete também aos Tribunais Administrativos:

"A fiscalização da legalidade de normas e demais actos jurídicos praticados por sujeitos privados, designadamente concessionários, no exercício de poderes administrativos."

Evidenciando, que mesmo quando não está em causa um acto praticado por um órgão da Administração, o que revela para a caracterização da relação jurídica como sendo uma relação jurídica administrativa é o acto ter sido praticado no exercício de uma função pública.

São assim estes os elementos caracterizadores de uma relação jurídica administrativa e como tal os critérios aferidores da competência material dos Tribunais Administrativos.

Sendo que, o legislador por disposição expressa, excluí a competência dos Tribunais Administrativos em determinadas matérias no artigo 4º nº4 do ETAF.

Ou seja, a delimitação da jurisdição administrativa e fiscal não resulta apenas da enumeração das matérias que lhe são atribuídas pelo artigo 4.º do ETAF, mas também das exclusões expressamente previstas no n.º 4 do mesmo preceito, que estabelece os limites negativos da competência dos tribunais administrativos.

Assim, encontram-se excluídas da jurisdição administrativa, designadamente, as questões relativas a actos praticados no exercício da função política e da função legislativa, bem como a apreciação de normas legislativas, sem prejuízo dos casos de fiscalização previstos na Constituição.

De igual modo, não cabem na jurisdição administrativa os litígios emergentes de relações jurídico-privadas puras, ainda que uma das partes seja uma entidade pública, nem

as matérias que a Constituição ou a lei atribuam especificamente à competência de outras ordens jurisdicionais.

Resumindo, a intervenção dos tribunais administrativos pressupõe que o litígio tenha por objecto uma verdadeira relação jurídica administrativa ficando excluídas as situações que, pela sua natureza ou por determinação legal expressa, se encontram reservadas a outras instâncias jurisdicionais.

O Ministério da Administração Interna sustenta a incompetência do Tribunal, considerando que a Requerente pretende, na realidade, obter uma apreciação abstrata da legalidade e da constitucionalidade do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de Agosto.

Sendo que, a fiscalização abstracta da constitucionalidade ou da legalidade de diplomas legais não integra a competência dos tribunais administrativos, podendo apenas ser suscitada incidentalmente no âmbito de um litígio concreto.

Sustenta, por isso, que o objecto da presente intimação não corresponde a um litígio emergente de uma relação jurídica administrativa, nem respeita à apreciação de normas de direito administrativo nos termos dos artigos 1.º e 4.º do ETAF.

Invoca, ainda, jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo e do Tribunal Constitucional segundo a qual os tribunais administrativos não têm competência para apreciar actos praticados no exercício da função legislativa, nem para sindicar directamente diplomas legais, competência que se encontra reservada aos mecanismos de fiscalização constitucional previstos na Constituição.

Defende, consequentemente, que a questão de inconstitucionalidade suscitada pela Requerente se encontra excluída do âmbito da jurisdição administrativa.

Concluí, assim, pela verificação da excepção dilatória de incompetência absoluta da jurisdição administrativa, requerendo a absolvição dos Réus da instância, por entender que a Autora não dispõe sequer de legitimidade para desencadear um processo de fiscalização abstrata da constitucionalidade perante o Tribunal Constitucional.

Ora, a mencionada excepção terá de improceder.

Na verdade, não resulta do requerimento inicial que a Requerente pretenda obter uma declaração abstracta de inconstitucionalidade ou de ilegalidade daquele diploma legal na sua globalidade, nem que pretenda sindicar um acto legislativo enquanto manifestação da função legislativa do Estado.

O objecto da presente intimação não consiste na apreciação do Decreto-Lei n.º 406/74 de 29 de Agosto em abstracto e desligado de qualquer situação jurídica concreta, mas antes na tutela jurisdicional de direitos, liberdades e garantias que a Requerente considera lesados ou ameaçados pela actuação das autoridades administrativas demandadas no contexto do exercício do direito de reunião e de manifestação.

É certo que os tribunais administrativos não dispõem de competência para proceder à fiscalização abstracta da constitucionalidade ou da legalidade de actos legislativos, sendo essa competência reservada aos mecanismos constitucionalmente previstos, designadamente os previstos nos artigos 281.º e seguintes da Constituição da República Portuguesa.

Todavia, a questão de constitucionalidade suscitada pela Requerente surge apenas como pressuposto ou questão prejudicial da apreciação da concreta relação jurídica administrativa objecto do processo. O que se pretende sindicar é a conformidade jurídica da actuação administrativa adoptada perante uma situação individualizada e concreta, não a validade abstracta do diploma legal independentemente da sua aplicação.

Ora, nos termos do artigo 204.º da Constituição da República Portuguesa, os tribunais não aplicam normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados, cabendo-lhes, por conseguinte, apreciar incidentalmente as questões de constitucionalidade que se revelem necessárias à resolução dos litígios submetidos ao seu julgamento.

Trata-se de um poder-dever que assiste a todos os tribunais, incluindo os tribunais administrativos, e que não se confunde com a fiscalização abstracta da constitucionalidade.

Acresce, os presentes autos têm por objecto a tutela de direitos fundamentais alegadamente afectados pela actuação de entidades administrativas, matéria que integra claramente o âmbito da jurisdição administrativa, nos termos dos artigos 1.º e 4.º do ETAF.

A circunstância de a resolução do litígio poder implicar a apreciação incidental da conformidade constitucional de determinadas normas do Decreto-Lei n.º 406/74 de 29 de Agosto, ou a interpretação das mesmas não descaracteriza a relação jurídica administrativa em causa nem desloca a competência para outra ordem jurisdicional.

Consequentemente, não está em causa qualquer pedido de fiscalização abstracta da constitucionalidade, nem a impugnação directa de um acto legislativo, mas antes a apreciação de uma concreta actuação administrativa à luz dos direitos fundamentais invocados pela Requerente, pelo que, não se verifica qualquer das situações de exclusão do âmbito da jurisdição administrativa previstas no artigo 4.º do ETAF.

E, também não assiste razão ao Município de Lisboa.

Na verdade, o Município de Lisboa sustenta que o Tribunal Administrativo é materialmente incompetente para conhecer do pedido formulado pela Requerente, por entender que esta pretende obter uma decisão judicial que substitua ou condicione o exercício de competências administrativas legalmente atribuídas ao Presidente da Câmara Municipal de Lisboa e às autoridades competentes.

Argumenta que os direitos de reunião e manifestação, embora constitucionalmente protegidos, não são direitos absolutos, estando sujeitos às condições e limitações previstas na Constituição e no Decreto-Lei n.º 406/74 de 29 de Agosto, designadamente quanto à ordem pública, tranquilidade pública e demais requisitos legalmente estabelecidos.

Defende que a apreciação das condições concretas em que uma reunião ou manifestação pode decorrer, bem como a adopção das medidas necessárias à salvaguarda da segurança e da ordem públicas, constitui uma competência administrativa atribuída ao Presidente da Câmara Municipal, em articulação com as autoridades policiais. Assim, uma decisão judicial que determinasse antecipadamente a realização da concentração até determinada data, com permanência de tendas e ocupação do espaço público, e que

impedisse as autoridades de a interromper, dispersar ou remover as estruturas instaladas, representaria uma indevida substituição do tribunal à Administração, em violação do princípio da separação de poderes.

Acrescenta, ainda, que a instalação e permanência de tendas em espaço público não integra o conteúdo essencial dos direitos de reunião e manifestação, constituindo uma actividade distinta sujeita ao respetivo regime jurídico.

Sustenta que a denominada "Acampada de Lisboa" configura um acampamento ocasional, sujeito a licenciamento municipal nos termos do Decreto-Lei n.º 310/2002 de 18 de Setembro, licença que nunca foi requerida nem concedida.

Por essa razão, entende que a apreciação da legalidade da permanência das tendas e do eventual licenciamento do acampamento se insere no âmbito das competências administrativas da Câmara Municipal de Lisboa, não podendo o tribunal antecipar-se ao exercício dessas competências nem substituí-las por via de uma intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias.

Conclui, assim, que o pedido formulado excede o âmbito do controlo jurisdicional dos actos e omissões administrativas o que determina a incompetência material absoluta da jurisdição administrativa, devendo os Réus ser absolvidos da instância.

Ora, conforme supra exposto, nos termos do artigo 212.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa e dos artigos 1.º e 4.º do ETAF, compete aos tribunais administrativos a apreciação dos litígios emergentes de relações jurídicas administrativas, designadamente aqueles que tenham por objecto a tutela de direitos e interesses legalmente protegidos perante actuações ou omissões da Administração.

Ora, conforme resulta da configuração da presente intimação efetuada pela Requerente, o que está em causa nos presentes autos é a alegada afectação dos direitos fundamentais de reunião e manifestação por actuações imputadas a entidades públicas, pretendendo aquela obter tutela jurisdicional relativamente à actuação das autoridades administrativas no contexto de uma concreta concentração de protesto.

Nessa medida, o objecto do litígio incide diretamente sobre uma relação jurídica administrativa e sobre o exercício de poderes administrativos por entidades públicas, situando-se, por conseguinte, no âmbito material da jurisdição administrativa.

Por outro lado, a circunstância de o tribunal vir a apreciar a conformidade da actuação administrativa com o regime jurídico do direito de reunião e manifestação não implica qualquer substituição da Administração no exercício das suas competências próprias.

O controlo jurisdicional da legalidade da actividade administrativa constitui precisamente uma das funções constitucionalmente atribuídas aos tribunais administrativos, cabendo-lhes assegurar a tutela jurisdicional efetciva dos particulares perante a actuação dos poderes públicos.

Acresce, a questão de saber se a permanência de tendas no espaço público se encontra ou não abrangida pela protecção conferida aos direitos fundamentais invocados, ou se está sujeita a requisitos administrativos específicos, respeita já ao mérito da pretensão deduzida e não à determinação da competência jurisdicional para o respetivo conhecimento.

Sendo que, a competência material afere-se pela relação jurídica controvertida tal como é configurada pela Autora e pelo pedido formulado, não pela procedência ou improcedência dos fundamentos invocados.

E, tal como configurada, a presente intimação visa a apreciação da legalidade da actuação de entidades administrativas alegadamente lesiva de direitos fundamentais, matéria que se inscreve inequivocamente no âmbito da jurisdição administrativa.

Consequentemente, não se verifica qualquer invasão da esfera própria das competências administrativas nem qualquer violação do princípio da separação de poderes, antes se encontrando em causa o exercício da função jurisdicional de controlo da actividade administrativa constitucionalmente cometida aos tribunais administrativos.

Pelo exposto, julga-se improcedente a excepção dilatória de incompetência absoluta da jurisdição administrativa suscitada pelos Requeridos.

2. Da ilegitimidade passiva:

O Ministério da Administração Interna sustentou a sua ilegitimidade passiva considerando que presente intimação para protecção de Direitos, Liberdade e Garantias é requerida contra o Estado Português, referindo-se no requerimento inicial que este é representado pelo Ministério da Administração Interna e que considerando o regime legal o Ministério não pode representar o Estado Português.

Vejamos.

No âmbito do contencioso administrativo a legitimidade passiva é regulada no artigo 10º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos,

De acordo, com o referido normativo cada acção deve ser proposta contra a outra parte na relação material controvertida e quando for caso disso, contra as pessoas ou entidades titulares de interesses contrapostos aos do Autor (cfr. artigo 10º nº1 do CPTA).

Nos processos intentados contra entidades públicas, parte demandada é a pessoa coletiva de direito público, salvo nos processos contra o Estado ou as Regiões Autónomas que se reportem à acção ou omissão de órgãos integrados nos respetivos ministérios ou secretarias regionais, em que parte demandada é o ministério ou ministérios, ou a secretaria ou secretarias regionais, a cujos órgãos sejam imputáveis os actos praticados ou sobre cujos órgãos recaia o dever de praticar os actos jurídicos ou observar os comportamentos pretendidos (cfr. artigo 10º nº2 do CPTA).

Relativamente, aos processos que tenham por objecto actos ou omissões de entidade administrativa independente, destituída de personalidade jurídica, são intentados contra o Estado ou a outra pessoa coletiva de direito público a que essa entidade pertença (cfr. artigo 10º nº3 do CPTA).

Sendo que, considera-se regularmente proposta a acção quando na petição tenha sido indicado como parte demandada um órgão pertencente à pessoa coletiva de direito público, ao ministério ou à secretaria regional que devem ser demandados (cfr. artigo 10º nº4 do CPTA).

Pelo que, se a citação for feita no órgão indicado na petição, considera-se citada a pessoa coletiva, o ministério ou a secretaria regional a que o órgão pertence (cfr. artigo 10º nº5 do CPTA).

Havendo cumulação de pedidos, deduzidos contra diferentes pessoas coletivas ou Ministérios, devem ser demandados as pessoas coletivas ou os Ministérios contra quem sejam dirigidas as pretensões formuladas (cfr. artigo 10º nº6 do CPTA).

Acresce, quando o pedido principal deva ser deduzido contra um Ministério, este também tem legitimidade passiva em relação aos pedidos que com aquele sejam cumulados (cfr. artigo 10º nº7 do CPTA).

Resulta, assim, da própria lei processual administrativa que a eventual incorreção na identificação concreta do órgão ou da entidade representativa não determina, por si só, a ilegitimidade passiva da entidade demandada e à luz do mencionado regime jurídico a Entidade Demandada é por força da lei o Ministério da Administração Interna.

Improcedendo, assim, a excepção invocada.

3. Da ilegitimidade activa:

O Ministério da Administração Interna sustenta que a Requerente carece de legitimidade activa para deduzir a presente intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias.

Argumenta que, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, do CPTA, aplicável a este meio processual, apenas tem legitimidade quem alegue ser titular da posição jurídica subjectiva cuja tutela pretende obter.

Tratando-se de uma intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias, a legitimidade activa depende da alegação da titularidade do direito fundamental ameaçado ou lesado e da necessidade da respetiva tutela urgente.

Ora, embora a presente intimação tenha sido proposta em nome próprio pela Requerente, os pedidos formulados não visam a protecção de um direito individual seu,

mas antes a tutela de uma situação colectiva respeitante à denominada "Acampada de Lisboa".

Assim, a Requerente não pretende apenas assegurar o seu direito individual de participação numa manifestação, mas obter uma decisão judicial que regule a própria realização da concentração, a permanência de tendas, a utilização do espaço público e a actuação das autoridades relativamente a todos os participantes.

Salienta, ainda, que os pedidos formulados dizem respeito a uma pluralidade indeterminada de pessoas e à organização global da concentração, ultrapassando a sua esfera jurídica individual.

Concluí, por isso, que a Requerente procura defender interesses colectivos ou direitos de terceiros que não representa processualmente, não existindo correspondência entre a posição jurídica individual de que é titular e o objecto da tutela jurisdicional requerida.

Nessa medida, sustenta verificar-se a excepção dilatória de ilegitimidade activa, prevista no artigo 89.º, n.ºs 2 e 4, alínea e), do CPTA, devendo os Requeridos ser absolvidos da instância.

Cumpre apreciar.

Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, do CPTA, tem legitimidade para demandar quem alegue ser parte na relação material controvertida.

No âmbito específico da intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias, a legitimidade activa afere-se pela alegação da titularidade do direito fundamental cuja tutela é requerida e pela invocação de uma situação de ameaça ou lesão que justifique uma tutela jurisdicional urgente.

Ora, da leitura do requerimento inicial resulta que a Requerente sustenta que como participante na concentração objecto dos autos e invoca, em nome próprio, a tutela dos seus direitos fundamentais de manifestação e expressão, alegando que os mesmos foram ou permanecem ameaçados pela actuação das entidades demandadas.

Ou seja, esta não funda a sua pretensão na defesa de direitos alheios, mas na alegada afetação de direitos fundamentais de que se afirma titular.

A legitimidade processual não depende da procedência da pretensão deduzida nem da demonstração antecipada da extensão dos direitos invocados, bastando que o Autor alegue ser titular da posição jurídica material controvertida.

E essa alegação mostra-se claramente efetuada nos presentes autos.

Isto porque, para efeitos de legitimidade a Requerente sustenta pretender participar na manifestação e sustenta que determinadas actuações administrativas impedem ou restringem o exercício dos seus próprios direitos fundamentais.

Sendo que, a protecção constitucional da liberdade de expressão e do direito de manifestação assenta na autonomia pessoal de cada cidadão e garante a todos o direito de exteriorizar opiniões, convicções, críticas ou reivindicações através dos mais diversos meios pacíficos de comunicação pública.

Acresce, as questões atinentes à conformação concreta do direito invocado, ao âmbito da proteção constitucional dos comportamentos alegados ou à admissibilidade dos pedidos formulados respeitam ao mérito da causa e não ao pressuposto processual da legitimidade activa.

Assim, tal como foi configurada a relação material controvertida pela Requerente, não pode deixar de reconhecer-se que esta alega ser titular dos direitos cuja tutela jurisdicional pretende obter, mostrando-se preenchido o pressuposto previsto no artigo 9.º, n.º 1, do CPTA.

Pelo exposto, julga-se improcedente a excepção dilatória de ilegitimidade activa suscitada pelo Ministério da Administração Interna.

4. Da falta de interesse em agir:

O Município sustenta, em síntese, que a Requerente não alegou qualquer facto concreto que demonstre a existência de um acto, decisão ou deliberação das entidades

requeridas que a impeça, ou possa vir a impedi-la, de exercer os seus direitos de reunião e manifestação.

Argumenta que os direitos de reunião e manifestação, consagrados no artigo 45.º da Constituição e regulados pelo Decreto-Lei n.º 406/74 de 29 de Agosto, são direitos fundamentais de exercício livre, que não dependem de autorização administrativa prévia nem de reconhecimento judicial.

Acrescenta, ainda, que a Requerente não se encontra sujeita a qualquer pena, sanção acessória ou medida administrativa que limite os seus direitos de deslocação, reunião ou manifestação, inexistindo qualquer restrição, directa ou indirecta, ao exercício desses direitos.

Nestas circunstâncias, considera que não se compreende a necessidade, urgência ou utilidade da pretensão formulada, consistente no reconhecimento judicial do direito a participar na concentração que decorre na Praça D. Pedro IV desde 17 de Outubro de 2026.

Entende, por isso, que o pedido tem natureza meramente declarativa e não corresponde a uma situação efectiva de lesão ou ameaça de lesão de direitos fundamentais.

Vejamos.

O interesse em agir é caracterizado por Manuel Andrade[1] como consistindo em o direito do demandante estar carecido de tutela judicial, interesse em utilizar a arma judiciária – em recorrer ao processo, ou, em delimitação negativa, não se trata de uma necessidade estrita, nem tão-pouco de um qualquer interesse por vago e remoto que seja; trata-se de algo de intermédio: de um estado de coisas reputado bastante grave para o demandante, por isso tornando legítima a sua pretensão a conseguir por via judiciária o bem que a ordem jurídica lhe reconhece, prosseguindo após com a análise do pressuposto nos diversos tipos de acções.

Alguns Autores defendem uma nomenclatura diversa - «necessidade de tutela judiciária» -, refere: relativamente ao autor, tem-se entendido que a necessidade de recorrer às vias judiciais, como substractum do interesse processual, não tem de ser uma

[1] In noções elementares de processo civil", Coimbra Editora, 1979, p. 79 e ss.

necessidade absoluta, a única ou a última via aberta para a realização da pretensão formulada. Mas também não bastará para o efeito a necessidade de satisfazer um mero capricho (de vindicta sobre o réu) ou o puro interesse subjectivo (moral, científico ou académico) de obter um pronunciamento judicial. O interesse processual constitui um requisito a meio termo entre os dois tipos de situações. Exige-se, por força dele, uma necessidade justificada, razoável, fundada, de lançar mão do processo ou de fazer prosseguir a acção – mas não mais do que isso.

Na jurisprudência é aceite que o interesse em agir é verdadeiro pressuposto processual inominado determinante da absolvição da instância.

Salienta-se, que o direito de acesso ao direito e aos tribunais, consagrado no artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa, impõe uma interpretação restritiva das situações em que se conclui pela falta de interesse em agir.

Com efeito, o reconhecimento desta excepção dilatória deve revestir natureza excepcional, na medida em que, a todos é assegurado o direito de submeter aos tribunais as pretensões que entendam fundadas e de obter sobre elas uma apreciação jurisdicional efetiva. Assim, apenas perante uma manifesta inutilidade da tutela judicial requerida ou uma evidente ausência de necessidade de intervenção jurisdicional se justificará concluir pela inexistência de interesse processual.

Sintetizando, o interesse em agir consiste assim na verificação da necessidade ou utilidade da acção tal como configurada pelo Autor, sendo definido como a necessidade de usar do processo, de instaurar ou fazer prosseguir a acção.

Dito de outro modo, o interesse em agir consiste na necessidade e utilidade da demanda considerado o sistema jurídico aplicável às pretensões invocadas.

Este pressuposto apenas tem sentido na parte activa da lide (considerando-se como tal também o réu reconvinte), uma vez que na parte passiva se confunde com a legitimidade enquanto interesse em contradizer.

O interesse em agir afere-se pela necessidade objectiva de tutela jurisdicional decorrente da utilidade prática que a decisão judicial seja susceptível de proporcionar ao autor relativamente à situação jurídica por si afirmada.

Trata-se de um pressuposto processual que não exige a demonstração antecipada da procedência da pretensão, bastando que, segundo a versão dos factos apresentada pelo demandante, a intervenção do tribunal se revele necessária e adequada à obtenção da tutela jurisdicional pretendida.

Ora, na presente intimação, a Requerente invoca a existência de uma situação que considera lesiva ou, pelo menos, seriamente ameaçadora do exercício dos direitos fundamentais de reunião e manifestação constitucionalmente garantidos, pretendendo obter uma tutela jurisdicional urgente destinada a assegurar o respetivo exercício.

Independentemente do mérito dessa alegação e da demonstração dos pressupostos materiais da intimação prevista no artigo 109.º do CPTA, é manifesto que a decisão a proferir é susceptível de produzir um efeito útil na esfera jurídica da Requerente, definindo a existência e extensão da tutela jurídica reclamada perante a situação concreta que descreve.

Deste modo, a questão suscitada pela Entidade Requerida não se reconduz verdadeiramente à falta de interesse em agir, mas antes à apreciação dos pressupostos substantivos do presente meio processual e, em particular, à verificação da existência de uma ameaça ou lesão suficientemente concretizada dos direitos invocados e da necessidade de tutela urgente.

Trata-se, pois, de matéria que releva para o conhecimento do mérito da pretensão ou para a apreciação dos requisitos específicos da intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias, e não para o reconhecimento da falta de interesse processual.

Assim, considerando que a Requerente pretende obter uma tutela jurisdicional que reputa necessária para a salvaguarda de direitos fundamentais cuja afectação alega, não se verifica a excepção de falta de interesse em agir invocada pela Requerida, a qual se indefere.

5. Da restante matéria de excepção:

Atendendo a que o conhecimento da restante matéria de excepção pressupõe a prévia fixação da matéria de facto relevante, relega-se a sua apreciação para momento ulterior, após a definição do quadro factual pertinente.

E. <u>Da Fundamentação</u>:

E.1. De Facto:

1. Dos Factos Provados:

Considerando a forma como foi configurada a relação material controvertida considera-se provados os seguintes factos:

a. No dia 17 de Outubro de 2026, foi efectuada uma manifestação denominada "ACAMPADA – NÃO CONSEGUES PAGAR A RENDA? ENTÃO MONTA A TUA TENDA"(acordo).
b. A manifestação mencionada no facto provado anterior foi objecto de comunicação prévia ao Município de Lisboa (acordo).
c. No seguimento da manifestação referida nos factos provados anteriores foram elaboradas vários autos de notícia (cfr. prova documental documento nº2 junto aos autos em suporte informático com a contestação do Ministério da Administração Interna)
d. Foi elaborado o seguinte auto de notícia: (cfr. prova documental documento nº2 junto aos autos em suporte informático com a contestação do Ministério da Administração Interna)

   POLÍCIA MUNICIPAL DE LISBOA

   Informação

   Ref.ª: PI-4434-2026

Aos 20 de outubro de 2026, eu, Rui Costa Fonte, com o posto de Intendente na Polícia de Segurança Pública (PSP) e em comissão de serviço na Polícia Municipal de Lisboa, no exercício das funções de Chefe da Área Operacional, informo o seguinte:

No passado dia 17 de outubro e na sequência de uma manifestação, comunicada nos termos do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, vários manifestantes procederam à montagem de tendas na Praça D. Pedro IV, em Lisboa.

Apesar de a manifestação, legalmente e nos termos comunicados pelos promotores, ter terminado pelas 00h30 de 18 de outubro, no local mantiveram-se as tendas montadas, com pessoas a pernoitarem no local.

Logo nessa noite, muitos dos ocupantes foram informados de que não poderiam manter as tendas no local, quer porque a manifestação estava concluída, nos termos em que tinha sido comunicada, quer porque a montagem das tendas se constituía ilegal, em violação do previsto no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro.

Não obstante o exposto, as tendas mantiveram-se no local, tendo mesmo aumentado o seu número, facto que levou a que, na noite seguinte, os ocupantes tivessem sido novamente informados da situação de ilegalidade em que se encontravam e da necessidade de procederem à sua desmontagem.

Mantendo-se a situação de ilegalidade, não só quanto à montagem das tendas, mas também quanto à manifestação, em violação do previsto no Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, a Polícia de Segurança Pública tomou a decisão de colocar termo a essa manifestação ilegal.

Assim, pelas 05h45 de hoje, acompanhámos a PSP, que, no local, informou os manifestantes de que, face à ilegalidade da manifestação, deveriam proceder à dispersão, podendo e devendo recolher os seus pertences, incluindo as tendas.

Face ao não acatamento da ordem da PSP, a ordem de dispersão foi repetida por mais duas vezes, dando sempre tempo para que os manifestantes recolhessem os seus pertences, incluindo as tendas.

No entanto, estes não só não mostraram intenção de se retirar nem de remover as tendas, como formaram um cordão de segurança em volta das tendas, de modo a impedir o acesso da Polícia.

Face ao exposto, pelas 06h00, a PSP interveio, afastando e fazendo dispersar os manifestantes do local.

Tendo as tendas ficado para trás, esta Polícia Municipal procedeu à sua apreensão, por constituírem violação ao artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro, e em consonância com o previsto no artigo 48.º-A do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.

Foram, assim, apreendidas o total de 229 (duzentas e vinte e nove) tendas, desconhecendo-se, pelos motivos atrás expostos, os respetivos proprietários ou utilizadores.

Encontrando-se alguns objetos no interior das tendas, nomeadamente bens alimentares perecíveis e objetos pessoais, como telemóveis, documentos e outros, os bens alimentares perecíveis foram recolhidos pelo serviço de higiene urbana e tratados como lixo, à semelhança de alguns aparentes agasalhos que ficaram no solo, no exterior das tendas.

Os outros bens, identificados com valor e que foram detetados no interior das tendas, como telemóveis, documentos, chaves e uma guitarra, foram entregues à PSP, conforme cópia de Guia de Entrega que se anexa.

Importa esclarecer que a presença de mais de duas centenas de tendas naquele local condicionava significativamente a utilização normal do espaço público, impedindo a sua utilização pelos restantes cidadãos e comprometendo significativamente a livre circulação e permanência na Praça D. Pedro IV, uma das mais centrais praças da cidade de Lisboa.

Além da ocupação, foram constatados danos no património público, designadamente na estátua central da praça, cuja superfície apresentava várias inscrições e grafitis, situação que contribuiu para a degradação do espaço de elevada relevância histórica e patrimonial da cidade de Lisboa.

Relativamente à apreensão das tendas, foi elaborado Auto de Notícia por Contraordenação com a referência PI-4434-2026 e Auto de Apreensão com a referência n.º 106327, mantendo-se as tendas apreendidas à guarda desta Polícia Municipal e à disposição do consequente processo contraordenacional."

e. Foi elaborada uma informação com o seguinte teor: (cfr. prova documental documento nº3 junto com a contestação do Ministério da Administração Interna)
Informação elaborada pela PSP

"Informação elaborada pela PSP, com relato das diligências efetuadas junto dos promotores da manifestação/concentração entre os dias 17 de outubro e 20 de outubro p.p., cujo teor consta igualmente no Auto de Notícia e Detenção da PSP, NUIPC n.º 922/26.9PALSBA.

A intervenção policial ocorreu no seguimento de uma ocupação ilícita do espaço público, efetuada em violação do disposto no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro, verificando-se, de igual modo, constrangimentos à circulação de pessoas na Praça D. Pedro IV e ao usufruto desse espaço público pelos demais cidadãos.

Esta ocupação do espaço teve início no dia 17 de outubro, no âmbito de uma manifestação denominada "ACAMPADA – NÃO CONSEGUES PAGAR A RENDA? ENTÃO MONTA A TUA TENDA", promovida por Alessandra Mello, Adriana Lima e Cláudia Martins, devidamente identificadas como testemunhas, que tinha como mote a crise da habitação em Portugal e na qual se apelava, de forma clara e inequívoca, para que os manifestantes trouxessem tendas para o

local da manifestação, a Praça D. Pedro IV, em Lisboa, vulgarmente conhecida como Rossio.

Embora a manifestação tenha sido inicialmente comunicada sem hora de termo, foi efetuado aditamento à comunicação junto da autoridade administrativa, a Câmara Municipal de Lisboa, no qual se indicava que a mesma terminaria pelas 00h30 do dia 18 de outubro.

Atendendo à responsabilidade que a lei me comete, promovi o contacto com os promotores, tendo reunido, na sede da 1.ª Divisão, no dia 16 de outubro, pelas 18h20, com a Sra. Alessandra Mello, a quem expliquei que não era legal a realização de acampamentos e que o exercício do direito de reunião e manifestação não desobrigava os promotores nem os manifestantes de cumprir as demais leis e regulamentos, pelo que apelei a que não fosse violada a lei através da realização de acampamentos não licenciados ou de qualquer outra forma.

No dia 17 de outubro ocorreu a manifestação, tendo sido verificada a ocupação do espaço público com tendas, o que dava claros sinais de que a mesma se iria prolongar pela noite fora, em violação quer do disposto no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 310/2002, quer do disposto no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, designadamente pelo prolongamento para além das 00h30.

No dia 18 de outubro, pelas 00h00, efetuei contacto pessoal com a Sra. Alessandra Mello, tendo-a novamente informado de que a ocupação do espaço público com tendas constituía um ilícito contraordenacional, nos termos do Decreto-Lei n.º 310/2002, pelo que não deveria sequer ter ocorrido durante a manifestação, continuando a ser ilícita após o final desta.

Adverti, também, que, tal como constava da comunicação à autoridade administrativa, a manifestação não poderia prolongar-se para além das 00h30,

nos termos da legislação que regula o exercício do direito de reunião e manifestação.

Assim, na qualidade de promotora da ação que reuniu centenas de pessoas e que deu origem à ocupação da Praça D. Pedro IV com dezenas de tendas, foi-lhe pedida colaboração no sentido de solicitar aos manifestantes que retirassem as tendas quando a manifestação terminasse, atendendo ao carácter ilícito da ocupação do espaço público.

A Sra. Alessandra Mello informou que entendia não ter o dever de efetuar esse pedido, mas que iria solicitar aconselhamento aos seus advogados, tendo-se retirado.

Passados alguns minutos, voltámos a reunir-nos, com a presença da Sra. Carmo Afonso e do Sr. Sá Fernandes, que se apresentaram como advogados dos promotores, que reiteraram que a manifestação promovida pela Sra. Alessandra Mello terminava às 00h30 e que entendiam que a organização não tinha o dever de efetuar o apelo, não obstante os pedidos que lhes dirigi para que o fizessem, colaborando, desse modo, com a Polícia na manutenção da ordem e da legalidade.

Após as 00h30, mantiveram-se várias pessoas reunidas na Praça D. Pedro IV, tendo-se verificado que os manifestantes, na sua larga maioria, se encontravam com o rosto coberto, em violação do disposto nos artigos 2.º e 3.º da Lei n.º 58/2026, e formavam um cordão humano, munidos de cartazes reforçados com contraplacado, o que demonstrava a intenção de oferecer resistência a uma eventual atuação policial.

No dia 18 de outubro ocorreu nova manifestação no mesmo local, relacionada com a crise da habitação, com a afluência de centenas de pessoas e um evidente aumento do número de tendas, que passaram a ocupar grande parte da Praça D. Pedro IV, condicionando visivelmente a circulação de peões.

Constataram-se, ainda, atos de vandalismo na estátua de D. Pedro IV, com a pintura de frases ofensivas e de símbolos anarquistas, bem como a colocação de adereços nas figuras alegóricas que se encontram na base do pedestal.

Verificou-se a permanência das tendas até às 00h00 do dia 19 de outubro, momento em que o Sr. Superintendente Jorge Resende da Silva estabeleceu diálogo com a Sra. Alessandra Mello, no qual foram novamente transmitidos os avisos quanto à desconformidade legal da manifestação, dado que, além de existirem sinais de que se iria prolongar para além das 00h30 e de não ter sido comunicada à autoridade administrativa, se mantinha a ocupação ilícita do espaço público, o que não podia ser admitido.

Foi transmitido o aviso de que a manifestação, naqueles moldes, não poderia continuar, tendo sido efetuado um apelo direto para que os manifestantes desmobilizassem e retirassem todo o material que se encontrava a ocupar o espaço público.

Verificou-se, porém, que este apelo não foi acolhido, tendo os manifestantes permanecido a ocupar a Praça D. Pedro IV, nos moldes já referidos, verificando-se, aliás, um aumento significativo do número de tendas.

Ao longo do dia 19 de outubro, através da visualização de diversas reportagens dos órgãos de comunicação social, fui verificando que várias pessoas presentes na manifestação afirmavam ter sido decidido, reiteradas vezes, em assembleia popular, permanecer no local.

Face ao exposto, pelas 00h00 do dia 20 de outubro, desloquei-me à Praça D. Pedro IV, onde contactei a Sra. Adriana Lima, informando-a de que pretendia transmitir uma mensagem aos representantes da manifestação.

A Sra. Adriana Lima chamou a Sra. Alessandra Mello, com quem encetei diálogo, tendo novamente alertado para a desconformidade legal da manifestação, pelo facto de a mesma estar a decorrer sem a devida comunicação prévia à autoridade administrativa, de se verificarem claros sinais

de que se iria prolongar para além das 00h30 e de se encontrar instalado um acampamento não licenciado, o que é proibido por lei.

Apelei, novamente, a que a Sra. Alessandra Mello comunicasse aos seus companheiros que deviam retirar-se voluntariamente do espaço público.

Informei, ainda, que, caso não se retirassem do espaço público, tal como avisado nos contactos efetuados nos dias 17, 18 e 19 de outubro, a Polícia iria desocupar coercivamente a Praça D. Pedro IV.

Mais uma vez, a Sra. Alessandra Mello referiu que todas as pessoas que se encontravam no local o faziam de forma livre e voluntária e que iria transmitir as minhas informações.

No mesmo dia, 20 de outubro, pelas 05h40, dirigi-me ao centro da Praça D. Pedro IV, onde se situava o acampamento, e contactei diversas pessoas que ali se encontravam em convívio, tendo-lhes pedido que acordassem todas as pessoas que eventualmente estivessem a descansar no interior das tendas e avisado, desde logo, que teriam de desocupar a praça e que iria proceder à emissão formal da ordem de dispersão.

A reação ao meu pedido foi imediata, tendo algumas das pessoas começado a acordar os seus companheiros, inclusivamente com recurso a megafone.

Todavia, em vez de começarem a arrumar os seus pertences e a abandonar o local, como seria expectável, começaram a adotar posições defensivas, agrupando-se em linha, de braços dados, e entoando diversos cânticos de incentivo à resistência, a par de diversos insultos dirigidos aos polícias que se encontravam no local, comportamento demonstrativo da consciência da iminência de uma intervenção policial e da intenção de lhe resistir.

Face ao comportamento reiterado dos manifestantes em permanecer na Praça D. Pedro IV e em realizar uma manifestação desconforme com a lei, porquanto realizada sem a comunicação prévia à autoridade administrativa e prolongando-se para além das 00h30 durante três dias seguidos, de forma

planeada e coordenada, bem como à ocupação ilícita do espaço público, em violação do Decreto-Lei n.º 310/2002, afetando o direito dos demais cidadãos, que não partilham a mesma identidade social, ao usufruto da Praça, na qualidade de Autoridade de Polícia, decidi aplicar a medida de polícia prevista no artigo 28.º, n.º 1, alíneas b) e c), da Lei de Segurança Interna, aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, emitindo ordem de dispersão de reunião pública.

Primeira ordem de dispersão (05h45)

Pelas 05h45, com recurso a um megafone, proferi o seguinte aviso:

"Atenção, senhores manifestantes.

A Polícia de Segurança Pública informa que a reunião que se mantém na Praça D. Pedro IV, em Lisboa, não foi objeto da comunicação prévia legalmente exigida, encontrando-se a decorrer para além das 00h30, em desconformidade com o disposto no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto.

Verifica-se, igualmente, a ocupação do espaço público mediante a instalação de tendas e outras estruturas destinadas a acampamento, sem que tenha sido apresentado qualquer pedido de autorização à Câmara Municipal de Lisboa e sem que exista título que legitime essa ocupação.

Face ao exposto, é determinada a cessação da reunião, sendo expressamente ordenado a todos os participantes que procedam à dispersão e abandonem o local, de forma pacífica e ordeira.

Os responsáveis pela instalação do acampamento são igualmente instados a proceder à desmontagem voluntária das estruturas e à retirada dos respetivos bens e equipamentos.

Ficam expressamente advertidos de que o incumprimento da ordem legítima de dispersão constitui crime de desobediência, previsto e punido pelo artigo 304.º do Código Penal.

Foi concedido o prazo de cinco minutos para iniciarem o cumprimento voluntário da ordem, devendo a retirada de pessoas e bens decorrer de forma ordeira e em condições de segurança."

A mensagem não surtiu qualquer efeito, tendo os manifestantes demonstrado, através do seu comportamento, que compreenderam o alcance da comunicação, visto terem reforçado as suas posições defensivas em redor das tendas, cerrando as fileiras que formavam entre si, de braços dados e com segundas linhas de proteção.

Segunda ordem de dispersão (05h50)

Pelas 05h50, com recurso ao aparelho sonoro de uma viatura policial, de forma a aumentar a projeção do som, proferi a seguinte mensagem:

"Atenção, senhores manifestantes.

A Polícia de Segurança Pública reitera a ordem de dispersão anteriormente comunicada.

Não obstante a advertência efetuada, verifica-se que a reunião permanece na Praça D. Pedro IV, para além do horário legalmente permitido, mantendo-se igualmente a ocupação do espaço público por estruturas instaladas sem a necessária autorização municipal.

Foi novamente ordenado a todos os participantes que cessem a reunião e abandonem o local, de forma pacífica e ordeira.

Reitera-se, expressamente, que o incumprimento desta ordem legítima de dispersão constitui crime de desobediência, previsto e punido pelo artigo 304.º do Código Penal.

Foi concedido um prazo adicional de três minutos para iniciarem o cumprimento voluntário da ordem."

Mais uma vez, a ordem não foi cumprida, tendo o comportamento e as reações verbais dos manifestantes demonstrado que se encontravam cientes da ordem de dispersão e que optavam por não a cumprir.

Terceira ordem de dispersão (05h55)

Pelas 05h55, novamente com recurso ao aparelho sonoro da viatura policial, efetuei nova advertência, nos seguintes termos:

"Atenção, senhores manifestantes.

Esta é a última advertência da Polícia de Segurança Pública.

Apesar das ordens anteriormente transmitidas, mantém-se a reunião na Praça D. Pedro IV, em violação do limite horário estabelecido no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto.

É, pela última vez, ordenado a todos os participantes que cessem imediatamente a reunião e abandonem o local, de forma pacífica e ordeira.

Ficam expressamente advertidos de que a persistência no incumprimento desta ordem legítima de dispersão constitui crime de desobediência, previsto e punido pelo artigo 304.º do Código Penal.

Caso a ordem não seja voluntariamente acatada, a Polícia de Segurança Pública poderá proceder à sua execução coerciva, mediante o recurso aos meios legalmente admissíveis, observando os princípios da legalidade, necessidade, adequação e proporcionalidade."

Como, mais uma vez, os manifestantes não acataram a ordem, apesar de demonstrarem, pelo seu comportamento, que dela estavam cientes, nomeadamente através de apelos mútuos à resistência e da manutenção das posições defensivas, ordenei, pelas 06h00, a intervenção policial.

O objetivo da intervenção policial foi retirar as pessoas da Praça D. Pedro IV, devolvendo a praça ao uso público e criando condições de segurança para que a Polícia Municipal de Lisboa efetuasse a retirada das tendas e para que os serviços municipais de higiene urbana procedessem à lavagem da via pública.

A intervenção policial consistiu na atuação de polícias, dotados de equipamento de proteção individual, que foram afastando os manifestantes da Praça.

A intervenção foi eficaz, tendo a maioria dos manifestantes abandonado o local, não obstante a resistência passiva oferecida por diversos cidadãos, facilmente vencida pelos polícias com recurso a técnicas de mãos livres.

Todavia, um grupo de cinquenta e cinco (55) manifestantes resistiu ativamente à atuação policial, conduta que consubstanciou a desobediência à minha ordem de dispersão."

f. Foi elaborado um auto de notícia com o seguinte teor: (cfr. prova documental documento nº1 junto com a contestação do Ministério da Administração Interna)

AUTO DE NOTÍCIA PI-4482-2026

1. INFRATOR

Nome: RENATA COUTINHO DE ALMEIDA CAMBRA

Número de Identificação Fiscal: [redacted]

Morada:

[redacted]

Portugal

Bilhete de Identidade: [redacted]

2. INFRAÇÃO OCORRIDA EM 22.10.2026 ÀS 10H00M

Aos 22 dias do mês de outubro de 2026, pelas 10h00m, na Praça Dom Pedro IV, junto à estátua, freguesia de Santa Maria Maior, localidade de Lisboa, concelho de Lisboa, distrito de Lisboa, o Agente Principal Luís Manuel do Rosário Gonçalves, da Polícia Municipal, constatou que a infratora acima identificada praticou a seguinte infração:

2.1. Infração

Pela data, hora e local acima mencionados encontrava-se instalada no espaço público uma tenda de campismo, fora dos locais adequados à prática do campismo e caravanismo, sem qualquer licença da Câmara Municipal de Lisboa.

Ao ser a identificada abordada por esta polícia, a mesma afirmou que apenas efetuou a montagem da tenda para fins da manifestação que ali estava a decorrer, não servindo esta para a prática de campismo, tendo sido elucidada de que, para aquele local e data, não existia qualquer comunicação de manifestação, nos termos do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto.

Por não existir igualmente licença para a prática de campismo e para a ocupação da via pública, foi informada de que deveria proceder à retirada da referida tenda.

Face ao esclarecimento prestado, a infratora acima identificada procedeu à desmontagem da tenda, motivo pelo qual a mesma não lhe foi apreendida.

Face ao exposto, procedeu-se ao levantamento do presente auto de notícia por contraordenação.

Enquadramento Legal

Normativo Violado:

Artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 156/2004, de 30 de junho, Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro, Decreto-Lei n.º 114/2008, de 1 de julho, e Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril.

Normativo Sancionatório:

Artigo 47.º, n.º 1, alínea g), do Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 156/2004, de 30 de junho, Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro, Decreto-Lei n.º 114/2008, de 1 de julho, e Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril.

Regime Sancionatório

Coima mínima: 150 €

Coima máxima: 200 €

Praça do Município, n.º 31, R/C Direito, 1100-365 Lisboa

Telefones: 218 174 270 | 218 174 271 | 218 174 264

E-mail: sg.drdeor@cm-lisboa.pt | dco.estacionamento@cm-lisboa.pt

3. TESTEMUNHAS DO AUTO

Testemunha 1

Luís Manuel do Rosário Gonçalves

Polícia Municipal

Testemunha 2

Intendente Rui Fonte

Bilhete de Identidade Militar: n.º 100237

Lisboa, 22 de outubro de 2026

O Agente Fiscalizador,

Luís Manuel do Rosário Gonçalves

Polícia Municipal

g. A 23 de Outubro de 2026, foi comunicada ao Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, a realização de uma manifestação para o período de 23 de Outubro a 25 de Novembro de 2026, na Praça D. Pedro IV, cujo tema é "em defesa do direito à habitação" enviada por correio electrónico às 17h00 desse dia (cfr. prova documental documento junto aos autos em suporte informático com a resposta às excepções e acordo).

h. A Comunicação mencionada no facto provado anterior tem o seguinte teor (cfr. prova documental documento junto aos autos em suporte informático com a resposta às excepções e acordo).

Comunicação de Concentração e Manifestação pelo Direito à Habitação

Praça D. Pedro IV (Rossio), Lisboa 23 de outubro a 25 de novembro de 2026

Remetente: Renata Cambra <[redacted]*>*

Data: 23 de outubro de 2026, 17h00

Destinatário: manifestacoes@cm-lisboa.pt

Assunto: Comunicação de concentração e manifestação pelo direito à habitação – Praça D. Pedro IV (Rossio), de 23 de outubro a 25 de novembro de 2026

Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Lisboa,

Os cidadãos abaixo identificados, no exercício dos direitos fundamentais de reunião e manifestação consagrados no artigo 45.º da Constituição da República Portuguesa, vêm, por este meio, comunicar a realização de uma concentração e manifestação pública, pacífica e de caráter reivindicativo, em defesa do direito à habitação, nos seguintes termos:

1. Local

Praça D. Pedro IV (Rossio), Lisboa.

2. Data e horário

Retoma da concentração a 23 de outubro de 2026, pelas 19h00, prevendo-se a sua renovação diária até 25 de novembro de 2026, sem prejuízo da possibilidade de cessação antecipada, em função da evolução da situação e das respostas das entidades públicas às reivindicações apresentadas.

3. Objeto e finalidade

A presente iniciativa insere-se na mobilização cívica pelo direito à habitação iniciada no Rossio no passado dia 17 de outubro de 2026, à qual aderiram cidadãos de diferentes proveniências e sensibilidades.

O protesto tem por finalidade denunciar a crescente dificuldade de acesso à habitação, a especulação imobiliária, o aumento dos preços das rendas e da habitação e a insuficiência das políticas públicas destinadas a garantir o direito constitucional a uma habitação adequada e acessível.

Mantêm-se as reivindicações que têm sido publicamente apresentadas e amplamente divulgadas pelos participantes na mobilização, dirigidas às autoridades competentes, designadamente ao Governo e à Câmara Municipal de Lisboa.

A continuidade do protesto encontra-se particularmente relacionada com as respostas políticas e institucionais que venham a ser apresentadas em matéria de habitação, incluindo as medidas resultantes da discussão e votação do Orçamento do Estado para 2027.

4. Caracterização da iniciativa

Trata-se de uma mobilização cívica, pacífica, aberta e plural, com participação livre de cidadãos, independentemente da sua filiação política, sindical ou associativa.

A concentração assume a forma de uma acampada reivindicativa, enquanto expressão pública e simbólica do protesto pelo direito à habitação, incluindo a presença continuada de participantes e a utilização de tendas como elementos integrantes desta forma de manifestação, modo de protesto repetidamente utilizado ao longo das últimas duas décadas em Lisboa e noutras cidades do país por diversos movimentos cívicos, setores profissionais e organizações políticas.

5. Condições de realização

Os cidadãos subscritores e os demais participantes procurarão assegurar que o exercício dos direitos de reunião e manifestação decorra de forma pacífica, respeitando os direitos e liberdades de terceiros, as condições de segurança e a circulação de pessoas, bem como a limpeza e preservação do espaço público.

No período compreendido entre as 00h00 e as 06h30 observar-se-ão condições de silêncio e descanso, sem atividades sonoras organizadas, designadamente através da utilização de sistemas de amplificação sonora, salvaguardando-se o cumprimento das disposições legais aplicáveis.

6. Natureza da comunicação

A presente comunicação é efetuada no quadro do exercício dos direitos constitucionalmente protegidos de reunião e manifestação, não constituindo um pedido de autorização para o seu exercício.

Os cidadãos subscritores solicitam que a Câmara Municipal de Lisboa proceda ao respetivo registo e à comunicação às autoridades competentes, tendo em vista a salvaguarda do exercício pacífico destes direitos.

Com os melhores cumprimentos,

Os cidadãos subscritores

Renata Coutinho de Almeida Cambra

Profissão: Professora

Morada: [redacted]

Cartão de Cidadão: [redacted]

Telemóvel: [redacted]

Bruno Miguel Sousa Cancelinha

Profissão: Engenheiro Informático

Morada: [redacted]

3. Bárbara Coelho Amaral

Profissão: Professora

Morada: [redacted]

Lisboa, 23 de outubro de 2026.

i. Na sequência do mencionado no facto provado anterior nada foi comunicado à Requerente (acordo).

j. Na madrugada de 25 de Outubro de 2026, ocorreu uma intervenção policial da PSP na Praça D. Pedro IV (Rossio), Lisboa que culminou na dispersão da manifestação (acordo).

k. A actuação da PSP teve como origem a existência de tendas de ter sido ultrapassado a janela horária definida pelo legislador para a realização do protesto, entendendo que após as 00h30 não deve ser aceite a ocupação do espaço público de estruturas, mesmo que ligeiras, que condicionem a circulação do espaço público (confissão).

l. A votação final global da proposta de Orçamento de Estado para 2027 encontra-se agendada para 24 de Novembro de 2026 (facto notório).

m. Em Maio de 2011 foi instalada no Rossio, em Lisboa, uma acampada inspirada no movimento dos "Indignados", que se manteve durante vários dias e incluiu pernoita continuada dos participantes no espaço público (facto notório).

n. Em 24 /25 de Setembro de 2018, cerca de uma centena de estudantes passou a noite em tendas na Praça Gomes Teixeira (Praça dos Leões), em protesto contra a falta de alojamento estudantil (facto notório).

o. Entre 19 e 26 de Setembro de 2018 existiu um protesto dos taxistas os quais permaneceram concentrados nos Restauradores e na Avenida da Liberdade durante vários dias (facto notório).

p. Na madrugada de 6 de Outubro de 2020, a direcção nacional da JSD acampou, a partir da meia- noite, à porta do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (facto notório).

q. Entre 27 de Novembro e 3 de Dezembro de 2020, empresários da restauração e da noite estiveram acampados em frente à Assembleia da República, com tendas e aquecedores, em greve de fome (facto notório).

r. A partir de 30 de Novembro de 2020, empresários do mesmo sector mantiveram junto à Câmara Municipal do Porto uma vigília dormindo em tendas (facto notório).

s. Em 24 de Abril de 2023, professores e trabalhadores das escolas instalaram cerca de 30 tendas na Praça D. Pedro IV (Rossio), mantendo posteriormente o acampamento no Largo de Camões até 1 de Maio de 2023 (facto notório).

t. A partir de 7 de Janeiro de 2024 desenvolveu-se junto à Assembleia da República uma acção reivindicativa permanente promovida por elementos da PSP, com presença continuada no local durante várias semanas, tendo cerca de 80 agentes pernoitado junto às escadarias do Parlamento na noite de 27 para 28

de Janeiro de 2024, utilizando tendas, sacos-cama e outras estruturas de apoio (facto notório).

u. Entre 7 de Setembro e 15 de Outubro de 2024, bombeiros sapadores mantiveram durante mais de cinco semanas uma vigília, com tenda montada, na Avenida dos Aliados, em frente à Câmara Municipal do Porto (facto notório).

v. As Entidades Requeridas têm a interpretação que existe um limite horário (00h30), enquanto termo final comum às manifestações e demais ajuntamentos realizados na via pública ou em recinto aberto, por referência ao artigo 11.° do DL n. 406/74, de 29/08 (confissão).

w. As Entidades Requeridas consideram que o direito à manifestação em defesa da habitação não engloba a manutenção no espaço público de tendas sem o licenciamento prévio previsto no artigo 18°, do Decreto-lei 310/2002, de 18 de Dezembro (confissão).

x. Nos termos da Cláusula Primeira, n.º 9, do Protocolo celebrado entre o Município de Lisboa e a Associação de Dinamização da Baixa Pombalina em 22 de janeiro de 2026, encontra-se prevista a realização, na Praça D. Pedro IV (Rossio), do evento "Rossio Christmas Market", entre 13 de Novembro e 21 de Dezembro de 2026, incluindo os respetivos períodos de montagem que decorrem entre o dia 3 e 13 de Novembro e desmontagem que decorre entre o dia 22 a 26 de Dezembro (cfr. prova documental documento junto aos autos em suporte informático com a resposta do Município de Lisboa).

y. Por sua vez, nos termos do n.º 10 da mesma cláusula, encontra-se igualmente prevista a circulação do Comboio de Natal na Baixa Pombalina, entre 13 de Novembro e 21 de Dezembro de 2026, com paragem no Rossio, em frente à Zara e à saída do Metro, integrando um circuito pela Baixa Pombalina (cfr. prova documental documento junto aos autos em suporte informático com a resposta do Município de Lisboa).

2. **Dos Factos Não Provados:**
   a. A manifestação referida nos factos provados a) e b) de acordo com a comunicação prévia efectuada pelos seus promoteres terminaria às 00h30 do dia 18 de Outubro de 2026.
   b. Para limpeza dos grafitis efectuados na estátua de D.Pedro IV o Município de Lisboa já suportou, até ao dia 20 de Outubro de 2026, o montante de € 101.866,70.

3. **Da Motivação:**

Para convicção do Tribunal, na delimitação da matéria de facto supra provada, foi decisivo o conjunto da prova produzida, analisada individualmente e no seu conjunto.

Designadamente nos documentos juntos aos autos, referidos nos "factos provados", bem como à posição das partes sobre a matéria alegada.

Os factos provados nº l) a u) encontram-se provados por se tratarem de factos notórios nos termos do artigo 412º nº1 e artigo 5º nº2 do Código de Processo Civil ex vi artigo 1º do CPTA.

O facto provado nº e) foi considerado provado considerando o referido no artigo 127º do requerimento apresentado pelo Ministério da Administração Interna na sequência do exercício do contraditório relativamente aos factos supervenientes suscitados pela Requerente, os factos provados nºp) e q) foram considerados provados de acordo com o mencionado nos artigos 60º e 61º da contestação apresentada pelo Município de Lisboa e artigos 67º e 68º da contestação apresentada pelo Ministério da Administração Interna nos termos do disposto no artigo 46º do Código de Processo Civil ex vi artigo 1ºdo CPTA.

Relativamente ao facto não provado nºa) não foi junto aos autos a mencionada comunicação prévia, somente foi junto os autos de notícia referenciados nos factos provados nºc) e seguintes.

No concerne ao facto não provado nºb) nada foi provado.

D.2- <u>Da Fundamentação de Direito</u>:

1. Da Excepção e do Pedido:

O processo de intimação para a defesa de direitos, liberdades e garantias é um processo principal urgente (cfr. artigo 36º nº1, alínea e) do CPTA), declarativo previsto no artigo 109º e seguintes do CPTA.

Visa fazer face à situações em que seja necessário uma célere emissão de uma decisão de mérito, de modo a impor à Administração ou a particulares a adopção de uma conduta positiva ou negativa para assegurar o exercício, em tempo útil, dum direito, liberdade ou garantia, por não ser possível ou suficiente nas circunstâncias do caso, o decretamento provisório de uma providência cautelar.

Constitui a válvula de segurança do sistema contencioso administrativo na tutela dos direitos, liberdades e garantias de modo a permitir a efectivação da tutela efectiva e em tempo útil contra ameaças ou violações dos direitos, liberdades e garantias, cumprindo desde logo a imposição constitucional prevista no artigo 20º nº5 da Constituição da República Portuguesa.

Como tal, é caracterizado pela subsdidiariedade de acordo de resto com o princípio da tipicidade das formas processuais inserto no nosso ordenamento jurídico pelo artigo 2º nº2 do Código de Processo Civil ex vi artigo 1º do CPTA.

Por essa razão, o legislador ordinário instituíu os requisitos para o seu decretamento de uma forma muito restritiva.

Assim, desde logo para que a intimação possa ser utilizada, é necessário que esteja em causa o exercício, em tempo útil, dum direito, liberdade ou garantia e que a adopção da conduta pretendida seja apta a assegurar esse exercício.

À partida, o preenchimento deste requisito pressupõe que o Requerente concretize na petição os seguintes aspetos: a existência de uma situação jurídica individualizada que

caractetize um direito, liberdade e garantia, cujo conteútdo normativo se encontre suficientemente concretizado na CRP ou na lei para ser jurisdicionalmente exigível por esta via processual; e a ocorrência de uma situação, no caso concreto, de ameaça do direito, liberdade e garantia em causa, que só possa ser evitada através do processo urgente de intimação.

Sendo que, como é salientando na jurisprudência dos Tribunais Superiores, é necessária uma suficiente concretização do direito, liberdade ou garantia que se pretende ter sido objecto de ameaça, restrição ou violação por parte de uma actuação ou omissão da Administração.

Isto é, não releva, por isso, a mera invocação genérica de um direito, liberdade ou garantia: impõe-se a descrição de uma situação factual de ofensa ou preterição do direito fundamental que possa justificar, à partida, ao menos numa análise perfunctória de aparência direito, que o tribunal venha a intimar a Administração ou particulares, através de um processo célere e expedito, a adoptar uma conduta (positiva ou negativa) que permita assegurar o exercício em tempo útil desse direito[2], ou que profira uma sentença constitutiva nos casos previstos no artigo 109º nº3 do CPTA.

O legislador impõe ainda que a célere emissão da intimação seja indispensável por não ser possível ou suficiente, nas circunstâncias do caso, o decretamento provisório da providência cautelar, segundo o disposto no artigo 131º, salientando assim a subsidiriedade deste meio processual conforme supra explicitado.

Na verdade, o processo de intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias não é a via normal de reacção a utilizar em situações de lesão ou ameaça de lesão de direitos, liberdades e garantias. A via normal de reacção é a propositura de uma acção não urgente, associada à dedução do pedido de decretamento de uma providência cautelar, destinada a assegurar a utilidade da sentença que, a seu tempo, vier a ser proferida no âmbito dessa acção. Só quando, no caso concreto, se verifique que a utilização de tais

[2] Vide neste sentido Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha in Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos pág 887 e segs 2017 – 4ªedição, Almedina.

meios processuais de tutela não permitem ou não são suficientes para assegurar o exercício, em tempo útil, do direito, liberdade ou garantia é que se poderá recorrer a este meio processual urgente.

Relativamente ao âmbito de aplicação do decretamento provisório da providência requerida previsto no artigo 131º do CPTA e o presente meio processual podemos delimitar o âmbito de aplicação dos dois meios processuais e respectiva articulação do seguinte modo.

O decretamento provisório de providências cautelares permite, obter, num prazo que, em situações de extrema urgência, pode ser de 48 horas (artigo 131 nº2 do CPTA), a adopção de providências cautelares dirigidas a impedir a lesão iminente e irreversível de quaisquer direitos e interesses legalmente protegidos, incluindo direitos, liberdades e garantias.

O referido instituto é uma tutela cautelar de segundo grau visando evitar o periculum in mora do próprio procedimento cautelar.[3]

Ou seja, trata-se de antecipar, a título provisório, para dar resposta situações de especial urgência durante a própria pendência do processo cautelar, a concessão de uma providência cautelar, que, depois cumprirá decidir se também deve valer durante a pendência do processo principal.

Isto é, o decretamento provisório de providências cautelares pode e deve intervir em todos os domínios em que faça sentido a concessão de providências cautelares, sem prejuízo da decisão que venha a ser proferida no processo principal e até sem prejuízo da decisão definitiva que, a propósito da manutenção ou não da providência provisoriamente decretada, venha a ser proferida no próprio processo cautelar. Situações, portanto, em que a célere emissão de uma decisão sobre o mérito da causa, que ponha definitivamente termo ao lítigio, não é indispensável para proteger o direito, liberdade ou garantia, bastando, para o efeito, o decretamento de uma regulação meramente provisória, desde que se assegure

[3] Vide neste sentido Mário de Aroso de Almeida in Manual de Processo Administrativo, Almedina, pág 430

que a providência é decretada com a maior urgência, imediatamente após o momento em que seja solicitada.

Ao invés, o processo de intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias abrange apenas situações que não possam ser acauteladas desse modo, porque é urgente a obtenção de uma pronúncia definitiva sobre o mérito da causa. [4]

Sendo que, quando se verifique que as circunstâncias do caso não são de molde a justificar o decretamento de uma intimação, por se bastarem com a adopção de uma providência cautelar, o juiz, no despacho liminar, fixa o prazo para o Autor substituir a petição, para efeito de requerer a adopção de uma providência cautelar, seguindo-se, se a petição for substituída, os termos do processo cautelar (cfr. artigo 110º A nº1 do CPTA).

Ou seja, procede à convolação oficiosa do processo de intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias num processo cautelar.

Mas, tal possibilidade de convolação não opera quando em sede liminar, seja possível verificar que os autos não preenchem as demais condições de procedibilidade da intimação mencionadas no supra referido nº1 do artigo 109ºdo CPTA.[5]

Antes do mais, cumpre tomar posição sobre a alegada inadequação processual, uso de meio processual impróprio, que conforme supra exposto mais não é que a verificação dos pressupostos legais de que depende a instauração da intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias.

Vejamos.

No caso em apreço, a especial urgência não decorre da complexidade da questão, mas da necessidade de tutela em tempo útil.

A argumentação do MAI, na sua contestação parte da ideia de que, por existirem questões complexas de legalidade administrativa e constitucionalidade, a intimação não seria o meio adequado.

[4] Vide neste sentido Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha in Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos pág 887 e segs 2017 – 4ªedição, Almedina
[5] Vide neste sentido Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha in Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos pág 887 e segs 2017 – 4ªedição, Almedina.

Contudo, a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e a própria lógica do artigo 109.º do CPTA apontam em sentido diverso.

O critério não é a simplicidade da questão jurídica, (o que seria inconstitucional ou pelo menos de duvidosa inconstitucionalidade) mas a necessidade de uma decisão jurisdicional definitiva em tempo útil para evitar a inutilização prática do direito fundamental invocado.

Na verdade, quando está em causa o exercício presente e continuado de uma manifestação, a possibilidade de recurso à acção administrativa, ainda que acompanhada de tutela cautelar, não assegura necessariamente uma protecção efetiva e tempestiva do direito fundamental invocado, sempre que a salvaguarda desse direito exija uma definição jurisdicional de mérito susceptível de produzir efeitos úteis no próprio momento do seu exercício.

Sendo que, uma decisão obtida meses ou anos depois já não restitui o exercício do direito à manifestação no momento em que este pretendia ser exercido.

Acresce, a Autora pretende exercer a actividade reivindicativa em causa de forma contínua até ao dia 25 de Novembro de 2026, pretendendo manter durante esse período a sua presença permanente no local da manifestação.

Esta circunstância assume particular relevância para efeitos da verificação dos pressupostos previstos no artigo 109.º, n.º 1, do CPTA. Com efeito, o que se encontra submetido à apreciação do Tribunal não é a mera legalidade de um acto isolado já consumado, mas antes a definição do próprio âmbito de proteção do direito à manifestação relativamente a uma situação que se prolonga no tempo e cuja continuidade é contestada pelas entidades requeridas.

Nestas circunstâncias, uma tutela meramente cautelar revelar-se-ia insuficiente para assegurar, de forma plena e estável, o exercício do direito fundamental invocado.

Na verdade, a providência cautelar tem natureza instrumental e provisória, destinando-se a acautelar a utilidade da decisão a proferir no processo principal, não

substituindo, em princípio, a necessidade de uma definição jurisdicional definitiva acerca da existência, extensão e limites do direito controvertido.

Ora, estando em causa o direito à manifestação da Autora que pretende exercer de forma contínua até ao dia 25 de Novembro de 2026, até à votação final global da proposta de Orçamento do Estado, e encontrando-se controvertida a própria licitude da actuação administrativa e policial susceptível de impedir a respetiva continuação, a tutela efectiva do direito invocado exige uma pronúncia de mérito apta a definir, em tempo útil, o quadro jurídico aplicável à situação. De outro modo, a interessada permaneceria durante todo o período da manifestação numa situação de incerteza jurídica, sujeita à possibilidade de intervenção das autoridades e à renovação sucessiva do litígio quanto à licitude da sua conduta.

Assim, a necessidade de tutela não se satisfaz plenamente através da adopção de uma medida provisória destinada apenas a preservar uma situação de facto até à prolação de decisão ulterior.

O que a protecção efectiva do direito invocado reclama, nas concretas circunstâncias do caso, é uma decisão de mérito que defina, com caráter definitivo e em prazo compatível com o exercício do direito, se a concreta modalidade de manifestação requerida pela Autora beneficia ou não da protecção conferida pelo artigo 45.º da Constituição da República Portuguesa.

Nessa medida, mostra-se preenchido o requisito da indispensabilidade de uma decisão de mérito célere a que alude o artigo 109.º, n.º 1, do CPTA, uma vez que, apenas uma decisão definitiva é susceptível de assegurar, em tempo útil, a tutela jurisdicional efetiva do direito fundamental cuja proteção é requerida.

É precisamente para estas situações que o artigo 20.º, n.º 5, da Constituição exige meios processuais céleres e prioritários.

Acresce, a subsidiariedade da intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias não significa a primazia automática da tutela cautelar.

A questão decisiva não é a mera existência abstracta de um meio cautelar, mas a sua aptidão concreta para assegurar a tutela efetiva do direito invocado.

O artigo 109.º do CPTA exige que o decretamento provisório de providência cautelar seja possível e suficiente.

Ora, quando o objecto do litígio consiste precisamente em determinar se determinado comportamento da Administração constitui uma violação actual de um direito fundamental, pode revelar-se insuficiente uma tutela meramente provisória e instrumental dependente de um processo principal subsequente.

Nessas circunstâncias, apenas uma decisão definitiva pode assegurar em tempo útil a proteçcão do direito, e no caso concreto a definição jurídica da situação da Autora.

Acresce, a pretensão da Requerente não é o reconhecimento de um alegado direito autónomo a instalar um acampamento permanente no Rossio.

A verdadeira questão jurídica consiste em determinar se a permanência em determinado local, incluindo a utilização de estruturas físicas e a continuidade temporal da ocupação, integra ou não o âmbito de protecção do direito de manifestação garantido pelo artigo 45.º da Constituição.

Assim, terão que improceder as excepções suscitadas pelas Entidades Demandadas.

Impõe-se, assim, analisar o mérito da presente intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias.

Antes do mais, e tendo sido alegado pela Autora a violação do princípio da igualdade, cumpre apreciar a mencionada alegação.

Vejamos.

O princípio da igualdade, consagrado na Constituição e concretizado no Código do Procedimento Administrativo, é um dos pilares estruturantes da actuação administrativa em Portugal, sendo amplamente desenvolvido pela jurisprudência dos tribunais superiores.

O artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece o princípio geral da igualdade, proibindo discriminações arbitrárias e impondo que situações semelhantes sejam tratadas de forma semelhante.

Nos domínios da Administração Pública, o artigo 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa reforça esta exigência, determinando que a actividade administrativa deve respeitar "os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade".

O artigo 6º do Código de Procedimento Administrativo retoma e concretiza o princípio da igualdade, impondo à Administração o dever de não discriminar e de assegurar tratamento uniforme a todos os cidadãos que se encontrem em situações idênticas.

A igualdade administrativa não significa uniformidade absoluta: exige diferenciação quando as situações não são equivalentes, desde que essa diferenciação seja razoável, proporcional e não arbitrária.

A jurisprudência tem desempenhado um papel essencial na densificação do princípio da igualdade, clarificando que o princípio da igualdade não impõe tratamento igual em todas as circunstâncias, mas sim que, situações iguais devem ser tratadas de forma igual, situações desiguais devem ser tratadas de forma desigual, evitando discriminações arbitrárias e a diferenciação deve ter fundamento material e jurídico adequado, sendo o princípio da igualdade um limite á discricionariedade da Administração Pública, não podendo a Administração tratar todas as situações de igual forma, quando os casos têm diferenças relevantes.

No caso em apreço, não procede a alegada violação do princípio da igualdade, desde logo porque, de acordo com jurisprudência constitucional e administrativa consolidada, não existe um direito à igualdade na ilegalidade, não podendo a circunstância de a Administração ter eventualmente tolerado, permitido ou não reprimido, em ocasiões anteriores, situações desconformes com a lei gerar, por si só, um direito subjectivo à repetição desse mesmo tratamento.

Acresce, mesmo admitindo que em momentos anteriores tenham ocorrido acampadas ou permanências prolongadas de tendas no Rossio ou noutros espaços públicos da cidade (conforme consta dos factos provados nºm) a u)) o Tribunal não dispõe nos

presentes autos dos elementos de facto necessários para concluir que exista uma situação materialmente idêntica à ora em apreciação.

Com efeito, o juízo de violação do princípio da igualdade pressupõe uma análise comparativa rigorosa entre situações efetivamente equivalentes, o que exigiria conhecer, designadamente, os termos concretos das comunicações prévias eventualmente apresentadas pelos promotores, o respetivo conteúdo, duração, objecto, e localização das iniciativas, as condições de ocupação do espaço público, o número de participantes envolvidos, a existência ou não de autorizações administrativas adicionais, as circunstâncias concretas da actuação administrativa e policial, bem como os interesses públicos em presença em cada caso.

Na ausência desses elementos, não se mostra possível afirmar que as situações invocadas pela Requerente sejam substancialmente idênticas à situação objecto dos presentes autos, nem que tenha existido qualquer diferenciação arbitrária ou desprovida de fundamento materialmente atendível.

Assim, a mera alegação de que terão ocorrido anteriormente "acampadas" no mesmo local ou em outros locais da cidade não permite, sem mais, concluir pela violação do princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa.

Por conseguinte, não tendo sido demonstrada a identidade relevante entre as situações comparadas e não existindo, em qualquer caso, um direito à repetição de actuações eventualmente desconformes com a legalidade, improcede a invocada violação do princípio da igualdade.

No concerne, às restantes questões sustentadas pela Autora, importa, fazer, antes do mais, o enquadramento jurídico da situação em apreço, assim o como enquadramento histórico do referido regime jurídico, o que se fará de uma forma cronológica de modo a entender-se a questão jurídica em questão, considerando a posição das partes.

O regime jurídico do direito de reunião e de manifestação em Portugal encontra-se ainda hoje fundamentalmente consagrado no Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de Agosto.

Salienta-se que a génese histórica do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de Agosto, não pode ser compreendida isoladamente, mas antes integrada no vasto processo de construção das liberdades públicas desencadeado após a Revolução de 25 de Abril de 1974.

Na verdade, nos meses imediatamente subsequentes à queda do regime autoritário, tornou-se imperioso estabelecer um quadro jurídico mínimo que assegurasse o exercício efectivo dos direitos fundamentais essenciais à consolidação do novo regime democrático.

Nesse contexto, o direito de reunião e de manifestação foi um dos primeiros direitos a merecer consagração legislativa através do Decreto-Lei n.º 406/74 de 29 de Agosto.

A sua aprovação antecedeu mesmo a realização das eleições para a Assembleia Constituinte, refletindo a urgência de garantir um espaço de participação cívica e política livre, num momento em que a sociedade portuguesa assistia a uma intensa mobilização popular.

E comprende-se que assim tenha sido pois desde logo as eleições para a Assembleia Constituinte implicavam que o direito à reunião e à manifestação fosse permitido e regulado de modo a criarem-se os alicerces do novo regime jurídico democrático a implementar.

Assim, a este diploma seguiram-se outros instrumentos fundamentais para a institucionalização da democracia pluralista.

Nesta senda, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 594/74, de 7 de Novembro, que veio assegurar a liberdade de associação, permitindo a constituição autónoma de organizações representativas dos mais diversos interesses sociais e culturais.

Na mesma data, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 595/74 que regulou a criação e funcionamento dos partidos políticos, elemento indispensável para a organização do sistema representativo e para a realização de eleições livres e competitivas.

Particular relevância assumiu igualmente a consagração do direito à greve, através do Decreto-Lei n.º 392/74, de 27 de Agosto, que reconheceu aos trabalhadores um direito que havia sido severamente limitado durante o regime anterior. A garantia da greve representou não apenas uma conquista laboral, mas também uma afirmação da participação

democrática dos trabalhadores na vida económica e social, contribuindo para a legitimação do novo regime junto do movimento operário e sindical.

Ou seja, o Decreto-Lei n.º 406/74 de 29 de Agosto integra um conjunto de diplomas estruturantes que, num curto período de tempo, procuraram assegurar as condições mínimas de funcionamento de uma sociedade democrática.

O reconhecimento jurídico da liberdade de reunião e manifestação, da liberdade de associação, da liberdade de organização partidária e do direito à greve foi um passo decisivo na transição do Estado autoritário para um Estado de direito democrático, permitindo que as forças políticas, os movimentos sociais, os sindicatos e os cidadãos participassem livremente na definição do futuro coletivo do país.

Acresce, desde o 1.º de Maio de 1974, multiplicaram-se por todo o território nacional manifestações, comícios, plenários de trabalhadores, assembleias populares e outras formas de expressão coletciva até então impossibilitadas pelo regime deposto.

O Decreto-Lei n.º 406/74 de 29 de Agosto surgiu precisamente para enquadrar juridicamente essa nova realidade social e política, garantindo que a ocupação do espaço público para fins de expressão, participação e contestação correspondesse ao exercício de um direito fundamental inerente a uma ordem democrática pluralista.

Foi neste contexto que surgiu o Decreto-Lei n.º 406/74 de 29 de Agosto cujo objectivo fundamental consistiu em romper com a lógica de autorização prévia característica do regime anterior, afirmando o princípio segundo o qual o exercício dos direitos de reunião e de manifestação não depende de qualquer autorização administrativa.

O diploma passou a assentar numa lógica de mera comunicação prévia às autoridades competentes, destinada essencialmente a permitir a adopção das medidas necessárias à preservação da ordem pública e à compatibilização do exercício destes direitos com outros interesses constitucionalmente protegidos.

A circunstância de o diploma ter sido aprovado antes da Constituição explica igualmente algumas soluções e formulações normativas que refletem o contexto político e jurídico da época.

O mencionado diploma continua em vigor por força do artigo 290.º, n.º 1, da Constituição, nos termos do qual o direito ordinário anterior à entrada em vigor da Constituição se mantém em vigor, desde que não seja contrário à Constituição ou aos princípios nela consignados.

Assim, o Decreto-Lei n.º 406/74 de 29 de Agosto beneficiou da chamada recepção material do direito anterior, tendo sido integrado na nova ordem constitucional democrática na medida em que, as suas disposições se revelarem compatíveis com os princípios constitucionais entretanto consagrados.

Deste modo, o Decreto-Lei n.º 406/74 de 29 de Agosto assume uma dupla relevância: por um lado, representa um dos primeiros instrumentos normativos da democratização portuguesa; por outro, constitui um exemplo do mecanismo de recepção do direito anterior previsto no artigo 290.º da Constituição.

De tudo o exposto, denota-se que a leitura de determinadas normas do Decreto-Lei n.º 406/74 de 29 de Agosto não pode ser dissociada do seu contexto histórico, o que importa salientar.

A circunstância de se tratar de legislação pré-constitucional implica, todavia, que a sua interpretação e aplicação devam ser realizadas à luz da Constituição de 1976 e dos seus sucessivos desenvolvimentos, bem como da jurisprudência do Tribunal Constitucional e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

Na verdade, a interpretação conforme a Constituição constitui um dos mais relevantes princípios da hermenêutica jurídica no Estado de Direito democrático.

Traduz-se na exigência de que, perante várias interpretações possíveis de uma norma infraconstitucional, o intérprete e aplicador do direito deve preferir aquela que seja compatível com a Constituição, afastando as interpretações que conduzam à sua desconformidade constitucional.

Este princípio assenta no reconhecimento da supremacia normativa da Constituição, consagrada no artigo 3.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa (CRP), segundo o

qual a validade das leis e dos demais actos do Estado depende da sua conformidade com a Constituição.

Consequentemente, os tribunais e demais aplicadores do direito devem presumir que o legislador pretendeu actuar dentro dos limites constitucionais, procurando preservar a validade das normas legais sempre que tal seja possível através de uma interpretação constitucionalmente adequada.

A interpretação conforme à Constituição apresenta uma função conservadora do ordenamento jurídico, uma vez que, permite evitar a declaração de inconstitucionalidade de uma norma quando exista um sentido interpretativo compatível com os parâmetros constitucionais.

Nesta perspetiva, o Tribunal Constitucional tem afirmado reiteradamente que, perante uma pluralidade de sentidos possíveis, deve ser adoptada a interpretação que salvaguarde a constitucionalidade da norma, desde que essa interpretação encontre um mínimo de correspondência verbal no respetivo texto legal e não represente uma manipulação intolerável da vontade legislativa.

Todavia, a interpretação conforme encontra limites. Em primeiro lugar, não pode conduzir à criação de uma norma nova ou substituir-se à função legislativa, sob pena de violação do princípio da separação de poderes. Em segundo lugar, não pode contrariar de forma evidente a letra da lei nem impor ao texto legal um significado que este razoavelmente não comporte.

Na verdade, quando o sentido constitucionalmente conforme não encontra apoio suficiente na letra da lei, na sua economia ou na vontade objectivamente revelada pelo legislador, deixa de ser possível salvar a norma através da interpretação.

Assim, apenas quando se conclua que todas as interpretações plausíveis da norma conduzem a um resultado incompatível com a Constituição se impõe ao Tribunal recusar a sua aplicação, nos termos do artigo 204.º da Constituição.

O artigo 204.º da Constituição da República Portuguesa consagra o chamado controlo difuso ou incidental da constitucionalidade, atribuindo a todos os Tribunais o

poder-dever de verificar a conformidade constitucional das normas jurídicas que sejam chamadas a aplicar na resolução dos casos concretos submetidos à sua apreciação.

Dispõe esta norma que «nos feitos submetidos a julgamento não podem os tribunais aplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados».

Deste preceito resulta que o juiz comum não é um mero aplicador automático da lei.

Antes de aplicar uma norma ao caso concreto, deve aferir se a mesma respeita os parâmetros constitucionais. Caso conclua que a norma viola a Constituição, não a pode aplicar, devendo decidir o litígio sem recurso a essa disposição normativa.

O mecanismo previsto no artigo 204.ºda CRP distingue-se da fiscalização abstracta da constitucionalidade confiada ao Tribunal Constitucional. Enquanto nesta última está em causa a apreciação da validade da norma em si mesma considerada e com eficácia geral, no âmbito do artigo 204.ºCRP o Tribunal aprecia a questão apenas na medida em que, a norma é relevante para a decisão do caso concreto.

O objecto imediato da actividade jurisdicional não é a norma isoladamente considerada, mas a solução do litígio submetido a julgamento.

O recurso a este mecanismo pressupõe, contudo, uma sequência lógica de análise.

Em primeiro lugar, o Tribunal deve procurar interpretar a norma de forma conforme à Constituição, privilegiando, entre os diversos sentidos possíveis, aquele que permita a sua harmonização com os comandos constitucionais. Só quando essa operação hermenêutica se revele impossível, por todas as interpretações plausíveis conduzirem a um resultado incompatível com a Constituição, é que surge a necessidade de recusar a aplicação da norma por inconstitucionalidade.

A recusa de aplicação ao abrigo do artigo 204.ºda CRP não corresponde à eliminação da norma do ordenamento jurídico.

A norma mantém-se formalmente em vigor, mas deixa de ser aplicada naquele caso concreto.

Todavia, porque a decisão assenta num juízo de inconstitucionalidade, o ordenamento prevê mecanismos destinados a assegurar a intervenção do Tribunal Constitucional.

Assim, as decisões que recusem a aplicação de uma norma com fundamento em inconstitucionalidade são susceptíveis de recurso para o Tribunal Constitucional, nos termos dos artigos 280.º da Constituição e 70.º da Lei do Tribunal Constitucional.

Este mecanismo traduz uma manifestação directa do princípio da supremacia constitucional.

Com efeito, num Estado de Direito, a Constituição ocupa o vértice da hierarquia das fontes de direito, pelo que nenhuma norma infraconstitucional pode prevalecer sobre os direitos, princípios e regras constitucionais.

O artigo 204.º da CRP assegura precisamente que essa supremacia não depende apenas da actuação do Tribunal Constitucional, antes vinculando todos os tribunais à defesa da Constituição no exercício da função jurisdicional.

Deste modo, a recusa de aplicação de uma norma ao abrigo do artigo 204.ºda CRP constitui uma solução de última ratio.

O Tribunal deve começar por procurar uma interpretação constitucionalmente conforme; apenas quando a incompatibilidade constitucional se revele insanável e inevitável poderá afastar a aplicação da norma ao caso concreto, concretizando, assim, a função de garante da Constituição que a própria Lei Fundamental lhe atribui.

Ora, o artigo 45.º da Constituição da República Portuguesa consagra, no seu n.º 1, os direitos de reunião e de manifestação, dispondo que «os cidadãos têm o direito de se reunir, pacificamente e sem armas, mesmo em lugares abertos ao público, sem necessidade de qualquer autorização». O n.º 2 do mesmo preceito reconhece igualmente a todos os cidadãos «o direito de manifestação».

Embora frequentemente exercidos em conjunto e sujeitos ao mesmo enquadramento legal constante do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de Agosto, os direitos de reunião e de manifestação não se confundem.

O direito de reunião consiste na faculdade de várias pessoas se congregarem voluntariamente num determinado local para prosseguirem fins comuns de natureza política, social, cultural, religiosa, sindical, recreativa ou outra.

O elemento característico da reunião reside na existência de um encontro ou ajuntamento de pessoas destinado à partilha de ideias, à discussão de assuntos de interesse comum ou à realização de determinada actividade coletiva.

O objecto principal da reunião é, assim, a interação entre os participantes.

Já o direito de manifestação caracteriza-se por uma dimensão essencialmente expressiva e comunicativa.

A manifestação traduz-se numa acção destinada a exteriorizar opiniões, reivindicações, críticas, protestos ou posições perante terceiros, procurando transmitir uma mensagem à comunidade, aos poderes públicos ou à opinião pública em geral.

Enquanto que na reunião a comunicação ocorre primordialmente entre os participantes, na manifestação a comunicação dirige-se sobretudo para o exterior.

Esta distinção não é meramente conceptual ou doutrinária.

Sendo que, no nosso ordenamento jurídico o direito à manifestação é configurado como o exercício do direito de liberdade de expressão consagrado no 37º da Constituição da República Portuguesa.

O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem tem sublinhado que as manifestações constituem uma forma privilegiada de exercício da liberdade de expressão em matéria política e social, razão pela qual merecem um elevado grau de protecção numa sociedade democrática.

O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem tem distinguido as duas dimensões, entendendo que as manifestações públicas constituem simultaneamente uma forma de exercício da liberdade de reunião, protegida pelo artigo 11.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, e da liberdade de expressão consagrada no artigo 10.º.

Assim, no Acórdão Plattform "Ärzte für das Leben" c. Áustria (21 de Junho de 1988), o Tribunal afirmou que a liberdade de reunião protege as pessoas que pretendem

reunir-se de forma pacífica para prosseguir objectivos comuns, impondo inclusivamente aos Estados deveres positivos de protecção do exercício efetivo desse direito, embora o Estado esteja sujeito a uma obrigação de meios e não de resultado.

Por seu turno, no Acórdão Ezelin c. França (26 de Abril de 1991), o Tribunal salientou que a participação em manifestações pacíficas constitui uma das formas mais importantes de exercício das liberdades democráticas, não podendo os participantes sofrer restrições ou sanções sem uma justificação particularmente forte.

No Acórdão Kudrevičius e Outros c. Lituânia (Grande Câmara, 15 de Outubro de 2015), o Tribunal explicou que o artigo 11.º protege tanto as reuniões estáticas como as manifestações em movimento, reconhecendo que estas últimas visam essencialmente comunicar uma mensagem ao público e às autoridades, constituindo uma modalidade qualificada de participação no debate democrático.

De igual modo, no Acórdão Lashmankin e Outros c. Rússia (7 de Fevereiro de 2017), o Tribunal reafirmou que as manifestações públicas desempenham um papel central numa sociedade democrática por permitirem a expressão coletiva de opiniões sobre questões de interesse público, devendo quaisquer restrições ser interpretadas restritamente e sujeitas a um rigoroso controlo de proporcionalidade.

Dito de outro modo resulta desta jurisprudência que, embora reunião e manifestação sejam realidades próximas e frequentemente sobreponíveis, a primeira protege essencialmente o encontro e a congregação de pessoas em torno de interesses comuns, enquanto a segunda tutela a projeção pública e colectiva de uma mensagem, reivindicação ou protesto.

É precisamente esta dimensão comunicativa que justifica a especial proximidade entre o direito de manifestação e a liberdade de expressão, conferindo-lhe uma importância acrescida no funcionamento de uma sociedade democrática e pluralista.

Por seu turno, o Tribunal Constitucional português tem afirmado que os direitos de reunião e de manifestação integram o núcleo essencial dos mecanismos de participação

democrática dos cidadãos, funcionando como instrumentos de formação da opinião pública, de intervenção cívica e de controlo democrático da actuação dos poderes públicos.

Em síntese, o direito de reunião protege a faculdade de as pessoas se encontrarem e congregarem para um fim comum, enquanto o direito de manifestação protege a exteriorização de uma mensagem, opinião ou reivindicação perante terceiros. A reunião visa essencialmente o encontro; a manifestação visa essencialmente a expressão pública.

A protecção constitucional do direito de manifestação assenta na ideia de que a democracia não se esgota nos mecanismos de representação política nem nos processos eleitorais.

Pelo contrário, pressupõe a existência de um espaço público aberto ao debate, à crítica e à contestação.

A manifestação permite precisamente dar visibilidade a opiniões minoritárias, reivindicações sociais ou posições dissidentes, contribuindo para o pluralismo e para a formação livre da opinião pública.

Por essa razão, o exercício do direito de manifestação não depende de qualquer autorização administrativa prévia.

O regime consagrado no Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de Agosto, assenta numa lógica de mera comunicação prévia às autoridades competentes, destinada a permitir a adopção das medidas necessárias à compatibilização do exercício daquele direito com outros interesses legalmente protegidos. Tal comunicação não configura um pedido de autorização, nem confere à Administração um poder discricionário de permitir ou proibir manifestações consoante a concordância com os respetivos objetivos ou mensagens.

Acresce, a protecção constitucional não se limita às manifestações consensuais ou socialmente aceites.

Pelo contrário, numa sociedade democrática, o direito de manifestação assume especial relevância precisamente quando veicula opiniões controversas, incómodas ou críticas da actuação dos poderes públicos.

Como tem afirmado o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, a liberdade de reunião e de manifestação protege não apenas as ideias acolhidas favoravelmente pela maioria, mas também aquelas que chocam, inquietam ou perturbam o Estado ou uma parte da população.

Sintetizando o direito de manifestação constitui uma das expressões mais relevantes da liberdade política numa sociedade democrática, encontra-se consagrado no artigo 45.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP), garante a todos os cidadãos o direito de se manifestarem pacificamente e sem armas em lugares públicos ou abertos ao público, independentemente de autorização prévia. Trata-se de um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, directamente associado à liberdade de expressão (artigo 37.º), à participação democrática (artigos 48.º e 50.º) e ao princípio do Estado de Direito Democrático (artigo 2.º).

Todavia, o exercício do direito de manifestação não pode ser analisado isoladamente, a sua compreensão exige a articulação com o regime geral dos direitos, liberdades e garantias, plasmado no artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), que estabelece os parâmetros constitucionais das respetivas restrições.

Desde logo, o artigo 18.º, n.º 1 da CRP determina que os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são directamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas.

Daqui decorre que o direito de manifestação beneficia de aplicação imediata, não dependendo de regulamentação legislativa para produzir efeitos e impondo-se a todas as autoridades administrativas e policiais.

Qualquer actuação dos poderes públicos relativamente a uma manifestação deve partir do pressuposto da liberdade do seu exercício, e não da sua limitação.

Por sua vez, o artigo 18.º, n.º 2 da CRP estabelece que a lei só pode restringir direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

Este princípio assume particular relevância em matéria de manifestações.

Sendo o espaço público o local natural do exercício deste direito, a ocorrência de incómodos, perturbações de trânsito, ruído ou condicionamentos temporários da circulação constitui uma consequência normal e expectável do seu exercício, que não legitima, por si só, a imposição de restrições.

Assim, apenas razões suficientemente ponderosas, relacionadas com a protecção de bens constitucionais de equivalente dignidade, como a segurança de pessoas e bens, a ordem pública em sentido material, a protecção da saúde pública ou os direitos fundamentais de terceiros, poderão justificar limitações ao exercício do direito de manifestação. Ainda nesses casos, tais limitações deverão respeitar o princípio da proporcionalidade, igualmente decorrente do artigo 18.º, n.º 2 da CRP exigindo-se que sejam adequadas, necessárias e proporcionais em sentido estrito.

O artigo 18.º, n.º 3 da CRP reforça esta protecção ao determinar que as leis restritivas devem revestir caráter geral e abstracto e não podem ter efeito retroactivo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos direitos constitucionais. Em matéria de manifestações, esta norma impede que o legislador ou a Administração adoptem medidas que esvaziem substancialmente o direito. Por exemplo, regras gerais e rígidas sobre horários, locais ou modalidades de realização das manifestações, sem possibilidade de ponderação das circunstâncias concretas, podem traduzir uma compressão excessiva do direito fundamental e tornar-se constitucionalmente inadmissíveis.

Em síntese, o artigo 18.º da CRP constitui o principal parâmetro de controlo das intervenções legislativas e administrativas no domínio do direito de manifestação.

Da conjugação dos artigos 45.º e 18.º da CRP resulta um princípio de máxima protecção da liberdade de manifestação, segundo o qual as restrições apenas são admissíveis quando previstas na Constituição, prosseguem finalidades constitucionalmente legítimas e respeitam integralmente os princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade.

Efectuado o enquandramento jurídico impõe-se aplicar o direito aos factos em apreço.

Da factualidade apurada (cfr. factos provados nºg) a i)) denota-se que a comunicação prévia da manifestação em apreço não respeitou o prazo previsto no artigo 2º e 3º da Lei n.º 406/74, de 29 de Agosto, na medida em que, a comunicação prévia foi efectuada no mesmo dia em que se iniciaria.

Isto porque, nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 406/74 de 29 de Agosto, as pessoas ou entidades promotoras de reuniões, comícios, manifestações, desfiles ou cortejos em lugares públicos ou abertos ao público devem comunicar previamente a sua realização.

Essa comunicação deve ser efectuada, por escrito, ao presidente da câmara municipal territorialmente competente, com a antecedência mínima de dois dias úteis, e quando a iniciativa se desenvolva em mais do que um município, a comunicação deve ser apresentada a cada um dos respetivos municípios.

O aviso prévio deve conter os elementos necessários para que as autoridades possam avaliar as condições de realização da iniciativa, designadamente a identificação dos promotores, o objecto ou finalidade da manifestação, o local, o itinerário quando exista deslocação, a data, o horário de início e de término previsível, bem como outros aspectos relevantes para a organização do evento.

Recebida a comunicação, a autoridade administrativa não se limita a uma função meramente passiva.

A informação transmitida permite a articulação entre o município, as forças de segurança e outras entidades públicas competentes, possibilitando a adopção de medidas destinadas a garantir simultaneamente o exercício efectivo da liberdade de manifestação e a protecção da segurança de participantes e terceiros.

O aviso prévio destina-se, assim, a permitir o planeamento das condições de circulação, a gestão do trânsito, a criação de corredores de emergência, a protecção de edifícios sensíveis e a prevenção de situações de risco.

Caso as autoridades entendam que a reunião ou manifestação prossegue fins contrários à lei ou que a sua realização implica uma afectação grave e desproporcionada da ordem pública, da segurança ou de direitos fundamentais de terceiros, podem adoptar medidas restritivas.

Contudo, tais restrições encontram-se sujeitas aos limites decorrentes dos artigos 18.º e 45.º da Constituição, devendo revelar-se necessárias, adequadas e proporcionais à prossecução dos interesses constitucionalmente protegidos em causa, nos termos supra expostos.

Todavia, a falta de comunicação prévia ou o incumprimento do prazo legal não transformam automaticamente a manifestação numa iniciativa ilícita nem faz cessar a protecção constitucional e convencional do direito de manifestação.

Isto porque, a comunicação prévia constitui um instrumento de coordenação administrativa e não um requisito constitutivo do próprio direito fundamental.

Ou seja, o regime legal português assenta numa lógica de cooperação entre promotores e autoridades públicas: os organizadores têm o dever de comunicar previamente a iniciativa, enquanto as entidades públicas dispõem do dever de facilitar o exercício do direito fundamental, adoptando as medidas organizativas necessárias para assegurar a sua realização em condições compatíveis com a segurança, a ordem pública e os direitos de terceiros.

Esta solução traduz a natureza preferencial da liberdade de manifestação num Estado de Direito democrático e o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais.

A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem tem afirmado de forma constante que a ausência de comunicação prévia não justifica, por si só, a dissolução de uma manifestação pacífica nem a aplicação automática de sanções aos participantes.

Em particular, o TEDH considerou nos casos Bukta e Outros c. Hungria (2007), Oya Ataman c. Turquia (2006), Lashmankin e Outros c. Rússia (2017) e Obote c. Rússia (2022) que as autoridades devem demonstrar um interesse social imperioso para restringir ou dispersar uma reunião pacífica não notificada.

Assim, a falta de observância do prazo legal de comunicação constitui um elemento relevante para a apreciação da legalidade da iniciativa e pode justificar a intervenção administrativa quando dela resultem riscos concretos para a ordem pública, segurança, saúde pública ou direitos de terceiros.

Contudo, não legitima automaticamente a proibição ou dispersão da manifestação por si só.

As autoridades permanecem vinculadas ao princípio da proporcionalidade consagrado no artigo 18.º da Constituição, devendo procurar soluções menos restritivas que permitam compatibilizar o exercício do direito fundamental com os interesses públicos em presença.

Ou seja, a mera irregularidade formal resultante da comunicação intempestiva não basta, só por si, para justificar a compressão do direito fundamental garantido pelo artigo 45.º da Constituição e pelo artigo 11.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

Importa, agora aferir a seguinte questão, será que o direito à manifestação conforme é consagrado no nosso ordenamento jurídico tem como um limite horário as 00h30, enquanto termo final comum às manifestações e demais ajuntamentos realizados na via pública ou em recinto aberto, por referência ao artigo 11.° do Decreto-Lei nº 406/74, de 29 de Agosto?

Vejamos.

O artigo 11.º dispõe que:

"As reuniões ou outros ajuntamentos objecto deste diploma não poderão prolongar-se para além das 0,30 horas, salvo se realizadas em recinto fechado, em salas de espectáculos, em edifícios sem habitantes ou, tendo-os, se forem seus promotores ou tiverem dado o seu assentimento por escrito."

Esta disposição estabelece uma limitação temporal ao exercício do direito de reunião e manifestação, proibindo, em regra, a sua continuação após as 00h30 quando realizadas em espaço público ou aberto ao público.

Contudo, após a entrada em vigor da Constituição de 1976, esta norma não pode ser interpretada como consagrando uma proibição absoluta e automática de todas as manifestações e reuniões que se prolonguem para além daquele horário.

Em primeiro lugar, o direito de manifestação constitui um direito, liberdade e garantia fundamental protegido pelo artigo 45.º da Constituição. Consequentemente, qualquer restrição deve limitar-se "ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos" (artigo 18.º, n.º 2 da CRP).

Ora, uma proibição geral aplicável a toda e qualquer manifestação após as 00h30, independentemente da sua dimensão, localização, intensidade sonora, impacto na vida dos residentes ou inexistência de qualquer risco para a ordem pública, dificilmente satisfaz as exigências do princípio da proporcionalidade.

Uma solução constitucionalmente adequada exige a ponderação das circunstâncias concretas do caso, designadamente: o local da manifestação; a existência de habitações próximas; o nível de perturbação efectivamente causado; a dimensão do protesto; a necessidade da sua continuação naquele período temporal; os direitos dos residentes ao descanso e à tranquilidade; a existência de medidas menos restritivas.

É precisamente neste ponto que o artigo 18.º da CRP assume relevância decisiva.

As restrições aos direitos fundamentais não podem assentar em critérios rígidos e abstractos que dispensem qualquer ponderação concreta dos interesses em presença.

A constitucionalidade da restrição depende sempre de uma apreciação casuística que demonstre a necessidade da limitação para salvaguardar outros direitos fundamentais ou interesses constitucionalmente protegidos.

A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem aponta no mesmo sentido.

O Tribunal tem afirmado que regras gerais relativas ao local, tempo ou modo das reuniões podem ser legítimas, mas a sua aplicação automática, sem consideração pelas circunstâncias concretas, é incompatível com o artigo 11.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Sendo que, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem tem rejeitado soluções assentes em proibições automáticas ou em regras rígidas que dispensem a apreciação das circunstâncias concretas do caso.

No Acórdão Lashmankin e Outros c. Rússia, o Tribunal criticou um regime que permitia limitar manifestações através da aplicação mecânica de regras relativas ao local ou ao momento da sua realização, sem uma efectiva ponderação da necessidade e proporcionalidade da restrição.

Segundo o Tribunal, qualquer limitação ao exercício da liberdade de reunião exige uma justificação concreta e individualizada, não bastando a invocação abstracta de uma disposição legal.

O que não se encontra consagrado no artigo 11º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de Agosto.

Desde logo, uma tal interpretação traduziria uma compressão automática e abstracta do conteúdo do direito fundamental de manifestação. Com efeito, deixaria de existir qualquer ponderação casuística entre o interesse público prosseguido pela restrição e a intensidade da limitação imposta ao exercício do direito, fazendo depender a sua cessação exclusivamente da verificação de uma determinada hora do dia.

Ora, a Constituição não admite restrições automáticas aos direitos fundamentais.

Nos termos do artigo 18.º, n.º 2, da CRP, as restrições aos direitos, liberdades e garantias apenas são admissíveis quando necessárias para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, devendo limitar-se ao necessário para atingir tal finalidade. Por sua vez, o n.º 3 do mesmo artigo proíbe restrições que afectem o conteúdo essencial do direito.

A jurisprudência constitucional tem afirmado reiteradamente que o princípio da proporcionalidade exige que toda a restrição a direitos fundamentais seja adequada, necessária e proporcional em sentido estrito, não sendo compatíveis com este parâmetro constitucional soluções legais que dispensem a apreciação das circunstâncias concretas do caso.

Com efeito, facilmente se concebem situações em que uma manifestação pacífica realizada após as 00h30 não provoca qualquer perturbação relevante da ordem pública, da segurança ou dos direitos de terceiros, designadamente quando decorra em espaço amplo, com reduzido número de participantes, sem utilização de equipamentos sonoros ou sem causar obstáculos significativos à circulação de pessoas ou veículos.

Em tais circunstâncias, a imposição da cessação da manifestação exclusivamente em razão da hora legalmente prevista representaria uma restrição cuja necessidade e proporcionalidade não se encontram demonstradas.

Por outro lado, a interpretação rígida do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 406/74 de 29 de Agosto introduziria um regime de limitação horária uniforme para realidades substancialmente distintas, tratando de forma idêntica situações objectivamente diferentes e impedindo a necessária concordância prática entre o direito de manifestação e os demais interesses constitucionalmente protegidos.

Consequentemente, entende o Tribunal que uma interpretação do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 406/74 segundo a qual toda e qualquer manifestação ou reunião realizada em espaço público deve cessar obrigatoriamente às 00h30, sem possibilidade de ponderação das circunstâncias concretas e sem demonstração de riscos efetivos para bens constitucionalmente protegidos, viola os artigos 18.º e 45.º da Constituição da República Portuguesa e artigo 11.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

Nessa medida, ao abrigo do disposto no artigo 204.º da Constituição da República Portuguesa, recusa-se a aplicação daquela norma na interpretação segundo a qual estabelece um limite horário absoluto e automático ao exercício do direito fundamental de manifestação.

Tal não significa, porém, que manifestações realizadas para além das 00h30 estejam imunes a restrições.

Significa apenas que quaisquer limitações ao seu prosseguimento devem resultar de uma apreciação concreta das circunstâncias do caso, fundada em razões efectivas de protecção da ordem pública, da segurança, da saúde pública ou dos direitos e liberdades de

terceiros, e respeitar integralmente as exigências da proporcionalidade impostas pelo artigo 18.º da Constituição.

Resumindo, a circunstância de a manifestação se pretender prolongar para além das 00h30 não constitui, só por si, fundamento bastante para a sua proibição ou cessação, impondo-se antes a adopção das medidas concretamente necessárias à compatibilização do exercício do direito fundamental com os interesses públicos e privados eventualmente afectados, o que se terá em consideração na decisão.

As Entidades Requeridas consideram que o direito à manifestação em defesa da habitação não engloba a manutenção no espaço público de tendas sem o licenciamento prévio previsto no artigo 18°, do Decreto-lei 310/2002, de 18 de Dezembro.

Será assim?

O espaço público constitui o local natural e privilegiado para o exercício do direito de reunião e de manifestação.

Na verdade, as ruas, praças, jardins ou outros espaços acessíveis ao público não são apenas locais de circulação, mas também espaços de debate, participação e expressão política, desempenhando antes uma função essencial de encontro, debate, participação cívica e expressão coletiva de opiniões, ideias e reivindicações.

Esta dimensão do espaço público encontra profundas raízes históricas.

Desde a ágora grega, centro da vida política das Cidades-Estado da antiguidade, até ao forum romano, local de reunião dos cidadãos e de discussão dos assuntos da comunidade, a praça pública afirmou-se como o espaço por excelência da deliberação colectiva e da difusão pública das ideias.

Ao longo dos séculos, as praças, ruas e outros locais de acesso comum constituíram o cenário privilegiado da participação dos cidadãos na vida pública, permitindo a formação da opinião colectiva, a expressão do dissenso e a mobilização em torno de causas de interesse comum.

O uso da praça pública para fins de reunião, debate, protesto ou manifestação corresponde, assim, a uma função social historicamente consolidada do espaço público.

Não se trata de uma utilização excepcional ou desviada da finalidade desses locais, mas de uma das suas manifestações mais características numa sociedade livre e democrática.

A ocupação temporária do espaço público para fins de expressão política ou cívica constitui, por isso, uma concretização particularmente intensa do direito de manifestação, na medida em que permite que a mensagem transmitida seja percepcionada pela comunidade e projectada para o espaço comum onde se desenvolve a vida colectiva.

Por essa razão, a protecção conferida ao direito de manifestação não se limita ao conteúdo da mensagem transmitida, abrangendo igualmente a escolha do local onde essa mensagem é difundida.

O espaço público não funciona apenas como suporte físico da manifestação, mas como parte integrante da própria liberdade exercida, uma vez que é precisamente na praça pública, entendida em sentido amplo, que historicamente se desenvolve o diálogo democrático entre os cidadãos, as autoridades e a comunidade em geral.

Consequentemente, qualquer restrição à utilização desses espaços para fins de manifestação exige uma fundamentação particularmente exigente, sob pena de afectar não apenas a liberdade de expressão colectiva, mas também uma das formas mais tradicionais e relevantes de participação democrática.

Por essa razão, o simples facto de uma manifestação ocupar o espaço público, dificultar temporariamente a circulação de pessoas ou veículos ou causar incómodos a terceiros não é suficiente para justificar a sua proibição ou dissolução.

A manutenção da ordem pública numa sociedade democrática exige que as autoridades demonstrem um certo grau de tolerância perante manifestações pacíficas, precisamente porque a sua eficácia depende frequentemente da sua visibilidade e capacidade de chamar a atenção para determinada causa.

O Tribunal dos Direitos do Homem tem igualmente entendido que os Estados não estão sujeitos apenas a um dever negativo de não interferência arbitrária.

Sobre eles recai também uma obrigação positiva de garantir as condições necessárias ao exercício efetivo da liberdade de reunião, conforme supra exposto.

Isto significa que as autoridades devem, tanto quanto possível, proteger os manifestantes e criar condições para que a manifestação possa efectivamente realizar-se, mesmo quando dela resultem transtornos ou existam grupos hostis à mensagem transmitida.

O direito de reunião e de manifestação seria meramente teórico ou ilusório se bastasse a possibilidade de perturbações para legitimar a sua proibição.

Particular relevância assume a jurisprudência relativa às manifestações que assumem a forma de ocupação prolongada do espaço público ou de "acampadas".

No caso Cisse c. França, o Tribunal dos Direitos do Homem apreciou a ocupação, durante várias semanas, de uma igreja em Paris por cidadãos estrangeiros em situação irregular que pretendiam tornar visível a sua situação.

O Tribunal reconheceu que aquela ocupação constituía uma forma de reunião protegida pelo artigo 11.º da Convenção e rejeitou a ideia de que a duração prolongada da iniciativa a excluísse automaticamente do âmbito de protecção do direito fundamental.

Da mesma forma, os litígios relacionados com o movimento Occupy evidenciaram que uma acampada pode integrar a própria mensagem do protesto.

No caso City of London Corporation v. Samede and Others, relativo ao acampamento instalado junto à Catedral de São Paulo, em Londres, foi reconhecido que a colocação de tendas e a permanência contínua dos manifestantes constituíam uma forma de expressão política abrangida pelas garantias da liberdade de expressão e de reunião.

Todavia, foi igualmente afirmado que o direito de manifestação não confere um direito absoluto à ocupação indefinida do espaço público.

Ou seja, a ocupação do espaço público e mesmo a instalação de acampamentos podem beneficiar da protecção conferida ao direito de manifestação quando constituam um meio de transmitir uma determinada mensagem política ou reivindicativa.

Contudo, a protecção não é ilimitada.

O elemento decisivo não reside na mera ocupação do espaço ou na duração da manifestação, mas antes na ponderação concreta dos interesses em conflito.

As autoridades apenas podem restringir ou fazer cessar uma manifestação quando demonstrem que a medida é necessária para proteger outros direitos fundamentais ou interesses públicos relevantes, como a segurança das pessoas, a saúde pública, a protecção do ambiente urbano, a livre utilização do espaço público por terceiros ou o direito ao descanso dos residentes.

Em suma, a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem assenta na ideia de que a ocupação do espaço público não é uma realidade estranha ao direito de manifestação, mas frequentemente uma das suas formas mais características e eficazes de expressão.

Sintetizando, as "acampadas", ocupações prolongadas e outras formas de presença continuada no espaço público podem integrar o âmbito de protecção da liberdade de reunião e de manifestação.

E, a sua restrição apenas é admissível quando resulte de uma ponderação concreta entre o direito de manifestação e outros interesses públicos ou direitos fundamentais de igual dignidade constitucional, sendo incompatíveis com a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e com o princípio da proporcionalidade as soluções que imponham limitações automáticas, gerais e abstractas sem consideração pelas circunstâncias específicas de cada caso.

A utilização de uma tenda pelos participantes numa manifestação em defesa do direito à habitação não se reconduz à figura de um acampamento sujeito a licenciamento administrativo.

Isto porque, quando essa estrutura assume uma função expressiva, representativa ou instrumental da mensagem reivindicativa prosseguida, constitui uma modalidade de exercício da liberdade de manifestação e de expressão, não podendo ser dissociada do conteúdo da própria iniciativa.

Nestas circunstâncias, a tenda funciona como elemento integrante da manifestação e não como uma ocupação autónoma do espaço público dependente de prévio licenciamento.

Isto é, a a tenda constitui um elemento instrumental ou simbólico da própria acção reivindicativa, directamente relacionado com a mensagem que os manifestantes pretendem transmitir acerca da precariedade habitacional ou da falta de acesso à habitação, a sua presença integra-se no exercício da liberdade de manifestação protegida pelo artigo 45.º da Constituição.

Acresce, no caso em apreço não estamos perante uma ocupação de um espaço público por um período indeterminado, somente até à aprovação final do Orçamento de Estado para 2027, estando assim em consonância com a jurisprudência internacional mencionada.

Analisado o regime jurídico que se aplica ao direito de manifestação em apreço, importa agora aferir da sua compatibilização com os demais direitos fundamentais em apreço, de modo a aferir se a presente intimação deve proceder e em que medida, considerando que o direito à manifestação não é absoluto.

Salienta-se, desde logo que o objecto do processo reporta-se exclusivamente à situação da Requerente, não estando em causa o reconhecimento de qualquer direito colectivo à instalação generalizada de tendas, à ocupação permanente do espaço público por um número indeterminado de pessoas ou à constituição de uma estrutura de acampamento susceptível de afectar de forma significativa a utilização daquele espaço por terceiros, porque tal não foi a forma como a Autora configurou a relação material controvertida em apreço.

Denota-se que a argumentação das Entidades Requeridas assenta, em larga medida, na premissa de que a tutela jurisdicional solicitada equivaleria ao reconhecimento de um direito ilimitado de ocupação do espaço público, impedindo de forma definitiva e genérica o exercício futuro das competências das autoridades policiais.

Todavia, tal pressuposto não encontra correspondência na pretensão efectivamente deduzida.

Aliás, as Entiades Requeridas nas suas contestações sempre sustentaram a ilegitimidade da Autora para defesa de direitos colectivos.

Com efeito, o que se encontra em apreciação não é a atribuição de um direito permanente de instalação de tendas em qualquer espaço público, por tempo indefinido e independentemente das circunstâncias concretas, mas antes a possibilidade de assegurar o exercício de uma concreta forma de protesto, circunscrita no tempo, no espaço e no objecto.

Nessa medida, a decisão judicial não implica nem pode implicar uma renúncia das autoridades ao exercício das competências legalmente atribuídas, nem a criação de qualquer "cheque em branco" para futuros incumprimentos legais.

Pelo contrário, a tutela jurisdicional incide exclusivamente sobre a situação concreta submetida ao tribunal, mantendo-se íntegra a possibilidade de intervenção das autoridades perante circunstâncias supervenientes susceptiveis de colocar em causa a segurança de pessoas e bens, a ordem pública ou outros direitos e interesses constitucionalmente protegidos e com o consequente cumprimento do disposto no artigo 5ºnº2 e no artigo nº6 do Decreto-Lei nº406/74 de 29 de Agosto, isto é lavrando o respectivo auto com a fundamentação aí exigida.

Consequentemente, a ponderação da proporcionalidade das restrições ao direito fundamental de manifestação deve ser efectuada à luz das concretas circunstâncias do caso e não de cenários hipotéticos reportados a situações substancialmente distintas.

Nesta medida, os argumentos sustentados pelas Requeridas relativos à existência de centenas de tendas, à potencial ocorrência de confrontos envolvendo numerosos participantes, aos elevados custos de limpeza associados a grandes concentrações ou à alegada "privatização" do espaço público durante várias semanas revelam uma reduzida aptidão justificativa relativamente à situação individual da Requerente, cuja presença no local se apresenta incomparavelmente menos onerosa para os interesses públicos invocados.

Por outro lado, diversos fundamentos apresentados pelas Entidades Requeridas assentam essencialmente em cenários hipotéticos, designadamente a possibilidade de

infiltração de terceiros, a eventual ocorrência futura de actos violentos ou a probabilidade abstrata de perturbações da ordem pública.

Ora, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem tem reiteradamente afirmado que restrições ao exercício do direito de manifestação não podem fundar-se em meras presunções de risco ou em receios genéricos quanto ao comportamento futuro dos participantes ou de terceiros, exigindo-se a demonstração de razões concretas e suficientes suscetpíveis de justificar a compressão de um direito fundamental.

O exercício do direito de manifestação pressupõe precisamente a aceitação de um determinado grau de perturbação do quotidiano e de ocupação do espaço público, inerente ao pluralismo e ao debate democrático.

Acresce, conforme supra exposto o direito de manifestação protege não apenas as formas tradicionais de protesto de curta duração, mas também as modalidades de expressão que, pelas características da mensagem transmitida, pressupõem uma presença continuada no espaço público durante determinado período de tempo, que no presente caso deverá ser limitado até à aprovação na globalidade do Orçamento de Estado para 2027 que se prevê que ocorra a 24 de Novembro de 2026, considerando que a reivindicação é contra determinadas medidas englobadas no Orçamento.

Todavia, tal não significa que a Requerente disponha de um direito absoluto à ocupação do exacto espaço por si escolhido, independentemente da necessidade de compatibilização com outros interesses públicos legítimos.

Resulta dos autos que para o mesmo período se encontra prevista a realização do Mercado de Natal da cidade de Lisboa, iniciativa de reconhecida relevância social, económica e cultural e que tradicionalmente ocupa parte substancial da Praça D. Pedro IV (cfr. facto provado nºx) a y).

Ora, a circunstância de estar em causa o exercício de um direito fundamental não impõe a paralisação de todas as demais utilizações legítimas do espaço público, da mesma forma que a realização daquele evento não constitui fundamento bastante para afastar integralmente o exercício do direito de manifestação.

Impõe-se, assim, uma solução assente no princípio da concordância prática, através da qual se procure assegurar a máxima efectividade possível dos interesses em presença.

Nesse contexto, afigura-se possível compatibilizar os interesses em presença mediante a imposição de condições proporcionais de exercício, designadamente:

a) delimitação da área concretamente ocupada pela Requerente;

b) manutenção permanente de corredores de circulação pedonal e de acesso para veículos de emergência;

c) preservação das condições de segurança, higiene e salubridade;

d) limitação temporal da ocupação ao período correspondente à concreta acção de protesto anunciada;

e) sujeição a fiscalização pelas autoridades competentes quanto ao cumprimento das condições fixadas;

f) possibilidade de intervenção policial sempre que ocorram situações objectivas de perigo para pessoas e bens ou incumprimento das condições estabelecidas.

g) o direito à manifestação deve decorrer de forma pacífica e não armada;

h) não deverá ser produzido ruído entre as 00h00 e as 06h30 de modo a ser preservado o direito ao sossego designadamente de outros cidadãos que estejam a pernoitar nas proximidades;

i) Não deverá ser efectuada qualquer fogueira ou uso de materiais pirotécnicos, ou com instalação de gás, liquidos inflamáveis ou combustiveís.

j) deverá ser cumprido o disposto no artigo 2º da Lei 58/2026 de 24 de Agosto.

Embora a escolha do local integre a esfera de protecção do direito de manifestação, porquanto a eficácia comunicativa da mensagem depende frequentemente da sua associação a determinado espaço, tal prerrogativa não assume natureza absoluta quando se demonstre a possibilidade de alcançar substancialmente o mesmo resultado comunicativo através da utilização de zona próxima ou contígua.

Nessa medida, considera o Tribunal que o exercício do direito de manifestação pela Requerente deve ser articulado com a realização do Mercado de Natal, incumbindo às

entidades competentes adoptar as medidas de organização do espaço público que permitam a coexistência de ambas as utilizações.

Caso se revele materialmente inviável a permanência da Requerente no exacto local inicialmente pretendido sem comprometer a instalação e funcionamento daquele evento, deverá ser disponibilizada alternativa espacial próxima, apta a assegurar a manutenção da visibilidade pública do protesto, da difusão da sua mensagem e da respectiva eficácia simbólica.

Tal solução mostra-se conforme com o princípio da proporcionalidade consagrado no artigo 18.º da Constituição, permitindo simultaneamente salvaguardar o exercício efectivo do direito fundamental da Requerente e assegurar a realização de uma actividade pública legitimamente programada para o mesmo espaço urbano.

Deste modo, a compressão do direito de manifestação apenas se justifica na estrita medida do necessário para assegurar essa compatibilização, não podendo fundamentar-se em riscos abstractos ou hipotéticos cuja ocorrência não se encontra concretamente demonstrada nos autos.

Por fim, considera o Tribunal que não se justifica a fixação de uma sanção pecuniária compulsória neste momento, atendendo que no caso vertente, não se descortinam elementos que permitam antecipar um incumprimento por parte das Entidades Requeridas relativamente ao decidido considerando que os comportamentos anteriores tiveram como base uma interpretação da lei distinta da agora decidida.

2. Das Custas:

Os presentes autos são isentos de custas, uma vez que, os processos de intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias delas estão isentos, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento das Custas Processuais.

F. <u>Da Decisão</u>:

Pelo exposto, julgando procedente a presente intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias e decide-se:

a) Ao abrigo do disposto no artigo 204.º da Constituição da República Portuguesa, recusar a aplicação do artigo 11º do Decreto-Lei 406/74 de 29 de Agosto na interpretação segundo a qual aquela norma estabelece um limite horário absoluto e automático ao exercício do direito fundamental de manifestação.

b) Reconhecer à Requerente o direito de exercer a manifestação objecto dos presentes autos durante o período temporal concretamente delimitado e compatível com a finalidade reivindicativa invocada, que será a hora em que ocorra aprovação final do Orçamento de Estado prevista para o dia 24 de Novembro de 2026.

c) Determinar que o exercício do direito da manifestação da Requerente poderá compreender a permanência da Requerente no local através da utilização das estruturas estritamente necessárias à efectivação da mensagem reivindicativa associada ao protesto, que no caso em apreço é uma tenda até à hora em que ocorra aprovação final do Orçamento de Estado prevista para o dia 24 de Novembro de 2026.

d) Determinar, todavia, que o exercício daquele direito deverá ser articulado com os demais interesses públicos constitucionalmente protegidos ligados à gestão e utilização do espaço público, designadamente com a realização do Mercado de Natal programado para a Praça D. Pedro IV, devendo as entidades administrativas competentes adoptar as soluções de acomodação necessárias à compatibilização de ambas as utilizações.

e) Determinar que, caso se revele materialmente inviável a coexistência da manifestação e do Mercado de Natal no exacto local inicialmente pretendido pela Requerente, deverá ser disponibilizada localização alternativa próxima ou

contígua, apta a preservar a visibilidade, eficácia comunicativa e significado simbólico do protesto, sem afectação do conteúdo essencial do direito de manifestação.

f) Determinar que o exercício do direito de manifestação da Autora fica sujeito à observância das condições necessárias à salvaguarda da segurança de pessoas e bens, da circulação pedonal, da acessibilidade dos meios de emergência e das condições de salubridade do espaço utilizado.
g) Determinar que o direito à manifestação da Autora deve decorrer de forma pacífica e não armada.
h) Determinar que no exercício do direito à manifestação da Autora não deverá ser produzido ruído entre as 00h00 e as 06h30 de modo a ser preservado o direito ao sossego designadamente de outros cidadãos que estejam a pernoitar nas proximidades.
i) Determinar que no exercício do direito à manifestação não deverá ser efectuada qualquer fogueira, uso de materiais pirotécnicos, ou com instalação de gás, liquidos inflamáveis ou combustiveís.
j) Determinar que deverá ser cumprido o disposto no artigo 2º da Lei 58/2026 de 24 de Agosto.
k) Determinar que a Autora preste toda a colaboração às Entidades Requeridas designadamente às equipas de higiene urbana do Município de Lisboa.
l) Intimo as Entidades Requeridas na pessoa do Comandante do Comando Metropolitano de Lisboa da PSP, Superintendente-Chefe Luís Elias, e Comandante da Polícia Municipal de Lisboa, Superintendente José Carvalho Figueira a absterem-se de adoptar medidas de dispersão, cessação ou remoção do direito de manifestação da Autora caso o mesmo esteja a ser exercido nos moldes decretados.

m) Intimo as Entidades Requeridas a adoptarem as medidas necessárias ao cumprimento do decretado relativamente ao exercício do direito de manifestação da Autora.
n) Intimo as Entidades Requeridas a elaborarem o respectivo auto com a fundamentação caso considerem que estão verificadas as condições para dispersão, cessação ou remoção do direito de manifestação da Autora.
o) Determino a possibilidade de intervenção das Entidades Requeridas sempre que ocorram situações objectivas de perigo para pessoas e bens ou incumprimento das condições estabelecidas.
p) Sem custas.
q) O valor da causa é de 30.000,01€.
r) Registe e notifique.

Lisboa, na data da assinatura

A Juiz de Direito

Ana de Campos