N.º 11/2021

AF

Senhora Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública,

Excelência,

I — Relatório.

Houve por bem Vossa Excelência solicitar parecer à Procuradoria-Geral da República[1], com a legitimidade que lhe assiste, nos termos da alínea a) do artigo 44.º do Estatuto do Ministério Público[2].

Consulta-nos relativamente ao procedimento que cumpre aos *presidentes de câmaras municipais* adotar, ao receberem *avisos prévios* de *reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público*, da parte dos seus promotores, em conformidade com o n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto[3].

I.1. De acordo com o referido preceito cumpre aos promotores — no mínimo, três pessoas singulares ou o órgão diretivo de uma associação — darem conhecimento da iniciativa ao presidente da câmara municipal, por aviso prévio, com a antecedência de, pelo menos, dois dias úteis.

Contudo, as demais disposições legais do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto — algumas, enunciando possíveis limitações e restrições aos direitos de reunião e de manifestação — referem-se, quase invariavelmente, à *autoridade* ou *autoridades competentes* sem especificarem de quem se trata: se o presidente da câmara municipal, se os comandos das forças de segurança (Polícia de Segurança

[1] Pedido de parecer formulado através do Ofício n.º 420/2021/MMEAP, de 28 de julho de 2021, rececionado na Procuradoria-Geral da República em 29 de julho de 2021, acompanhado por nota informativa do Gabinete da Senhora Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública, em anexo.

[2] Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, na redação da Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

[3] Regime dos direitos de reunião e de manifestação. A atual redação resultou das alterações veiculadas pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.

Pública e Guarda Nacional Republicana) ou se, porventura, o Governo, através do Primeiro-Ministro ou do Ministro da Administração Interna.

Como observa Vossa Excelência, uma vez que no n.º 1 do artigo 1.º se garante que os direitos de reunião e de manifestação são exercidos independentemente de autorização, têm-se suscitado dúvidas acerca dos poderes que assistem ao órgão destinatário do aviso e, não menos importante, acerca do modo como deve coordenar-se com outras autoridades públicas.

I.2. A isto acresce, segundo o pedido de parecer, uma questão decorrente do conteúdo do aviso, pelo melindre que pode suscitar da parte da *proteção de dados pessoais*. Assinado por três dos promotores, devidamente identificados pelo *nome, profissão* e *morada* ou, tratando-se de associação, pelos titulares do órgão diretivo, o aviso presta-se a dúvidas quanto à partilha do seu teor com outras autoridades públicas, cuja intervenção se justifica, quanto mais não seja, para garantir a segurança dos próprios manifestantes.

Na nota que acompanha o pedido de parecer, é ponderado que, sem a transmissão do teor do aviso prévio, ora por entre diversos serviços municipais, ora às autoridades públicas competentes em matéria de segurança interna e de proteção civil, pode ficar comprometido o conjunto de deveres de proteção pública que o legítimo exercício dos direitos de reunião e de manifestação reclama.

Ao nível municipal, por conveniência ou necessidade, designadamente, de limpar o local, antes e depois da concentração ou da marcha, de remover mobiliário urbano (público e privado) ou de prestar acesso a fontes de energia, sem o que pode ficar inviabilizado o uso de amplificadores de som. Tais ações importam contacto com os promotores: «só conhecendo a identificação dos promotores e os seus contactos é possível (...) advertir os mesmos para condicionantes em matéria de espaço público ou (...) de higiene urbana».

E prossegue a citada nota:

> «Só assim se assegura que estes podem ser contactados, quer antes da realização da manifestação quer durante a mesma, com vista a garantir o exercício dos seus direitos, a segurança do evento, a devida salvaguarda do espaço público, a correta ordenação do trânsito, e assim, no conjunto, a articulação do direito constitucional à reunião e manifestação dos promotores e participantes com os demais direitos fundamentais dos outros cidadãos».

Mostra-se imperioso, ainda, que o presidente da câmara municipal partilhe o teor do aviso prévio com as diversas «autoridades competentes» a que se alude no Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto: órgãos e serviços do Ministério da Administração Interna, por lhe estar atribuído «garantir e manter a ordem pública», assim como «assegurar a proteção da liberdade e da segurança das pessoas e seus bens, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito» e «prevenir e reprimir a criminalidade».

Avultam entre tais órgãos e serviços os da Polícia de Segurança Pública (PSP) ou os da Guarda Nacional Republicana (GNR), «e que precisam de saber da hora,

local e objeto da reunião ou manifestação, como também de conhecer a identidade e contacto dos promotores».

É admitida, ainda, a eventualidade de o Primeiro-Ministro, por lhe competir, nos termos constitucionais[4], coordenar e orientar a ação de todos os Ministros, dever conhecer, em primeira mão, tais elementos, assim como o Gabinete Coordenador de Segurança, na sua dependência, do Ministro da Administração Interna, por delegação, ou do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.

Para proteger os dados pessoais dos promotores, pondera-se a suficiência do disposto nos artigos 18.º e 66.º do Código do Procedimento Administrativo[5] e no n.º 2 do artigo 28.º-A do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril[6].

Vem chamada a nossa atenção, de igual modo, para o que se dispõe no artigo 86.º do *Regulamento Geral de Proteção de Dados*[7], a respeito de dados pessoais que constam de documentos oficiais na posse de autoridades públicas. Ali se permite que sejam divulgados, contanto que observado o direito da União Europeia e o direito nacional aplicável, de modo a concertar o *acesso público a documentos oficiais* com o direito à proteção dos dados pessoais.

Algo que, nesta linha de pensamento, surge refletido no artigo 26.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto[8], ao determinar que a execução nacional do citado regulamento faz-se por aplicação da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto[9].

Por conseguinte — e continuando a acompanhar a nota anexa — o fluxo de documentos administrativos, em tal contexto, não pode sequer confundir-se com utilização para fins diversos.

Admite-se, mesmo, que a aplicação do RGPD possa encontrar-se excluída pela alínea d) do n.º 2 do artigo 2.º: tratamento pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção e repressão de infrações penais ou da execução de sanções penais, incluindo a salvaguarda e a prevenção de ameaças à segurança pública.

---

[4] Cf. Artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Constituição.

[5] Trata-se do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na redação da Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro.

[6] Consagra os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua atuação face ao cidadão e outras normas vigentes no contexto da modernização administrativa, com as alterações levadas a cabo pelo Decreto-Lei n.º 29/2000, de 13 de março, pelo Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 58/2016, de 29 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.

[7] Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016, doravante, designado, por vezes, pela sigla RGPD.

[8] Executa na ordem jurídica interna alguns aspetos do RGPD.

[9] Aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro. A redação originária foi alterada pela Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, pela Lei n.º 33/2020, de 18 de agosto, e pela Lei n.º 68/2021, de 26 de agosto.

Em todo o caso, mesmo a aplicar-se o RGPD, sempre estaria justificado o tratamento com base na alínea e) do artigo 6.º, concernente ao necessário exercício de funções de interesse público ou ao exercício da autoridade pública de que se encontre investido o responsável pelo tratamento.

I.3. As perguntas formuladas por Vossa Excelência, incumbida com a pasta da modernização administrativa, da Administração Pública, em geral, e das autarquias locais, em especial, são especificadas nos termos que se reproduzem integralmente:

> *«**1.ª —** Para que missão é remetido ao presidente da câmara municipal o aviso referido no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74?*
>
> ***2.ª —** O aviso a que se refere o número 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74, na sua redação atual, é um documento administrativo nominativo, para os efeitos previstos na Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização de documentos administrativos?*
>
> ***3.ª —** Na sequência da receção dos avisos a que se refere o número 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74, na sua redação atual, estão os presidentes de câmara municipal habilitados a transmitir os referidos avisos, na íntegra, aos vários serviços, entidades e agentes municipais que devam intervir, no âmbito das suas competências, para garantir o sucesso da iniciativa?*
>
> ***4.ª —** Caso a resposta à questão anterior seja negativa, e tendo em conta a necessidade de intervenção de diferentes órgãos e serviços do município, atendendo às suas competências, que procedimento deve o presidente da câmara municipal adotar com vista a permitir:*
>
> ***4.1.** O apoio prévio à realização da manifestação, nomeadamente ao nível de solicitação dos promotores ou entidade promotora da manifestação (por exemplo a necessidade de um ponto de luz para a montagem de aparelho de som ou a necessidade de ocupação da via pública para efeitos da montagem de um palco)?*
>
> ***4.2.** Limpeza da via pública com vista a garantir que a mesma se encontra em condições de segurança para a reabertura à normal fruição pelos cidadãos?*
>
> ***5.ª —** Caso a resposta à pergunta n.º 3 seja negativa, está o presidente da câmara municipal habilitado a determinar que um agente municipal intermedeie os contactos entre os promotores ou a entidade promotora e os demais órgãos e serviços competentes do município, antes, durante e após a realização da manifestação?*

6.ª — *Na sequência da receção dos avisos a que se refere o número 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74, na sua redação atual, estão os presidentes de câmara municipal habilitados a transmitir, por si ou agente na sua dependência, os referidos avisos, na íntegra, às autoridades de polícia previstas na Lei de Segurança Interna e ao Gabinete do membro do Governo responsável pela administração interna para, no âmbito das suas competências, praticarem os atos que ao caso caibam, designadamente para cumprimento do disposto nos citados artigos 1.º, 3.º, 5.º a 8.º e bem assim no artigo 13.º do DL 406/74?*

7.ª — *Na sequência da receção dos avisos a que se refere o número 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74, na sua redação atual, estão os presidentes de câmara municipal habilitados a transmitir, por si ou agente na sua dependência, os referidos avisos, na íntegra, ao gabinete do Primeiro-ministro bem como ao gabinete coordenador de segurança para, no âmbito das suas competências, praticarem os atos que ao caso caibam?*

8.ª — *Na sequência da receção dos avisos a que se refere o número 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74, na sua redação atual, estão os presidentes de câmara municipal habilitados a transmitir, por si ou agente na sua dependência, os referidos avisos, na íntegra, à Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, nomeadamente ao serviço desconcentrado com competências na circunscrição territorial do município?*

9.ª — *Caso se entenda que o presidente da câmara municipal não se encontra habilitado a transmitir o referido aviso na íntegra às entidades referidas nos números anteriores, está o mesmo habilitado a transmitir-lhes o nome e o contacto dos promotores para efeitos do exercício das competências visadas no Decreto-Lei n.º 406/74?*

10.ª — *Caso a resposta à questão anterior seja negativa, e tendo em conta a necessidade de intervenção de diferentes órgãos e serviços do Estado, designadamente forças e serviços de segurança, atendendo às suas competências, que procedimento deve o presidente da câmara municipal adotar com vista a não obstaculizar o exercício das competências desses órgãos e serviços do Estado?*

11.ª — *Sem prejuízo da resposta às questões anteriores, e tendo presente a ausência de competências dos presidentes de câmaras municipais ao nível de manutenção de ordem pública e de segurança pública, que procedimentos devem ser adotados para garantir o exercício das competências dos demais órgãos e serviços do Estado em respeito pelo bloco de legalidade?»*

As questões transcritas podem, em breves palavras, ordenar-se em redor de uma dúvida que Vossa Excelência acentua: dúvida «*sobre o procedimento a adotar por presidente de câmara municipal, após receção de aviso remetido por pessoas ou*

entidades que pretendam realizar reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público, nos termos previstos no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, alterado pelo artigo 2.º da Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, que garante e regulamenta o direito de reunião».

Cumpre-nos, assim, emitir parecer com a prioridade que carateriza, nos termos do Estatuto do Ministério Público, a declaração de urgência pedida por Vossa Excelência[10].

II — Razão de ordem.

A premência atribuída à consulta não se compadece com uma investigação sistemática da origem e desenvolvimento dos direitos de reunião e manifestação na ordem jurídica nacional[11], tão-pouco no direito internacional[12] ou, a título de comparação, em ordens jurídicas culturalmente próximas da nossa[13]. Isto, sem prejuízo de um ou outro apontamento que, pela sua inequívoca utilidade, devam ser tomados, especificamente, em consideração.

Já o Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, e a alteração introduzida pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, reclamam uma análise minuciosa.

O tempo da aprovação do referido diploma — o de um Estado fortemente centralizado e, ainda, nos primeiros passos de abertura à democracia pluralista e ao Estado de direito — contrasta notoriamente com o ambiente institucional

---

[10] Os pareceres solicitados com declaração de urgência têm prioridade sobre os demais, nos termos do n.º 2 do artigo 46.º do Estatuto do Ministério Público (Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, na redação da Lei n.º 2/2020, de 31 de março).

[11] Para uma retrospetiva da liberdade de reunião no constitucionalismo português, v. JORGE MIRANDA, Liberdade de reunião, in *Escritos Vários sobre Direitos Fundamentais*, Ed. Principia, Cascais, 2006, p. 39 e seguintes.

[12] A título de indicação sumária, refiram-se, contudo, o artigo 20.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, consagrando o direito à liberdade de reunião pacífica; o artigo 11.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, em que se inscreve a liberdade de reunião pacífica e o n.º 2 do artigo 9.º, em que se consagra a liberdade de manifestar a religião ou convicções, quer individual, quer coletivamente; o artigo 21.º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, consignando o direito de reunião pacífica e o artigo 20.º em que se confia à lei proibir «toda a propaganda a favor da guerra» (n.º 1) e «toda a apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade ou à violência» (n.º 2). V. ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, Liberdade de reunião, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE (organização), *Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e Protocolos Adicionais*, II, Ed. Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2019, p. 1799 e seguintes.

[13] V. DOMINGO PEREZ CASTAÑO, *Regimen Juridico del Decrecho de Reunion y Manifestacion*, Ministerio del Interior, Madrid, 1997, em especial, p. 203 e seguintes; JOSÉ LUIS LÓPEZ GONZÁLEZ, *El derecho de reunión y manifestación en el ordenamiento constitucional español*, Centro de Publicaciones, Ministerio de Justicia y Interior, Madrid, 1995; JEAN-JACQUES ISRAEL, *Droit des Libertés Fondamentales*, LGDJ, Paris, 1990, p. 490 e seguintes; DOMINIQUE TURPIN, *Libertés Publiques & Droits Fondamentaux*, Ed. Seuil, Paris, 2003, p. 561 e seguintes; PAOLO CARETTI/ UGO DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, 3.ª ed., G. Giappichelli Ed., Turim, 2018, p. 538 e seguintes; MARCO OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, 2.ª ed. Ed. G. Giappichelli, Turim, 2020, p. 358 e seguintes; HILAIRE BARNETT, *Constitutional & Administratrive Law*, 5.ª ed., Ed. Cavendish, Londres, 2004, p. 590 e seguintes.

da alteração praticada há cerca de 10 anos, motivada por objetivos de redução do aparelho do Estado, repartindo as competências que eram do governador civil.

Se o governador civil, órgão da administração direta do Estado, na dependência hierárquica do Governo — este, por sua vez, órgão superior da Administração Pública[14] — era o protagonista das relações administrativas entre os promotores de manifestações e as forças de segurança, nas capitais de distrito, a Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, trasladou tal posição para os presidentes das câmaras municipais que, não obstante a ampla descentralização já alcançada, de acordo com o programa constitucional, se encontram desprovidos de poderes de segurança interna e de preservação da ordem pública, não apenas porque as polícias municipais se encontram adstritas a tarefas de simples cooperação «na manutenção da ordem pública e na proteção das comunidades locais[15]», como também porque as forças de segurança constituem reserva da administração estadual, sendo «a organização de cada uma delas única para todo o território nacional[16]».

Sem nos adentrarmos pela questão da conformidade constitucional de certas normas da Lei Orgânica n.º 1/2011, e do Decreto-Lei n.º 114/2011, ambos de 30 de novembro, ao suprimirem os poderes dos governadores civis, (desde então, não mais nomeados) perante a norma constitucional que confia a um governador civil representar o Governo na área do distrito[17], haveremos de pôr em perspetiva as incumbências das forças de segurança relativas à preservação da ordem em locais públicos ou abertos ao público e os termos em que deve ser equacionado o seu papel, de coordenação com os órgãos e serviços municipais territorialmente competentes, segundo o lugar ou percurso para onde se prevê cada reunião ou manifestação legitimamente promovida.

Até porque a descentralização, nos exatos termos constitucionais, deve mostrar-se compatível com «a necessária eficácia e unidade de ação da Administração[18]».

O que, bem assim, ressalta, historicamente, do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, são as circunstâncias e a necessidade da sua pronta aprovação, de par com a lei dos partidos políticos[19] e da liberdade de associação[20]. Cuidava-se de

---

[14] Cf. Artigo 182.º da Constituição de 1976, na sua atual redação.

[15] Cf. Artigo 237.º, n.º 3, da Constituição.

[16] Cf. Artigo 272.º, n.º 3, da Constituição.

[17] Cf. Artigo 291.º, n.º 3, da Constituição. V. JORGE MIRANDA, que suscita a questão da inconstitucionalidade, sem excluir, contudo, a eventual caducidade das normas constitucionais atinentes à assembleia distrital e ao governador civil (JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, III, 2.ª edição, Universidade Católica Ed., Lisboa, 2020, p. 837).

[18] Cf. Artigo 267.º, n.º 2, da Constituição.

[19] O Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de novembro, estabeleceu o regime dos partidos políticos. Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 126/75, de 13 de março, pelo Decreto-Lei n.º 195/76, de 16 de março, e pela Lei n.º 110/97, de 16 de setembro, perdurou em vigor até à aprovação da Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto.

[20] O Decreto-Lei n.º 594/74, de 7 de novembro, estabeleceu o regime do direito de associação. Alterado pelo Decreto-Lei n.º 71/77, de 25 de fevereiro, e pela Lei n.º 29/2009, de 29 de junho, e

estabelecer, a breve trecho, um mínimo essencial democrático, o que não se coadunava, nem sequer transitoriamente, com adaptar as fórmulas deixadas pelo regime político derrubado[21].

Bem antes, ainda, das eleições para a Assembleia Constituinte (25 de abril de 1975) as forças políticas e os movimentos sociais procuravam afirmar-se na via pública, desde 1 de maio de 1974, numa sucessão de comícios, manifestações, plenários de trabalhadores e tantas outras concentrações populares, especialmente, nas grandes cidades. Uma realidade absolutamente inédita para quem já não vivera sob os regimes do constitucionalismo liberal, monárquico ou republicano.

Todavia, se à construção do regime vertido no Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, pode apontar-se algum défice, ele parece dever-se muito mais aos atos legislativos que a ordem jurídica foi produzindo, ao longo dos últimos 47 anos, do que propriamente às normas e princípios consignados nas suas disposições.

Com efeito, nem ao nível da segurança interna, tão-pouco ao nível das competências dos órgãos municipais, foram adotadas providências legislativas que permitissem concatenar, de um modo claro, os poderes funcionais do presidente da câmara municipal com as incumbências próprias de outros órgãos de polícia administrativa e das forças de segurança. Algo que se agravaria com o desaparecimento do governador civil[22] e da posição institucional privilegiada que este órgão desconcentrado detinha nas relações interadministrativas do Estado — principalmente, do Ministério da Administração Interna — com os municípios.

Depois de passarmos em revista o regime dos direitos de reunião e de manifestação, no plano constitucional e no plano legislativo, à luz dos contributos doutrinários e jurisprudenciais, mostra-se, por isso, de elevada conveniência, enquadrar, na organização administrativa, os poderes de polícia administrativa do presidente da câmara municipal e as tarefas cometidas às polícias municipais, confortados pela doutrina que este corpo consultivo vem firmando nos seus

declarada com força obrigatória geral a inconstitucionalidade de uma das suas normas (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 589/2004, de 4 de novembro), conserva-se em vigor.

[21] O Decreto-Lei n.º 22 468, de 11 de abril de 1933, sujeitava à autorização do governador civil as reuniões destinadas a fins de propaganda política ou social (§ único do artigo 1.º). Só as conferências de caráter científico, literário ou artístico que tivessem lugar nas associações legalmente constituídas, as reuniões estatutárias destas e as reuniões de culto público de qualquer religião não dependiam de participação prévia (cf. § 2.º do artigo 2.º). Nas praças e vias públicas era preciso obter uma autorização especial (§ 3.º). Por seu turno, as reuniões ou ajuntamentos em que se verificassem «manifestações sediciosas ou ofensivas das autoridades», que pudessem pôr em perigo a ordem pública ou a segurança dos cidadãos ou em que, «por qualquer modo», se infringissem as leis seriam dissolvidas (cf. artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 34 447, de 13 de junho de 1949).

[22] Lei Orgânica n.º 1/2011, e Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro.

pareceres, em matéria de direitos de reunião e de manifestação[23], por um lado, e de medidas de polícia[24], por outro.

Só deste modo estaremos em condições de responder às perguntas incidentes no âmbito das competências do presidente da câmara municipal: sobre o que pode e o que deve fazer, depois de instado pelos promotores de manifestações, comícios, desfiles e outras reuniões públicas que, em seu entender, façam descortinar prejuízos especial e anormalmente graves para a livre circulação de terceiros e riscos não despiciendos para a ordem pública, na sua tríplice extensão de segurança, tranquilidade e salubridade na via pública[25].

Logo após, cuidaremos da intervenção das forças de segurança e do papel de outras autoridades de polícia, no quadro do Sistema de Segurança Interna, e do âmbito da proteção civil: do círculo municipal às estruturas nacionais.

Haveremos, em seguida, de atender ao conteúdo do aviso obrigatoriamente apresentado pelos promotores de manifestações e ao seu tratamento em face do *Regulamento Geral da Proteção de Dados*, uma vez que, de acordo com o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, o aviso prévio é assinado «por três dos promotores devidamente identificados pelo nome, profissão ou morada».

---

[23] Assim, v., a título principal, Parecer n.º 30/2008, de 24 de março de 2011 (*Diário da República*, 2.ª Série, de 28 de julho de 2011), Parecer n.º 83/2005, de 24 de novembro de 2005 (*Diário da República*, 2.ª Série, n.º 155, de 12 de agosto de 2008), Parecer n.º 40/89, de 7 de dezembro de 1989 (*Diário da República*, n.º 73, II Série, de 28 de março de 1990), Parecer n.º 96/83, de 28 de abril de 1983 (*Diário da República*, n.º 178, II Série, de 4 de agosto de 1983) e Parecer n.º 177/77, de 26 de janeiro de 1978 (inédito),

[24] Assim, entre outros, v. Parecer n.º 29/2017, de 29 de novembro de 2017 (inédito), Parecer n.º 10/2017, de 8 de junho de 2017 (*Diário da República*, n.º 145, 2.ª Série, de 28 de julho de 2017), Informação-Parecer n.º 38/2016, de 21 de abril de 2017 (*www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr*), Parecer n.º 12/2016, de 15 de setembro de 2016 (*Diário da República*, n.º 6, 2.ª Série, de 9 de janeiro de 2017), Parecer n.º 23/2013, de 10 de abril de 2014 (inédito), Parecer n.º 1/2011, de 10 de outubro de 2013 (inédito), Parecer n.º 45/2012, de 4 de janeiro de 2013 (*Diário da República*, n.º 14, 2.ª Série, de 21 de janeiro de 2013), Parecer n.º 8/2012, de 27 de setembro de 2012 (inédito), Parecer n.º 32/2010, de 27 de outubro de 2011 (inédito), Parecer n.º 49/2009, de 26 de maio de 2010 (*Diário da República*, n.º 136, 2.ª Série, de 15 de julho de 2010), Parecer n.º 75/2005, de 27 de setembro (inédito), Parecer n.º 26/2007, de 24 de maio de 2007 (inédito), Parecer n.º 108/2006, de 15 de março de 2007 (*Diário da República*, n.º 94, 2.ª Série, de 16 de maio de 2007), Parecer n.º 31/2005, de 30 de junho de 2005 (inédito), Parecer n.º 161/2004, de 3 de fevereiro de 2005 (inédito), Parecer n.º 49/2003, de 16 de dezembro de 2004 (*Diário da República*, n.º 175, 2.ª Série, de 14 de julho de 2006), Parecer n.º 162/2003, de 18 de dezembro de 2003 (*Diário da República*, n.º 74, 2.ª Série, de 27 de março de 2004), Parecer n.º 95/98, de 8 de julho de 1999 (inédito), Parecer n.º 10/99, de 27 de maio de 1999 (inédito).

[25] A trilogia comum entre os administrativistas franceses (por todos, v. RENÉ CHAPUS, *Droit administratif générale*, Tomo I, 15.ª edição, Ed. Montchrestien, Paris, 2001, p. 702 e seguintes). Entre nós, MARCELLO CAETANO preferiu referir-se a danos sociais e interesses gerais (cf. *Manual de Direito Administrativo*, II, 9.ª ed., Coimbra Ed., 1983, p. 1145 e seguintes), talvez, pelo seu interesse em não deixar de fora as chamadas polícias administrativas especiais (v.g. dos transportes, do urbanismo, da pecuária).

O que está em causa, fundamentalmente, é saber como pode o presidente da câmara municipal desincumbir-se cabalmente do dever de garantia em que a lei parece investi-lo sem bulir com os limites ao tratamento de dados pessoais.

Tal análise passa por saber da própria aplicação do RGPD às comunicações intra e interadministrativas, justificadas pela necessidade de coordenar competências e atribuições. E, sendo de aplicar, discernir os deveres de cuidado que oneram os órgãos, os seus titulares e os trabalhadores em funções públicas que atuam sob a direção dos mesmos.

Esse discernimento leva-nos, de modo inexorável, ao cotejo com a disciplina do acesso à informação administrativa e da reutilização dos documentos administrativos, na perspetiva da sua harmonização com as garantias contra o uso fútil, abusivo ou perverso de dados pessoais.

III — Dos direitos fundamentais de reunião e de manifestação.

O misantropo continua a ser uma exceção nas sociedades contemporâneas. A natureza gregária do ser humano convoca-o, recorrentemente, para a relação com os demais. Não apenas os que se encontram mais próximos, no círculo familiar, laboral ou de vizinhança, mas também aqueles cuja proximidade busca, designadamente para comunicar, para pôr em comum ideias e pensamentos[26], para praticar desporto ou divulgar e fruir a obra artística, literária ou científica, por si criada ou por terceiros[27], como, ainda, e não menos importante, cooperar em gestos de solidariedade[28] e participar na vida pública[29].

III.1. É bem de ver que há uma íntima relação entre a liberdade de expressão e os referidos direitos, mas também uma afinidade com o direito de associação[30]. A associação procura estabelecer laços duradouros de proximidade, justificando, porventura, o frequente exercício do direito de reunião pelos associados. Os órgãos diretivos das associações dispõem, por isso, de legitimidade para promoverem qualquer reunião pacífica em lugar público[31].

Reunião que, por outro lado, encontra laços etimológicos e antropológicos com a liberdade de religião e culto, na sua dimensão comunitária e até institucional[32].

Reunião que se propicia, ainda, na escola, como comunidade privilegiada de encontro, ao serviço da liberdade de aprender e ensinar[33] nas escolas públicas,

[26] Cf. Artigo 37.º, n.º 1, da Constituição.
[27] Cf. Artigo 42.º, n.º 2.
[28] Cf. Artigo 63.º, n.º 5.
[29] Cf. Artigo 48.º e seguintes.
[30] Cf. Artigo 46.º e, em especial para as associações e partidos políticos, artigo 51.º.
[31] Cf. Artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto.
[32] Cf. Artigo 41.º, n.º 3.
[33] Cf. Artigo 43.º, n.º 1, e, em especial, para o ensino da religião, artigo 41.º, n.º 5.

assim como nas escolas particulares e cooperativas[34], mas também nas empresas e em outros locais de trabalho.

III.2. Ambos os direitos — de reunião e de manifestação — são expressamente garantidos pela Constituição de 1976, entre os direitos, liberdades e garantias pessoais[35], sem prejuízo da relevância específica que assumem no âmbito dos direitos, liberdades e garantias de participação política[36] (v.g. liberdade de propaganda eleitoral[37]) e dos direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores[38] (v.g. direito de exercício da atividade sindical na empresa[39]).

O enunciado constitucional, que optou por uma consagração relativamente autónoma, de um e de outro, não conheceu alterações desde a redação originária:

«Artigo 45.º
Direito de reunião e manifestação

1 — Os cidadãos têm o direito de se reunir, pacificamente e sem armas, mesmo em lugares abertos ao público, sem necessidade de qualquer autorização.

2 — A todos os cidadãos é reconhecido o direito de manifestação».

A preferência da Assembleia Constituinte pelo emprego da expressão '*direitos*', em vez de '*liberdades*', sugere a faceta dupla que encontramos implícita nas disposições reproduzidas.

Não se trata, apenas, de consentir aos cidadãos que reúnam entre si ou se manifestem sem intromissões dos poderes públicos ou de agentes privados, também estes vinculados pelos preceitos constitucionais respeitantes a direitos, liberdades e garantias[40].

Quem se reúne, pacificamente e sem armas, mesmo em lugares abertos ao público, tem direito, por conseguinte, à proteção do Estado[41] — por via legislativa, administrativa e jurisdicional — contra lesões perpetradas por terceiros e contra riscos de intimidação que afetem a livre expressão do pensamento (n.º 1 do

[34] O direito a criar escolas cooperativas e particulares passou a constar do artigo 43.º, com a Revisão Constitucional de 1982 (cf. n.º 4).
[35] Capítulo I do Título II.
[36] Capítulo II do Título II.
[37] Cf. Artigo 113.º, n.º 3, alínea a).
[38] Capítulo III do Título II.
[39] Cf. Artigo 55.º, n.º 2, alínea d).
[40] Cf. Artigo 18.º, n.º 1, da Constituição.
[41] É o que J. J. GOMES CANOTILHO/ VITAL MOREIRA designam, entre as componentes do direito de reunião e do direito de manifestação, «o direito a não ser perturbado por outrem no exercício desse direito, incluindo o direito à proteção do Estado contra ataques e ofensas de terceiros (v.g. ataques de contramanifestantes)» Apontam como demais componentes o direito de se reunir com outrem e de se manifestar sem impedimentos, o que inclui os direitos de promover reuniões e manifestações e o direito de nelas participar, o direito a utilizar locais públicos, nomeadamente a via pública, «sem outras limitações que as decorrentes da salvaguarda de outros direitos fundamentais que com aquele colidam» e o direito a determinarem sem escolhos o local, hora, forma e conteúdo das reuniões e manifestações (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª edição, Coimbra, 2007, p. 638).

artigo 37.º da Constituição) privilegiadamente exercida em encontros convocados para o efeito[42] ou os sentimentos e convicções espirituais e de consciência (cf. n.º 1 do artigo 41.º).

É a dimensão positiva[43] dos direitos fundamentais, presente, num modo diferenciado, quer nos direitos, liberdades e garantias (deveres de proteção), quer nos direitos económicos, sociais e culturais (deveres de promoção ou fomento)[44].

SÉRVULO CORREIA[45] concretiza, no contexto das manifestações, este preciso aspeto:

> «Do conteúdo objetivo das normas que enunciam direitos fundamentais de defesa, faz parte o *dever de proteção*. Sobre o Estado de Direito democrático incide um *dever geral de proteção (allgemeine Schutzpflitch)* dos direitos fundamentais, incluindo o dever de proteção dos direitos de liberdade em face de terceiros que os ofendam ou se aprestem para o fazer. (...) O bem protegido pelo direito de manifestação é um bem carecido de proteção, relativamente ao qual se podem evidenciar ofensas físicas por terceiros na posição de *contramanifestantes*».

III.3. O direito de reunião apresenta-se, inequivocamente, como um *direito individual de exercício coletivo*. Por definição, as reuniões contam com a presença concomitante, num mesmo local, de uma pluralidade de pessoas, em maior ou menor número. Concomitância que a tecnologia permite, nos nossos dias, seja conseguida por meios telemáticos, dispensando a proximidade física, mas que, de modo algum, consente impor-se como alternativa, sem diminuir o conteúdo essencial do direito de as pessoas se reunirem presencialmente, dispensando ligações remotas por mais aptas que se mostrem a veicular som e imagem com grande fidelidade[46].

---

[42] Considerando que o dever de proteção do Estado não decorre dos direitos de reunião e manifestação, mas antes de um direito à segurança, v. EDUARDO CORREIA BAPTISTA, *Os Direitos de Reunião e de Manifestação no Direito Português*, citado, p. 73, p. 91 e seguintes.

[43] Entendem J. J. GOMES CANOTILHO/ VITAL MOREIRA que a dimensão positiva engloba, ainda, o direito a obter do Estado e dos municípios locais de reunião (recintos, salas e outros espaços públicos), embora admitam que tal dimensão não decorre das normas constitucionais, sem prejuízo de poder e dever obter adequada proteção legal sem excluir uma «ponderação adequada relativamente a *manifestações simultâneas*» (obra citada, p. 638).

[44] Sobre as incumbências positivas e deveres de proteção do Estado em matéria de direitos, liberdades e garantias, v. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Ed. Almedina, Coimbra, 2003, p. 399; JORGE MIRANDA, *Direitos Fundamentais*, 3.ª ed., Ed. Almedina, Coimbra, 2020, p. 130 e seguintes; JORGE REIS NOVAIS, *As Restrições aos Direitos Fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, Coimbra Ed., 2003, p. 86 e seguintes; JORGE PEREIRA DA SILVA, *Direitos Fundamentais: Teoria Geral*, UCP Ed., Lisboa, 2018, p. 212 e seguintes; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 6.ª ed., Ed. Almedina, Coimbra, 2019, p. 133 e seguintes;

[45] *O Direito de Manifestação: Âmbito de Proteção e Restrições*, Ed. Almedina, Coimbra, 2006, p. 53. (Itálico no original).

[46] As reuniões por meios telemáticos beneficiam, a título principal, das garantias constitucionais contra a intromissão nas comunicações. A respeito das reuniões por canais telemáticos, v. MARCO OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, citado, p. 362.

Embora vozes autorizadas na doutrina situem modos de livre expressão individual sob a esfera de proteção típica do direito de manifestação[47], há, igualmente, quem, sem menor acerto, argumente pela estreita afinidade com o direito de reunião: ambos são direitos individuais, mas de exercício coletivo, por natureza[48].

Se a *reunião* pode visar a confraternização, o simples convívio ou a troca de ideias, a *manifestação* assenta no caráter unívoco de uma certa ideia ou de uma mensagem que os manifestantes querem afirmar, coletivamente e na praça pública. Independentemente das motivações pessoais dos promotores e de cada manifestante, as divergências e o pluralismo de opiniões esbatem-se diante de tal propósito comum. A manifestação pretende conferir à mensagem ou pretensão uma ressonância que a soma das expressões individuais não alcançaria.

Reunião e *manifestação* ostentam, ainda assim, um amplo denominador comum. Ambas são expressão de uma intencionalidade. Os encontros ou ajuntamentos casuais ou involuntários permanecem à margem da esfera de proteção das normas contidas no artigo 45.º: a manifestação representa «um estar em comum finalístico» (SÉRVULO CORREIA[49]), o que vale, acrescentaríamos nós, para qualquer forma de reunião.

Por outro lado, veiculam uma intencionalidade *livre*. A participação compelida ou coagida em reuniões e manifestações é própria de regimes totalitários e atenta contra a dimensão primária de tais direitos: a liberdade. Constituem atos ilícitos de detenção ou outros modos abusivos de privação da liberdade, ao arrepio das garantias consignadas constitucionalmente no artigo 27.º.

Denominador comum é, ainda, o uso do espaço público ou de lugares abertos ao público.

A manifestação é pública, por definição. As reuniões familiares, particulares ou em espaços de acesso restrito obtêm proteção pública, mas por meio de outros

---

[47] Assim, v. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra Ed., 2007, p. 636 e seguinte; EDUARDO CORREIA BAPTISTA, *Os Direitos de Reunião e de Manifestação no Direito Português*, Ed. Almedina, Coimbra, 2006, p. 9 e seguintes. Isto, segundo o Autor, porque o manifestante solitário não dispõe do consentimento dos destinatários da mensagem para a transmitir (p. 10). Nem por isso deixa de apontar o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 201/86 (*Diário da República*, Série II, n.º 195, de 26 de agosto de 1986), como inclinação jurisprudencial para reconhecer ao manifestante solitário, munido de um altifalante, a proteção da liberdade de expressão, tão-somente.

[48] V. JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *O Direito de Manifestação — Âmbito de proteção e restrições*, Ed. Almedina, Coimbra, 2006, p. 37; JOÃO PAULO MIRANDA DE SOUSA, O Direito de Manifestação, *Boletim do Ministério da Justiça* (375) Lisboa, 1988, p. 7 e seguinte; ANA RITA PECORELLI, Liberdade de reunião e de manifestação – Crime de desobediência, in *Revista do Ministério Público*, n.º 113, Lisboa, 2008, p. 145 e seguintes. A Autora relata a iniciativa de um indivíduo dependurado no tabuleiro rodoviário da Ponte 25 de Abril (Almada/Lisboa), exibindo um cartaz, e que viria a invocar o direito de manifestação para não cumprir as ordens policiais de subida e evacuação.

[49] Cf. Obra citada, p. 38.

direitos e garantias fundamentais: o direito à segurança[50], a inviolabilidade do domicílio e dos meios de comunicação que habilitam reuniões à distância[51] ou o direito de propriedade privada[52].

Daí, a preocupação dos constituintes em consagrarem o direito de reunião «mesmo em lugares abertos ao público» (cf. n.º 1 do artigo 45.º).

Se a manifestação apresenta particularismos frente à generalidade das reuniões, para além do caráter tendencialmente unitário da expressão, um deles é, certamente, a sua imbricação com a liberdade de circulação ou, melhor dizendo, o direito garantido a todos os cidadãos de se deslocarem livremente em qualquer parte do território nacional (cf. n.º 1 do artigo 44.º da Constituição).

A manifestação pressupõe movimento — é *reunião em movimento*, na feliz expressão de um Autor transalpino[53] — uma marcha minimamente ordenada[54], assim como o cortejo ou desfile.

III.4. *Cortejos* e *desfiles* que, por sua vez, podem surgir identificados, muito simplesmente, com propósitos lúdicos (v.g. corsos de carnaval), de cariz cívico e cultural (v.g. bandas musicais, cortejos etnográficos) ou religioso (v.g. procissões) em que, não raro, se combinam duas formas de participação: ativa, da parte daqueles que integram o cortejo, desfile ou procissão; a outra, passiva, a partir das margens ou passeios da via pública ou dos edifícios confinantes.

Podem utilizar meios automóveis e não ter outra finalidade senão a expressão de um sentimento (v.g. de pesar, nos cortejos fúnebres, ou de piedade, nas procissões).

Sem constituírem um meio qualificado de expressão livre do pensamento, os cortejos e desfiles deparam com limitações temporais mais apertadas, que o Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, fixa nos seguintes termos[55]:

«Artigo 4.º

> Os cortejos e desfiles só poderão ter lugar aos domingos e feriados, aos sábados, depois das 12 horas, e nos restantes dias, depois das 19 horas e 30 minutos».

O conjunto dos manifestantes concentra-se num dado local, estabelecido pelos promotores, em direção a um outro sítio, de onde voluntariamente dispersam, finda a manifestação. Isto, sem prejuízo de, ao longo do trajeto, outros indivíduos se *re*unirem à marcha.

---

[50] Cf. Artigo 27.º, n.º 1, da Constituição.
[51] Cf. Artigo 34 da Constituição.
[52] Cf. Artigo 62.º, n.º 1, da Constituição.
[53] MARCO OLIVETTI, obra citada, p. 362.
[54] Admitindo-se, mesmo, um dever de marcha ou andamento, a fim de as perturbações impostas ao trânsito, em geral, serem reduzidas ao menor incómodo possível.
[55] Sem prejuízo do limite horário das 0,30 horas, para o termo final, comum às manifestações e outros ajuntamentos na via pública ou em recinto aberto (cf. artigo 11.º)

III.5. O *comício*, neste sentido, encontra maior afinidade com a simples reunião, pois decorre num só local.

Já se diferencia, abeirando-se da manifestação, pela intencionalidade de propagação de um conjunto de mensagens tendencialmente unívoco ou convergente.

Ainda que apenas um conjunto restrito de participantes usem da palavra (oradores e animadores), a concentração é motivada pela convergência de um propósito político ou de uma reivindicação sindical que a todos mobiliza.

O comício é, por contraste com a manifestação, uma reunião sem movimento.

Ao contrário do que ocorre nas demais reuniões, o comício não pratica, não favorece nem promove o diálogo.

É, antes, marcado pelo protagonismo que os promotores imprimem às intervenções, palavras de ordem, reações de regozijo ou de repúdio, em ordem ao reforço de um sentimento coletivo de união que, tal como nas manifestações, se pretende venha a impressionar e influenciar terceiros.

III.6. Em todo o caso, o direito de manifestação, apesar de autonomizado no n.º 2 do artigo 45.º, goza de uma esfera de proteção análoga à do direito de reunião (cf. n.º 1).

Quer isto dizer, por um lado, que permanecem de fora da esfera de proteção normativa as manifestações não pacíficas ou com armas; por outro, não pode a lei sujeitar a sua iniciativa a autorizações de natureza política ou administrativa.

De certo modo, vislumbra-se uma relação de especialidade entre as duas normas e entre os dois direitos. Relação que se evidencia, ora nas restrições e limitações que ambas despertam para salvaguarda de outros direitos e interesses constitucionalmente protegidos, ora nas demais que incidem apenas sobre as manifestações (v.g. alteração do trajeto proposto).

Assim, uma reunião com propósitos comerciais mostra-se lícita, em princípio, mas não já uma manifestação com atribuição de prémios aos participantes, pois o interesse em causa não é de modo a justificar as restrições ao trânsito automóvel que dela resultem. Deve, pois, ser qualificada como desfile ou cortejo e submeter-se ao regime ainda mais restrito que recai sobre cortejos e desfiles.

IV — Dos poderes de polícia administrativa das reuniões e manifestações.

É-nos pedido, fundamentalmente, que equacionemos as providências que o presidente da câmara municipal pode (e deve) adotar, logo que avisado, com um mínimo de antecedência, pelos promotores de manifestações, comícios e outras reuniões de cariz público, nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto. Tal é, como dissemos, o ponto de partida, mas também o ponto de chegada à resposta que daremos às questões especificadas.

Como tal, havemos de passar à análise do regime jurídico contido no referido diploma, começando, tanto quanto possível, por situá-lo historicamente.

IV.1. Entre as medidas a curto prazo enunciadas no *Programa do Movimento das Forças Armadas*, aprovado e divulgado pela Junta de Salvação Nacional, logo após a Revolução de 25 de Abril de 1974[56], contava-se a de garantir a liberdade de reunião, sem embargo de ali se considerar que uma tal incumbência do Governo Provisório haveria de «ter em atenção que as grandes reformas de fundo só poderão ser adotadas no âmbito da futura Assembleia Nacional Constituinte».

Aprovado pelo II Governo Provisório, «a fim de dar cumprimento ao disposto no Programa do Movimento das Forças Armadas B, n.º 5, alínea b), e no exercício da competência prevista pelo n.º 1 (3.º) do artigo 16.º da Lei Constitucional n.º 3/74, de 14 de maio, o Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, consagra a disciplina do direito de reunião, considerando, de igual modo, no seu âmbito, «comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público», exigindo que a promoção de qualquer uma destas formas de ajuntamento seja precedida de aviso, por escrito, ao presidente da câmara municipal territorialmente competente com a antecedência mínima de dois dias úteis (cf. n.º 1 do artigo 2.º).

IV.2. O aviso prévio não se confunde com um pedido de autorização[57], posto que, de modo expresso, se abre mão de tal condicionamento restritivo:

«**Artigo 1.º**

> 1 — A todos os cidadãos é garantido o livre exercício do direito de se reunirem pacificamente em lugares públicos, abertos ao público ou particulares, independentemente de autorizações, para fins não contrários à lei, à moral, aos direitos das pessoas singulares ou coletivas e à ordem ou tranquilidade públicas.
>
> 2 — Sem prejuízo do direito à crítica, serão interditas as reuniões que pelo seu objeto ofendam a honra e a consideração devidas aos órgãos de soberania e às Forças Armadas».

Algo que a Constituição, pouco depois, no n.º 1 do artigo 45.º, reforçaria ao garantir que as reuniões, mesmo em lugares públicos, jamais seriam sujeitas a autorização.

O uso de lugares públicos ou abertos ao público, todavia, nem sempre dispensa autorização.

Assim, por exemplo, o *uso privativo da via pública* para executar obras ou para empreender «atividades de caráter desportivo, festivo ou outras que possam afetar o trânsito normal ou colocar restrições ao trânsito dos peões nos passeios» só é permitido, desde que autorizado pelas entidades competentes «e com a

[56] O Programa do Movimento das Forças Armadas veio a ser integrado na Lei n.º 3/74, de 14 de maio, e objeto de interpretação autêntica pela Lei n.º 7/74, de 27 de julho.

[57] E, por maioria de razão, de licença, no pressuposto de tal designação ser atribuída aos atos administrativos que permitem a prática de uma atividade relativamente proibida.

correspondente aplicação local de sinalização temporária de identificação de obstáculos» (cf. n.º 1 do artigo 8.º do *Código da Estrada*[58]).

De resto, só motivos «de segurança, de emergência grave ou de obras com o fim de prover à conservação dos pavimentos, instalações e obras de arte» podem justificar que se suspenda ou condicione o trânsito e, preferentemente, apenas em «parte da via ou a veículos de certa espécie, peso ou dimensões» (cf. n.º 1 do artigo 9.º), sem prejuízo de «outro motivo justificado e desde que fiquem asseguradas as comunicações entre os locais servidos pela via» (cf. n.º 2), como sucederá no caso de manifestações, cortejos ou desfiles.

De modo semelhante, o uso privativo de estradas nacionais ou de infraestruturas rodoviárias estaduais, assim como das zonas confinantes, é condicionado por licenças e autorizações e pode dar lugar à liquidação das taxas previstas na Portaria n.º 357/2015, de 14 de outubro.

Acresce que o policiamento de certos cortejos e desfiles pelas forças de segurança sujeita-se ao regime de taxas consignado pela Portaria n.º 298/2016, de 29 de novembro:

> «Artigo 2.º
> **Serviços Remunerados**
>
> Para efeitos do disposto na presente Portaria considera-se serviço remunerado todo o policiamento efetuado no âmbito das atividades desportivas, culturais, sociais, religiosas, de lazer e outras, com ou sem fins lucrativos, que implique a afetação em exclusivo de meios e seja prestado a pedido de entidades interessadas, públicas e privadas, por imposição legal, ou não, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 16.º e no artigo 18.º da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro e no n.º 4 do artigo 14.º e no artigo 16.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto».

Por seu turno, a licitude da reunião, embora não dependa da obtenção de um ato administrativo favorável, importa um mínimo de compatibilidade com os demais direitos e interesses constitucionalmente protegidos, cuja salvaguarda

[58] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 114/94, de 3 de maio, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 214/96, de 20 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 2/98, de 3 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 162/2001, de 22 de maio, e pelo Decreto-Lei n.º 265-A/2001, de 28 de setembro, pela Lei n.º 20/2002, de 21 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 44/2005, de 23 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 113/2008, de 1 de julho, pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 135/2009, de 4 de maio, e pelo Decreto-Lei n.º 113/2009, de 18 de maio, pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2009, de 17 de junho, pela Lei n.º 78/2009, de 13 de agosto, e pela Lei n.º 46/2010, de 7 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 82/2011, de 20 de junho, pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 485/2011, de 29 de novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 138/2012, de 5 de julho, pela Lei n.º 72/2013, de 3 de setembro, e pela Lei n.º 116/2015, de 28 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 40/2016, de 29 de julho, pela Lei n.º 47/2017, de 7 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 151/2017, de 7 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 107/2018, de 29 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 2/2020, de 14 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 102-B/2020, de 9 de dezembro, e pela Lei n.º 66/2021, de 24 de agosto.

necessária habilita *restrições*, para além dos casos literalmente enunciados pela Constituição[59].

Justificam-se, de igual modo, *condicionamentos ou limites ao exercício*. E é na *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, de 10 de dezembro de 1948[60] — a qual protege, igualmente, o direito de reunião (cf. n.º 1 do artigo 20.º) — que encontramos arrimo para limitações[61] e condicionamentos[62] decorrentes da moral e da ordem pública, entendidas como pressupostos gerais do gozo e exercício dos direitos fundamentais numa sociedade plural democrática:

> «**Artigo 29.º**
>
> 1 — O indivíduo tem deveres para com a comunidade, fora da qual não é possível o livre e pleno desenvolvimento da personalidade.
>
> 2 — No exercício destes direitos e no gozo destas liberdades ninguém está sujeito senão às limitações estabelecidas na lei com vista exclusivamente a promover o reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdades dos outros e a fim de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática.

---

[59] Entre as restrições expressamente fixadas em norma constitucional (v.g. a proibição de reuniões com armas no n.º 1 do artigo 45.º; a interdição aos militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efetivo de se reunirem e manifestarem, no artigo 270.º) devem contar-se as que decorrem dos deveres fundamentais (v.g. o de defender e promover a saúde — n.º 1 do artigo 64.º —, de defender um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado — n.º 1 do artigo 66.º —, de frequentar o ensino básico — alínea a) do n.º 2 do artigo 74.º —, de preservar, defender e valorizar o património cultural — n.º 1 do artigo 78.º —, de pagar impostos — n.º 3 do artigo 103.º —, de recenseamento eleitoral — n.º 2 do artigo 113.º — ou de defesa da Pátria — n.º 1 do artigo 276.º).

[60] *Ex vi* do n.º 2 do artigo 16.º da Constituição.

[61] Acerca da distinção entre verdadeiras restrições e simples limitações ou condições de exercício dos direitos, liberdades e garantias, v. JORGE MIRANDA, *Direitos Fundamentais*, 3.ª ed., Ed. Almedina, Coimbra, 2020, p. 217 e seguintes, p. 393 e seguintes; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais*..., citado, p. 291 e seguintes; JORGE PEREIRA DA SILVA, obra citada, p. 218 e seguintes, VITALINO CANAS, Os limites gerais da atividade de polícia, in JORGE BACELAR DE GOUVEIA (coordenação) *Estudos de Direito da Segurança*, II, Ed. Almedina, Coimbra, 2015, p. 457 e seguinte.

[62] Para uma perspetiva crítica da distinção, v. JORGE REIS NOVAIS, *As Restrições*..., citado, p. 172 e seguintes. Assim, considera o Autor: «Estabelecer para uma manifestação na via pública, a necessidade de fazer uma comunicação com a autoridade administrativa local com um pré-aviso de quarenta e oito horas parece constituir um caso típico, e pacífico, de regulamentação [...)]. Porém, se a exigência de pré-aviso fosse de um mês já seria mais discutível saber se continuaríamos no âmbito de uma verdadeira regulamentação e, por último, estaríamos, seguramente, perante uma restrição se o prazo imposto fosse de seis meses (-). Em princípio, a *regulamentação*, enquanto subespécie que situaremos (...) dentro da categoria do desenvolvimento dos direitos fundamentais, visa *ajudar* o exercício dos direitos fundamentais: mas, nela está também presente, ainda que mediatamente orientada àquele fim, uma intenção restritiva (-), pelo que não é fácil determinar se — ou a partir de que intensidade — a realização dessa intenção produz efeitos e se constitui em intervenções restritivas a que deva, portanto, ser aplicado regime jurídico idêntico ao das restrições propriamente ditas» (p. 177).

> 3 — Em caso algum estes direitos e liberdades poderão ser exercidos contrariamente aos fins e aos princípios das Nações Unidas[63]».

Já se mostra controvertido — questão à qual regressaremos — saber se é admissível um juízo de prognose a partir do aviso prévio ou de outras fontes de informação que, por sua vez, justifique a prévia interdição de uma reunião, comício, manifestação ou desfile.

A garantia constitucional da não sujeição das reuniões a autorização, que o Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, antecipara, não impede que sobre os promotores recaia o ónus de avisarem previamente as autoridades que tenham ao seu alcance lograr condições de segurança (dos participantes e de terceiros) e comprimir os inconvenientes para a generalidade da população local.

Leia-se na redação que lhe conferiu a Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro:

«**Artigo 2.º**

> 1 — As pessoas ou entidades que pretendam realizar reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público avisam por escrito e com a antecedência mínima de dois dias úteis o presidente da câmara municipal territorialmente competente.
>
> 2 — O aviso deverá ser assinado por três dos promotores devidamente identificados pelo nome, profissão e morada ou, tratando-se de associações, pelas respetivas direções.
>
> 3 — A entidade que receber o aviso passará recibo comprovativo da sua receção».

E, quanto ao teor do aviso, mais se determina o seguinte:

«**Artigo 3.º**

> 1 — O aviso a que alude o artigo anterior deverá ainda conter a indicação da hora, do local e do objeto da reunião e, quando se trate de manifestações ou desfiles, a indicação do trajeto a seguir.
>
> [...]».

O aviso, apesar de não constituir no destinatário um dever de proferir decisão (de deferimento ou de indeferimento) dá início a uma relação jurídica administrativa entre o município e os promotores da reunião ou manifestação, por conta do dever de proteção e da concordância com outros direitos e interesses constitucionalmente protegidos.

---

[63] Que para este efeito, são, a título principal, e de acordo com o exórdio da Carta das Nações Unidas, a dignidade e valor da pessoa humana, a igualdade de direitos entre homens e mulheres, a manutenção da justiça no respeito pelo direito internacional, o «progresso social e melhores condições de vida dentro de um conceito mais amplo de liberdade», a tolerância, a paz e boa vizinhança, o progresso económico e social de todos os povos.

Ele representa uma *comunicação prévia*[64], na modalidade de *comunicação prévia com prazo*, segundo o sentido e alcance que o Código do Procedimento Administrativo lhe atribui:

«Artigo 134.º
Regime

> 1 — A lei pode prever que a produção de determinados efeitos jurídico-administrativos e o seu aproveitamento pelo interessado não dependa da emissão de um ato administrativo procedimentalizado, mas resulte, de forma imediata, da mera comunicação prévia pelo interessado do preenchimento dos correspondentes pressupostos legais e regulamentares.
>
> 2 — A lei também pode estabelecer um regime de comunicação prévia com prazo, determinando que a comunicação prévia do interessado só produz os efeitos visados se o órgão competente não se pronunciar em sentido contrário dentro de determinado prazo.
>
> 3 — Nas situações de comunicação prévia com prazo, a ausência de pronúncia do órgão competente não dá origem a um ato de deferimento tácito, mas habilita o interessado a desenvolver a atividade pretendida, sem prejuízo dos poderes de fiscalização da Administração e da possibilidade de esta utilizar os meios adequados à defesa da legalidade».

Referimo-nos à comunicação prévia na modalidade consignada pelos n.ºs 2 e 3: comunicação prévia com prazo.

A decisão de opor objeções à reunião ou manifestação tem de ser praticada num prazo bastante curto (24 horas) e se não há, em rigor, um deferimento tácito, a verdade é que o decurso do prazo habilita os promotores a desenvolverem o programa do comício ou manifestação, tal como esboçado no aviso prévio, «sem prejuízo dos poderes de fiscalização da Administração e da possibilidade de esta utilizar os meios adequados à defesa da legalidade» (cf. n.º 3 do artigo 134.º do CPA).

IV.3. A razão de ser do aviso prévio, com tal configuração, torna-se evidente a partir da análise do disposto no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto: o aviso tem um efeito constitutivo, como se adiantou e melhor se verá.

A receção do aviso constitui o primeiro passo para a licitude da reunião ou da manifestação.

Se os promotores não tomarem conhecimento de nenhuma objeção da parte do presidente da câmara municipal, nas 24 horas imediatamente subsequentes à receção, a reunião ou a manifestação podem efetuar-se segundo o plano concebido: hora, local, objeto e trajeto:

---

[64] Acerca da comunicação prévia, v. JOÃO MIRANDA, A comunicação prévia no Código do Procedimento Administrativo, in CARLA AMADO GOMES/ANA F. NEVES/ TIAGO SERRÃO, *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, II, 5.ª ed., Ed. AAFDL, 2020. P. 379 e seguintes.

«**Artigo 3.º**

[...].

2 — As autoridades competentes só poderão impedir as reuniões cujo objeto ou fim contrarie o disposto no artigo 1.º, entendendo-se que não são levantadas quaisquer objeções, nos termos dos artigos 1.º, 6.º, 9.º e 13.º, se estas não forem entregues por escrito nas moradas indicadas pelos promotores no prazo de vinte e quatro horas».

O prazo de 24 horas mostra-se curto. Importa, porém, observar que, de acordo com a alínea e) do artigo 87.º do Código do Procedimento Administrativo, «é havido como prazo de um ou dois dias o designado, respetivamente, por 24 ou 48 horas» e que este mesmo prazo suspende-se nos sábados, domingos e feriados (cf. alínea c]), além de poder, em determinadas circunstâncias, ser transferido o termo final para o primeiro dia útil seguinte (cf. alínea f]).

Em segundo lugar, as autoridades dispõem de uma ampla margem de apreciação, nutrida por outras informações de que disponham acerca de eventuais riscos ou transtornos de monta, e de um poder relativamente discricionário para condicionar o exercício dos direitos em questão:

«**Artigo 6.º**

1 — As autoridades poderão, se tal for indispensável ao bom ordenamento do trânsito de pessoas e veículos nas vias públicas, alterar os trajetos programados ou determinar que os desfiles ou cortejos se façam só por uma das metades da faixa de rodagem.

2 — A ordem de alteração dos trajetos será dada por escrito aos promotores».

Assim, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º, é possível ordenar alterações ao trajeto das manifestações, cortejos e desfiles, segundo um princípio de necessidade das limitações, em função do bom ordenamento do trânsito pedonal e automóvel.

Já, estritamente, com relação a cortejos e desfiles, mas não a manifestações, pode ser determinado que «se façam só por uma das metades da faixa de rodagem».

Descortina-se uma relação de subsidiariedade entre as duas opções, movida por razões de proporcionalidade.

A alteração do trajeto pode ter implicações significativas no propósito e circunstâncias que rodeiam a manifestação, devendo, pois, ser ponderada segundo um critério de indispensabilidade.

A limitação da marcha a uma das metades da faixa de rodagem, desde que adotadas providências contra o perigo de colisão e contra eventuais altercações oriundas da outra metade, em pouco ou nada comprime o exercício do direito de desfilar ou integrar cortejos, mas poderia comprometer severamente o direito de manifestação, ao sugerir um menor impacto[65].

[65] Em sentido contrário, não reconhecendo efeitos lesivos à medida, v. J. M. SÉRVULO CORREIA, *O Direito de Manifestação*..., obra citada, p. 80.

Em terceiro lugar, a reunião ou manifestação podem ser impedidas, nos termos do transcrito n.º 2 do artigo 3.º, mas apenas se não restar outra opção — «...só poderão impedir as reuniões ...».

IV.4. Tal proibição reveste a maior delicadeza, sobretudo porque, mesmo um juízo de prognose robusto que assevere ir ocorrer infração da lei, comportamento ostensivamente imoral, lesão de direitos de terceiros e perturbações da ordem ou tranquilidade públicas tem de obedecer a duas ordens de requisitos.

O preceito começa, justamente, por afirmar que uma tal medida só deve ser adotada em casos extremos— v.g. manifestação que importe a travessia de ponte em mau estado de conservação; comício cuja convocatória incite ao uso de armas[66].

A proibição justificar-se-á, igualmente, na hipótese de se tratar de uma *contramanifestação* (cf. artigo 7.º) e de os seus promotores recusarem um local ou percurso alternativos, elevando intoleravelmente o risco de confrontos entre manifestantes e contramanifestantes, movidos, uns e outros, por reivindicações, pelo menos, divergentes.

E o mesmo pode dizer-se a respeito das manifestações, comícios ou outras reuniões que impliquem o ingresso abusivo em edifícios públicos ou particulares (cf. artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto).

Na ordem da fundamentação e na ordem da interpretação dos conceitos enunciados, a autoridade competente tem de guiar-se, a título principal, pela proibição do excesso, em conformidade com o n.º 2 do artigo 272.º da Constituição:

> «As medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário».

Sem haver indícios firmes de grave ilicitude ou de perigo, na prognose a efetuar, o órgão competente não deve proibir a reunião ou manifestação, optando, antes, pelo reforço das medidas de vigilância policial ao seu alcance ou ao alcance das forças de segurança.

É que, além do mais, «as autoridades que impeçam ou tentem impedir, fora do condicionalismo legal, o livre exercício do direito de reunião» incorrem em responsabilidade criminal e disciplinar (cf. n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto).

Por outro lado, os conceitos indeterminados que a lei emprega amiúde para consignar poderes de livre apreciação administrativa devem, por regra, ser interpretados declarativa, senão mesmo, restritivamente.

Assim, por exemplo, o conceito de atos contrários à lei (cf. n.º 1 do artigo 5.º) ou o de «reuniões cujo objeto ou fim contrarie o disposto no artigo 1.º», de modo a

[66] Sobre o conceito de arma, para este efeito, v. JOÃO PAULO MIRANDA DE SOUSA, ob. cit., p. 10 e seguinte.

fundamentar, respetivamente a interrupção e a proibição de reuniões e manifestações, deve cingir-se às infrações criminais — e nem a todas (v.g. crimes particulares) — e a certas contraordenações muito graves.

E, por outro lado, um prognóstico vago ou um simples receio não bastam. A este propósito, concluiu-se no Parecer n.º 83/2005, de 24 de novembro de 2005[67], o seguinte:

> «Em concreto, a previsão pelas autoridades administrativas da eventual prática de crime ou crimes no decurso de manifestações, como pressuposto da respetiva decisão de proibição, tem de assentar numa razoável certeza de verificação do facto típico (e não numa mera presunção), ainda em aplicação do princípio da proporcionalidade – devendo atender-se a aspetos como a maior ou menor exigência na demonstração do preenchimento do tipo legal».

Por seu turno, a *moral* a que alude o n.º 1 do artigo 1.º deve apurar-se, não, a partir de sensibilidades peculiares, mas como suscetibilidade de indignação razoável numa sociedade pluralista. Deve ser entendida como moral pública[68]. No limite, valem os padrões socialmente adequados à proteção de crianças e jovens contra atos de conduta exibicionista[69] que importunem ou vilipendiem terceiros, deliberadamente, mas valem, bem assim, as justas exigências da democracia ética[70].

IV.5. Questão amplamente discutida é a das concentrações voluntárias *súbitas*. Algumas podem, eventualmente, amparar-se num direito de necessidade ou na ação direta para dispensar o aviso prévio (v.g. repúdio imediato de um ato de terrorismo ou celebração de um acontecimento desportivo de ampla ressonância).

A rápida propagação que as redes sociais oferecem permite, hoje, operações de surpreendente mobilização (*flashmob* ou *mobilização relâmpago*). O objetivo é angariar um maior número possível de indivíduos que convergem, cada um, por si, para o mesmo local e à mesma hora, com uma intencionalidade específica de expressão do pensamento ou de criação artística[71].

Tais ajuntamentos ignoram o ónus de aviso prévio, mas sem que, à partida, dele se encontrem isentos ou dispensados[72], o que vale, em termos análogos, para o

---

[67] Loc. cit. Conclusão 6.ª.

[68] A respeito da moral pública como justa exigência apta a limitar o exercício de direitos fundamentais, v. JORGE MIRANDA, *Direitos Fundamentais*, citado, p. 220

[69] Cf. J. M. SÉRVULO CORREIA, *O Direito de Manifestação*..., citado, p. 76.

[70] Acerca da democracia ética, v. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *Os Direitos Fundamentais e a sua Circunstância: crise e vinculação axiológica entre o Estado, a sociedade e a comunidade global*, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, p. 62 e seguintes.

[71] Sobre este fenómeno, v. MARCO OLIVETTI, obra citada, p. 362.

[72] Acerca de tais manifestações espontâneas ou manifestações-relâmpago, «em reação imediata a qualquer evento, sem qualquer convocação ou preparação (e, portanto, sem aviso prévio)», entendem J. J. GOMES CANOTILHO/ VITAL MOREIRA que, ainda assim, beneficiam da esfera de proteção do direito de manifestação, na medida em que constituam demonstrações pacíficas e sem armas, uma vez que o aviso prévio não é elemento constitutivo do direito. Admitem, no

direito de greve, apesar de o aviso prévio também não constar do respetivo preceito constitucional (cf. artigo 57.º).

No Parecer n.º 40/89, de 7 de dezembro de 1989[73], este Conselho considerou que a preterição do aviso prévio, por si só, implica a ilegalidade da manifestação e constitui fundamento para impedir que se realize:

> «A falta do aviso prévio a que alude o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74 torna a reunião ilegal, sendo, por isso, legítima a intervenção policial».

Contudo, a falta de aviso prévio não exime a autoridade policial a um juízo autónomo acerca da necessidade de impedir ou reprimir o evento, pelo que este corpo consultivo mais deliberou o seguinte:

> «A autoridade policial, ao decidir intervir perante uma reunião ilegal, deve ponderar os interesses em jogo, tendo em conta critérios de necessidade, eficácia e proporcionalidade».

Em todo o caso, a preterição indesculpável de avisar previamente o presidente da câmara municipal não pode ser inconsequente ao nível da responsabilidade civil por danos que venham a produzir-se, por não permitir, atempadamente, medidas adequadas de proteção de pessoas e bens, nem acautelar devidamente os prejuízos que vierem a ser causados ao fluxo regular do trânsito.

É que, no dizer de J. J. GOMES CANOTILHO/ VITAL MOREIRA[74], «a comunicação prévia pode ser um instrumento para assegurar a *dimensão prestacional ou o dever estatal de prestação positiva* deste direito», logo acrescentando o seguinte:

> «As autoridades públicas estão obrigadas a tratar as reuniões e manifestações "de forma amistosa" dentro do quadro das suas competências e a colaborar positivamente segundo padrões de razoabilidade e adequação na efetivação destes direitos (proteção de manifestantes, utilização de ruas, utilização de edifícios, mas já não subsídios para participar em reuniões ou dispensa do serviço público para esse efeito)».

IV.6. Vinculado ou tendencialmente vinculado, pelo menos, mostra-se o poder de impedir *contramanifestações*, ou seja, concentrações convocadas à mesma hora e para o mesmo local, independentemente de os seus promotores confessarem qualquer intento de perturbar o legítimo exercício do direito de manifestação por terceiros. A natureza de contramanifestação decorre, simplesmente, do caráter concorrente que revela.

A proibição da contramanifestação constitui uma opção preferencial. Por outras palavras, o presidente da câmara municipal deve efetuar uma prognose de sentido inverso ao comum: a contramanifestação só deixará de ser impedida se for possível preservar o bom-sucesso da manifestação precedentemente

---

entanto, serem discutíveis, pelo menos, as consequências jurídicas relativas à falta de pré-aviso (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª edição, Coimbra Ed., 2007, p. 640).

[73] *Diário da República*, II Série, n.º 73, de 28 de março de 1990.

[74] Local citado, p. 640.

avisada. Por exemplo, se for garantida a eficácia de um cordão de segurança que impeça os contramanifestantes de gorarem a outra iniciativa.

Isto, a menos que, por via regulamentar, sejam adotados critérios sobre a utilização concorrente dos mesmos lugares públicos. No Parecer n.º 96/83, de 28 de abril de 1983[75], este Conselho Consultivo admitiu a legalidade da fixação de critérios pela autoridade competente, em face do concurso de pretensões.

Tratava-se de opinar sobre a legalidade de um despacho do Governador Civil do Porto, adotado na sequência da disputa de um mesmo local, por ocasião das comemorações do 1.º de Maio.

A disputa degenerara em tumulto com duas vítimas mortais a lamentar. O Governador Civil, por despacho de 24 de março de 1982, veio estabelecer um procedimento de resolução de novos conflitos sindicais em torno do local, exercendo — e bem, no entender deste Conselho Consultivo — a competência que lhe conferia o Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, nos termos seguintes:

«**Artigo 9.º**

> As autoridades referidas no artigo 2.º deverão reservar para a realização de reuniões ou comícios determinados lugares públicos devidamente identificados e delimitados».

Esta disposição permite ao presidente da câmara municipal, não apenas indicar os lugares que entenda mais propícios, como também regulamentar os critérios de preferência — obviamente, imparciais — na utilização. O citado despacho do Governador Civil do Porto determinava que, no limite, se recorresse ao sorteio[76].

---

[75] Local citado.

[76] Transcreve-se: «Mostra a experiência que são participadas a este Governo Civil anualmente manifestações, comemorações festivas ou concentrações na Praça General Humberto Delgado por formações políticas ou sindicais ideologicamente diferentes e, consequentemente, incompatíveis.
Mostra ainda a experiência que, na corrida à utilização daquela praça, tais concentrações são participadas com um ano ou mais de antecedência, momento em que não é possível levantar objeções que sobrevêm posteriormente.
Nestes termos e ao abrigo do disposto nos artigos 7.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 24 de agosto, determino:
1. São reservados na cidade do Porto, para a realização de reuniões ou comícios:
a) Praça General Humberto Delgado e Avenida dos Aliados;
b) Praça Velásquez;
c) Praça Mouzinho de Albuquerque;
d) Praça da Corujeira;
e) Praça D. João I.
2. Quando haja coincidência de lugar e tempo para a realização de reuniões públicas por entidades diferentes serão as mesmas convidadas a acordarem os termos da utilização por forma que sejam separados por intervalos mínimos de uma hora;
3. É irrelevante do ponto de vista legal a anterioridade da apresentação do aviso a que se refere o artigo 2.º do diploma já citado, pelo que, na falta de acordo, não serão levantadas objeções aos promotores da reunião que tenham decaído na colisão ou colisões imediatamente anteriores, desde que os respetivos avisos sejam apresentados dentro do prazo legal.

De acordo com o parecer, entendeu este corpo consultivo que o prazo para suscitar objeções tem como limite as 24 horas que imediatamente antecedem a reunião, manifestação ou comício, e não, necessariamente, as que se seguem ao aviso prévio quando este é apresentado com antecedência superior à mínima[77].

Se é verdade que as perturbações podem surgir entre participantes (v.g. manifestantes perturbadores ou até infiltrados provocadores) elas resultam, muitas vezes, de atos de terceiros, nomeadamente contramanifestantes, motivo por que o legislador determinou no Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, o que se transcreve:

«**Artigo 7.º**

> As autoridades deverão tomar providências para que as reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público decorram sem a interferência de contramanifestações que possam perturbar o livre exercício dos direitos dos participantes, podendo, para tanto, ordenar a comparência de representantes ou agentes seus nos locais respetivos».

Uma providência adequada, para o fim visado no artigo 7.º, é, no limite, impedir uma ou algumas das concentrações movidas por inspirações antagónicas, previstas para locais ou percursos demasiado próximos.

No n.º 2 do artigo 15.º, reitera-se a proteção contra a ingerência de contramanifestantes, ao dispor que a interferência nas reuniões, comícios, manifestações ou desfiles que impeça ou tente impedir o exercício lícito (e, por isso, preferente) do direito de reunião constitui infração penal[78].

IV.7. Os presidentes de câmaras municipais podem, outrossim, impor o afastamento a certas instalações, pela elevação do risco que a proximidade excessiva possa comportar. O Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, revela, de algum modo, encontrar-se o legislador ciente dos meios incipientes ao dispor de tais órgãos para alcançar o referido desiderato. Como tal, adotou a disposição que se reproduz:

---

4. Para evitar inevitáveis contramanifestações será permitida a utilização simultânea aos promotores que tenham utilizado o local nas colisões anteriores, podendo estes, todavia, escolher um dos restantes locais referido no n.º 1.
5. Em igualdade de condições, será sorteada a faculdade de utilização pelo Governo Civil na presença simultânea de um representante dos promotores interessados»,

[77] Refira-se o voto de vencido do Conselheiro Mário Torres, no sentido de se encontrar a autoridade vinculada a levantar as objeções que tiver por pertinentes nas 24 horas imediatamente seguintes, mas sem prejuízo de, ulteriormente, levantar outras objeções, devidas a factos novos, cumprindo-lhe, em tal caso, respeitar o prazo de 24 horas contado do seu conhecimento.

[78] A remissão permanece feita para o artigo 329.º do Código Penal de 1886: «Todo o indivíduo particular, que sem estar legalmente autorizado, empregar atos de ofensa corporal para obrigar outrem a que faça alguma coisa ou impedir que a faça será condenado a prisão de um mês a um ano, podendo também ser condenado na multa correspondente». Contudo, de acordo com o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, que aprovou o Código Penal, «Consideram-se feitas para as correspondentes disposições do Código Penal todas as remissões para normas do Código anterior contidas em leis penais avulsas».

«**Artigo 13.º**

As autoridades referidas no n.º 1 do artigo 2.º, solicitando quando necessário ou conveniente o parecer das autoridades militares ou outras entidades, poderão, por razões de segurança, impedir que se realizem reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos situados a menos de 100 m das sedes dos órgãos de soberania, das instalações e acampamentos militares ou de forças militarizadas, dos estabelecimentos prisionais, das sedes de representações diplomáticas ou consulares e das sedes de partidos políticos».

Note-se, porém, que o parecer das autoridades militares ou civis, consoante o caso, não é obrigatório para este efeito[79].

IV.8. Se, no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, é facultado às autoridades impedirem o início de uma manifestação ou reunião, embora segundo pressupostos muito estritos, veremos que, uma vez iniciadas, podem, não obstante, vir a ser interrompidas:

«**Artigo 5.º**

1 — As autoridades só poderão interromper a realização de reuniões, comícios, manifestações ou desfiles realizados em lugares públicos ou abertos ao público quando forem afastados da sua finalidade pela prática de atos contrários à lei ou à moral ou que perturbem grave e efetivamente a ordem e a tranquilidade públicas, o livre exercício dos direitos das pessoas ou infrinjam o disposto no n.º 2 do artigo 1.º.

2 — Em tal caso, deverão as autoridades competentes lavrar auto em que descreverão "os fundamentos" da ordem de interrupção, entregando cópia desse auto aos promotores».

O exercício desta competência — que a lei atribui, indistintamente, às «*autoridades*» — obedece, naturalmente, ao pressuposto de a reunião, comício, manifestação ou desfile já terem tido início. É o modo como decorrem que permite observar comportamentos ilícitos ou acima do risco permitido.

Exercer este poder pressupõe, como tal, uma apreciação direta e imediata dos acontecimentos.

Por outro lado, não basta o comportamento ilícito de um ou de alguns agentes, sempre que seja possível adotar medidas de polícia criminal concretas e individuais.

O exercício dos direitos de reunião e de manifestação não é causa de justificação de ilícitos penais[80], civis ou disciplinares nem confere aos participantes qualquer forma de imunidade.

No próprio Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, abrem-se distinções:

---

[79] No citado Parecer n.º 40/89, entendeu este corpo consultivo que a sede do Governo não se circunscreve às instalações da Presidência do Conselho de Ministros. Sendo um órgão complexo, o Governo dispõe de múltiplas sedes: os edifícios onde se encontrem instalados, com caráter de permanência, quaisquer membros do Governo.

[80] J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, obra citada, p. 639.

«**Artigo 8.º**

1 — As pessoas que forem surpreendidas armadas em reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público incorrerão nas penalidades do crime de desobediência, independentemente de outras sanções que caibam ao caso.

2 — Os promotores deverão pedir as armas aos portadores delas e entregá-las às autoridades».

Vale, por maioria de razão, o que anotámos a respeito da proibição antecipada de uma manifestação. No entanto, o juízo de prognose dá lugar, nesta fase, a uma apreciação sincrónica, mais concreta e certeira, sem deixar de se valer da experiência adquirida pelas autoridades em casos pregressos.

Há, de resto, tipos penais que encerram como elemento circunstancial a participação em manifestações ou outras reuniões públicas. Assim, transcrevem-se do Código Penal[81] alguns exemplos elucidativos[82]:

«Artigo 297.º
Instigação pública a um crime

1 — Quem, *em reunião pública*, através de meio de comunicação social, por divulgação de escrito ou outro meio de reprodução técnica, provocar ou incitar à prática de um crime determinado é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.

2 — É correspondentemente aplicável o disposto no n.º 2 do artigo 295.º[83].

Artigo 298.º
Apologia pública de um crime

1 — Quem, *em reunião pública*, através de meio de comunicação social, por divulgação de escrito ou outro meio de reprodução técnica, recompensar ou louvar outra pessoa por ter praticado um crime, de forma adequada a criar perigo da prática de outro crime da mesma espécie, é punido com pena de prisão até 6 meses ou com pena de multa até 60 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.

2 — É correspondentemente aplicável o disposto no n.º 2 do artigo 295.º».

A reunião, comício ou manifestação podem redundar em *motim*, o que justifica, plenamente, ser praticado um ato administrativo de interrupção, cujo procedimento preparatório, deve ser reduzido ao mínimo essencial[84].

---

[81] Referimo-nos ao Código Penal aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, que, depois da ampla revisão empreendida pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, conheceu 49 redações, última das quais por via da Lei n.º 57/2021, de 16 de agosto.

[82] Itálico nosso.

[83] Dispõe-se no n.º 2 do artigo 295.º do Código Penal o seguinte: «A pena não pode ser superior à prevista para o facto ilícito típico praticado».

[84] Cf. Artigo 3.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo: «Os atos administrativos praticados em estado de necessidade, com preterição das regras estabelecidas no presente Código, são válidos, desde que os seus resultados não pudessem ter sido alcançados de outro

Com efeito, o motim — com ou sem armas — é punido criminalmente, nos termos seguintes:

«Artigo 302.º
Participação em motim

1 — Quem tomar parte em motim durante o qual forem cometidas coletivamente violências contra pessoas ou contra a propriedade é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.

2 — Se o agente tiver provocado ou dirigido o motim, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa.

3 — O agente não é punido se se tiver retirado do motim por ordem ou admoestação da autoridade sem ter cometido ou provocado violência.

Artigo 303.º
Participação em motim armado

1 — Os limites mínimo e máximo das penas previstas nos n.os 1 e 2 do artigo anterior são elevados ao dobro se o motim for armado.

2 — Considera-se armado o motim em que um dos intervenientes é portador de arma de fogo ostensiva, ou em que vários dos participantes são portadores de armas de fogo, ostensivas ou ocultas, ou de objetos, ostensivos ou ocultos, suscetíveis de serem utilizados como tal.

3 — Para efeito do disposto no número anterior não se considera armado o motim:

a) Em que as armas são trazidas acidentalmente e sem intenção de as utilizar; ou

b) Quando os participantes que tragam armas imediatamente se retirarem ou forem expulsos.

4 — Quem trouxer arma sem conhecimento dos outros é punido como se efetivamente participasse em motim armado.

5 — É correspondentemente aplicável o disposto no n.º 3 do artigo anterior».

À *ordem de interrupção* de manifestação, comício ou outra reunião pública, sem que os participantes abandonem o local por iniciativa própria deve seguir-se nova medida de polícia: a *dispersão*, ordenada como *conditio sine qua non* de regresso à ordem pública.

E, a esse propósito, o Código Penal manda punir a desobediência nos termos seguintes[85]:

---

modo, mas os lesados têm o direito de ser indemnizados nos termos gerais da responsabilidade da Administração». Vale, outrossim, o princípio da adequação do procedimento administrativo. Lê-se no artigo 56.º: «Na ausência de normas jurídicas injuntivas, o responsável pela direção do procedimento goza de discricionariedade na respetiva estruturação, que, no respeito pelos princípios gerais da atividade administrativa, deve ser orientada pelos interesses públicos da participação, da eficiência, da economicidade e da celeridade na preparação da decisão».

[85] Itálico nosso.

«Artigo 304.º
Desobediência a ordem de dispersão de reunião pública

1 — Quem não obedecer a ordem legítima de se retirar de *ajuntamento ou reunião pública*, dada por autoridade competente, com advertência de que a desobediência constitui crime, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias.

2 — Se o desobediente for *promotor da reunião ou ajuntamento*, é punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 240 dias».

Recorde-se que, no entanto, n.º 3 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, faz punir como crime de desobediência qualificada (cf. n.º 2 do artigo 348.º do Código Penal) o incumprimento das demais ordens proferidas no seu âmbito.

IV.9. No termo deste excurso pelo Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, pudemos reconhecer a competência do presidente da câmara municipal para praticar os seguintes atos:

— Rececionar e acusar a receção do aviso prévio de manifestação ou de outra reunião de caráter público (cf. n.º 3 do artigo 2.º);

— Reservar locais para reuniões e comícios e estabelecer critérios (cf. artigo 9.º);

— Ordenar um afastamento de 100 metros relativamente a determinados locais considerados sensíveis, sob parecer facultativo das forças de segurança ou das autoridades militares (cf. artigo 13.º).

Em todos estes casos, a lei refere-se, de modo expresso, ao presidente da câmara municipal territorialmente competente, como sucede no n.º 1 do artigo 2.º, ou remete para as autoridades ali identificadas[86].

Falta, pois, saber se os demais poderes que recenseámos ao longo do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, pertencem, de igual modo, ao presidente da câmara municipal ou se a outros órgãos, nomeadamente da Administração Central do Estado (ou das Regiões Autónomas).

V — Do presidente da câmara municipal: competências próprias.

Apesar de a Constituição não autonomizar o presidente da câmara no sistema de governo municipal[87], assistiu-se a um paulatino reforço das competências de tal órgão, ao longo das diversas leis autárquicas e das suas modificações[88].

---

[86] O uso do plural devia ter sido corrigido pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, uma vez que o governador civil deixara de figurar no n.º 1 do artigo 2.º.

[87] O artigo 250.º da Constituição limita-se a identificar a câmara municipal e a assembleia municipal como órgãos representativos do município.

[88] V. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª ed., Coimbra Ed., 2013, p. 269 e seguintes; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I, E. Almedina, Coimbra, 2015, p. 499 e seguinte.

V.1. Deixou de ser, ao invés, com a entrada em vigor da Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, o *magistrado administrativo* e a *autoridade policial* a que se referiam os artigos 79.º e 80.º do Código Administrativo[89], na linha do ancestral administrador do concelho, cujo estatuto e competências herdara.

Como *autoridade policial*, recorde-se, competia-lhe «tomar as providências necessárias para que se cumpram as leis e regulamentos de polícia geral, distrital e municipal, urbana e rural, zelando pela manutenção da ordem e tranquilidade pública e protegendo a liberdade, propriedade e segurança dos habitantes do concelho[90]», bem como «impedir e reprimir quaisquer atos contrários à ordem, à moral e à decência pública[91]» e, mais especificamente, ainda, cumpria-lhe «exercer a polícia sobre reuniões públicas e solenidades religiosas, nos termos da lei[92]». Tais competências, porém, nos concelhos sede de distrito, pertenciam ao comandante distrital da Polícia de Segurança Pública[93].

Mas, foi, ainda, nos pressupostos deste contexto legislativo que o Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, assentou.

Não obstante ter sido privado dos poderes consonantes com o estatuto de magistrado administrativo e de autoridade de polícia, o presidente da câmara é, hoje, o órgão central do sistema de governo municipal. De modo algum se limita a presidir ao órgão colegial executivo (o presidente reunido em sessão de câmara municipal com os vereadores[94]).

Além das competências suscetíveis de delegação pela câmara municipal[95], o presidente dispõe de competências executivas próprias muito significativas[96] — que pode distribuir, por delegação ou subdelegação, entre os vereadores[97], seus coadjutores[98], a quem atribui um ou mais pelouros — e dispõe até de poderes

---

[89] Referimo-nos ao Código Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31 095, de 31 de dezembro de 1940, na redação dada pelas sucessivas alterações: última das quais, que, ao tempo da aprovação do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, resultara do Decreto-Lei n.º 250/74, de 12 de junho.

[90] Cf. Artigo 80.º – 1, do Código Administrativo.

[91] Cf. Artigo 80.º – 2.

[92] Cf. Artigo 80.º – 8.

[93] Cf. Artigo 80.º, §1.º-1.

[94] Recorde-se que os vereadores sem pelouro, considerados, por regra, da oposição, participam em plena igualdade nas reuniões do órgão, sendo todos eles eleitos por sufrágio direto.

[95] Cf. Artigo 34.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que aprovou o estatuto das autarquias locais e das entidades intermunicipais, estabeleceu o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e o regime jurídico do associativismo autárquico. A redação ficou assente nos termos da Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de novembro, e da Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de novembro, tendo sido alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, transitoriamente, pela Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, e, ainda pela Lei n.º 66/2020, de 4 de novembro.

[96] Cf. Artigo 35.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

[97] Cf. Artigo 36.º, n.º 2.

[98] Cf. Artigo 36.º, n.º 1.

extraordinários de substituição «em circunstâncias excecionais, e no caso de, por motivo de urgência, não ser possível reunir extraordinariamente a câmara municipal». Neste último caso, o presidente pode praticar quaisquer atos da competência do órgão a que preside, «ficando os mesmos sujeitos a ratificação na primeira reunião realizada após a sua prática, sob pena de anulabilidade[99]».

Por via de regra, cumpre-lhe coordenar todos os serviços[100] e, tal como os vereadores, pode delegar e subdelegar competências nos dirigentes municipais[101], sem prejuízo dos poderes que conserva como delegante[102].

Acrescem, ainda, as competências que decorrem da circunstância de integrar, por inerência, o conselho metropolitano[103] ou o conselho municipal[104], consoante os casos.

V.2. A verdade, porém, é que o presidente da câmara municipal, desde a revogação dos artigos 79.º e 80.º do Código Administrativo, dispõe de reduzidos poderes de polícia da ordem pública, ou melhor dizendo, de manutenção da ordem pública contra desacatos, tumultos, assuadas, motins e demais fenómenos de perturbação violenta da tranquilidade na via pública.

O contraste entre a perda dos poderes típicos das autoridades de polícia e a conservação ou reforço de competências de polícia administrativa não deve impressionar demasiado. O aparente paradoxo deve-se à persistência de um conceito de polícia geral, entre a polícia judiciária ou criminal e as chamadas polícias administrativas especiais. Conceito esse que radicaria na manutenção da segurança pública, por conta de alguns receios contra o lastro autoritário do conceito de ordem pública[105].

Todavia, se pensarmos na polícia urbanística, ambiental ou veterinária, concluímos que o presidente da câmara municipal exerce relevantes poderes próprios ou delegados com fins de segurança: segurança das edificações, segurança contra os riscos de incêndio, segurança dos equipamentos coletivos e

---

[99] Cf. Artigo 35.º, n.º 3.

[100] Cf. Artigo 37.º.

[101] Cf. Artigo 38.º.

[102] Nos termos do artigo 49.º do Código do Procedimento Administrativo, o delegante ou subdelegante «pode emitir diretivas ou instruções vinculativas para o delegado ou subdelegado sobre o modo como devem ser exercidos os poderes delegados ou subdelegados» (cf. n.º 1) e «tem o poder de avocar, bem como o de anular, revogar ou substituir o ato praticado pelo delegado ou subdelegado ao abrigo da delegação ou subdelegação» (cf. n.º 2).

[103] Cf. Artigo 69.º, n.º 2, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

[104] Cf. Artigo 88.º, n.º 1.

[105] J. M. SÉRVULO CORREIA aborda esta problemática — não isenta de mal-entendidos — assinalando alguns arquétipos do conceito alemão de segurança interna em contraste com a matriz francesa da ordem pública. V. Polícia, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, VI, Lisboa, 1994, p. 397: «Embora já tenhamos encontrado estes termos de *ordem pública* e de *segurança pública* a propósito da clássica trilogia francesa, cumpre sublinhar que, no Direito alemão, eles constituem os polos de uma construção jurídica diferente. Com efeito, aqui, a *segurança pública* é considerada como um bem social autónomo e não como uma espécie do género ordem pública».

das infraestruturas urbanas, segurança dos pesos e medidas, segurança alimentar.

A ideia de ordem pública, desde que tendo por fundamento e limite a legalidade democrática e os direitos, liberdades e garantias, presta-se a acolher os três vetores tradicionais: segurança, tranquilidade e salubridade.

Ora, a segurança, em sentido estrito, que deixou, em princípio, de estar confiada às autoridades municipais e é, hoje, reservada às forças de segurança, vem tomando a designação de *segurança interna*, numa estreita relação com a prevenção e repressão imediata da criminalidade.

Neste sentido, a Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto[106] (Lei de Segurança Interna) define-a como «a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática» (cf. n.º 1 do artigo 1.º), acrescentando que tal atividade se exerce «nos termos da Constituição e da lei, designadamente da lei penal e processual penal, da lei-quadro da política criminal, das leis sobre política criminal e das leis orgânicas das forças e dos serviços de segurança» (cf. n.º 2).

E, por seu turno, as finalidades ordenadas às medidas de polícia de segurança interna, consignadas no n.º 3 do artigo 1.º, são as seguintes:

> «As medidas previstas na presente lei destinam-se, em especial, a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública».

Este pórtico pode inculcar a ideia de as numerosas e variadas polícias administrativas especiais, a nível local, regional ou nacional, serem alheias a tarefas de garantia da ordem, da segurança e da tranquilidade públicas.

Não é assim. Basta recordar a polícia das edificações ou a polícia do ruído, confiadas, no essencial, aos municípios, e o seu contributo, respetivamente, para a segurança (v.g. vistoria de imóveis) e para a tranquilidade pública (v.g. redução de horários de estabelecimentos ruidosos, intimação para obras de isolamento acústico).

As atribuições de segurança de que os municípios não dispõem — ou deixaram de dispor com a revogação dos artigos 79.º e 80.º do Código Administrativo — são, afinal, aquelas que exigem uma estrutura funcional de coerção, pelo uso da força ou pela suscetibilidade de esta vir a ser usada.

---

[106] Cuja redação foi assente pela Declaração de Retificação n.º 66-A/2008, de 28 de outubro (*Diário da República*, Série I, n.º 167, de 28 de outubro de 2008, em suplemento) e modificada pela Lei n.º 59/2015 de 24 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio, e pela Lei n.º 21/2019, de 25 de fevereiro.

É por isso que o município não tem condições para fazer cumprir integralmente o disposto no Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, sem se coordenar com as forças de segurança sob a direção do Governo (cf. artigo 182.º, alínea d) do artigo 199.º e n.º 4 do artigo 272.º da Constituição).

V.3. Contudo, mesmo na redação originária do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto — importa insistir — o aviso prévio de comícios, manifestações ou outras reuniões em lugares públicos ou abertos ao público era remetido ao governador civil, e não ao presidente da câmara municipal, se a manifestação ou reunião fossem promovidas nas capitais de distrito.

Considerou-se, muito provavelmente, que eventuais perturbações do trânsito e da ordem na via pública só ganhariam expressão nas capitais de distrito, as quais, ao tempo, correspondiam, geralmente, aos maiores centros urbanos do território continental e das ilhas adjacentes.

De acordo com o artigo 404.º do Código Administrativo, em cada distrito haveria um governador civil, nomeado e exonerado pelo Governo, em Conselho de Ministros, por proposta do Ministro da Administração Interna, de quem orgânica e hierarquicamente dependeria (cf. n.º 1).

O governador civil representava diretamente o Governo na circunscrição distrital (cf. n.º 3), competindo-lhe, como autoridade policial, «tomar as providências necessárias para manter a ordem e tranquilidade pública, proteger as pessoas e a propriedade e fazer reprimir os atos contrários à moral e à decência pública» (cf. 1.º do artigo 408.º) e, em especial, «exercer, quanto a reuniões públicas» as atribuições que lhe fossem conferidas por lei» (cf. 3.º).

Se necessário, requisitaria aos comandantes distritais da Polícia de Segurança Pública ou aos comandantes das forças da Guarda Nacional Republicana «que estacionem ou sirvam no distrito» o que tivesse por conveniente para a manutenção da ordem e segurança (cf. 15.º).

E poderia, até, requisitar as Forças Armadas aos competentes comandos militares, nos casos extremos em que a ação policial ou da Guarda Nacional Republicana se revelasse insuficiente (cf. 16.º).

Nada que se encontrasse ou se encontre ao alcance do presidente da câmara municipal.

Enquanto representante do Governo, competia-lhe informá-lo «sobre quaisquer assuntos de interesse público ou particular que com aquele tenham relação» (cf. 1.º do artigo 407.º) e exercer poderes delegados pelo Ministro da Administração Interna (cf. 15.º).

A revogação das normas do Código Administrativo respeitantes a tais competências, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 252/92, de 19 de novembro[107], não imprimiu alterações radicais. Também este dispunha que os

[107] Antes da sua revogação global pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, conheceu alterações executadas, sucessivamente, pelo Decreto-Lei n.º 316/95, de 28 de novembro, pelo

governadores civis eram assistidos por importantes poderes de polícia, em especial, o de «providenciar pela manutenção ou reposição da ordem, da segurança e tranquilidades públicas» (cf. n.º 3 do artigo 4.º-D), podendo, para o efeito, «requisitar, quando necessária, a intervenção das forças de segurança, aos comandantes da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana, instaladas no distrito» (cf. alínea a]). Acrescia-lhe a incumbência de «propor ao Ministro da Administração Interna para aprovação os regulamentos necessários à execução das leis que estabelecem o modo de exercício das suas competências» (cf. alínea b]) e, com especial relevo, competia-lhe «aplicar as medidas de polícia e as sanções contraordenacionais previstas na lei (cf. alínea c]).

Em cumprimento do n.º 3 do artigo 4.º-A, cabia-lhe «desenvolver todas as diligências necessárias e convenientes a uma adequada cooperação na articulação entre os serviços públicos desconcentrados de âmbito distrital e entre aqueles e outros órgãos administrativos localizados na circunscrição distrital, de acordo com as orientações dos respetivos membros do Governo».

Com a Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, a referência ao governador civil no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, seria suprimida (cf. artigo 2.º), deixando, por conseguinte, de haver uma especial norma de competência para as reuniões, comícios, manifestações e desfiles nos municípios correspondentes às capitais de distrito.

Os presidentes das câmaras municipais das 18 capitais de distrito seriam chamados, pela primeira vez, a exercer competências relativas a manifestações, comícios e outras reuniões públicas sem, no entanto, disporem dos poderes nem da posição institucional do governador civil.

Mais a mais, a Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto), manteve-se incólume. Não obstante ter cessado a nomeação de governadores civis, há perto de dez anos, continua a cometer-lhes, por inerência, presidirem aos gabinetes coordenadores de segurança dos distritos (cf. n.º 2 do artigo 24.º).

Trata-se de órgãos que integram os responsáveis distritais pelas forças e pelos serviços de segurança, ou seja, os responsáveis, ao nível distrital — havendo-os, segundo as respetivas orgânicas — da Guarda Nacional Republicana, da Polícia de Segurança Pública, da Polícia Marítima, do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa, do Serviço de Informações de Segurança, da Autoridade Marítima Nacional, da Autoridade Aeronáutica Nacional, da Autoridade Nacional de Aviação Civil e da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais.

Isto, sem prejuízo de, a convite do presidente (supostamente, o governador civil) também poderem participar nas reuniões os comandantes das polícias municipais (cf. n.º 4 do artigo 24.º).

Decreto-Lei n.º 213/2001, de 2 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 264/2002, de 25 de novembro, pela Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, e pela Lei n.º 40/2007, de 31 de outubro.

Compete aos gabinetes coordenadores de segurança distritais desempenhar, nas respetivas circunscrições, o aconselhamento relativo a[108]:

— Políticas públicas de segurança interna;

— Esquemas de cooperação de forças e serviços de segurança;

— Aperfeiçoamento do dispositivo das forças e dos serviços de segurança;

— Condições de emprego do pessoal, das instalações e demais meios, normas de atuação e procedimentos das forças e dos serviços de segurança, a adotar em situações de grave ameaça à segurança interna;

— Formas de coordenação e cooperação internacional das forças e dos serviços de segurança;

— Estratégias e planos de ação nacionais na área da prevenção da criminalidade.

Tais órgãos pareceriam dotados de uma apetência ou vocação natural para assumirem tarefas de coordenação entre as forças de segurança e as autoridades municipais, a respeito de manifestações e reuniões em lugares públicos.

V.4. Por sua vez, a legislação autárquica revela-se inteiramente omissa em matéria de competências do presidente da câmara municipal, decorrentes da receção do aludido aviso prévio pelos promotores de reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público.

Desde logo, entre as atribuições municipais enunciadas pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, apesar de o enunciado não ser taxativo, nenhuma faz menção à salvaguarda da ordem pública:

«Artigo 23.º
Atribuições do município

1 — Constituem atribuições do município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias.

2 — Os municípios dispõem de atribuições, designadamente, nos seguintes domínios:

a) Equipamento rural e urbano;

b) Energia;

c) Transportes e comunicações;

d) Educação, ensino e formação profissional;

e) Património, cultura e ciência;

f) Tempos livres e desporto;

g) Saúde;

[108] Por remissão do n.º 2 do artigo 24.º para o n.º do artigo 12.º.

h) Ação social;

i) Habitação;

j) Proteção civil;

k) Ambiente e saneamento básico;

l) Defesa do consumidor;

m) Promoção do desenvolvimento;

n) Ordenamento do território e urbanismo;

o) Polícia municipal;

p) Cooperação externa».

Sobressaem, para a economia do parecer, as atribuições de proteção civil (partilhadas com o Estado e com as regiões autónomas) e as atribuições de polícia municipal, com as limitações a que aludimos e que analisaremos com maior detenção.

Quanto às competências próprias do presidente da câmara municipal, nenhuma delas respeita diretamente a providências a adotar na sequência de aviso prévio por promotores das reuniões em sentido amplo de que cuida o Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto.

Diríamos que as competências, ainda assim, mais próximas consistem em:

— Presidir ao conselho municipal de segurança (alínea w) do n.º 1 do artigo 35.º);

— Dirigir, em articulação com os organismos da administração pública com competência no domínio da proteção civil, o serviço municipal de proteção civil, tendo em vista o cumprimento dos planos de emergência e programas estabelecidos e a coordenação das atividades a desenvolver, designadamente em operações de socorro e assistência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe (alínea v) do n.º 1 do artigo 35.º);

— Coordenar os serviços municipais (cf. artigo 37.º), compreendendo a polícia municipal, nos municípios em que tiver sido criada.

V.5. Os *conselhos municipais de segurança* foram criados pela Lei n.º 33/98, de 18 de julho[109], mas não se descortina, nas competências de tais órgãos, nenhuma que diga respeito, de modo direto, às providências de polícia que um comício ou uma manifestação possam justificar.

As competências deste órgão — que se julgaria especialmente adequado para apoiar o presidente da câmara municipal no exercício dos poderes que lhe estão confiados em matéria de comícios, manifestações e outras reuniões em lugares públicos — pouco ou nada relevam para o efeito:

[109] Alterada pela Lei n.º 106/2015, de 25 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 32/2019, de 4 de março.

«Artigo 4.º
Competências do conselho

1 — Para a prossecução dos objetivos previstos no artigo 3.º, compete ao conselho emitir parecer sobre:

a) A evolução dos níveis de criminalidade na área do município;

b) O dispositivo legal de segurança e a capacidade operacional das forças de segurança no município;

c) Os índices de segurança e o ordenamento social no âmbito do município;

d) Os resultados da atividade municipal de proteção civil e de combate aos incêndios;

e) As condições materiais e os meios humanos empregados nas atividades sociais de apoio aos tempos livres, particularmente dos jovens em idade escolar;

f) A situação socioeconómica municipal;

g) O acompanhamento e apoio das ações dirigidas, em particular, à prevenção e controlo da delinquência juvenil, à prevenção da toxicodependência e à análise da incidência social do tráfico de droga;

h) O levantamento das situações sociais que, pela sua particular vulnerabilidade, se revelem de maior potencialidade criminógena e mais carecidas de apoio à inserção;

i) Os dados relativos a violência doméstica;

j) Os resultados da sinistralidade rodoviária municipal;

k) As propostas de Plano Municipal de Segurança Rodoviária;

l) Os Programas de Policiamento de Proximidade;

m) Os Contratos Locais de Segurança.

2 — Os pareceres referidos no número anterior têm a periodicidade que for definida em regulamento de cada conselho, a aprovar nos termos do artigo 6.º

3 — Os pareceres referidos no n.º 1 são apreciados pela assembleia municipal sob proposta da câmara municipal, com conhecimento das forças de segurança com competência no município.».

Este órgão, mesmo na sua composição mais restrita, além do presidente da câmara municipal, é integrado, nos termos do artigo 5.º, pelos seguintes membros:

— Pelo vereador responsável pelo acompanhamento das questões de segurança, ou outro indicado pelo presidente da câmara municipal, se for este o responsável pelo pelouro,

— Pelos comandantes das forças de segurança com competência na área territorial do município, e,

— Pelo comandante da polícia municipal, quando este serviço de polícia exista.

V.6. Já, no âmbito das polícias municipais, encontramos o presidente da câmara municipal investido dos poderes de direção e supervisão que decorrem da supremacia hierárquica que lhe confere o n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio[110].

É certo que, hoje, as polícias municipais podem deter e utilizar «armas de fogo curtas de repetição ou semiautomática», de calibre não superior a 7,65 mm, a definir pela câmara municipal (cf. n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio), mas as suas funções são, fundamentalmente, de *polícia administrativa especial* e de *polícia de proximidade* (cf. Decreto-Lei n.º 32/2019, de 4 de março[111]).

De resto, as atribuições de polícia municipal e as competências necessárias ao seu prosseguimento não comprometem a legislação de segurança interna nem os regimes orgânicos das forças de segurança (cf. n.º 4 do artigo 2.º).

Em matéria de manutenção da tranquilidade pública e de proteção das comunidades locais, as polícias municipais não atuam senão em cooperação com as forças de segurança (cf. n.º 2 do artigo 2.º). Cooperação que, no essencial, consiste na «partilha de informação relevante e necessária para a prossecução das respetivas atribuições e na satisfação dos pedidos de colaboração que legitimamente forem solicitados» (cf. n.º 3).

Apesar de, em certos casos, lhes competir «o levantamento de auto ou o desenvolvimento de inquérito por ilícito de mera ordenação social (...) ou criminal por factos estritamente conexos com violação de lei ou recusa da prática de ato legalmente devido no âmbito de relações administrativas» (cf. n.º 3 do artigo 3.º) e de, nas situações em que verifiquem a prática de crime poderem «proceder à identificação e revista dos suspeitos no local do cometimento do ilícito, bem como à sua imediata condução à autoridade judiciária ou ao órgão de polícia criminal competente» (cf. n.º 4), é-lhes absolutamente vedado exercer competências de polícia criminal (cf. n.º 5), o que, aliás, decorre, como assinalámos, de um imperativo constitucional (cf. n.º 3 do artigo 237.º da Constituição).

---

[110] Regime e forma de criação das polícias municipais. A atual redação conta com as modificações introduzidas pela Lei n.º 50/2019, de 24 de julho. Sobre questões várias atinentes às tarefas e poderes das polícias municipais, v. Parecer n.º 8/2012, de 27 de setembro de 2012 (inédito), Parecer n.º 28/2008, de 8 de maio de 2008 (*Diário da República*, 2.ª Série, n.º 155, de 12 de agosto de 2008), Parecer n.º 163/2003, de 18 de dezembro de 2003 (*Diário da República*, 2.ª Série, n.º 74, de 27 de março de 2004), Parecer n.º 74/2003, de 23 de outubro de 2003 (*Diário da República*, 2.ª Série, n.º 158, de 7 de julho de 2004). Na doutrina, v. CATARINA SARMENTO E CASTRO, *A questão das Polícias Municipais*, Coimbra Ed., 2003; Polícias municipais: passado, presente e futuro, in JORGE BACELAR GOUVEIA/RUI PEREIRA, *Estudos de Direito da Segurança*, I, Ed. Almedina, Coimbra, 2014, p. 137 e seguintes; JOÃO RAPOSO, *Direito Policial, I*, Centro de Investigação do ISCPSI, Ed. Almedina, Coimbra, 2006, p. 95 e seguintes; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito da Segurança — Cidadania, soberania e cosmopolitismo*, 2.ª ed., Ed. Almedina, Coimbra, 2020, p. 923 e seguintes.

[111] Alargou a competência dos órgãos municipais no domínio do policiamento de proximidade, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

Em todo o caso, algumas medidas de polícia previstas no Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, em matéria de segurança relativa a manifestações, comícios e outras reuniões de natureza pública, estarão ao alcance das polícias municipais e dos seus comandos, desde que sob a direção do presidente da câmara municipal.

Na verdade, e como concluiu este Conselho, no Parecer n.º 28/2008, de 5 de maio de 2008[112], «a identificação e revista de suspeitos, medidas cautelares de polícia previstas no artigo 3.º, n.º 3, da Lei n.º 19/2004, podem ser adotadas pelos órgãos de polícia municipal [embora] unicamente em situação de flagrante delito».

E mais se considerou, nas conclusões do aludido parecer, o seguinte:

> «De acordo com o disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea f), da Lei n.º 19/2004, e do artigo 249.º, n.os 1 e 2, alínea c), do CPP, os órgãos de polícia municipal devem, perante os crimes de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções, praticar os atos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova, até à chegada do órgão de polícia criminal competente, competindo-lhes, nomeadamente, proceder à apreensão dos objetos que tiverem servido ou estivessem destinados a servir a prática de um crime, os que constituírem o seu produto, lucro, preço ou recompensa, e bem assim todos os objetos que tiverem sido deixados pelo agente no local do crime ou quaisquer outros suscetíveis de servir a prova (artigo 178.º, n.º 1, do CPP);
>
> Os agentes de polícia municipal, relativamente às infrações às normas regulamentares cuja fiscalização lhes está cometida, que revistam natureza de contraordenações, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 48.º-A do Decreto-Lei n.º 433/82, podem ordenar a apreensão dos objetos que serviram ou estavam destinados a servir para a prática de tais ilícitos, ou que por eles foram produzidos, e bem assim quaisquer outros que forem suscetíveis de servir a prova».

A título principal, compete-lhes a «adoção das providências organizativas apropriadas aquando da realização de eventos na via pública que impliquem restrições à circulação, em coordenação com as forças de segurança, quando necessário» (cf. alínea d) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 19/2004).

Comícios, manifestações, cortejos e desfiles contam-se entre tais eventos, até porque, como melhor veremos, de acordo com o Decreto-Lei n.º 44/2005, de 23 de fevereiro[113], o presidente da câmara municipal é o órgão a quem, superiormente, compete ordenar o trânsito no interior das localidades.

O juízo de necessidade a respeito da coordenação com as forças de segurança não se encontra reservado às polícias municipais nem ao presidente da câmara municipal. Pode ser formulado pelos comandos da Polícia de Segurança Pública ou da Guarda Nacional Republicana, como também pelo membro do Governo de quem dependam diretamente.

---

[112] *Diário da República*, 2.ª Série, de 12 de agosto de 2008.

[113] Alterado pelo Decreto-Lei n.º 74-A/2005, de 24 de março, pela Lei n.º 72/2013, de 3 de setembro, e pelo Decreto-Lei n.º 102-B/2020, de 9 de dezembro.

Queremos com isto significar que nada impede o Ministro da Administração Interna, sem quebra da autonomia municipal[114], de tomar a iniciativa de coordenação[115] com o presidente da câmara municipal, antes mesmo de saber oficialmente de uma manifestação que se auspicia perigosa e de elevado risco[116].

Não deve passar em claro, ainda a respeito das polícias municipais e do seu regime, que, nos termos do n.º 2 do artigo 6.º, da Lei n.º 19/2004, «a coordenação entre a ação da polícia municipal e as forças de segurança é assegurada, em articulação, pelo presidente da câmara e pelos comandantes das forças de segurança com jurisdição na área do município», sem que o exercício das competências próprias destas possa, de algum modo, sair prejudicado (cf. n.º 3).

A mencionada coordenação — ou, pelo menos, cooperação[117] — perfila-se como pedra angular do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto.

Sendo o presidente da câmara municipal o órgão que, antes de qualquer outro, toma conhecimento da organização de um comício ou manifestação, por meio do aviso prévio que, obrigatoriamente, lhe é dirigido, tudo aponta para lhe caber o impulso inicial de articulação com o comando da força de segurança territorialmente competente[118].

Aliás, para os municípios de Lisboa e do Porto, em que as alterações da ordem pública assumem maiores proporções, o Decreto-Lei n.º 13/2017, de 26 de

---

[114] De há muito que o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República vinha delineando atribuições em condomínio, partilhadas entre o Estado e as autarquias locais (cf. Parecer n.º 66/89, de 9 de novembro de 1989, in *Diário da República*, Série II, n.º 69, de 23 de março de 1990).

[115] A respeito das relações interadministrativas de coordenação, no quadro de uma ampla autonomia dos municípios (cf. artigo 235.º e seguintes da Constituição), v. VITTORIO BACHELET, Coordinamento, in *Enciclopedia del diritto*, X, Ed. Giuffrè, Milão, 1962, p. 630 e seguintes; J. J. LAVIRA RUBIRA, Coordinación, in *Enciclopedia Juridica Basica*, Ed. Civitas, Madrid, 1995, p. 1726 e seguintes; DIOGO FREITAS DO AMARAL/JOÃO DE AMARAL E ALMEIDA, As competências de coordenação e superintendência dos ministros da República, in JORGE MIRADA/JORGE PEREIRA DA SILVA, *Estudos de Direito Regional*, Ed. Lex, Lisboa, p. 371 e seguintes; RUI MEDEIROS, O Ministro da República e a coordenação da atividade dos serviços centrais do Estado no tocante aos interesses da Região, in *Estudos de Direito Regional*, citado, p. 339 e seguintes; ALEXANDRA LEITÃO, *Contratos Interadministrativos*, Col. Teses, Ed. Almedina, Coimbra, 2011, p. 81 e seguintes; ANDRÉ FOLQUE, *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios*, Coimbra Ed., 2004, p. 431 e seguintes.

[116] Acerca da distinção entre perigo e risco no direito de polícia, por todos, v. PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, I, Ed. Almedina, Coimbra, 2019, p. 1044 e seguintes; MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, Direito administrativo de polícia, in PAULO OTERO/PEDRO GONÇALVES, *Tratado de Direito Administrativo Especial*, I, Ed. Almedina, 2009, p. 357 e seguintes.

[117] Relativamente à distinção, em direito administrativo, v. ALEXANDRA LEITÃO, obra citada, p. 81 e seguintes; NUNO J. VASCONCELOS ALBUQUERQUE SOUSA, *Noções de Direito Administrativo*, 2.ª edição, Ed. Gestlegal, Coimbra, 2020, p. 310 e seguinte; PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, I, Ed. Almedina, Coimbra, 2020, p. 934 e seguinte.

[118] A Portaria n.º 340-A/2007, de 30 de março, estabelece as áreas de competência territorial das duas forças de segurança. A Portaria n.º 778/2009, de 22 de julho, por seu turno, definiu as áreas de responsabilidade da Guarda Nacional Republicana (GNR) e da Polícia de Segurança Pública (PSP), relativas aos itinerários principais e itinerários complementares nas áreas metropolitanas de Lisboa (AML) e Porto (AMP)

janeiro, veio instituir um regime específico de cooperação com a Polícia de Segurança Pública:

«Artigo 5.º
Cooperação

1 — A cooperação entre as polícias municipais de Lisboa e do Porto e a Polícia de Segurança Pública é assegurada, respetivamente, pelo Presidente de Câmara Municipal e o Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública.

2 — O âmbito da cooperação entre as polícias municipais de Lisboa e Porto e a Polícia de Segurança Pública abrange, entre outras, as seguintes áreas:

a) Formação;

b) Partilha de informação relevante para o desempenho das respetivas funções;

c) Tecnologias e sistemas de monitorização rodoviária;

d) Prevenção e segurança rodoviária;

e) Proteção do ambiente;

f) Programas de interesse social;

g) Fiscalização de normas e regulamentos;

h) Eventos de natureza social, cultural, desportiva e outras;

i) Regulação e fiscalização de trânsito.

3 — A cooperação referida nos números anteriores é definida por contrato interadministrativo a celebrar entre a Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública e os municípios de Lisboa e do Porto».

Cremos relevar para o tema da consulta, de modo especial, o enunciado da alínea b) do n.º 2, mas ignoramos se os contratos interadministrativos a que alude o n.º 3 vieram, ou não, a ser celebrados.

Por seu turno, o primeiro e segundo comandantes das respetivas polícias municipais são equiparados a diretor municipal e a diretor de departamento, respetivamente (cf. n.º 1 do artigo 15.º), o que é significativo, nomeadamente para habilitar a delegação de poderes pelo presidente (cf. artigo 38.º da Lei n.º 75/2013).

V.7. Importa registar que, nos termos do já citado Decreto-Lei n.º 44/2005, de 23 de fevereiro, é às polícias municipais que compete, nas vias públicas sob jurisdição municipal, a fiscalização do trânsito[119] (cf. alínea b) do n.º 3 do artigo 5.º).

[119] Do trânsito urbano, já se vê, sem embargo de tal competência poder ser partilhada (cf. alíneas a), c) e d) do n.º 3) com os seguintes fiscais:
— Pessoal de fiscalização das câmaras municipais designado para o efeito e que, como tal, seja considerado ou equiparado a autoridade ou seu agente;
— Pessoal de fiscalização de empresas locais designado para o efeito e que, como tal, seja considerado ou equiparado a autoridade ou seu agente, com as limitações decorrentes dos respetivos estatutos e da delegação de competências e após credenciação pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária;

Isto, sem quebra da competência genérica da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária, da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública para fiscalizarem o cumprimento das disposições do Código da Estrada e legislação complementar *em todas as vias públicas* (cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º).

Contrariamente ao que se prevê para as manifestações, comícios e outras reuniões de caráter público, a utilização das vias públicas para atividades de carácter desportivo, festivo ou outras que possam afetar o trânsito normal *depende de autorização* a conceder pela câmara municipal «do concelho em que se realizem ou tenham o seu termo, com base em regulamento a aprovar» (cf. n.º 1 do artigo 9.º).

O desenvolvimento deste regime de utilização especial da via pública encontra-se no Decreto Regulamentar n.º 2-A/2005, de 24 de março.

Ali se cuida, a título principal, das «manifestações desportivas realizadas total ou parcialmente na via pública com carácter de competição ou classificação entre os participantes» (cf. artigo 2.º).

Residualmente, ou seja, para as demais utilizações especiais da via pública, desde que não desportivas, estabeleceu-se o seguinte:

> «Artigo 7.º
> **Outras atividades que podem afetar o trânsito normal**
>
> 1 — O pedido de autorização para realização de atividades diferentes das previstas nos artigos anteriores, suscetíveis de afetar o trânsito normal, deve ser apresentado na câmara municipal do concelho onde aquelas se realizem ou tenham o seu termo, no caso de abranger mais de um concelho.
>
> 2 — Para efeitos de instrução do pedido de autorização, a entidade organizadora deve apresentar os seguintes documentos:
>
> a) Requerimento contendo a identificação da entidade organizadora da atividade, com indicação da data, hora e local em que pretende que a mesma tenha lugar, bem como a indicação do número previsto de participantes;
>
> b) Traçado do percurso, sobre mapa ou esboço da rede viária, em escala adequada que permita uma correta análise do percurso, indicando de forma clara as vias abrangidas, as localidades e os horários prováveis de passagem nas mesmas;
>
> c) Regulamento da atividade a desenvolver, se existir;
>
> d) Parecer das forças de segurança competentes;
>
> e) Parecer das entidades sob cuja jurisdição se encontram as vias a utilizar, caso não seja a câmara municipal onde o pedido é apresentado».

— Pessoal com funções de fiscalização das empresas privadas concessionárias de estacionamento sujeito ao pagamento de taxa em vias sob jurisdição municipal e que, como tal, seja considerado ou equiparado a autoridade ou seu agente, com as limitações decorrentes da lei, dos respetivos estatutos, dos contratos de concessão e da delegação de competências e após emissão de cartão de identificação pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária.

A sujeição de tais atividades a autorização da câmara municipal, sob pena de colisão com o n.º 1 do artigo 45.º da Constituição, deve ser interpretada muito restritivamente.

O que passa por fazer prevalecer o regime de simples prévio aviso, em harmonia com o Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, sempre que se trate de manifestações, comícios, desfiles ou outras reuniões de natureza pública que constituam meio próprio de exercer a liberdade de expressão (cf. n.º 1 do artigo 37.º da Constituição) a liberdade de culto (cf. n.º 2 e n.º 4 do artigo 41.º), a liberdade sindical (cf. artigos 55.º e 56.º) ou a liberdade de propaganda eleitoral (cf. alínea a) do n.º 3 do artigo 113.º).

VI — Das medidas de polícia na Lei de Segurança Interna.

Vejamos, em seguida, como se coadunam a Lei de Segurança Interna (LSI) e os regimes orgânicos das forças de segurança com o regime vertido no Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, sem perder de vista o que antecipámos a respeito dos gabinetes distritais.

Considerando que são múltiplas as medidas de polícia que, no seu âmbito, se abstêm de identificar a que autoridade competente se referem, interessa-nos, principalmente, verificar se a Lei de Segurança Interna fornece, ao menos, uma diretriz concernente à titularidade dos poderes de proibir manifestações, comícios e reuniões públicas, de estabelecer locais ou trajetos alternativos, de confinar o uso das faixas de rodagem, de obstar a interferências de contramanifestantes, de apreender armas, de assegurar distâncias de segurança a determinados edifícios, de determinar a interrupção das reuniões e, sendo caso disso, de fazer dispersar os participantes.

Mesmo naqueles casos em que o Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, não deixa quaisquer dúvidas acerca da competência subjetiva do presidente da câmara municipal (v.g. n.º 1 do artigo 2.º e artigos 9.º e 13.º), importa saber se ocorre uma titularidade alternativa ou subsidiária por parte de órgãos do Sistema de Segurança Interna.

As medidas de polícia[120] — administrativa, de segurança interna ou criminal — obedecem a um princípio de tipicidade (cf. n.º 2 do artigo 272.º da Constituição)

[120] Na doutrina nacional, referindo-se a atos de polícia, em geral, e não a medidas de polícia, v. JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, Polícia, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, VI, Lisboa, 1994, em especial, p. 394 e seguintes; No mais. V. PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, I, citado, p. 1059 e seguintes; PEDRO MACHETE, A polícia na Constituição da República Portuguesa, in *Homenagem da Faculdade de Direito de Lisboa ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles*, *90 Anos*, Ed. Almedina, Coimbra, 2007, p. 1111 e seguintes; MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, Direito administrativo de polícia, PAULO OTERO/PEDRO GONÇALVES, *Tratado de Direito Administrativo Especial*, I, Ed. Almedina, Coimbra, 2009, p. 332 e seguintes; FERNANDA MARCHÃO MARQUES, in As Polícias Administrativas, JORGE MIRANDA, *Estudos de Direito de Polícia*, 1.º, Ed. AAFDL, 2003, p. 152 e seguinte; PEDRO LOMBA, Sobre a Teoria das Medidas de Polícia Administrativa, in JORGE MIRANDA, *Estudos de Direito de Polícia*, 1.º volume, citado, p. 177 e seguintes; LÚCIA MARIA DE FIGUEIREDO FERRAZ PEREIRA LEITE, O Princípio da

e são objeto de reserva de lei, oscilando a exigência do grau de densificação segundo afetem restritivamente direitos, liberdades e garantias (cf. n.º 2 do artigo 18.º) ou contenham simples limitações ou condicionamentos de exercício.

Da LSI, julgar-se-ia que contemplasse as utilizações especialmente intensas (e extensas, em certos casos) de lugares públicos ou abertos ao público, onde se concentram centenas ou milhares de pessoas, na perspetiva da garantia da integridade das pessoas e bens e da saúde pública, até porque, sem distinguir polícia administrativa e polícia criminal, o fim das medidas de polícia é configurado, pelo n.º 3 do artigo 1.º, da LSI, nos termos seguintes:

> «As medidas previstas na presente lei destinam-se, em especial, a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública».

No entanto, a definição de segurança interna, que a LSI propõe, identifica-a, apenas, com «a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática» (cf. n.º 1 do artigo 1.º).

De acordo com o n.º 2 do artigo 1.º, tal atividade «exerce-se nos termos da Constituição e da lei, designadamente da lei penal e processual penal, da lei-quadro da política criminal, das leis sobre política criminal e das leis orgânicas das forças e dos serviços de segurança».

Em que se traduz essa atividade? Fundamentalmente, em providências ou medidas. Em *medidas de polícia*: meras operações materiais ou verdadeiros atos administrativos.

Nada mais, na LSI, cuida da articulação com o regime de exercício dos direitos de manifestação e reunião, sem prejuízo de uma ou outra medida de polícia, surgir mais vocacionada.

As medidas de polícia com fins de segurança interna encontram-se repartidas entre *gerais* e *especiais*, segundo a ordenação dos artigos 28.º e 29.º, respetivamente.

Como *medidas gerais*, a lei prevê as seguintes:

Proporcionalidade nas Medidas de Polícia, in *Estudos de Direito de Polícia*, 1.º, citado, p. 361 e seguintes; JOÃO RAPOSO, O Regime Jurídico das Medidas de Polícia, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano*, Coimbra Ed., 2006; *Direito Policial* – I, Ed. Almedina, Coimbra, 2006, p. 28 e seguintes; Medidas de polícia, In *Direito Administrativo de Necessidade e Exceção*, CARLA AMADO GOMES/RICARDO PEDRO, Ed. AAFDL, Lisboa, 2020, p. 773 e seguintes; Algumas Considerações Acerca do Objeto do Direito Policial, in *Estudos em Homenagem a Mário Esteves de Oliveira*, Ed. Almedina, Coimbra, 2017, p. 973 e seguintes; ANDRÉ FOLQUE, *Curso de Direito da Urbanização e da Edificação*, Coimbra Ed., 2007, pp. 259 e seguintes.

— *Identificação* de pessoas suspeitas que se encontrem ou circulem em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial:

Algo que as concentrações reguladas pelo Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, propiciam, considerando os locais onde decorrem e a proteção policial que lhes é dispensada;

— *Interdição de acesso e circulação* de pessoas e meios de transporte a certo local, a determinadas vias terrestres, fluviais, marítimas ou aéreas:

O que encontra um campo de eleição, por exemplo, no afastamento de 100 metros imposto para salvaguarda de determinadas instalações ou nas providências de interrupção do trânsito automóvel, impostas a terceiros, privilegiando a reunião ou manifestação convocadas;

— *Evacuação ou abandono* de locais ou meios de transporte:

Medida de polícia que compreende a ordem de *dispersão* que vier a ser dada, na sequência da ordem de *interrupção* de certa reunião ou manifestação;

— *Remoção* de objetos, veículos ou outros obstáculos colocados em locais públicos sem autorização e que impeçam ou condicionem a passagem para garantir a liberdade de circulação em condições de segurança:

Operação material que, tanto se presta a providenciar pelas condições de marcha dos manifestantes, como serve também para remover objetos colocados pelos próprios manifestantes (v.g. barricadas), quando não, remover os próprios manifestantes que se posicionam como obstáculo à atuação das forças de segurança e ao restabelecimento da circulação[121].

---

[121] De acordo com MARCO OLIVETTI (obra citada, p. 362), «o direito de reunião em lugar público não deve compreender a ocupação duradoura de um lugar deste tipo, privando-o da sua destinação ordinária. Ocupações e *seat-in* não deveriam, portanto, ser considerados formas legítimas de exercício da liberdade de reunião». O Autor observa que, no entanto, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem no caso Cisse v. França (Req. 51 346/99), por acórdão de 9 de abril de 2002, entendeu que a ocupação de uma igreja por um grupo de migrantes indocumentados devia entender-se sob a esfera de proteção do direito, uma vez que as autoridades eclesiásticas nada tinham oposto. Recorde-se que o Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, não permite «reuniões, comícios ou manifestações com ocupação abusiva de edifícios públicos ou particulares» (cf. artigo 12.º), mas, por outro lado, o diploma não se aplica às reuniões religiosas em recinto fechado (cf. n.º 1 do artigo 16.º). V. JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *O Direito de Manifestação*..., citado, p. 79: «O caso típico dos *bloqueios*, causados por manifestantes pacificamente sentados ou deitados sobre a via pública, deveria (...) ser objeto de um preceito que só permitisse a remoção coerciva não agressiva após um tempo mínimo, salvo razões de perigo iminente para a integridade física, e que fizesse depender o emprego desse meio pelas forças policiais de uma dimensão séria minimamente tipificada dos efeitos nocivos do bloqueio para os direitos de terceiros ou para outros bens constitucionais (cf. CHRISTOPH GUSY, *Polizeirecht, Mohr*, Tubingen,1993, p. 215)».

Medidas especiais (cf. artigo 29.º), a comunicar ao tribunal, em não mais de 48 horas, de modo a que o juiz as valide no prazo máximo de oito dias (cf. n.º 1 do artigo 33.º) são as seguintes:

— *Buscas e revistas* em:

(i) Lugar público, (ii) lugar aberto ao público, (iii) lugar sujeito a vigilância polícia ou (iv) no interior de viatura, a fim de:

(a) Rastrear armas, substâncias ou engenhos explosivos ou pirotécnicos, outros objetos proibidos ou suscetíveis de facilitar atos de violência, ou

(b) Encontrar pessoas procuradas, em situação de permanência irregular no território nacional ou privadas de liberdade.

— *Apreensão* de armas, munições, explosivos e substâncias ou objetos proibidos, perigosos ou sujeitos a licença;

— *Inspeção, exame ou vistoria* de estabelecimentos e outros locais públicos ou abertos ao público;

— *Instalação* de equipamentos de segurança ou *vistoria* de equipamentos congéneres já instalados;

— *Encerramento* de (i) paióis, (ii) depósitos ou fábricas de armamento ou explosivos e seus componentes, (iii) de estabelecimentos que vendam armas ou explosivos, com *revogação* ou *suspensão* dos atos administrativos que permitem o seu funcionamento, caso não sejam clandestinos;

— *Cessação* da atividade de empresas, grupos, organizações ou associações que se dediquem ao terrorismo, à criminalidade violenta ou altamente organizada;

— Em espaços delimitados, (i) *inibição* de difusão de comunicações, através de sistemas rádio, (ii) *isolamento* eletromagnético e (iii) *barramento* de ligações telefónicas.

Considerando-se o disposto no n.º 2 do artigo 272.º da Constituição (princípio da necessidade na adoção de medidas de polícia), o artigo 30.º da Lei de Segurança Interna estatui quatro ordens de pressupostos e requisitos para a sua legítima adoção, de que apenas exclui a remoção de obstáculos:

— Observância dos *termos e condições* previstos na Constituição e na lei;

— *Necessidade* da sua adoção;

— Redução ao *tempo estritamente indispensável* para garantir a segurança de pessoas e bens;

— Verificação de (i) *indícios fundados* de preparação de atividade criminosa ou de (ii) *perturbação séria ou violenta* da ordem pública.

De maior relevo para a consulta revela-se saber quem, afinal, dispõe de competência para aplicar as medidas de polícia vindas de enunciar, já que algumas correspondem a medidas de polícia previstas no Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto.

Os poderes de adoção de tais medidas — e sem prejuízo da competências para adotar outras que se acham previstas na lei processual penal — encontram-se repartidos entre:

(i) agentes das forças e serviços de segurança,

(ii) autoridades de polícia, e

(iii) juiz de instrução.

Com este desiderato, determina-se o seguinte:

«Artigo 32.º

Competência para determinar a aplicação

1 — No desenvolvimento da sua atividade de segurança interna, as autoridades de polícia podem determinar a aplicação de medidas de polícia, no âmbito das respetivas competências.

2 — Em casos de urgência e de perigo de demora, a aplicação das medidas de polícia previstas no artigo 28.º[122] e nas alíneas a) e b) do artigo 29.º[123] pode ser determinada por agentes das forças e dos serviços de segurança, devendo nesse caso ser imediatamente comunicada à autoridade de polícia competente em ordem à sua confirmação.

3 — Salvo em casos de urgência e de perigo de demora, a aplicação das medidas previstas nas alíneas e) e h) do artigo 29.º é previamente autorizada pelo juiz de instrução do local onde a medida de polícia virá a ser aplicada».

Autoridades de polícia são, nos termos do artigo 26.º, «os funcionários superiores indicados como tais nos diplomas orgânicos das forças e dos serviços de segurança».

Somos remetidos, por conseguinte, para os regimes orgânicos das forças e serviços de segurança, entre os quais nos vamos cingir ao da Polícia de Segurança Pública e ao da Guarda Nacional Republicana, não sem antes registar que o regime orgânico do Ministério da Administração Interna[124] confia-lhe as atribuições do Estado concernentes à garantia e manutenção da ordem e tranquilidade públicas (cf. alínea a) do artigo 2.º) e à proteção da liberdade e segurança de pessoas e bens, nos respeito pela legalidade e pelo Estado de direito democrático (cf. alínea b]).

---

[122] As designadas medidas comuns ou gerais.

[123] As referidas medidas não domiciliárias de busca e revista (alínea a) do artigo 29.º) e a apreensão de objetos proibidos, perigosos ou sujeitos a licença (alínea b]).

[124] Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro, na redação do Decreto-Lei n.º 161-A/2013, de 2 de dezembro, do Decreto-Lei n.º 112/2014, de 11 de julho, do Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro, e do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio.

Boa parte dessas atribuições, nos termos do artigo 3.º, são prosseguidas pelas forças e serviços de segurança que integram a administração direta do Estado, na dependência hierárquica, justamente, do Ministro da Administração Interna.

VII — Das autoridades de polícia compreendidas nas forças de segurança (PSP e GNR).

Cuida-se, neste ponto, de observar os regimes de organização e funcionamento das duas forças de segurança com atribuições concernentes a manifestações e reuniões de caráter público: a *Polícia de Segurança Pública* e a *Guarda Nacional Republicana*.

Apesar de também a Polícia Marítima dever considerar-se uma força de segurança, nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro, — «uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM e à AMN, composta por militares da Armada e agentes militarizados (cf. n.º 2) — competindo-lhe em colaboração com as demais forças policiais garantir a segurança e os direitos dos cidadãos (cf. n.º 3).

VII.1. Com relação à Polícia de Segurança Pública (PSP), e de acordo com a Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, dispõe-se que «é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa» (cf. n.º 1 do artigo 1.º), cuja missão consiste em «assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei» (cf. n.º 2).

Encontra-se na dependência direta do Ministro da Administração Interna (cf. artigo 2.º) e, entre as atribuições do Estado que se lhe encontram cometidas, assomam, com interesse direto para as reuniões em lugares públicos e manifestações, as seguintes:

— Garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito[125];

— Garantir a ordem e a tranquilidade públicas, a segurança e a proteção das pessoas e dos bens[126];

— Velar pelo cumprimento das leis e regulamentos relativos à viação terrestre e aos transportes rodoviários e promover e garantir a segurança rodoviária, designadamente através da fiscalização, do ordenamento e da disciplina do trânsito[127];

[125] Cf. Artigo 3.º, n.º 2, alínea a).
[126] Idem, alínea b).
[127] Idem, alínea f).

— Garantir a execução dos atos administrativos emanados da autoridade competente que visem impedir o incumprimento da lei ou a sua violação continuada[128];

— Proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da ação humana ou da natureza[129];

— Manter a vigilância e a proteção de pontos sensíveis, nomeadamente infraestruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias e portuárias, edifícios públicos e outras instalações críticas[130].

A inventariação das autoridades de polícia processa-se, na Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, do seguinte modo[131]:

«Artigo 10.º
Autoridades de polícia

1 — São consideradas autoridades de polícia:

a) O diretor nacional;

b) Os diretores nacionais adjuntos;

c) O comandante da Unidade Especial de Polícia;

d) Os comandantes das unidades e subunidades até ao nível de esquadra;

e) Outros oficiais da PSP, quando no exercício de funções de comando ou de chefia operacional.

2 — Compete às autoridades de polícia referidas no número anterior determinar a aplicação das medidas de polícia previstas na lei».

O sentido da alínea d) é, em vista do artigo 34.º, o de compreender os comandantes regionais (Ponta Delgada e Funchal), metropolitanos (Lisboa e Porto) e distritais (Aveiro, Beja, Braga, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Leiria, Portalegre, Santarém, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu), e, de acordo com os artigos 38.º e 39.º, os comandantes das divisões policiais, enquanto unidades desconcentradas das anteriores.

Ao elenco das autoridades de polícia deve acrescentar-se, com base no artigo 47.º, o comandante da Unidade Especial de Polícia (UEP), «especialmente vocacionada para operações de manutenção e restabelecimento da ordem pública, resolução e gestão de incidentes críticos, intervenção tática em situações de violência concertada e de elevada perigosidade, complexidade e risco, segurança de instalações sensíveis e de grandes eventos, segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania e de altas entidades, inativação de explosivos e segurança em subsolo e aprontamento e projeção de forças para missões internacionais» (cf. n.º 1 do artigo 40.º).

---

[128] Idem, alínea g)
[129] Idem, alínea i).
[130] Idem, alínea j).
[131] V. JOSÉ FERREIRA DE OLIVEIRA, *A Manutenção da Ordem Pública em Portugal, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*, Lisboa, 2000, p. 75 e seguintes.

Refira-se que o Corpo de Intervenção e o Grupo de Operações Especiais, não obstante fazerem parte da UEP, são forças de reserva às ordens do diretor nacional (cf. artigos 42.º e 43.º).

Uma vez, porém, que a Polícia de Segurança Pública depende hierarquicamente do Ministro da Administração Interna (cf. artigo 2.º), este membro do Governo, embora não deva ser considerado *autoridade de polícia*, exerce, materialmente, funções de autoridade de polícia, ao nível superior. Com efeito, mesmo em casos de competência exclusiva do subalterno (v.g. uma autoridade de polícia), o superior hierárquico conserva os seus poderes de direção[132].

No exercício do poder de direção que lhe assiste sobre a Polícia de Segurança Pública, pode ordenar ou conceder instruções a respeito de medidas de polícia a adotar em concreto.

No entanto, o regime de medidas de polícia e meios de coerção limita-se aos preceitos que aqui se reproduzem:

«Artigo 12.º
Medidas de polícia e meios de coerção

> 1 — No âmbito das suas atribuições, a PSP utiliza as medidas de polícia legalmente previstas e nas condições e termos da Constituição e da lei de segurança interna, não podendo impor restrições ou fazer uso dos meios de coerção para além do estritamente necessário.
>
> 2 — Quem faltar à obediência devida a ordem ou a mandado legítimos, regularmente comunicados e emanados de autoridade de polícia ou agente de autoridade da PSP, é punido com a pena legalmente prevista para a desobediência qualificada».

A parcimónia do legislador devolve-nos à Lei de Segurança Interna: aos seus artigos 28.º e 29.º. Precisamente, de onde viemos.

VII.2. Relativamente à Guarda Nacional Republicana (GNR), e de acordo com a Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro[133], trata-se de uma «força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa» (cf. n.º 1 do artigo 1.º) e que tem por missão «no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei» (cf. n.º 2).

Apesar da sua natureza militarizada, a GNR encontra-se, comummente, sob a direção do Ministro da Administração Interna (cf. n.º 1 do artigo 2.º).

---

[132] A respeito da distinção entre competência exclusiva e competência independente, v. Parecer n.º 6/2021, de 27 de maio de 2021 (inédito). V. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I, 4.ª edição, Ed. Almedina, Coimbra, 2015, p. 647; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, I, Ed. Lex, Lisboa, 1999, p. 189.

[133] Cuja redação originária definitiva resulta da Declaração de Retificação n.º 1-A/2008, de 4 de janeiro. Foi, mais tarde, alterada pelo Decreto-Lei n.º 113/2018, de 18 de dezembro.

Vejamos, por entre as atribuições estaduais cometidas a esta força de segurança, aquelas que maior afinidade possuem com a realização de reuniões e manifestações:

— Garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito[134];

— Garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e dos bens[135];

— Velar pelo cumprimento das leis e regulamentos relativos à viação terrestre e aos transportes rodoviários, e promover e garantir a segurança rodoviária, designadamente, através da fiscalização, do ordenamento e da disciplina do trânsito[136];

— Proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da ação humana ou da natureza[137];

— Manter a vigilância e a proteção de pontos sensíveis, nomeadamente infraestruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias e portuárias, edifícios públicos e outras instalações críticas[138];

— Garantir a fiscalização, o ordenamento e a disciplina do trânsito em todas as infraestruturas constitutivas dos eixos da Rede Nacional Fundamental e da Rede Nacional Complementar, em toda a sua extensão, fora das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto[139];

— Executar ações de prevenção e de intervenção de primeira linha, em todo o território nacional, em situação de emergência de proteção e socorro, designadamente nas ocorrências de incêndios florestais ou de matérias perigosas, catástrofes e acidentes graves[140].

Com relação às autoridades de polícia, são designadas nos termos que se reproduzem[141]:

«Artigo 11.º
Autoridades de polícia

1 — São consideradas autoridades de polícia:

a) O comandante -geral;

b) O 2.º comandante-geral;

[134] Cf. Artigo 3.º, alínea a).
[135] Idem, alínea b).
[136] Idem, alínea f).
[137] Idem, alínea i).
[138] Idem, alínea j).
[139] Cf. Artigo 3.º, n.º 2, alínea a).
[140] Idem, alínea g).
[141] V. JOSÉ FERREIRA DE OLIVEIRA, obra citada, p. 72 e seguintes.

c) O comandante do Comando Operacional da Guarda;

d) Os comandantes de unidade e subunidades de comando de oficial;

e) Outros oficiais da Guarda, quando no exercício de funções de comando ou chefia operacional.

2 — Compete às autoridades de polícia referidas no número anterior determinar a aplicação das medidas de polícia previstas na lei».

Em face da subordinação às ordens e instruções do Ministro da Administração Interna (cf. n.º 1 do artigo 2.º), valem as considerações formuladas a respeito da relação homóloga com a PSP.

O que vale, *mutatis mutandis*, verificados os pressupostos previstos pela Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas[142], para as situações em que «as forças da Guarda são colocadas na dependência operacional do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, através do seu comandante geral» e, verificados os pressupostos do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência[143], para as situações em que dependem do Ministro da Defesa Nacional «no que respeita à uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento» (cf. n.º 2 do artigo 2.º).

O artigo 14.º, sob a epígrafe «Medidas de polícia e meios de coerção», corresponde, praticamente, ao artigo 12.º do regime orgânico da PSP.

VIII — Dos órgãos superiores do Sistema de Segurança Interna.

Referimo-nos às forças de segurança, a partir da Lei de Segurança Interna, mas centrados na identificação das autoridades de polícia.

É preciso, no entanto, completarmos a análise do *Sistema de Segurança Interna*, a fim de saber se, e em que pressupostos, cumpre ao presidente da câmara municipal instar outros órgãos do referido Sistema.

Em primeiro lugar, para referir que a Assembleia da República exerce competências legislativas e de fiscalização política da execução das políticas de segurança interna (cf. artigo 7.º).

Em segundo, para sublinhar que, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º, é ao Governo que compete a condução de tal política.

Condução que se reparte entre as competências exercidas colegialmente, pelo Conselho de Ministros (cf. n.º 2 do artigo 8.º) e as restantes, que cabem ao Primeiro-Ministro e ao Ministro da Administração Interna (cf. artigo 9.º).

Ao Conselho de Ministros não se encontram confiados poderes de decisão perante factos que importem adotar medidas de polícia. As suas competências são, fundamentalmente, de programação, planeamento e regulamentação.

---

[142] Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de junho, modificada pela Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro.

[143] Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio.

Já o Primeiro-Ministro dirige a atividade dos vários membros do Governo com vista a adotar providências adequadas à salvaguarda da segurança interna (cf. alínea d) do n.º 1 do artigo 9.º), o que significa poder avocar poderes que se encontrem delegados e conceder ordens e instruções, relativamente a uma determinada reunião ou manifestação que comprometa ou se preveja vir a comprometer de modo grave a ordem pública. Se o não fizer, compete-lhe, em todo o caso, «coordenar e orientar a ação dos membros do Governo em matéria de segurança interna» (cf. alínea e]).

O Ministro da Administração Interna, além dos poderes próprios (v.g. direção das forças de segurança) e delegados, dispõe de uma competência subsidiária de concertação com os demais membros do Governo, conforme resulta do n.º 3 do artigo 9.º da LSI:

> «Quando não dimanarem do Primeiro-Ministro, nos termos do n.º 1, as medidas destinadas à coordenação e à cooperação das forças e dos serviços de segurança dependentes de diferentes ministérios são acordadas entre o Ministro da Administração Interna e os ministros competentes»

VIII.1. O *Sistema de Segurança Interna*, nos termos do artigo 11.º, da LSI, é formado por três diferentes órgãos, cuja composição e competências é mister conhecer:

> — O Conselho Superior de Segurança Interna (cf. artigo 12.º e seguintes, da LSI);
>
> — O Secretário-Geral (cf. artigo 14.º e seguintes);
>
> — O Gabinete Coordenador de Segurança (cf. artigo 21.º e seguinte).

Se, por um lado, o Conselho Superior «assiste o Primeiro-Ministro[144] no exercício das suas competências em matéria de segurança interna, nomeadamente na adoção das providências necessárias em situações de grave ameaça à segurança interna» (cf. n.º 1 do artigo 13.º), o Gabinete Coordenador de Segurança, embora funcione na dependência direta do Primeiro-Ministro (cf. n.º 1 do artigo 21.º) também presta assistência «de modo regular e permanente» ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, «no exercício das suas competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional» (cf. n.º 1 do artigo 22.º).

VIII.2. O primeiro destes órgãos tem uma composição bastante alargada:

> — Além do Primeiro-Ministro, e de acordo com a orgânica do XXII Governo Constitucional, a Ministra de Estado e da Presidência, o Ministro de Estado e das Finanças, o Ministro da Defesa Nacional, o Ministro da Administração Interna, a Ministra da Justiça e o Ministro das Infraestruturas e da Habitação,
>
> — Os presidentes dos governos regionais,
>
> — O Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna,

[144] Que o preside, nos termos do n.º 2 do artigo 12.º.

— O Secretário-geral do Sistema de Informações da República Portuguesa,

— O Chefe do Estado-maior General das Forças Armadas,

— Dois deputados designados pela Assembleia da República,

— O Comandante-geral da Guarda Nacional Republicana,

— O Comandante-geral da Polícia Marítima,

— O Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública,

— O Diretor Nacional da Polícia Judiciária,

— O Diretor Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras,

— O Diretor do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa,

— O Diretor do Serviço de Informações de Segurança,

— O Chefe do Estado-maior da Armada, enquanto Diretor da Autoridade Marítima Nacional,

— O Chefe do Estado-maior da Força Aérea, enquanto Diretor da Autoridade Aeronáutica Nacional,

— O Presidente da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil,

— O Diretor-geral da Reinserção e Serviços Prisionais,

— O Coordenador do Centro Nacional de Cibersegurança,

— O Diretor-geral da Autoridade Tributária e Aduaneira.

Os representantes da República em Angra do Heroísmo e no Funchal tomam parte nas reuniões de interesse para as regiões autónomas dos Açores e da Madeira, respetivamente (cf. n.º 3 do artigo 12.º) e o Procurador-geral da República tem assento, por iniciativa própria ou a convite do Primeiro-Ministro (cf. n.º 4).

Primeiro-Ministro que, «quando o considerar conveniente, pode convidar a participar nas reuniões os ministros que tutelem órgãos de polícia criminal de competência específica e outras entidades com especiais responsabilidades na prevenção e repressão da criminalidade ou na pesquisa e produção de informações relevantes para a segurança interna, designadamente os dirigentes máximos de outros órgãos de polícia criminal de competência específica» (cf. n.º 6).

Em face de uma composição tão vasta e plural, e perante as suas competências, não se antevê que este Conselho seja instado, direta ou indiretamente, a pronunciar-se acerca das medidas de polícia a adotar relativamente a uma concreta manifestação, a um comício, desfile ou outra reunião de caráter público:

«Artigo 13.º
Competências do Conselho Superior de Segurança Interna

> 1 — O Conselho assiste o Primeiro-Ministro no exercício das suas competências em matéria de segurança interna, nomeadamente na adoção das providências necessárias em situações de grave ameaça à segurança interna.
>
> 2 — Cabe ao Conselho, enquanto órgão de consulta, emitir parecer, nomeadamente, sobre:
>
> a) A definição das linhas gerais da política de segurança interna;
>
> b) As bases gerais da organização, funcionamento e disciplina das forças e dos serviços de segurança e a delimitação das respetivas competências;
>
> c) Os projetos de diplomas que contenham providências de carácter geral respeitantes às atribuições e competências das forças e dos serviços de segurança;
>
> d) As grandes linhas de orientação respeitantes à formação, à especialização, à atualização e ao aperfeiçoamento do pessoal das forças e dos serviços de segurança.
>
> 3 — O Conselho elabora o seu regimento e submete-o à aprovação do Conselho de Ministros».

Até porque a antecedência mínima do aviso prévio é, para o efeito, demasiado breve, como sabemos.

Este órgão pode, no entanto, como resulta do preceito transcrito, definir procedimentos de coordenação com os presidentes das câmaras municipais.

VIII.3. Já o Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna[145] dispõe de competências que podem relevar, diretamente, em matéria de segurança dos lugares públicos ou abertos ao público onde decorram ou esteja previsto decorrerem manifestações, comícios, desfiles ou outras reuniões que, pela previsível afluência ou por outros especiais riscos, justifiquem a sua intervenção.

Dispõe, segundo o artigo 15.º, da LSI, de competências de coordenação, de direção, controlo e comando operacional.

Uma vez que é ao presidente da câmara municipal que compete a direção da polícia municipal e a presidência do conselho municipal de segurança, a relação interadministrativa que se estabeleça deve passar por este órgão, o qual, aliás, perante circunstâncias que se adivinhem especialmente problemáticas, justificando uma atuação concertada de múltiplas forças e serviços de segurança, dos serviços de emergência médica ou até de proteção civil, deve instar o Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna, logo após ter conhecimento do aviso prévio ou mesmo antes, sendo caso disso.

Isto, porque o Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna encontra-se incumbido de uma série de *tarefas de coordenação* que lhe conferem um lugar nuclear, neste preciso âmbito:

«Artigo 16.º

Competências de coordenação

[145] Acerca do estatuto deste órgão, v. Parecer n.º 26/2020, de 18 de fevereiro de 2021, in *Diário da República*, n.º 87, 2.ª Série, de 5 de maio de 2021.

1 — No âmbito das suas competências de coordenação, o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna tem os poderes necessários à concertação de medidas, planos ou operações entre as diversas forças e serviços de segurança, à articulação entre estas e outros serviços ou entidades públicas ou privadas e à cooperação com os organismos congéneres internacionais ou estrangeiros, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança.

2 — Compete ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, no âmbito das suas competências de coordenação e através dos respetivos dirigentes máximos, a articulação das forças e dos serviços de segurança necessários a:

a) Coordenar a ação das forças e dos serviços de segurança, garantindo o cumprimento do plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança aprovado pelo Governo;

b) Coordenar ações conjuntas de formação, aperfeiçoamento e treino das forças e dos serviços de segurança;

c) Reforçar a colaboração entre todas as forças e os serviços de segurança, garantindo o seu acesso às informações necessárias;

d) Desenvolver no território nacional os planos de ação e as estratégias do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça que impliquem atuação articulada das forças e dos serviços de segurança.

3 — Compete ainda ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna:

a) Garantir a articulação das forças e dos serviços de segurança com o sistema prisional de forma a tornar mais eficaz a prevenção e a repressão da criminalidade;

b) Garantir a articulação entre as forças e os serviços de segurança e o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro;

c) Estabelecer com o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa mecanismos adequados de cooperação institucional de modo a garantir a partilha de informações, com observância dos regimes legais do segredo de justiça e do segredo de Estado, e o cumprimento do princípio da disponibilidade no intercâmbio de informações com as estruturas de segurança dos Estados membros da União Europeia;

d) Garantir a coordenação entre as forças e os serviços de segurança e os serviços de emergência médica, segurança rodoviária e transporte e segurança ambiental, no âmbito da definição e execução de planos de segurança e gestão de crises;

e) Garantir a articulação entre o Sistema de Segurança Interna e o planeamento civil de emergência;

f) Articular as instituições nacionais com as de âmbito local, incluindo nomeadamente as polícias municipais e os conselhos municipais de segurança[146];

g) Estabelecer ligação com estruturas privadas, incluindo designadamente as empresas de segurança privada».

[146] Itálico nosso.

Ressalta, por razões que nos parecem óbvias, a competência enunciada pela alínea f) do n.º 3.

E o mesmo se diga relativamente a *incumbências de controlo*, sobretudo quando se prevejam ajuntamentos de grande dimensão, operações de elevado risco ou ameaça ou incidentes tático-policiais graves, independentemente de serem como tal classificados pelos Ministros da Administração Interna e da Justiça:

> «Artigo 18.º
> **Competências de controlo**
>
> 1 — No âmbito das suas competências de controlo, o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna tem poderes de articulação das forças e dos serviços de segurança no desempenho de missões ou tarefas específicas, limitadas pela sua natureza, tempo ou espaço, que impliquem uma atuação conjunta, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança.
>
> 2 — Compete ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, no âmbito das suas competências de controlo e através dos respetivos dirigentes máximos, a articulação das forças e dos serviços de segurança necessários:
>
> a) Ao policiamento de eventos de dimensão ampla ou internacional ou de outras operações planeadas de elevado risco ou ameaça, mediante determinação conjunta dos Ministros da Administração Interna e da Justiça;
>
> b) À gestão de incidentes tático-policiais graves referidos no número seguinte.
>
> 3 — Consideram-se incidentes tático-policiais graves, além dos que venham a ser classificados como tal pelos Ministros da Administração Interna e da Justiça, os que requeiram a intervenção conjunta e combinada de mais de uma força e serviço de segurança e que envolvam:
>
> a) Ataques a órgãos de soberania, estabelecimentos hospitalares, prisionais ou de ensino, infraestruturas destinadas ao abastecimento e satisfação de necessidades vitais da população, meios e vias de comunicação ou meios de transporte coletivo de passageiros e infraestruturas classificadas como infraestruturas nacionais críticas;
>
> b) O emprego de armas de fogo em circunstâncias em que se ponha em perigo a vida ou a integridade física de uma pluralidade de pessoas;
>
> c) A utilização de substâncias explosivas, incendiárias, nucleares, radiológicas, biológicas ou químicas;
>
> d) Sequestro ou tomada de reféns».

Já, ao invés, as *competências de comando operacional* são exercidas em outro tipo de situações extraordinárias, tais como ataques terroristas, acidentes graves ou catástrofes, segundo determinação do Primeiro-Ministro e após comunicação fundamentada ao Presidente da República (cf. n.º 1 do artigo 19.º).

VIII.4. Como se referiu, o Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna é assistido pelo Gabinete Coordenador de Segurança e que vem mencionado, expressamente, no pedido de parecer.

Trata-se de órgão na direta dependência do Governo (do Primeiro-Ministro ou, por delegação de poderes, do Ministro da Administração Interna) com funções especializadas de «assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das forças e dos serviços de segurança» (cf. n.º 1 do artigo 21.º).

É presidido pelo Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna (cf. n.º 3 do artigo 21.º) e composto, de acordo com o n.º 2 do artigo 21.º, pelos demais membros, a saber:

— O Secretário-geral do Sistema de Informações da República Portuguesa,

— O Comandante-geral da Guarda Nacional Republicana,

— O Comandante-geral da Polícia Marítima,

— O Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública,

— O Diretor Nacional da Polícia Judiciária,

— O Diretor Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras,

— O Diretor do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa,

— O Diretor do Serviço de Informações de Segurança,

— O Chefe do Estado-maior da Armada, enquanto Diretor da Autoridade Marítima Nacional,

— O Chefe do Estado-maior da Força Aérea, enquanto Diretor da Autoridade Aeronáutica Nacional,

— O Presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil,

— O Diretor-geral da Reinserção e Serviços Prisionais.

A respeito das suas competências, dispõe-se na LSI:

«Artigo 22.º
Competências do Gabinete Coordenador de Segurança

1 — Compete ao Gabinete Coordenador de Segurança assistir de modo regular e permanente o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna no exercício das suas competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional e, designadamente, estudar e propor:

a) Políticas públicas de segurança interna;

b) Esquemas de cooperação de forças e serviços de segurança;

c) Aperfeiçoamentos do dispositivo das forças e dos serviços de segurança;

d) Condições de emprego do pessoal, das instalações e demais meios, normas de atuação e procedimentos das forças e dos serviços de segurança, a adotar em situações de grave ameaça à segurança interna;

e) Formas de coordenação e cooperação internacional das forças e dos serviços de segurança;

f) Estratégias e planos de ação nacionais na área da prevenção da criminalidade.

2 — Compete ainda ao Gabinete Coordenador de Segurança:

a) Dar parecer sobre os projetos de diplomas relativos à programação de instalações e equipamentos das forças de segurança;

b) Proceder à recolha, análise e divulgação dos elementos respeitantes aos crimes participados e de quaisquer outros elementos necessários à elaboração do relatório de segurança interna.

3 — Para efeitos do disposto no número anterior, o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna pode:

a) Definir as medidas consideradas indispensáveis ao normal funcionamento do Gabinete;

b) Emitir diretrizes e instruções sobre as atividades a desenvolver».

Junto do Gabinete Coordenador de Segurança funciona um *secretariado permanente* (cf. n.º 5 do artigo 21.º da LSI), constituído por oficiais de ligação provenientes das entidades referidas nas alíneas h) a m) do n.º 2 do artigo 12.º, ou seja, os comandantes-gerais da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima, os diretores nacionais da Polícia de Segurança Pública, da Polícia Judiciária e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e os diretores do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança, a Autoridade Marítima Nacional, a Autoridade Aeronáutica Nacional, a Autoridade Nacional de Aviação Civil, a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil e, por fim, o diretor-geral de Reinserção e Serviços Prisionais.

O Sistema de Segurança Interna conta, ainda, a uma escala desconcentrada, com os gabinetes coordenadores dos distritos, aos quais fizemos referência, quando da alusão aos poderes dos governadores civis até deixarem de ser nomeados, na sequência da Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.

Tais gabinetes, nos termos do n.º 2 do artigo 24.º, continuam, nominalmente, presididos pelos governadores civis, o que inviabiliza o seu regular funcionamento, a menos que o Ministro da Administração Interna delegue os poderes que para si reverteram.

Na verdade, a Orgânica do Ministério da Administração Interna[147] determina, no artigo 14.º, que as competências dos governadores civis que não tenham expressamente sido transferidas para outros órgãos são asseguradas pelo Ministro da Administração Interna, «podendo ser delegadas, com faculdade de subdelegação».

VIII.5. Por fim, deve mencionar-se a Autoridade Nacional de Segurança e o respetivo gabinete que funcionam junto do Gabinete Coordenador de Segurança (cf. n.º 9 do artigo 21.º da LSI).

[147] O citado Decreto-Lei 126-B/2011, de 29 de dezembro.

Esta Autoridade tem como principal missão, nos termos do Decreto-Lei n.º 3/2012, de 16 de janeiro[148], proteger, controlar e salvaguardar a informação classificada, por meio do Gabinete Nacional de Segurança (cf. n.º 2 do artigo 1.º), na dependência do Primeiro-Ministro ou de quem for instituído seu delegado (cf. n.º 1 do artigo 1.º) e enquadrar o Centro Nacional de Cibersegurança (cf. artigo 2.º-A).

IX — Das autoridades de proteção civil.

Uma vez que se problematiza a transmissão do aviso prévio à Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), iremos identificar as suas missões e a competência dos respetivos órgãos.

Veremos que tal transmissão pelo presidente da câmara municipal pode justificar-se, mas não tem de constituir um procedimento universal.

IX.1. *Proteção civil* é, nas palavras da respetiva Lei de Bases[149] (LBPC), «a atividade desenvolvida pelo Estado, regiões autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram» (cf. n.º 1 do artigo 1.º).

Em termos de organização, exige instrumentos de coordenação, pois a proteção civil «tem caráter permanente, multidisciplinar e plurissectorial, cabendo a todos os órgãos e departamentos da Administração Pública promover as condições indispensáveis à sua execução, de forma descentralizada, sem prejuízo do apoio mútuo entre organismos e entidades do mesmo nível ou proveniente de níveis superiores» (cf. n.º 2).

Os conceitos de *acidente grave* e de *catástrofe* mostram-se determinantes, nos pressupostos das competências distribuídas por diversos órgãos.

Surgem definidos, como *género* e *espécie*, nos seguintes termos:

> «Artigo 3.º
> **Definições de acidente grave e de catástrofe**
>
> 1 — Acidente grave é um acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente.
>
> 2 — Catástrofe é o acidente grave ou a série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território nacional».

[148] Alterado pelo Decreto-Lei n.º 162/2013, de 4 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 69/2014, de 9 de maio, e pelo Decreto-Lei n.º 136/2017, de 6 de novembro (que o republicou com as modificações inseridas).

[149] Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, na redação atual que lhe foi atribuída pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto.

Concentrações muito extensas de pessoas, em reuniões e manifestações, podem propiciar acidentes graves e, por isso, em determinadas circunstâncias, o aviso prévio pode justificar, da parte do presidente da câmara municipal, a adoção de medidas de proteção civil, ao nível da prevenção de riscos coletivos (cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º), da sua atenuação (alínea b]), do socorro e assistência de pessoas e outros seres vivos, de proteção de «bens e valores culturais, ambientais e de elevado interesse público» (alínea c]), como também, *a posteriori*, em ordem à reposição da normalidade (alínea d]).

A permanente análise das vulnerabilidades perante situações de risco (cf. alínea b) do n.º 2 do artigo 4.º) compreende reuniões, manifestações, comícios e outras concentrações de grande amplitude, em lugares perigosos ou suscetíveis de, por outras circunstâncias, fundamentarem um juízo de prognose que aconselha medidas de proteção civil, segundo uma organização de meios e de competências próprias, ao lado das medidas de polícia a cargo das forças e serviços de segurança.

Isto, sem prejuízo da *declaração do estado sítio e do estado de emergência* — de acordo com o artigo 19.º da Constituição e com a Lei n.º 44/86, de 30 de setembro[150], até porque certos atos de força ou insurreição justificam o *estado de sítio* (cf. n.º 1 do artigo 8.º) e determinadas situações de calamidade pública, o *estado de emergência* (cf. n.º 1 do artigo 9.º), um e outro podendo levar à suspensão dos direitos de reunião e de manifestação.

A LBPC consagra a declaração de três diferentes regimes, que, sem poderem suspender direitos, liberdades e garantias, fazem desencadear diferentes mecanismos de âmbito nacional, regional ou local: *alerta, contingência* e *calamidade* (cf. n.º 1 do artigo 8.º).

A *situação de alerta* pode ser declarada pelo presidente da câmara municipal (cf. n.º 1 do artigo 13.º) ou por autoridades regionais e nacionais, designadamente o Ministro da Administração Interna (cf. n.º 6 do artigo 8.º) consoante a extensão (cf. n.º 2 do artigo 13.º), perante a ocorrência ou iminência de acidente grave ou catástrofe (cf. n.º 1 do artigo 9.º), sob o regime consagrado nos termos seguintes:

«Artigo 14.º
Ato e âmbito material de declaração de alerta

1 — O ato que declara a situação de alerta reveste a forma de despacho e menciona expressamente:

a) A natureza do acontecimento que originou a situação declarada;

b) O âmbito temporal e territorial;

c) Os procedimentos adequados à coordenação técnica e operacional dos serviços e agentes de proteção civil, bem como dos recursos a utilizar;

d) As medidas preventivas a adotar adequadas ao acontecimento que originou a situação declarada.

[150] Alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio.

2 — A declaração da situação de alerta determina o acionamento das estruturas de coordenação institucional territorialmente competentes, as quais asseguram a articulação de todos os agentes, entidades e instituições envolvidos nas operações de proteção e socorro.

3 — A declaração da situação de alerta determina ainda o acionamento das estruturas de coordenação política territorialmente competentes, as quais avaliam a necessidade de ativação do plano de emergência de proteção civil do respetivo nível territorial.

4 — A declaração da situação de alerta determina uma obrigação especial de colaboração dos meios de comunicação social, em particular das rádios e das televisões, bem como das operadoras móveis de telecomunicações, com as estruturas de coordenação referidas nos n.ºs 2 e 3, visando a divulgação das informações relevantes relativas à situação».

A *situação de contingência* parte dos pressupostos idênticos, mas acrescidos de um outro: «a necessidade de adotar medidas preventivas e ou medidas especiais de reação não mobilizáveis no âmbito municipal» (cf. n.º 2 do artigo 9.º). Como tal, os presidentes de câmaras municipais são, simplesmente, ouvidos, e, apenas, se for possível (cf. artigo 16.º).

O regime decorrente da declaração de contingência é o que se transcreve:

«Artigo 17.º
Ato e âmbito material de declaração de contingência

1 — O ato que declara a situação de contingência reveste a forma de despacho e menciona expressamente:

a) A natureza do acontecimento que originou a situação declarada;

b) O âmbito temporal e territorial;

c) O estabelecimento de diretivas específicas relativas à atividade operacional dos agentes de proteção civil e das entidades e instituições envolvidas nas operações de proteção e socorro;

d) Os procedimentos de inventariação dos danos e prejuízos provocados;

e) Os critérios de concessão de apoios materiais.

2 — A declaração da situação de contingência determina o acionamento das estruturas de coordenação política e institucional territorialmente competentes.

3 – A declaração da situação de contingência implica a ativação automática dos planos de emergência de proteção civil do respetivo nível territorial».

Por fim, a *situação de calamidade* só pode ser declarada pelo Conselho de Ministros (cf. artigo 19.º), embora o Primeiro-Ministro e o Ministro da Administração Interna possam antecipar um despacho de reconhecimento da necessidade de declarar a situação de calamidade (cf. artigos 20.º e 30.º), face à ocorrência ou perigo de ocorrência de acidente grave ou catástrofe, e à sua previsível intensidade, mostrando-se indispensável «adotar medidas de caráter excecional destinadas a prevenir, reagir ou repor a normalidade das condições de vida nas áreas atingidas pelos seus efeitos» (cf. n.º 3 do artigo 9.º). Isto, de acordo com o regime que se reproduz:

«Artigo 21.º
Ato e âmbito material de declaração de calamidade

1 — A resolução do Conselho de Ministros que declara a situação de calamidade menciona expressamente:

a) A natureza do acontecimento que originou a situação declarada;

b) O âmbito temporal e territorial;

c) O estabelecimento de diretivas específicas relativas à atividade operacional dos agentes de proteção civil e das entidades e instituições envolvidas nas operações de proteção e socorro;

d) Os procedimentos de inventariação dos danos e prejuízos provocados;

e) Os critérios de concessão de apoios materiais e financeiros.

2 — A declaração da situação de calamidade pode ainda estabelecer:

a) A mobilização civil de pessoas, por períodos de tempo determinados;

b) A fixação, por razões de segurança dos próprios ou das operações, de limites ou condicionamentos à circulação ou permanência de pessoas, outros seres vivos ou veículos;

c) A fixação de cercas sanitárias e de segurança;

d) A racionalização da utilização dos serviços públicos de transportes, comunicações e abastecimento de água e energia, bem como do consumo de bens de primeira necessidade.

3 — A declaração da situação de calamidade determina o acionamento das estruturas de coordenação política e institucional territorialmente competentes.

4 — A declaração da situação de calamidade implica a ativação automática dos planos de emergência de proteção civil do respetivo nível territorial».

A declaração de calamidade confere, ainda, especiais poderes aos agentes de proteção civil, como «o livre acesso (...) à propriedade privada, na área abrangida, bem como a utilização de recursos naturais ou energéticos privados, na medida do estritamente necessário para a realização das ações destinadas a repor a normalidade das condições de vida» (cf. n.º 1 do artigo 23.º), presumindo-se que tais operações são materializadas em estado de necessidade (cf. n.º 2), além de facultar poderes de requisição de bens e serviços pelos Ministros da Administração Interna e das Finanças (cf. n.º 2 do artigo 24.º)[151].

IX.2. A orgânica da ANEPC encontra-se no Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril[152], sendo os agentes de proteção civil designados no n.º 1 do artigo 46.º da LBPC[153]:

[151] Tem lugar a mobilização dos trabalhadores em funções públicas com a qualidade de agentes de proteção civil (cf. artigo 25.º) e pode levar à suspensão de planos municipais ou especiais de ordenamento do território (cf. n.º 1 do artigo 26.º), entre outras providências previstas nos artigos 27.º e seguintes.

[152] Alterado pelo Decreto-Lei n.º 43/2020, de 21 de julho, pela Lei n.º 9/2021, de 2 de março, e pelo Decreto-Lei n.º 46/2021, de 11 de junho.

[153] O n.º 2 refere-se ao papel da Cruz Vermelha Portuguesa.

— Os corpos de bombeiros;

— As forças de segurança (PSP e GNR);

— As Forças Armadas;

— Os órgãos da Autoridade Marítima Nacional;

— A Autoridade Nacional da Aviação Civil;

— O Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM), I.P. e as demais entidades públicas que prestam cuidados de saúde;

— Os sapadores florestais.

Nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril, «as estruturas municipais de proteção civil articulam-se operacionalmente com a ANEPC, nos termos definidos no sistema integrado de operações de proteção e socorro».

Este *Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro* (SIOPS) assenta no Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho[154], pelo que as comunicações entre os órgãos municipais de proteção civil, a começar pelo presidente da câmara municipal, são efetuadas pelos canais próprios.

IX.3. Ao contrário do que sucede com a manutenção da segurança interna, a proteção civil faz parte das atribuições dos municípios e a Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro[155], define o necessário enquadramento e a organização dos serviços municipais de proteção civil (SMPC), assim como os poderes do coordenador municipal de proteção civil.

Neste âmbito, o presidente da câmara municipal é a autoridade concelhia de proteção civil (cf. n.º 1 do artigo 6.º[156]).

Além de poder, como se viu, declarar a situação de alerta, compete-lhe «ativar e desativar o plano municipal de emergência e proteção civil», depois de ouvir, se possível, a comissão municipal de proteção civil cujas competências figuram no n.º 3 do artigo 3.º, e dirigir os serviços municipais de proteção civil (cf. n.º 3 do artigo 9.º), os quais, por seu turno, providenciam pela prevenção e validação de riscos, planeiam e dão apoio às ações, administram os meios logísticos e de comunicações e informam a população (cf. n.º 2).

A Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, prevê, ainda, um centro de coordenação operacional municipal para articulação com o referido SIOPS (cf. artigo 13.º) e um coordenador municipal de proteção civil (cf. artigo 14.º) que atua sob a direção do presidente da câmara municipal (cf. n.º 3).

---

[154] Modificado pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio, que o republicou.

[155] Alterada pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, alterada e republicada pelo Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril.

[156] Cf. Artigo 35.º da LBPC.

Em cada município, podem, ainda, existir *centros municipais de operações de socorro* (cf. artigo 16.º-A).

Obrigatório é, ao invés, dispor o município de um plano de emergência de proteção civil (cf. artigo 18.º), sem prejuízo de planos para riscos específicos (cf. n.º 2), o que pode muito bem ser o caso de concentrações de pessoas que atinjam grandes proporções ou acorram a locais particularmente vulneráveis.

De acordo com o n.º 2 do artigo 53.º da LBPC, o presidente da câmara municipal pode solicitar a participação das Forças Armadas para intervirem nas áreas operacionais, embora através do presidente da ANEPC. Todavia, «em caso de manifesta urgência, os presidentes das câmaras municipais podem solicitar a colaboração das Forças Armadas diretamente aos comandantes das unidades implantadas na respetiva área, dando conhecimento de tal pedido ao presidente da Autoridade Nacional de [Emergência e] Proteção Civil ou ao presidente do Serviço Regional territorialmente competente quando o município em causa se localizar no continente ou nas regiões autónomas, respetivamente» (cf. n.º 5 do artigo 53.º), considerando-se casos de manifesta urgência «aqueles em que a gravidade e dimensão do acidente ou catástrofe e a necessidade de atuação imediata não são compatíveis com o normal encaminhamento do pedido através da cadeia de comando prevista nos n.ºs 1, 2 e 4».

Temos, assim, que, em circunstâncias devidamente ponderadas, mostrando-se insuficiente o nível municipal de proteção civil, pode justificar-se a transmissão do aviso prévio de manifestações e reuniões em lugares públicos à ANEPC, a qual dispõe de estruturas desconcentradas, que lhe permitem acorrer aos locais necessários com maior flexibilidade.

X — Das competências de polícia administrativa consagradas pelo Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto.

Se este excurso nos permitiu reconhecer um nexo com algumas competências previstas no Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de dezembro, importa estabelecer a sua concatenação e cuidar, ainda, daquelas para as quais permanecemos sem uma identificação unívoca do órgão incumbido de as exercer.

Propomo-nos, para o efeito, passar em revista cada uma das *medidas de polícia* previstas em matéria de reuniões públicas e manifestações, à luz dos elementos que vimos de recensear: medidas de polícia administrativa geral[157] ou de

[157] Apesar das reservas que nos merece, por conta da ambiguidade excessiva a que se presta o conceito de segurança, seguimos a contraposição tradicional entre medidas de polícia administrativa geral ou de segurança e medidas de polícia administrativa especiais, tal como representada por FERNANDA MARCHÃO MARQUES, in As Polícias Administrativas, in *Estudos de Direito de Polícia*, obra citada, p. 135 e seguintes. A Autora, aliás, segue de perto as distinções formuladas por MARCELLO CAETANO (*Manual de Direito Administrativo*, II, 10.ª ed., Liv. Almedina, Coimbra, 1991, p. 1154), por J. M. SÉRVULO CORREIA (Polícia, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, VI, Lisboa, 1994) e por CATARINA SARMENTO E CASTRO, *A questão das Polícias Municipais*, local citado, p. 93 e seguintes.

segurança, só algumas da competência das autoridades de polícia, na aceção estrita da Lei de Segurança Interna.

Como pudemos observar, nem as autoridades de polícia, nem as forças de segurança têm o exclusivo da polícia administrativa de segurança, surgindo os órgãos executivos do município, nomeadamente o presidente da câmara municipal, investidos de competência para adotar importantes medidas de polícia de segurança da via pública[158].

X.1. Comecemos por identificar a autoridade competente para levantar objeções ao local, hora, objeto ou percurso das manifestações, comícios e outras reuniões em lugares públicos ou abertos ao público (n.º 2, *in fine*, do artigo 3.º).

Depois de conhecido o teor do aviso prévio, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de dezembro, só o presidente da câmara municipal está, necessariamente, em condições para instar os promotores a reverem a hora, local e objeto da reunião, bem como o trajeto, tratando-se de manifestação.

Claro está que as objeções que recaiam sobre o objeto da manifestação não podem dizer respeito à finalidade do encontro nem à mensagem, protesto ou reivindicação que os promotores pretendem difundir, sem prejuízo de estes deverem ser advertidos contra a prática de crime que se indicie vir a ser cometido.

De outro modo, infringir-se-ia a garantia constitucional ínsita no n.º 2 do artigo 37.º, contra «qualquer tipo e forma de censura».

No objeto cabem, ainda, objeções formuladas com base em indícios do caráter agreste da reunião. Indícios que não se confinam à posse de armas.

As objeções atinentes ao local ou ao trajeto, podem ser alicerçadas em precedente aviso de outra reunião coincidente, como podem decorrer da necessidade de antecipar a fixação do afastamento de 100 m, relativamente aos edifícios e outras instalações referidos no artigo 13.º, sendo que, também aqui, o parecer das autoridades militares, das forças de segurança ou de outras autoridades públicas (v.g. de saúde) apenas é solicitado «quando necessário ou conveniente». Se a polícia municipal estiver em condições de garantir o afastamento, julga-se não haver necessidade de obter pareceres de órgãos da Administração Central.

Todavia, o afastamento em relação a edifícios sede de órgãos de soberania, instalações militares, representações diplomáticas e consulares deve ser reservado às forças de segurança, posto que se encontram na direção de um órgão de soberania: o Governo.

O legislador terá entendido ser o órgão competente para receber o aviso prévio a quem cumpre impor condicionamentos (também, a título prévio) ao exercício dos direitos de reunião e de manifestação, até porque o prazo previsto para esse efeito é exíguo.

[158] O despejo sumário de um edifício em ruína iminente ou para combate a um incêndio.

Recorde-se que, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, os promotores estão em condições de presumir não haver objeções da parte do município se, no termo de 24 horas, não forem notificados, por escrito, de quaisquer objeções[159], nas moradas que indicaram para o efeito[160].

A atribuição desta competência ao presidente da câmara municipal não afasta a possibilidade de serem efetuadas consultas, quer a órgãos e serviços municipais, designadamente à polícia municipal (se a houver), quer às forças de segurança ou à autoridade de saúde.

Quanto à autoridade de saúde, uma vez informada, deve, ela própria, providenciar por medidas de polícia sanitária com alcance significativo para a realização de manifestações e outras concentrações, de acordo com o *Regime das Entidades que Exercem Poderes de Autoridades de Saúde*[161]:

«Artigo 5.º
Atribuições e competências

1 — As autoridades de saúde asseguram a intervenção oportuna e discricionária do Estado em situações de grave risco para a saúde pública, competindo-lhes, ainda, a vigilância das decisões dos órgãos e serviços operativos do Estado em matéria de saúde pública.

2 — Para efeitos do disposto no número anterior, as autoridades de saúde podem utilizar todos os meios necessários, proporcionais e limitados aos riscos identificados que considerem prejudiciais à saúde dos cidadãos ou dos aglomerados populacionais envolvidos.

3 — Às autoridades de saúde compete, em especial, de acordo com o nível hierárquico técnico e com a área geográfica e administrativa de responsabilidade:

a) Vigiar o nível sanitário dos aglomerados populacionais, dos serviços, estabelecimentos e locais de utilização pública e determinar as medidas corretivas necessárias à defesa da saúde pública;

b) Ordenar a interrupção ou suspensão de atividades ou serviços, bem como o encerramento dos estabelecimentos e locais referidos na alínea anterior onde tais atividades se desenvolvam em condições de grave risco para a saúde pública;

c) Desencadear, de acordo com a Constituição e a lei, o internamento ou a prestação compulsiva de cuidados de saúde a indivíduos em situação de prejudicarem a saúde pública;

---

[159] A menos que ocorra uma alteração radical das circunstâncias ou, como este corpo consultivo admitiu no Parecer n.º 96/83, de 28 de abril de 1983, tenha lugar a apresentação superveniente de aviso prévio de manifestação ou reunião temporalmente coincidentes nas imediações uma da outra.

[160] Deve entender-se que o uso dos meios eletrónicos previsto no Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, encontra, aqui, pleno cabimento, tal como o regime da morada única digital, consignado pelo Decreto-Lei n.º 93/2017, de 1 de agosto.

[161] É o que consta do Decreto-Lei n.º 82/2009, de 2 de abril, na redação do Decreto-Lei n.º 135/2013, de 4 de outubro (cf. Declaração de Retificação n.º 51/2013, de 3 de dezembro).

> d) Exercer a vigilância sanitária no território nacional de ocorrências que derivem do tráfego e comércio internacionais;
>
> e) Proceder à requisição de serviços, estabelecimentos e profissionais de saúde em caso de epidemias graves e outras situações semelhantes.
>
> 4 — Quando ocorram situações de emergência grave em saúde pública, em especial situações de calamidade ou catástrofe, o membro do Governo responsável pela área da saúde toma as medidas necessárias de exceção que forem indispensáveis, coordenando a atuação dos serviços centrais do Ministério com as instituições e serviços do Serviço Nacional de Saúde e as autoridades de saúde de nível nacional, regional e municipal».

As consultas que o presidente da câmara municipal empreender, por si ou por quem o coadjuve no exercício de funções, constituem pareceres facultativos, nos termos do n.º 1 do artigo 91.º do Código de Procedimento Administrativo, sendo que o prazo para serem emitidos terá de se compadecer com a urgência do prazo para levantar eventuais objeções. Dispensam-se as formalidades correntes, invocando o artigo 56.º e o princípio da adequação procedimental nele inscrito.

Por seu turno, os órgãos e serviços consultados providenciarão com a maior brevidade, nos termos do mesmo Código, tendo em linha de conta um dever qualificado de celeridade que a situação importa:

> «Artigo 59.º
> **Dever de celeridade**
>
> O responsável pela direção do procedimento e os outros órgãos intervenientes na respetiva tramitação devem providenciar por um andamento rápido e eficaz, quer recusando e evitando tudo o que for impertinente e dilatório, quer ordenando e promovendo tudo o que seja necessário a um seguimento diligente e à tomada de uma decisão dentro de prazo razoável».

O Código do Procedimento Administrativo consagra, hoje, de modo expresso, deveres de *auxílio administrativo*, em termos que permitem fomentar relações interadministrativas de cooperação, precisamente em casos como este.

O auxílio administrativo é, como observa SÉRVULO CORREIA[162], um subprocedimento administrativo decorrente da organização interna, destinado a incrementar a cooperação funcional.

No anterior Código, revelava-se inominado e, de certo modo, cingido à solicitação de pareceres e a um dever genérico de colaboração[163], mas o novo Código instituiu um regime específico.

Transcreve-se integralmente o seu regime:

---

[162] Comentário ao Artigo 66.º, in FAUSTO DE QUADROS/ JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA/ RUI CHANCERELLE DE MACHETE/ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE/ MARIA DA GLÓRIA DIAS GARCIA/ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/ ANTÓNIO POLÍBIO HENRIQUES/ JOSÉ MIGUEL SARDINHA/ TAIAGO MACIEIRINHA, *Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo*, Ed. Almedina, Coimbra, 2016, p. 155.

[163] Cf. Artigo 92.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro.

«Artigo 66.º
Auxílio administrativo

1 — Para além dos casos em que a lei imponha a intervenção de outros órgãos no procedimento, o órgão competente para a decisão final deve, por iniciativa própria, por proposta do responsável pela direção do procedimento ou a requerimento de um sujeito privado da relação jurídica procedimental, solicitar o auxílio de quaisquer outros órgãos da Administração Pública, indicando um prazo útil, quando:

a) O melhor conhecimento da matéria relevante exija uma investigação para a qual o órgão a quem é dirigida a solicitação disponha de competência exclusiva ou de conhecimentos aprofundados aos quais o órgão solicitante não tenha acesso;

b) Só o órgão a quem é dirigida a solicitação tenha em seu poder documentos ou dados cujo conhecimento seja necessário à preparação da decisão;

c) A instrução requeira a intervenção de pessoal ou o emprego de meios técnicos de que o órgão competente para a decisão final não disponha.

2 — À comunicação de documentos ou dados solicitados nos termos do número anterior aplicam-se as restrições fixadas na legislação sobre o acesso aos documentos administrativos.

3 — Em caso de recusa de auxílio administrativo requerido nos termos do n.º 1, ou de dilação na sua prestação, a questão é resolvida, consoante o caso, pela autoridade competente para a resolução de conflitos de atribuições ou de competência entre os órgãos solicitante e solicitado ou, não a havendo, por órgão que exerça poderes de direção, superintendência ou tutela sobre o órgão solicitado».

Justificam-se algumas notas com relação aos preceitos vindos de reproduzir[164].

Em primeiro lugar, para reconhecer que, entre os fundamentos do auxílio administrativo, a pensar, sobretudo na consulta imediata das forças de segurança, relevam o «melhor conhecimento» e os meios para uma investigação perfunctória útil (cf. alínea a) do n.º 1). Com efeito, os comandos da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana dispõem, certamente, de um conhecimento qualificado acerca das objeções que o presidente da câmara municipal deve opor ao local, objeto ou trajeto descritos no aviso prévio.

Em segundo lugar, para nos darmos conta do estatuto que o n.º 2 concede ao trânsito de documentos e dados, motivado pelas relações de auxílio administrativo. Sobre os respetivos suportes recaem as disposições da Lei.º 26/2016, de 22 de agosto[165], trazendo consigo algumas restrições no que toca a

[164] V. RUI TAVARES LANCEIRO, O auxílio administrativo no CPA, in CARLA AMADO GOMES/ANA F. NEVES/TIAGO SERRÃO, *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, vol. I, 5.ª edição, Ed. AAFDL, Lisboa, 2020.

[165] Voltaremos a este enunciado normativo por ocasião da análise dos regimes, por um lado, da proteção dos dados pessoais, e, por outro do acesso e reutilização de informação administrativa.

documentos administrativos nominativos e, sobretudo, à sua utilização para outros fins.

X.2. Importa apurar, seguidamente, qual a autoridade competente para proibir uma manifestação, comício ou outra reunião em lugar público ou aberto ao público (n.º 2, *ab initio*, do artigo 3.º).

Tivemos ocasião de assinalar a delicadeza que envolve impedir uma manifestação, comício ou reunião em lugar público ou aberto ao público, em vista do efeito ablativo que o ato produz sobre direitos, liberdades e garantias, mas também pudemos verificar que o seu exercício é, por vezes, o meio mais adequado e razoável de obstar a lesões severas de outros direitos, liberdades e garantias, quer dos próprios interessados, quer de terceiros.

Trata-se daquilo que a doutrina vem considerando sob a designação de *intervenções restritivas*[166] com fundamento e observância, sob pena de invalidade, em restrições legislativas conformes com o n.º 2 e com o n.º 3 do artigo 18.º da Constituição.

Intervenções que, embora impugnáveis nos tribunais comuns (cf. n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto), pelos promotores e só por eles (n.º 2), podem comprometer derradeiramente a oportunidade de certa manifestação, comício ou reunião[167].

---

[166] V. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, local citado, p. 1265. As intervenções restritivas encontram-se na função administrativa (v.g. expropriação por utilidade pública) como na função jurisdicional (v.g. decretamento de medidas de coação, sentença condenatória em pena de prisão). Realçando o papel da sua qualificação na efetividade da tutela judicial dos direitos fundamentais, v. JORGE REIS NOVAIS, obra citada, p. 205 e seguintes.

[167] Não obstante a referência no n.º 1 do artigo 14.º aos «tribunais ordinários», pode, hoje entender-se que tal designação remete para os tribunais administrativos, uma vez que é esta a jurisdição *ordinária* para «os litígios emergentes de relações jurídicas administrativas», nos termos do n.º 3 do artigo 212.º da Constituição. Destarte, assiste aos promotores legitimidade para requererem intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias, em conformidade com o n.º 1 do artigo 109.º do Código do Processo nos Tribunais Administrativos (aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro [Cf. Declaração de Retificação n.º 17/2002, de 4 de junho] e consecutivamente alterado pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro, pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pela Lei n.º 63/2011, de 14 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro, pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, e pela Lei n.º 56/2021, de 16 de agosto). A jurisprudência confirmou este entendimento, nomeadamente no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, 1.ª Secção, de 16 de dezembro de 2004, sem pôr em causa a competência do Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra, relativamente a pedido de intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias, entre outros, dos direitos de reunião e de manifestação, por via da proibição de entrada na barra da Figueira da Foz e atracação do navio neerlandês *Borndiep*, fretado pela associação *Women on Waves*, com vista à prática, a bordo, de abortos ilícitos. Uma vez que o navio rumou a Vigo, o TCAN considerou apenas a inutilidade superveniente do pedido de intimação. Refira-se, contudo, que o Tribunal de Conflitos, por acórdão de 10 de julho de 1986 (Proc. 190) considerara todo o contencioso emergente da aplicação do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, como pertencente à jurisdição comum: «I — A Lei n.º 3/74, de 14 de maio, não aboliu a distinção entre "tribunais ordinários" e "tribunais especiais", consagrada no direito constitucional português anterior a essa lei. II — O tribunal competente para conhecer de decisão da autoridade administrativa relativa ao exercício do direito de reunião é, em razão da

A competência para praticar tal ato é, em nosso entender, também, do presidente da câmara municipal.

Em primeiro lugar, porque a competência para admitir o aviso prévio confere-lhe uma posição de exclusividade no conhecimento oficial dos factos.

O presidente da câmara municipal é, com efeito, o único órgão da Administração Pública que, de modo necessário, conhece o teor do aviso prévio. Por isso, só ele está, de modo necessário, em condições de proibir a manifestação ou reunião que se anteveja notoriamente ilícita ou tumultuosa, em termos tais, que não reste alternativa, senão impedi-la ou adiá-la.

Se o legislador lhe confiou ser destinatário do aviso prévio, não foi, decerto, para que se limitasse a passar quitação, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º, e a encaminhar o seu teor para as autoridades que seriam, a final, competentes.

Opor-se-ia estarmos a presumi-lo, ao completo arrepio do princípio da legalidade da competência (cf. artigos 36.º e 37.º do Código do Procedimento Administrativo). Mais a mais, a presunção de uma intervenção restritiva de direitos, liberdades e garantias.

Contudo, por vezes, a competência, sem se presumir, apenas se revela implicitamente[168].

A respeito do modo implícito de conferir competência, escreve MARCELO REBELO DE SOUSA[169]:

> «Quanto ao modo legal de conferir a competência, é possível distingui-la em explícita, ou expressamente consagrada em regra do bloco de legalidade, e implícita, ou inferível a partir de uma regra legal, mediante argumentos lógicos como aqueles, segundo os quais, impostos ou assinalados certos fins, encontram-se legitimados os correspondentes meios ou, permitido o mais, encontra-se permitido o menos».

Por seu turno, EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA/TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ[170] recordam que a admissibilidade de poderes inerentes ou implícitos foi originalmente formulada no direito público anglo-saxónico, segundo pressupostos nada arbitrários:

> «A inerência ou a implicação têm de deduzir-se, não de uma imagem ideal ou abstrata de supostos poderes «normais» administrativos (imagem que arruinaria a exigência de legalidade na sua função habilitante), mas de outros poderes expressamente reconhecidos por lei e da posição jurídica singular que esta constrói, como poderes concomitantes de tais ou de tal posição ou, inclusivamente, como filiados ou decorrentes dos mesmos (poderes incluídos em outros ou delas derivados)».

---

matéria, o "tribunal ordinário". III - Assim, o tribunal competente, em razão da matéria, para conhecer de recurso interposto de decisão do governador civil de Lisboa sobre direito de reunião é o Tribunal Cível da Comarca de Lisboa» (www.dgsi.pt).

[168] V. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, I, Ed. Lex, Lisboa, 1999, p. 181.

[169] Obra citada, p. 186.

[170] *Curso de Derecho Administrativo*, I, 9.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1999, p. 442.

E acrescentam[171]:

> «É óbvio, no entanto, que este processo dedutivo não legitima, por si mesmo, nenhuma interpretação extensiva, nem sequer analógica, da legalidade como atributiva de poderes à Administração; tal interpretação extensiva ou a aplicação da analogia antes se encontram, aqui, excluídas, à partida. Trata-se, simplesmente, de tornar coerente o sistema jurídico, o qual tem de pressupor-se que obedece a uma ordem de razão e não a um casuísmo cego, a qual, por outro lado, se mostra clara na teoria geral do ordenamento (...) e impede identificar este com a lei escrita. Nesse difícil contorno entre uma proibição de extensões analógicas e uma exigência de coerência jurídica, move-se a doutrina dos poderes inerentes ou implícitos, que são, a final, poderes efetivamente atribuídos à Administração pelo ordenamento, não, contudo, pela componente escrita do mesmo».

O caso, porém, não é sequer de poderes implícitos, visto que a competência para impedir certas reuniões encontra-se enunciada no n.º 2 do artigo 3.º.

Aquilo que apenas se revela implicitamente é a titularidade da competência, ou seja, a *competência subjetiva*.

A doutrina, em geral, não se questiona sobre a quem compete proibir de antemão uma reunião ou manifestação, parecendo admitir com naturalidade tratar-se de um poder do presidente da câmara municipal, como era, outrora, do governador civil, nas capitais de distrito[172].

Há quem afirme, sem reservas, tratar-se do governador civil ou do presidente da câmara municipal, já que o n.º 2 do artigo 3.º se limitaria a remeter para as autoridades mencionadas no n.º 1 do artigo 2.º[173], mas, há, também, quem se interrogue[174] pela especificação de tal competência subjetiva no Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, até pelo relevo que assume no preenchimento do tipo criminal descrito no artigo 304.º do Código Penal.

Por seu turno, o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, no citado Parecer n.º 83/2005, depois de se referir ao governador civil e ao presidente da câmara municipal, considerou serem estes as autoridades competentes para adotarem a medida de polícia administrativa de proibição:

> «As referidas autoridades administrativas podem proibir (impedir) a realização de reuniões ou manifestações cujo fim ou objeto seja contrário "à lei, à moral, aos direitos das pessoas singulares ou coletivas e à ordem e à tranquilidade

---

[171] Idem, p. 443.

[172] V. J. M. SÉRVULO CORREIA, *O Direito de Manifestação..., citado*, p. 73 e seguintes; EDUARDO CORREIA BAPTISTA, *Os Direitos de Reunião e de Manifestação*...., citado, p. 334 e seguinte; PEDRO MIGUEL MARQUES VALENTE DE PINHO, O direito de reunião e de manifestação. A lei e a sua prática, in MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Reuniões e Manifestações – Atuação Policial*, Ed. Almedina, Coimbra, 2009, p. 176. As obras citadas, note-se, são anteriores, todas elas, ao desaparecimento do governador civil como paradigmática autoridade de polícia administrativa.

[173] JOÃO PAULO MIRANDA DE SOUSA, local citado, p. 19.

[174] ANA BATISTA ROBALO, *O Exercício do Direito Fundamental de Manifestação: a Ingerência pelas Forças de Segurança*, Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídicas, Universidade Autónoma de Lisboa, 2018, p. 189 e seguintes (www.repositorio.ual.pt).

> públicas" ou atente contra "a honra e a consideração devidas aos órgãos de soberania e às Forças Armadas", nos termos das disposições conjugadas dos artigos 1.º e 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 406/74».

Devemos ter presente, uma vez mais, que a referência plural — a *autoridades competentes* — deve-se à redação originária do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, e que se manteve inalterada depois de os governadores civis serem arredados da intervenção que lhes pertencia nas capitais de distrito.

A titularidade da competência revela-se, assim, por *exclusão de partes*: nada garante, à partida, que outro órgão do município, do Estado ou da Região Autónoma tenha conhecimento oficial do aviso prévio e do seu conteúdo. Só o presidente da câmara municipal está em condições de proibir uma manifestação.

A não ser deste modo, a competência do presidente da câmara municipal para receber o aviso prévio perderia sentido útil. O legislador teria, antes, determinado que o aviso prévio fosse remetido a determinado membro do Governo ou às forças de segurança que, por sua vez, e para os devidos efeitos, dariam conhecimento aos órgãos municipais (v.g. facilidades de instalação de equipamentos, apoio a condicionamentos no trânsito automóvel, cooperação da polícia municipal).

Ora, a lei — sobretudo a Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro — ao reverter a competência do governador civil a favor do presidente da câmara municipal territorialmente competente sobre a capital de distrito, generalizou a todo o território nacional a competência deste órgão para ser destinatário do aviso prévio e adotar, em primeira mão, as providências necessárias.

Não é de excluir, todavia, que também o Ministro da Administração Interna, uma vez informado oficialmente, possa impedir determinada reunião ou manifestação, dentro dos pressupostos e requisitos fixados[175]. Isto, em atenção ao disposto no artigo 2.º da lei orgânica do Ministério da Administração Interna[176], ao enunciar, em especial, as atribuições de garantia e manutenção da ordem e tranquilidade públicas (cf. alínea a]) e assegurar a proteção da liberdade e da segurança das pessoas e seus bens, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de Direito (cf. alínea b]).

X.3. Cuidaremos, em seguida, da competência para interromper reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público (cf. n.º 1 do artigo 5.º).

Encontramo-nos diante de norma de competência que tem como pressuposto circunstancial de tempo já se encontrar em curso a reunião ou manifestação, pois, como fundamento de validade material do ato, confia-lhe o preenchimento dos seguintes requisitos:

> — Desvio em relação à finalidade a que se propõem os organizadores, evidenciado pela prática de atos contrários à lei, nomeadamente a

[175] Neste sentido, ANA BATISTA ROBALO, local citado, nota 359.
[176] Já oportunamente referenciada.

prática de factos puníveis criminalmente ou a título de contraordenação, ou,

— Perturbação grave e efetiva (não apenas potencial) da ordem e tranquilidade públicas, do livre exercício dos direitos das pessoas (sem excluir os direitos dos próprios participantes) ou,

— Ofensa à honra e consideração devidas aos órgãos de soberania e às Forças Armadas[177].

Não encontrámos na Lei de Segurança Interna (LSI), tão-pouco nos regimes orgânicos das duas principais forças de segurança, a previsão de tal medida, mas encontrámos, isso, sim, a medida consequente ao incumprimento ou desobediência à *ordem de interrupção.*

Referimo-nos à ordem de *dispersão* dos participantes em manifestação, comício, desfile ou simples reunião em lugar público ou aberto ao público[178]: mais, concretamente, à ordem de evacuação ou abandono imediato de um certo local (cf. alínea c) do n.º 1 do artigo 28.º da LSI).

Se a ordem de dispersão é da exclusiva competência das autoridades de polícia (cf. n.º 1 do artigo 32.º da LSI), a ordem de interrupção — que a precede — deve estar ao alcance das mesmas autoridades[179] e, excecionalmente, «em casos de urgência e de perigo na demora», deve ser emanada pelo agente mais graduado das forças ou dos serviços de segurança, presente no local ou dele próximo, comunicando-a, de imediato, à cadeia de comando, a fim de obter a sua confirmação (cf. n.º 2 do artigo 32.º).

Julgamos, assim, não competir ao presidente da câmara municipal determinar a interrupção prevista no n.º 1 do artigo 5.º[180]. Não porque, de modo inelutável, lhe

---

[177] J. M. SÉRVULO CORREIA inclina-se para a inconstitucionalidade deste segmento da norma, oriundo do n.º 2 do artigo 1.º, e que também, nos seus termos, justifica a prévia interdição (*O Direito de Manifestação...*, p. 76), justamente, por não competir «às autoridades administrativas ajuizar das críticas políticas dos manifestantes».

[178] Não é despicienda, bem assim, perante tumultos e desacatos emergentes de comício ou manifestação a medida de polícia que consiste em proibir temporariamente o acesso e circulação de pessoas e meios de transporte a determinado local, via terrestre, fluvial, marítima ou aérea (cf. alínea b) do n.º 1 do artigo 28.º da LSI).

[179] JOSÉ FERREIRA DE OLIVEIRA refere-se ao comandante da força policial como o «elemento que está no comando direto da força pública que vai proceder à dispersão do motim ou manifestação violenta, que conhece os agentes e as técnicas e táticas de intervenção» e que pode ser o comandante de um grupo do Corpo de Intervenção da PSP, o responsável por piquete de um comando da PSP ou o comandante do Regimento de Infantaria da GNR (obra citada, p. 85). Segundo o Autor, «a autoridade territorialmente competente pela decisão de dispersão de um ajuntamento e o comandante da força pública que vai proceder à dispersão devem ser duas entidades distintas, já que, quem toma a decisão deve manter um controlo permanente e exterior sobre a carga policial (-)» (p. 86).

[180] EDUARDO CORREIA BAPTISTA inclina-se para este entendimento, sem, no entanto, se mostrar perentório: «Tudo indica que são competentes as forças de segurança, com destaque para a Polícia de Segurança Pública (-) e a Guarda Nacional Republicana (-), de acordo com a

faltem os elementos necessários a uma apreciação das circunstâncias e a uma ponderação adequada, mas por lhe faltarem poderes que assegurem a execução do ato, visto não poder dar ordens aos agentes das forças de segurança.

Com efeito, a execução, antes de passar ao emprego de meios coercivos, tem de passar por uma *ordem de dispersão*, sendo que esta compete, em exclusivo, às forças de segurança, de acordo com o referido preceito da LSI.

XI — Do tratamento de dados pessoais contidos no aviso prévio de reuniões e manifestações.

Ao ser destinatário do aviso prévio de um comício ou de uma manifestação[181], o presidente da câmara municipal constitui-se *responsável pelo tratamento dos dados* que ali constam.

XI.1. Responsável pelo tratamento que significa, nos termos do *Regulamento Geral da Proteção de Dados* (RGPD) ser «a pessoa singular ou coletiva, a autoridade pública, a agência ou outro organismo que, individualmente ou em conjunto com outras, determina as finalidades e os meios de tratamento de dados pessoais» (cf. n.º 7 do artigo 4.º).

O aviso prévio de uma manifestação ou reunião em lugar público não se limita a dar conhecimento de um facto. Ele desencadeia um procedimento, com eventuais subprocedimentos de auxílio administrativo, cuja amplitude, maior ou menor, está nas mãos do presidente da câmara municipal e de outras autoridades públicas, nomeadamente, forças de segurança e membros do Governo, cuja intervenção seja suscitada ou colocada à respetiva consideração pelo presidente da câmara municipal ou por alguém por si incumbido.

O aviso prévio de um comício em lugar que disponha de condições adequadas, cuja divulgação se mostra escassa ou incipiente e que projete um objeto não mobilizador, nem socialmente fraturante, justifica que o presidente da câmara municipal se limite a acionar procedimentos internos de acomodação do local e de acompanhamento por agentes da polícia municipal (se a houver no município), informando, em todo o caso, as forças de segurança territorialmente competentes.

Pelo contrário, avisado de uma manifestação com um objeto apelativo e em circunstâncias particularmente ingentes — políticas, económicas, sociais —, propícia a desacatos, tumultos ou motins, o mesmo órgão deve dirigir-se ao Governo (ao governo regional, nos Açores e na Madeira) ou instar, diretamente, a cadeia hierárquica das forças de segurança para que sejam adotadas as providências que extravasem das atribuições municipais.

Justifica-se, eventualmente, acionar meios de proteção civil à escala regional, distrital ou nacional, e, admitindo-se o risco, por exemplo, de grave propagação

---

competência territorial de cada uma (-)», in *Os Direitos de Reunião e de Manifestação*..., obra citada, p. 348.

[181] A definição oficial de destinatário encontra-se no (9) do artigo 4.º do RGPD.

de doenças infetocontagiosas, especialmente em contexto epidémico ou pandémico, haverá de pedir a cooperação das autoridades de saúde.

É bem de ver, por conseguinte, que os dados pessoais conhecem um maior ou menor número de operações de tratamento, consoante as proporções que assuma o dispositivo de apoio e proteção.

O procedimento administrativo configura-se, ele próprio, segundo a apreciação das informações disponíveis, na linha da margem de livre decisão conferida pelo Código do Procedimento Administrativo:

> «Artigo 56.º
> **Princípio da adequação procedimental**
>
> Na ausência de normas jurídicas injuntivas, o responsável pela direção do procedimento goza de discricionariedade na respetiva estruturação, que, no respeito pelos princípios gerais da atividade administrativa, deve ser orientada pelos interesses públicos da participação, da eficiência, da economicidade e da celeridade na preparação da decisão».

O que tal configuração não pode é ser administrada segundo um padrão uniforme, cumprindo, de modo acrítico, práticas rotineiras.

A partir do momento em que a proteção de dados pessoais ingressou no procedimento administrativo, passou a moldar o exercício da competência. Exercício que tem de confrontar-se com a necessidade de utilizar ou transmitir dados pessoais, assim como confrontar-se com a responsabilidade decorrente de eventuais lesões.

Como tal, o presidente da câmara municipal, o órgão ou agente em quem delegue poderes para o efeito, não podem ignorar a proteção de dados nem pelo contrário, absterem-se de conceder ordens e instruções aos seus subalternos e orientações aos seus coadjutores, em nome de uma hipervalorização dos dados pessoais e da sua proteção.

Na busca de qual seja o dever principal do responsável pelo tratamento de dados, regista A. BARRETO MENEZES CORDEIRO[182]:

> «À luz de uma interpretação integrada e teleológica no RGPD, o dever principal do responsável pelo tratamento de dados corresponde, numa perspetiva formal, ao dever de realizar o tratamento de dados pessoais no estrito cumprimento da legislação aplicável — RGPD e legislação extravagante — e, numa perspetiva material, ao dever de realizar o tratamento de dados pessoais no estrito respeito pelos direitos dos titulares dos dados eventualmente afetados».

As exigências do RGPD têm de conviver, de modo harmonioso, não só com o paradigma de uma administração aberta (cf. artigo 17.º do CPA), mas também com o interesse público (cf. artigo 3.º), razão de ser primeira da Administração Pública e da função administrativa do Estado. A proteção de dados pessoais não

[182] *Direito da Proteção de Dados: à luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019*, Ed. Almedina, Coimbra, 2020, p. 316.

tem de comprometer o bom desempenho da função administrativa nem ser invocada como motivo para renunciar ao exercício da competência.

É certo, por outro lado, que a transparência não pode servir de escabelo à total desproteção dos dados pessoais. A Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, deu passos importantes nesse sentido, ao desvincular o conceito de documento nominativo do reduto da intimidade da vida privada e familiar, havendo, até, quem entenda ter-se caído em algum excesso[183], já que o justo equilíbrio poderia ter-se conseguido através da categoria dos dados sensíveis[184].

Pode ser inspirador, em linha com o n.º 1 e com o n.º 2 do artigo 25.º do RGPD, olhar para os deveres de cuidado do responsável pelo tratamento na perspetiva da organização do serviço público, ora no sentido de, por via de regra, aplicar medidas ordenadas à proteção (*privacy by design*), ora no sentido, segundo as palavras de A. BARRETO MENEZES CORDEIRO[185], de «assegurar que, por defeito, só sejam tratados os dados pessoais (...) necessários para cada finalidade específica de tratamento (*privacy by default*)»[186]. Teremos, assim, proteção sistemática, decorrente dos procedimentos instituídos, e proteção por omissão, obstando ao tratamento de dados injustificado em atenção ao escopo.

XI.2. Vejamos, pois, a que requisitos devem obedecer as operações de tratamento que se esperam concedidas a um aviso prévio formulado nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto.

Do aviso prévio, já o sabemos, constam o nome, profissão e morada dos promotores, e que, sem dúvida, constituem dados pessoais para efeito de aplicação do RGPD e da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que o executa, nos aspetos em que o Parlamento e o Conselho Europeus conferiram essa incumbência aos Estados-membros, de modo expresso ou implícito.

Já não são dados pessoais, claro está, a hora, o local e o objeto da reunião ou, tratando-se de manifestações, cortejos ou desfiles, o trajeto a percorrer (cf. n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto).

Recorde-se que é também a Constituição a encarregar o legislador ordinário de estabelecer «garantias efetivas contra a obtenção e utilização abusivas, ou contrárias à dignidade humana, de informações relativas às pessoas e às famílias» (cf. n.º 2 do artigo 26.º), como também de definir «o conceito de dados pessoais, bem como as condições aplicáveis ao seu tratamento automatizado,

---

[183] Cf. VASCO CAVALEIRO, A proteção de dados no contexto do vínculo de emprego público, ISABEL CELESTE M. FONSECA, *Estudos de E. Governação, Transparência e Proteção de Dados*, Ed. Almedina, Coimbra, 2021, p. 79.

[184] *Idem*, p. 85.

[185] Obra citada, p. 316 e seguinte.

[186] Sem prejuízo de haver danos, com relação aos quais, nem sempre é possível recortar uma imputação clara e em que a ilicitude configura a denominada *faute du service*, o *funcionamento anormal do serviço*, na expressão usada pelo n.º 3 do artigo 7.º e pelo n.º 2 do artigo 9.º do *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e das demais Pessoas Coletivas de Direito Público* (Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, com a redação dada pela Lei n.º 31/2008, de 17 de julho).

conexão, transmissão e utilização», garantindo-se a sua proteção por meio de uma autoridade administrativa independente (cf. n.º 2 do artigo 35.º).

De igual modo, a Constituição proíbe o uso de meios informáticos para tratar «dados referentes a convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa, vida privada e origem étnica, salvo mediante consentimento expresso do titular, autorização prevista por lei com garantias de não discriminação ou para processamento de dados estatísticos não individualmente identificáveis» (cf. n.º 3 do artigo 35.º).

A questão não se confina aos suportes eletrónicos ou digitais. Recorde-se que, nos termos constitucionais, aos dados pessoais que constem de suportes manuais deve ser concedida proteção equipolente (cf. n.º 7).

Sem uma definição legislativa, minimamente operacional, de dados pessoais (cf. n.º 4 do artigo 35.º da Constituição) das duas uma: ou é vã a proibição da devassa por terceiros (cf. n.º 4 do artigo 35.º) ou cai-se num excesso vertiginoso que pode comprometer a abertura e transparência, além de entorpecer constantemente a boa administração e comprometer o interesse público (cf. n.º 1 do artigo 266.º).

Dados pessoais, considera VASCO CAVALEIRO[187] serem, inequivocamente, o nome e o apelido, o local de residência, certos endereços de correio eletrónico (contendo nome próprio e apelido), os números de cartões de identificação, os chamados endereços IP (protocolo de internet) ou os registos conservados por hospital ou por médico acerca da saúde de alguém identificado ou identificável.

O RGPD e a Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, optaram, no entanto, por não enunciar uma tipologia exemplificativa, deste género.

É que, na verdade, o caráter vulnerável de um certo dado depende de muitas circunstâncias. Obviamente, o nome de um candidato a deputado torna-se público, mas não o domicílio. Já o domicílio ou o número de identificação fiscal podem ter de constar de recibos, perdendo o eventual recato.

Talvez por isso, o RGPD não oferece, propriamente, um conceito ou definição de dados pessoais, reencaminhando o intérprete para um esforço indutivo e propondo-lhe um enunciado exemplificativo de identificadores, ou seja, elementos que permitem converter meros signos em dados pessoais.

Assim, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º do RGPD, consideram-se dados pessoais a «informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável ("titular dos dados")».

Identificável, por seu turno, é «uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social da pessoa singular».

[187] Local citado, p. 74.

Em síntese, a proteção de dados pessoais compreende:

— Informações relativas a pessoas singulares e apenas a estas;

— Que as identificam ou, por conterem elementos identificadores, mostram-se aptas a fazê-lo;

— De modo isolado ou partir da concatenação com outras informações.

Dados pessoais são, neste contexto, informações suscetíveis de estabelecerem um nexo com determinada pessoa singular, sem distinção alguma entre informação que é pública, informação que é comum e aquela que pertence à reserva de intimidade da vida privada e familiar, mas cuja interconexão amplia o conhecimento e pode constituir um perigo para a liberdade ou para a dignidade pessoal do titular.

XI.3. De algum modo, a exposição pública a que se prestam as reuniões e manifestações de que trata o Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, parece contrastar com a proteção de dados.

Um primeiro contraste vem assinalado no pedido de parecer, ao registar que o aviso prévio, pela sua própria função, destina-se a constituir um documento administrativo sobre o qual recai um regime de abertura e publicidade, não só por força da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, como a partir das normas constitucionais pertinentes:

«Artigo 268.º
Direitos e garantias dos administrados

1 — Os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas.

2 — Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.

(...)».

As duas disposições constitucionais transcritas referem-se, respetivamente à informação procedimental — de acesso menos amplo, porque sujeito a critérios de legitimidade — e à informação não procedimental — aberta ao público, por via de regra.

Em princípio, o aviso prévio, depois de findo o procedimento administrativo, integra esta última categoria de informação administrativa.

Até lá, não vigora um dever de sigilo, mas toda a reserva e discrição possíveis abonam a legítima proteção de dados.

Dir-se-ia que a exigência de dados pessoais, no aviso prévio, implicaria renunciar ao anonimato. Mas, o anonimato é, de si, estranho ou alheio à esfera de proteção dos direitos de reunião e de manifestação.

Estranho e alheio, aliás, à generalidade dos direitos fundamentais de participação na vida pública ou que, pelo menos, a envolvem, v.g. a liberdade de expressão, o direito de associação, em especial o de constituir sindicatos e partidos políticos, o direito de sufrágio, em especial o de se propor a eleições.

Os promotores de reuniões não podem furtar-se inteiramente à exposição pública ou exigir um absoluto anonimato, até porque não se lhes permite, em princípio, absterem-se de participar na reunião ou na manifestação, por receio de discriminações ou retaliações. Devem, isso sim, poder contar com uma proteção adequada contra as represálias que os possam atingir.

O n.º 2 do artigo 5.º, assim como o n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, têm como pressuposto a comparência dos promotores ou organizadores e a possibilidade de serem imediatamente contactados no decurso da manifestação ou comício. Por conseguinte, o promotor é um participante.

Ora, os participantes não podem ser subtraídos ao caráter público da concentração, sendo de excluir, entre nós, que o façam de modo a não poderem ser identificados (sem prejuízo de disfarces conformes aos usos sociais, nomeadamente ao longo do entrudo).

Veremos, aliás, que o RGPD não é indiferente ao comportamento público do titular de dados pessoais, na medida em que os exponha e de modo intencional.

Contudo, ao participarem na reunião, comício ou manifestação, o nome, profissão e morada de cada um não são divulgados *urbi et orbi.*

Os manifestantes prestam-se a ser identificados ou a tornarem-se identificáveis, ora por outros participantes, ora pelos transeuntes, como também nas imagens captadas por terceiros, a começar pela imprensa, pelas cadeias de televisão ou agentes de redes sociais. Em todo o caso, nem as autoridades municipais, nem as forças de segurança, devem colaborar nessa atividade, fornecendo meios identificadores.

XII — Dos dados pessoais sensíveis.

Nome, profissão e *morada dos promotores*, além de dados pessoais comuns, podem pertencer, em determinadas circunstâncias, aos dados que o RGPD considerou especialmente *sensíveis*, e, como tal, sob *proibição de tratamento*, de acordo com o n.º 1 do artigo 9.º:

> «É proibido o tratamento de dados pessoais que revelem a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, ou a filiação sindical, bem como o tratamento de dados genéticos, dados biométricos para identificar uma pessoa de forma inequívoca, dados relativos à saúde ou dados relativos à vida sexual ou orientação sexual de uma pessoa».

XII.1. Promover determinadas reuniões ou manifestações conota o sujeito com as opiniões políticas ou as convicções religiosas que motivam a iniciativa ou,

sendo esse o caso, denota a filiação sindical ou a adesão a certas causas ou reivindicações económicas e sociais.

Estamos decerto muito longe de uma proteção absoluta, de um dever de sigilo, sobretudo quando o titular dos dados se encontre na esfera pública. O Estado — insiste-se — deve estar em condições de proteger os cidadãos contra as possíveis discriminações ou represálias[188].

São, em todo o caso, dados pessoais, cuja utilização ilícita é mais sensível, por poder imprimir lesões graves e duradouras.

Nas palavras de A. BARRETO MENEZES CORDEIRO[189], os dados sensíveis reclamam, por isso, uma proteção mais rigorosa:

> «A positivação de um regime próprio e diferenciado justifica-se em face da sua natureza — a maioria dos dados sensíveis corresponde a direitos fundamentais — e aos riscos associados ao seu tratamento (-), em especial de discriminação (-)».

Mas, uma vez que tal proteção tem por escopo salvaguardar outros direitos fundamentais, estes deixariam, em alguns casos, de poder ser exercidos se a proibição de tratamento fosse absoluta: o que se revelaria, no mínimo, paradoxal, e, no máximo, absurdo.

Tratamento de dados é, na definição do RGPD, «uma operação ou um conjunto de operações efetuadas sobre dados pessoais ou sobre conjuntos de dados pessoais, por meios automatizados ou não automatizados, tais como a recolha, o registo, a organização, a consulta, a utilização, a divulgação por transmissão, difusão ou qualquer outra forma de disponibilização, a comparação ou interconexão, a limitação, o apagamento ou a destruição» (cf. n.º 2 do artigo 4.º do RGPD).

A divulgação pelo presidente da câmara municipal da identidade e contacto dos promotores a determinado órgão ou serviço das forças de segurança é, pois, uma operação de tratamento de dados sensíveis, cuja proibição absoluta, todavia, deixaria a segurança do ajuntamento à mercê do acaso.

Sendo a dignidade da pessoa humana o fundamento primeiro do Estado, de acordo com o artigo 1.º da Constituição, é a proteção de dados que existe para as pessoas e não as pessoas ou os seus direitos fundamentais a servirem à proteção de dados pessoais, como um bem jurídico na posição de satélite. A

---

[188] Condições que nem sempre possui em relação a estrangeiros ou apátridas, principalmente de Estados que se encontrem sob regimes totalitários ou autoritários, motivo por que se justifica um tratamento particularmente discreto, senão até, confidencial.

[189] Obra citada, p. 238. Dados sensíveis que, observa o Autor, possuem esta marca muito em função das circunstâncias, do contexto: «A necessidade de contextualizar os comportamentos e os atos é, sublinhe-se, decisiva (-) – p. ex. a participação numa manifestação de apoio ao PNR ou ao PCTP/MRPP são mais esclarecedoras do que a participação numa manifestação de apoio ao Presidente da República ou a compra de ingressos para a Festa do Avante» (p. 137).

haver alguma funcionalização, ela só pode ser a bem da autodeterminação do titular dos dados e, nunca, com quebra da dignidade da pessoa humana.

Assim, para prover à devida conciliação com outros direitos fundamentais e interesses constitucionalmente protegidos, o RGPD contempla múltiplas exceções à proibição de tratamento de dados, mesmo de dados sensíveis:

«Artigo 9.º
Tratamento de categorias especiais de dados pessoais[190]

1 — É proibido o tratamento de dados pessoais que revelem a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, ou a filiação sindical, bem como o tratamento de dados genéticos, dados biométricos para identificar uma pessoa de forma inequívoca, dados relativos à saúde ou dados relativos à vida sexual ou orientação sexual de uma pessoa.

2 — O disposto no n.º 1 não se aplica se se verificar um dos seguintes casos:

a) Se o titular dos dados tiver dado o seu consentimento explícito para o tratamento desses dados pessoais para uma ou mais finalidades específicas, exceto se o direito da União ou de um Estado-Membro previr que a proibição a que se refere o n.º 1 não pode ser anulada pelo titular dos dados;

b) Se o tratamento for necessário para efeitos do cumprimento de obrigações e do exercício de direitos específicos do responsável pelo tratamento ou do titular dos dados em matéria de legislação laboral, de segurança social e de proteção social, na medida em que esse tratamento seja permitido pelo direito da União ou dos Estados-Membros ou ainda por uma convenção coletiva nos termos do direito dos Estados-Membros que preveja garantias adequadas dos direitos fundamentais e dos interesses do titular dos dados;

c) Se o tratamento for necessário para proteger os interesses vitais do titular dos dados ou de outra pessoa singular, no caso de o titular dos dados estar física ou legalmente incapacitado de dar o seu consentimento;

d) Se o tratamento for efetuado, no âmbito das suas atividades legítimas e mediante garantias adequadas, por uma fundação, associação ou qualquer outro organismo sem fins lucrativos e que prossiga fins políticos, filosóficos, religiosos ou sindicais, e desde que esse tratamento se refira exclusivamente aos membros ou antigos membros desse organismo ou a pessoas que com ele tenham mantido contactos regulares relacionados com os seus objetivos, e que os dados pessoais não sejam divulgados a terceiros sem o consentimento dos seus titulares;

e) Se o tratamento se referir a dados pessoais que tenham sido manifestamente tornados públicos pelo seu titular;

f) Se o tratamento for necessário à declaração, ao exercício ou à defesa de um direito num processo judicial ou sempre que os tribunais atuem no exercício da suas função jurisdicional;

g) Se o tratamento for necessário por motivos de interesse público importante, com base no direito da União ou de um Estado-Membro, que deve ser proporcional ao objetivo visado, respeitar a essência do direito à proteção dos dados pessoais e

[190] Realces nossos, em itálico.

> *prever medidas adequadas e específicas que salvaguardem os direitos fundamentais e os interesses do titular dos dados;*
>
> h) Se o tratamento for necessário para efeitos de medicina preventiva ou do trabalho, para a avaliação da capacidade de trabalho do empregado, o diagnóstico médico, a prestação de cuidados ou tratamentos de saúde ou de ação social ou a gestão de sistemas e serviços de saúde ou de ação social com base no direito da União ou dos Estados-Membros ou por força de um contrato com um profissional de saúde, sob reserva das condições e garantias previstas no n.º 3;
>
> i) Se o tratamento for necessário por motivos de interesse público no domínio da saúde pública, tais como a proteção contra ameaças transfronteiriças graves para a saúde ou para assegurar um elevado nível de qualidade e de segurança dos cuidados de saúde e dos medicamentos ou dispositivos médicos, com base no direito da União ou dos Estados-Membros que preveja medidas adequadas e específicas que salvaguardem os direitos e liberdades do titular dos dados, em particular o sigilo profissional;
>
> j) Se o tratamento for necessário para fins de arquivo de interesse público, para fins de investigação científica ou histórica ou para fins estatísticos, em conformidade com o artigo 89.o, n.º 1, com base no direito da União ou de um Estado-Membro, que deve ser proporcional ao objetivo visado, respeitar a essência do direito à proteção dos dados pessoais e prever medidas adequadas e específicas para a defesa dos direitos fundamentais e dos interesses do titular dos dados.
>
> [...]».

Sem que o disposto nas alíneas a) e e) deva ser descurado, seria o enunciado da alínea g) do n.º 1 do artigo 9.º que sustentaria, a título principal, a transmissão de dados sensíveis entre o presidente da câmara municipal, quem o coadjuve ou seja seu subalterno, e o órgão das forças de segurança, material e territorialmente competente para zelar pela ordem pública da reunião ou manifestação e evitar, tanto quanto possível, prejuízos para terceiros.

Algo que, segundo um critério de indispensabilidade, vale, de igual modo, para os demais órgãos da Administração Pública com efetivos poderes ao nível da segurança interna, da proteção civil ou da saúde pública.

Tal sustentação do tratamento de dados pode, eventualmente, ser reforçada pelo consentimento expresso, consignado pela alínea a), pois, sobre estes dados, não recai nenhum princípio de irrenunciabilidade à proteção absoluta por parte do seu titular.

O consentimento por parte dos promotores ou organizadores de manifestações não é, porém, necessário.

Ao que devemos, ainda, acrescentar os identificadores manifestamente tornados públicos pelo seu titular, nos termos e para os efeitos da alínea e), porquanto, na linha das observações precedentes, os direitos de manifestação e reunião em lugares públicos compreendem um elemento de extroversão dificilmente compatível com a reserva, o sigilo ou confidencialidade dos promotores e dos

participantes[191]. Ainda que não exiba o nome nem outros dados pessoais, ao tomar parte numa iniciativa marcante do ponto de vista ideológico, religioso, filosófico ou sindical, o manifestante presta-se a ser identificado por quem o reconheça presencialmente ou através de imagens difundidas pela comunicação pessoal. O caráter sensível – que reside na conotação com ideias ou convicções – pode, de certo modo, perder-se. Já não deixa dúvidas, sequer, o caso do manifestante que aceita ser entrevistado ou prestar depoimento, identificando-se, sem reserva, perante os jornalistas e, consequentemente, perante o público, em geral.

XII.2. Apesar de o tratamento poder mostrar-se justificado, nas situações vindas de recensear, claro está que valem, e com acrescido vigor para os dados sensíveis, os princípios fundamentais do RGPD, relativos ao tratamento de dados pessoais, em geral:

«Artigo 5.º

Princípios relativos ao tratamento de dados pessoais

1 — Os dados pessoais são:

a) Objeto de um tratamento lícito, leal e transparente em relação ao titular dos dados (*licitude, lealdade e transparência*);

b) Recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas e não podendo ser tratados posteriormente de uma forma incompatível com essas finalidades; o tratamento posterior para fins de arquivo de interesse público, ou para fins de investigação científica ou histórica ou para fins estatísticos, não é considerado incompatível com as finalidades iniciais, em conformidade com o artigo 89.º, n.º 1 (*limitação das finalidades*);

c) Adequados, pertinentes e limitados ao que é necessário relativamente às finalidades para as quais são tratados (*minimização dos dados*);

d) Exatos e atualizados sempre que necessário; devem ser adotadas todas as medidas adequadas para que os dados inexatos, tendo em conta as finalidades para que são tratados, sejam apagados ou retificados sem demora (*exatidão*);

e) Conservados de uma forma que permita a identificação dos titulares dos dados apenas durante o período necessário para as finalidades para as quais são tratados; os dados pessoais podem ser conservados durante períodos mais longos, desde que sejam tratados exclusivamente para fins de arquivo de interesse público, ou para fins de investigação científica ou histórica ou para fins estatísticos, em conformidade com o artigo 89.º, n.º 1, sujeitos à aplicação das medidas técnicas e organizativas adequadas exigidas pelo presente regulamento, a fim de salvaguardar os direitos e liberdades do titular dos dados (*limitação da conservação*);

f) Tratados de uma forma que garanta a sua segurança, incluindo a proteção contra o seu tratamento não autorizado ou ilícito e contra a sua perda,

[191] Ensaiando uma tentativa de distinção entre segredo, sigilo e confidencialidade, v. ANA FERNANDA NEVES, Aproximação aos conceitos de segredo, sigilo, confidencialidade, privacidade e reserva, in CARLA AMADO GOMES/ ANA F. NEVES/ PEDRO LOMBA, *Os Segredos no Direito*, Ed. AAFDL, Lisboa, 2019, p. 13 e seguintes.

> destruição ou danificação acidental, adotando as medidas técnicas ou organizativas adequadas (*integridade e confidencialidade*);
>
> 2 — O responsável pelo tratamento é responsável pelo cumprimento do disposto no n.º 1 e tem de poder comprová-lo (*responsabilidade*)».

Numa síntese do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD, é possível ordenar tais princípios do seguinte modo:

— Da licitude, lealdade e transparência do tratamento;

— Da limitação pelas finalidades;

— Da minimização dos dados;

— Da exatidão;

— Da limitação e da conservação;

— Da integridade e da confidencialidade.

— Da responsabilidade.

XII.3. O *princípio da licitude, lealdade e transparência* do tratamento podemos considerá-lo em estreita afinidade com o princípio da boa-fé, cuja formulação no Código do Procedimento Administrativo se reproduz:

> «Artigo 10.º
> **Princípio da boa-fé**
>
> 1 — No exercício da atividade administrativa e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa-fé.
>
> 2 — No cumprimento do disposto no número anterior, devem ponderar-se os valores fundamentais do Direito relevantes em face das situações consideradas, e, em especial, a confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa e o objetivo a alcançar com a atuação empreendida».

O tratamento de dados, desde a sua recolha, não deve consistir em operação abusiva, não deve prestar-se a simulações ou a fraudes, nem ser encoberto por requisitos que introduzam opacidade sobre o próprio tratamento e sobre os direitos do titular, enquanto tal.

O mínimo de licitude encontra-se na filiação do tratamento de dados sensíveis num, pelo menos, dos fundamentos consignados no transcrito n.º 2 do artigo 9.º do RGPD.

A *limitação pelas finalidades* manifesta uma curiosa afinidade estrutural com a proibição do desvio de poder no exercício de poderes discricionários. Significa este princípio fundamental que a obtenção de dados pessoais e as subsequentes operações de tratamento têm de possuir um motivo principalmente determinante subordinado ao fim da norma que atribui a certo órgão a competência que implica o tratamento de dados.

Do *princípio da minimização* diremos que nele confluem exigências de prevenção e de proporcionalidade. Os dados pessoais obtidos e tratados não devem ser

mais do que os estritamente necessários ao exercício da competência que justifica a operação. Esta limitação é, ao mesmo tempo, uma prevenção, pois, apesar de dados superabundantes poderem contar com um tratamento lícito, leal e transparente, é escusado correr riscos inúteis por via da recolha de dados sem conexão com os poderes a exercer pelas autoridades públicas no concreto procedimento administrativo[192].

Algo que, de certo modo, vale para a *limitação temporal da conservação* de dados pessoais. A conservação, sem prejuízo de exceções, não é desejável que se eternize, devendo confinar-se, temporalmente, ao propósito que, um dia, justificou o tratamento e segundo um juízo de indispensabilidade.

Do *princípio da exatidão* decorrem deveres de atualização, retificação ou apagamento de dados inexatos (cf. artigos 16.º e 17.º do RGPD). Se o tratamento fútil de dados pessoais compreende riscos, por via da suscetibilidade de identificação, ao menos que esses dados sejam verazes e corretos, sob pena de introduzirem mais um fator pernicioso: o de criarem convicções erróneas em terceiros, mais a mais, sob a chancela do responsável pelo tratamento.

Os *princípios da integralidade e da confidencialidade*, quando aplicados pela Administração Pública, sintonizam-se com os deveres de proteção pública que os direitos, liberdades e garantias justificam e, não menos, com o princípio de proteção da confiança no Estado de direito (cf. artigo 2.º da Constituição).

Na expressão de ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO/ CARLOS JORGE GONÇALVES[193], «os dados deverão ser tratados de uma forma que garanta a sua segurança, incluindo a proteção contra o seu tratamento não autorizado ou ilícito e contra a sua perda, destruição ou danificação acidental, adotando as medidas técnicas ou organizativas adequadas, incluindo para evitar o acesso a dados pessoais e equipamento utilizado para o seu tratamento, ou a utilização dos mesmos, por pessoas não autorizadas, recordando-se o "direito fundamental à garantia de confidencialidade e integridade dos sistemas técnico-informacionais"».

Da segurança dos dados pessoais cuidam os artigos 32.º e seguintes do RGPD.

Por último, o princípio da responsabilidade é desenvolvido nos artigos 24.º e seguintes, bem como, nos artigos 77.º e seguintes.

XII.4. Da maior importância para a consulta revela-se o Considerando 154 do RGPD, por representar um singular ponto de contacto entre a proteção de dados e o acesso à informação administrativa:

> «O presente regulamento permite tomar em consideração o princípio do direito de acesso do público aos documentos oficiais na aplicação do mesmo. O acesso do público aos documentos oficiais pode ser considerado de interesse público.

[192] Assim, por exemplo, pode questionar-se a absoluta necessidade de indicação da profissão dos promotores de cada manifestação, prevista no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto.

[193] In ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO (Coordenação) / CRISTINA PIMENTA COELHO/ TATIANA DUARTE/ CARLOS JORGE GONÇALVES/ CATARINA PINA GONÇALVES, *Comentário ao Regulamento Geral de Proteção de Dados*, Ed. Almedina, Coimbra, 2018, p. 212.

> Os dados pessoais que constem de documentos na posse dessas autoridades públicas ou organismos públicos deverão poder ser divulgados publicamente por tais autoridades ou organismos, se a divulgação estiver prevista no direito da União ou do Estado Membro que lhes for aplicável. Essas legislações deverão conciliar o acesso do público aos documentos oficiais e a reutilização da informação do setor público com o direito à proteção dos dados pessoais e podem pois prever a necessária conciliação com esse mesmo direito nos termos do presente regulamento. A referência a autoridades e organismos públicos deverá incluir, nesse contexto, todas as autoridades ou outros organismos abrangidos pelo direito do Estado-Membro relativo ao acesso do público aos documentos. A Diretiva 2033/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (-) não modifica nem de modo algum afeta o nível de proteção das pessoas singulares relativamente ao tratamento de dados pessoais nos termos das disposições do direito da União ou do Estado-Membro, nem altera, em particular, as obrigações e direitos estabelecidos no presente regulamento. Em particular, a referida diretiva não deverá ser aplicável a documentos não acessíveis ou de acesso restrito por força dos regimes de acesso por motivos de proteção de dados pessoais nem a partes de documentos acessíveis por força desses regimes que contenham dados pessoais cuja reutilização tenha sido prevista na lei como incompatível com o direito relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais».

Tal prelúdio acaba por se confinar a um só preceito. Aquele que passamos a transcrever, como a única e singular disposição do RGPD que toca na necessidade de acesso a *documentos oficiais*, em poder da Administração Pública e que contenham dados pessoais, concedendo que tal conteúdo não pode constituir uma restrição absoluta:

«Artigo 86.º

Tratamento e acesso do público aos documentos oficiais

> Os dados pessoais que constem de documentos oficiais na posse de uma autoridade pública ou de um organismo público ou privado para a prossecução de atribuições de interesse público podem ser divulgados pela autoridade ou organismo nos termos do direito da União ou do Estado-Membro que for aplicável à autoridade ou organismo público, a fim de conciliar o acesso do público a documentos oficiais com o direito à proteção dos dados pessoais nos termos do presente regulamento».

Pese embora esta norma se refira ao acesso pelos administrados, e não pela própria Administração, a dados pessoais constantes de documentos administrativos (e outros oficiais), ordenados a prosseguir atribuições do Estado ou de outras pessoas coletivas públicas, não pode deixar de se repercutir nos fluxos de informação entre órgãos e serviços da própria Administração Pública ou de entidades que, embora alheias à Administração Pública, em sentido orgânico, desempenhem funções administrativas.

A conciliação entre administração aberta e proteção de dados sobressai, não obstante de forma modesta, sem critérios ordenadores da harmonização que se pretende alcançar, sem cair em extremos nem radicalismos.

XIII — Do tratamento de dados pessoais em contexto de missões de salvaguarda e prevenção de ameaças à segurança pública.

No pedido de consulta, é aventada a hipótese de nos encontrarmos perante dados que estariam fora do campo aplicativo do RGPD, na medida em que a alínea d) do n.º 2 do artigo 2.º exclui o tratamento de dados pessoais «Efetuado pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção e repressão de infrações penais ou da execução de sanções penais, incluindo a salvaguarda e a prevenção de ameaças à segurança pública».

A formulação usada revela-se ambígua, pois, se atendermos ao segmento final — «salvaguarda e a prevenção de ameaças à segurança pública» — incluem-se os dados pessoais dos promotores de manifestações e reuniões em lugares públicos ou abertos ao público, desde que a transmissão às forças de segurança ou aos serviços de proteção civil não tenha outro fim senão o de prevenir e manter a segurança de pessoas e bens em espaços públicos.

O problema está no facto de o referido segmento sugerir a subordinação às tarefas de «prevenção, investigação, deteção e repressão de infrações penais ou da execução de sanções penais».

A atividade de polícia que encontraria aqui o seu campo de ação seria a de polícia judiciária, de polícia criminal, mas, não de polícia administrativa: as forças de segurança, tão-só quando atuassem como órgãos de polícia criminal, i.e., de «entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo atos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados [pelo Código do Processo Penal[194]]».

É neste sentido que a Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto[195], no n.º 1 do artigo 3.º, coloca a PSP e a GNR a par da Polícia Judiciária, como órgãos de polícia criminal de competência genérica.

XIII.1. Ora, foi à Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, que, nos termos do seu artigo 1.º, coube estabelecer «as regras relativas à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais, incluindo a salvaguarda e a prevenção de ameaças à segurança pública, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016».

O emprego redundante da formulação enunciada na Diretiva, para definir o seu próprio objeto, pouco ou nada contribui para aclarar o âmbito de aplicação: trata-se *apenas* de dados pessoais obtidos ou tratados em investigação criminal e em

[194] Cf. Artigo 1.º, alínea c). Referimo-nos ao Código aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, com sucessivas modificações, última das quais a operada pela Lei n.º 57/2021, de 16 de agosto.

[195] Lei de Organização da Investigação Criminal. A atual redação conta com as modificações empreendidas pela Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, pela Lei n.º 38/2015, de 11 de maio, e pela Lei n.º 57/2015, de 23 de junho.

processo penal ou execução de penas ou, pelo contrário, o âmbito *também* compreende os dados pessoais tratados em funções de polícia administrativa geral ou comum, embora relativa à manutenção da ordem pública?

Ora, no Considerando (12), a Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016[196], aponta, de modo apodítico, para a segunda hipótese:

> «As funções de polícia ou de outras autoridades de aplicação da lei centram-se principalmente na prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais, incluindo as atividades policiais sem conhecimento prévio de que um incidente constitui ou não uma infração penal. Estas funções podem incluir o exercício da autoridade através de medidas coercivas, tais como as atividades da polícia em manifestações, grandes eventos desportivos e distúrbios. Essas funções incluem também a manutenção da ordem pública enquanto atribuição da polícia ou de outras autoridades de aplicação da lei, quando necessárias para a salvaguarda e prevenção de ameaças à segurança pública e aos interesses fundamentais da sociedade protegidos por lei, e à prática de infrações penais. Os Estados-Membros podem atribuir às autoridades competentes outras funções que não sejam necessariamente executadas para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais, nomeadamente a salvaguarda e a prevenção de ameaças à segurança pública, de modo que o tratamento de dados pessoais para esses outros efeitos, na medida em que se insira na esfera do Direito da União, seja abrangido pelo âmbito de aplicação do Regulamento (UE) 2016/679».

Em conformidade com o enunciado vindo de transcrever, o tratamento de dados consequente à receção do aviso prévio, nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, deve ser compreendido no âmbito da Diretiva e, por conseguinte, deve considerar-se, de igual modo, sob a Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, que a transpõe, com exceção da transmissão de dados para fins não estritamente policiais: apoio logístico aos promotores das reuniões e manifestações, ordenamento do trânsito, disponibilidade de meios de socorro e emergência médica.

Nem se diga que, deste modo, estamos a atribuir efeito normativo direto ao teor de um simples considerando, atropelando o ato legislativo de transposição da Diretiva. Trata-se, isso sim, de interpretar, de optar por um dos sentidos razoavelmente possíveis da norma (do artigo 1.º da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto), de ultrapassar a ambiguidade literal, por recurso a um elemento textual da Diretiva que não pode nem deve ser ignorado. É um elemento hermenêutico e que se mostra especialmente válido perante as circunstâncias de obscuridade do texto legislativo.

É certo, porém, que a Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, ao transpor a diretiva, nunca o afirma de modo claro, pois, apesar de nos situarmos em linha de charneira perante o RGPD, e num domínio especialmente sensível, absteve-se de delimitar com rigor o seu âmbito de aplicação.

---

[196] JOUE, L 119, de 4 de maio de 2016.

Assim, no n.º 1 do artigo 2.º, dispõe-se que a lei é aplicável ao tratamento de dados pessoais para efeitos de prevenção, investigação, deteção e repressão de infrações penais ou da execução de sanções penais, incluindo a salvaguarda e a prevenção de ameaças à segurança pública (repisando a fórmula ambígua), «nos termos da lei processual penal e demais legislação aplicável».

No entanto, a demais legislação aplicável era justamente aquilo que se esperava fosse indicado, nomeadamente a Lei de Segurança Interna, os regimes das forças de segurança ou a Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto[197], relativa às condições e procedimentos a aplicar para instituir o sistema integrado de informação criminal, de acordo com o artigo 11.º da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, por meio da criação «de uma plataforma para o intercâmbio de informação criminal que assegure uma efetiva interoperabilidade entre sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal» (cf. artigo 1.º).

Nem se determina sequer onde situar o Decreto Regulamentar n.º 2/95, de 25 de janeiro, o qual regulamenta a base de dados pessoais da Guarda Nacional Republicana[198] nem o Decreto Regulamentar n.º 5/95, de 31 de janeiro, relativo à manutenção de uma base de dados pessoais pela Polícia de Segurança Pública[199].

Julgar-se-ia que a vocação essencial da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, fosse, então, o tratamento de dados em processo penal. Contudo, por entre as disposições finais e transitórias, ficamos a saber que o tratamento de dados que constem de processo penal, decisão judicial ou registo criminal obedece à lei processual penal (cf. n.º 1 do artigo 68.º).

O tratamento de dados referentes ao sistema judicial tão-pouco tem cabimento neste regime, uma vez que permanece sob o regime da Lei n.º 34/2009, de 14 de julho[200] (cf. n.º 2 do artigo 68.º).

Acresce que a aplicação das disposições da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, não restringe nem limita a partilha e intercâmbio de dados entre órgãos de polícia criminal nem destes com as autoridades judiciárias, no âmbito da citada Lei de Organização da Investigação Criminal (Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto), em especial do *Sistema Integrado de Informação Criminal* [201] (Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto[202]), segundo se dispõe no artigo 69.º.

---

[197] Atualmente, na redação da Lei n.º 38/2015, de 11 de maio.

[198] Determinando, designadamente, que a recolha de dados para tratamento automatizado no âmbito do SIIOP/GNR se deve limitar ao que seja necessário para o exercício das missões da GNR, não podendo os dados recolhidos ser usados para fins não policiais.

[199] Determinando, igualmente, que a recolha de dados para tratamento automatizado no âmbito do SIOP/PSP deve limitar-se ao que seja necessário, não podendo os dados ser usados para fins não policiais.

[200] Alterada pela Lei n.º 22/2013, de 26 de fevereiro, e pela Lei n.º 30/2017, de 30 de maio.

[201] Compreende uma plataforma eletrónica para o intercâmbio de informação criminal que assegura interoperabilidade entre sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal.

[202] Alterada pela Lei n.º 38/2015, de 11 de maio.

É certo que, ao cuidar das categorias de titulares de dados, a Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, fixou-se estritamente no processo penal e na execução das penas:

> «Artigo 9.º
> **Distinção entre diferentes categorias de titulares de dados**
>
> O responsável pelo tratamento deve estabelecer, se aplicável e sempre que possível, uma distinção clara entre os dados pessoais de diferentes categorias de titulares de dados, tais como[203]:
>
> a) Pessoas relativamente às quais existem motivos fundados para crer que *cometeram ou estão prestes a cometer uma infração penal*;
>
> b) Pessoas *condenadas pela prática de uma infração penal*;
>
> c) *Vítimas de uma infração penal* ou pessoas relativamente às quais certos factos levam a crer que *possam vir a ser vítimas de uma infração penal*; e
>
> d) Terceiros *envolvidos numa infração penal*, tais como pessoas que possam ser chamadas a testemunhar em *processo penal*, pessoas que possam *fornecer informações sobre infrações penais*, ou contactos ou associados de uma das pessoas a que se referem as alíneas a) e b)».

As normas reproduzidas, porém, não bastam para asseverar uma aplicação restrita da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, a atividades de polícia criminal, ainda que num âmbito de prevenção.

Com efeito, tais disposições não devem impressionar demasiado o intérprete, na sua tarefa de deslindar o campo de aplicação da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto.

O objetivo do artigo 9.º nada tem a ver com a delimitação do âmbito da própria lei. Pretende, isso sim, orientar o responsável pelo tratamento de dados (v.g. uma autoridade de polícia) na segregação dos dados pessoais, segundo categorias de titulares, a fim de impedir interconexões perigosas.

Por isso, sugere que se distinga claramente entre dados pessoais de suspeitos, de arguidos, condenados, vítimas, mas também de terceiros. Isto, na hipótese de ocorrer tratamento de dados que possam ou devam corresponder a cada uma destas categorias.

Se assim não acontecer, como é de prever em relação a atividades de polícia administrativa que visam «a salvaguarda e a prevenção de ameaças à segurança pública», ao mesmo tempo que contribuem para a prevenção de infrações penais, é possível que os dados pessoais a tratar não se subsumam a nenhuma das alíneas do artigo 9.º.

Esse facto, contudo, apenas significa que os dados, por exemplo, de promotores de manifestações permanecerão à margem, dos demais, agrupados segundo o cânone da relação com o ilícito penal.

Aliás, o Considerando (31) aponta como finalidade primordial desta orientação, vertida no artigo 9.º da nossa lei, estabelecer barreiras nos domínios da cooperação judiciária em matéria penal e da cooperação policial.

---

[203] Itálicos nossos.

Consideramos que o intento da Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, não pode ser desconsiderado e que, por força do Considerando (12), a Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, contempla, no seu âmbito, os dados pessoais relativos a condicionamentos e medidas de polícia administrativa — e não só criminal — próprios do exercício de direitos, liberdades e garantias para salvaguarda da ordem pública, nomeadamente os direitos de reunião e manifestação, tal como são regulados no Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto.

Analisando o Considerando (29), colhemos novo argumento favorável:

> «Os dados pessoais deverão ser recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas abrangidas pelo âmbito de aplicação da presente diretiva e não deverão ser tratados para fins incompatíveis com os da prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais — nomeadamente a salvaguarda e a prevenção de ameaças à segurança pública. Se os dados pessoais forem tratados, pelo mesmo ou por outro responsável pelo tratamento, para uma finalidade abrangida pelo âmbito de aplicação da presente diretiva que não aquela para que foram recolhidos, esse tratamento deverá ser permitido, na condição de que esse tratamento seja autorizado em conformidade com as disposições legais aplicáveis e necessário e proporcionado para a prossecução dessa outra finalidade».

Quer isto dizer que fins de ordem pública e fins de prevenção, investigação e repressão criminal não se confundem, mas nada obsta a que uns e outros obedeçam às prescrições desta mesma Diretiva. O propósito é o de não tratar dados recolhidos com fins de investigação criminal, designadamente para assinalar como suspeito alguém que promove determinada reunião ou manifestação. Como, ao invés, não tratar dados pertencentes aos organizadores de um comício conotado com certa corrente ideológica suspeita, convertendo-os em fator de suspeição numa determinada investigação criminal em curso.

Acresce a definição de «autoridade competente» à luz do n.º 7 do artigo 3.º da Diretiva. Além de autoridades públicas (cf. alínea a)), admitem-se outros organismos ou entidades designados «para exercer a autoridade pública e os poderes públicos para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, incluindo a salvaguarda e a prevenção de ameaças à segurança pública» (alínea b)). A Diretiva procurou, assim, não confinar o seu âmbito de aplicação aos órgãos de polícia criminal nem às autoridades judiciárias.

Abre-se a tarefas de polícia administrativa que sejam ordenadas à segurança pública. Excluído fica aquilo que seja do domínio do ilícito administrativo, já que a infração penal surge a montante ou a jusante.

Ora, a função do presidente da câmara municipal na aplicação do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, é, no essencial, uma função de polícia administrativa de segurança e com uma forte componente de prevenção penal:

> — Por um lado dos crimes praticados tipicamente em «reuniões públicas», como se viu serem os casos da instigação ou da apologia

pública a um crime (cf. artigos 297.º e 298.º do Código Penal, respetivamente) ou da desobediência a ordem de dispersão de reunião pública (cf. artigo 304.º);

— Por outro, dos crimes que representam formas ilícitas de reuniões públicas (participação em motim e participação em motim armado, nos artigos 302.º e 303.º do Código Penal),

— Por fim, os crimes previstos e punidos segundo o próprio Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, em especial, de acordo com o n.º 3 do artigo 15.º:

«Aqueles que realizarem reuniões, comícios, manifestações ou desfiles contrariamente ao disposto neste diploma incorrerão no crime da desobediência qualificada».

Podem, pois, incorrer em desobediência qualificada aqueles que não acatarem a proibição de manifestação decretada pelo presidente da câmara municipal (cf. n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto), que infrinjam a ordem legítima de alteração do trajeto de cortejo ou desfile (cf. n.º 2 do artigo 6.º) ou desrespeitem o afastamento de 100 metros a determinados edifícios, decretado pelo presidente da câmara municipal (cf. artigo 13.º).

Não obstante ter deixado de possuir o estatuto de autoridade de polícia, desde a revogação do artigo 80.º do Código Administrativo pela Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, apesar de não constituir uma autoridade de polícia, no estrito sentido do artigo 26.º da Lei de Segurança Interna, muito menos, uma autoridade de polícia criminal, no sentido da alínea d) do artigo 1.º do Código de Processo Penal, o presidente da câmara municipal exerce poderes de polícia administrativa respeitantes à segurança de pessoas e bens, ao desempenhar a generalidade das funções que o Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, lhe atribui.

Tal compreensão não constitui originalidade alguma, pois escreveu SÉRVULO CORREIA[204], exatamente, o seguinte:

«O exame da *Lei da Liberdade de Reunião e de Manifestação* permite identificar quatro *atos administrativos típicos* que poderão ser praticados pelas autoridades competentes em relação ao exercício do direito de manifestação. São eles a *interdição* de manifestação (artigo 1.º, n.º 1 e 2 e artigo 3.º, n.º 2), a *interrupção* de manifestação (artigo 5.º), a *ordem de alteração do trajeto* (artigo 6.º) e a *ordem de distanciamento* relativamente a instalações especialmente protegidas (artigo 13.º). Estes atos merecem a qualificação conjunta de *medidas de polícia das manifestações*.

[...] A atividade que neles se desenvolve é uma *atividade policial*, ou seja, uma atividade da Administração Pública, traduzida na prática de atos administrativos e na realização de operações materiais com o fim de controlo de condutas perigosas dos particulares, de modo a evitar que estas venham a lesar ou continuem a lesar bens sociais cuja defesa preventiva seja consentida pela Ordem Jurídica (-). Os atos tipificados na *Lei da Liberdade de Reunião e de*

[204] *O Direito de Manifestação*..., citado, p. 66 e seguinte. Itálicos no original.

> *Manifestação* integram-se na *atividade policial*, visto que prosseguem a prevenção ou o afastamento de perigos gerados por comportamentos individuais relativamente a bens (a integridade física das pessoas, o património público e de particulares, a liberdade de manifestação e em geral a paz pública e a ordem democrática) que constituem *fins de segurança interna* (-). Ora, ainda que, para efeito do disposto no n.º 2 do artigo 272.º da Constituição, se queiram considerar apenas como *medidas de polícia* as *medidas de segurança administrativa* (-) e não, em termos mais amplos, todos os atos — genéricos ou concretos — que pertençam exclusivamente ao desempenho de funções policiais e possuam um conteúdo ou objeto padronizado (-), os atos em causa são-no, dado visarem claramente *fins de segurança interna*. Todos esses atos administrativos dão forma a restrições do direito de manifestação, cujo exercício em determinada situação concreta impossibilitam, quer à partida quer supervenientemente, ou alteram no tocante aos trajetos ou locais pretendidos».

Fica mais clara, segundo esperamos, a caracterização do tratamento de dados do aviso prévio pelas forças de segurança no encadeamento procedimental de uma iniciativa do presidente da câmara municipal, ao exercer funções materialmente policiais. A referida iniciativa partilha a natureza e objetivos da intervenção da Polícia de Segurança Pública ou da Guarda Nacional Republicana.

XII.2. Quer isto dizer que o tratamento de dados que ocorre, na sequência do aviso prévio, entre o presidente da câmara municipal e as autoridades de polícia, como tal identificadas na LSI, designadamente, as forças de segurança, deve pautar-se pela Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, e, apenas subsidiariamente, pelo RGPD.

Algo que não é de somenos. A Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, não proíbe o tratamento de *dados sensíveis*, onde cabem os dados pessoais do aviso prévio de manifestações e reuniões de caráter público, na parte em que identificam ou permitem identificar as opções políticas, a filiação sindical ou religiosa dos promotores:

> «Artigo 6.º
> **Tratamento de categorias especiais de dados pessoais**
>
> 1 — O tratamento dos dados pessoais que revelem a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas ou a filiação sindical, bem como dos dados genéticos, dos dados biométricos destinados a identificar uma pessoa singular de forma inequívoca, dos dados relativos à saúde ou dos dados relativos à vida sexual ou à orientação sexual, só pode ser efetuado se for estritamente necessário, se estiver sujeito a garantias adequadas de proteção dos direitos e liberdades do titular dos dados, e se:
>
> a) For autorizado por lei;
>
> b) Se destinar a proteger os interesses vitais do titular dos dados ou de outra pessoa singular; ou
>
> c) Estiver relacionado com dados manifestamente tornados públicos pelo titular dos dados.

> 2 — São proibidas as definições de perfis que conduzam à discriminação de pessoas singulares com base nas categorias especiais de dados pessoais previstos no número anterior».

Nestes termos, o tratamento não é, por regra, interdito, mas tem de cingir-se ao estritamente necessário, satisfazer garantias adequadas de proteção dos direitos e liberdades dos signatários, nomeadamente, garantias contra eventual discriminação, e corresponder a um dos pressupostos enunciados.

Cingir-se ao estritamente necessário (cf. n.º 1), no nosso caso, quer dizer, sem mais, confinar-se a destinatários que exerçam competências de ordem pública com incidência material e territorial concretas em relação ao acontecimento.

A identificação pessoal e profissional podem, ainda, fazer parte dos «dados manifestamente tornados públicos pelo titular dos dados», através de comportamento próprio (cf. alínea c) do n.º 1).

XIII.3. Contudo, não é de excluir que o tratamento destes dados possa considerar-se autorizado por lei (cf. alínea a) do n.º 1).

Autorizado pelo próprio Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, que, ao instituir o aviso prévio e configurar o seu conteúdo mínimo, contemplou o respetivo tratamento, embora ordenado exclusivamente ao fim em causa: a promoção da manifestação ou reunião. Sem esse escopo, o dever de indicar nome, morada e profissão representaria uma exigência absolutamente fútil.

A autorização pode ainda retirar-se da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, a qual, como vimos, se aplica ao tratamento de dados decorrente das relações de auxílio administrativo (cf. n.º 2 do artigo 66.º do CPA).

Por isso, a transmissão de dados entre o presidente da câmara municipal e as forças de segurança só é lícita se for ordenada aos atos preparatórios da missão a ser desempenhada no sentido de proteger os manifestantes e de obstar a inconvenientes inúteis ou excessivos para terceiros.

De acordo com o n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, o tratamento de dados pessoais só é lícito se estiver previsto na lei e na medida em que for necessário para o exercício de uma incumbência da autoridade competente para «efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais, incluindo a salvaguarda e a prevenção de ameaças à segurança pública» (cf. artigo 1.º), sem prejuízo das situações em que se revele indispensável agir de outro modo para proteger interesses vitais de alguém (cf. n.º 3).

A lei que autoriza o tratamento deve indicar, pelo menos, os objetivos, os dados pessoais a tratar e as finalidades do tratamento (cf. n.º 2 do artigo 5.º). Ora, o Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, satisfaz este requisito, pois não deixa dúvidas sobre a finalidade para que são exigidos nome e morada (ou contacto) dos promotores nem acerca do caráter indispensável desses dados à missão das forças de segurança.

Diversas normas pressupõem, na sua aplicação, que as forças de segurança saibam, concretamente, quem são os promotores e com eles comuniquem (cf. n.º 2 do artigo 5.º, n.º 2 do artigo 8.º, n.º 2 do artigo 10.º).

A estrita ordenação à finalidade constitui, pois, pedra angular da proteção. Não se trata de uma qualquer finalidade, por mais bem-intencionada que seja, nem, simplesmente, de uma finalidade pública qualquer. Tal adstrição significa um nexo com a finalidade, neste caso, do aviso prévio.

Em matéria de condicionamento teleológico, dispõe, especificamente, a Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, o seguinte:

«Artigo 7.º
Finalidades do tratamento

1 — É permitido o tratamento dos dados pessoais, pelo mesmo ou por outro responsável pelo tratamento, para finalidades diferentes daquelas para as quais os dados pessoais foram recolhidos, desde que essas outras finalidades se enquadrem nos fins previstos no artigo 1.º e que:

a) O responsável pelo tratamento esteja autorizado por lei a tratar os dados pessoais para essa finalidade; e

b) O tratamento seja necessário e proporcional a essa outra finalidade, nos termos da lei.

2 — O tratamento pelo mesmo ou por outro responsável inclui o arquivo de interesse público e a utilização científica, estatística ou histórica dos dados para os efeitos previstos no artigo 1.º, sob reserva de garantias adequadas dos direitos, liberdades e garantias do titular dos dados.

Artigo 8.º
Condições específicas de tratamento

1 — Os dados pessoais recolhidos pelas autoridades competentes para os fins previstos no artigo 1.º não podem ser tratados para fins diferentes, salvo se esse tratamento for autorizado por lei, sendo neste caso aplicável ao tratamento de dados para esses e outros fins o disposto no Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, e na Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

2 — Nos casos em que as autoridades competentes exerçam atribuições para efeitos diversos dos previstos no artigo 1.º, é aplicável ao tratamento de dados para esses outros fins, incluindo os de arquivo de interesse público, de investigação científica ou histórica ou fins estatísticos, o disposto no Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, e na Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

3 — Se a autoridade competente proceder a uma transmissão de dados cujo tratamento esteja sujeito a condições específicas, a autoridade transmissora informa o destinatário dos dados pessoais dessas condições e da obrigação de as cumprir.

4 — Na transmissão de dados à Eurojust, à Europol e a outros organismos de cooperação judiciária e policial em matéria penal criados no âmbito da União Europeia, bem como às autoridades competentes de outros Estados-Membros,

não podem ser aplicadas condições específicas diferentes das previstas para as transmissões de dados similares entre autoridades nacionais».

O que se encontra inteiramente fora de causa é tomar decisões com base no tratamento automatizado de dados pessoais (cf. artigo 11.º), designadamente a partir de perfis.

Isto quer dizer que, ao ser recebido um aviso prévio pelo presidente da câmara municipal ou por quem se encontre investido de poderes delegados ou no exercício de funções subalternas com tal âmbito não pode adotar um procedimento uniforme, designadamente, limitar-se a reencaminhar o aviso prévio, sem mais, para um rol estereotipado de destinatários, nem procedimento arbitrário, desprovido de racionalidade e de razoabilidade.

Cumpre-lhe analisar o conteúdo do aviso prévio e discernir, por entre as forças de segurança, a quem deve facultá-lo e para que efeito. A divulgação do aviso prévio que se convola numa espécie de ofício-circular, indiferente ao fim e necessidade, configura um caso típico de violação das condições.

Refiram-se, por último, os condicionalismos temporais. Se a finalidade do tratamento reside na adoção de providências policiais que garantam a ordem pública ao longo da manifestação e no seu termo, conservar indefinidamente os dados pessoais dos promotores pode revelar-se um excesso.

Dispõe-se, nesta matéria, o seguinte:

«Artigo 12.º
Prazos para conservação e avaliação

1 — Os dados pessoais só podem ser tratados durante o período necessário para a prossecução das finalidades da recolha, ou do tratamento posterior autorizado nos termos do artigo 7.º, findo o qual devem ser apagados, sem prejuízo da sua pseudonimização logo que as finalidades do tratamento o permitam.

2 — O responsável pelo tratamento avalia periodicamente a necessidade de conservar os dados pessoais tratados, de acordo com procedimentos internos adotados para esse efeito, nos quais se deve fixar, nomeadamente, a periodicidade da avaliação.

3 — A periodicidade de avaliação da necessidade de conservar os dados pessoais deve ser determinada em função das diferentes categorias de titulares de dados previstos no artigo 9.º, bem como da necessidade de conservação dos dados em causa para as finalidades do tratamento.

4 — A decisão de conservar os dados pessoais por períodos adicionais ao prazo de conservação original deve ser documentada, justificada e notificada aos titulares dos dados, sem prejuízo do disposto no artigo 16.º

5 — As autoridades competentes devem utilizar sistemas informáticos que facilitem a avaliação periódica da necessidade de conservar os dados e o seu apagamento ou pseudonimização, nomeadamente através de alertas e de medidas de proteção automáticas, tais como a limitação de acesso ou a ocultação dos dados».

XIII.4. Estamos, agora, em melhores condições de captar o sentido e alcance dos princípios gerais que a Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, enuncia, em termos não muito distantes daqueles que registámos no artigo 5.º do RGPD.

Transcrevem-se, para o efeito, da citada Lei, as pertinentes disposições:

> «Artigo 4.º
> **Princípios gerais de proteção de dados**
>
> 1 — O tratamento de dados pessoais deve processar-se no estrito respeito pelos direitos, liberdades e garantias das pessoas singulares, em especial pelo direito à proteção dos dados pessoais.
>
> 2 — Os dados pessoais são:
>
> a) Objeto de um tratamento lícito e leal;
>
> b) Recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas, não podendo ser tratados de forma incompatível com essas finalidades;
>
> c) Adequados, pertinentes e limitados ao mínimo necessário à prossecução das finalidades para as quais são tratados;
>
> d) Exatos e atualizados sempre que necessário, devendo ser tomadas todas as medidas razoáveis para que os dados inexatos sejam apagados ou retificados sem demora;
>
> e) Conservados de forma a permitir a identificação dos titulares dos dados apenas durante o período necessário para as finalidades para as quais são tratados;
>
> f) Tratados de uma forma que garanta a sua segurança, incluindo a proteção contra o seu tratamento não autorizado ou ilícito e contra a sua perda, destruição ou danificação acidentais, recorrendo a medidas técnicas ou organizativas adequadas.
>
> 3 — O responsável pelo tratamento deve adotar as medidas que lhe permitam comprovar que o tratamento de dados pessoais é realizado em conformidade com os princípios enunciados no número anterior».

O presidente da câmara municipal e quem ele designe para o efeito são os primeiros responsáveis pelo tratamento dos dados. Responsabilidade que vai adquirindo novos sujeitos à medida que os dados pessoais vão sendo transmitidos aos diversos órgãos e serviços no interior das forças de segurança.

Dispõe o n.º 1 do artigo 20.º da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, que «o responsável pelo tratamento, tendo em conta a natureza, o âmbito, o contexto e as finalidades do tratamento dos dados, bem como os riscos para os direitos, liberdades e garantias das pessoas, adota as medidas técnicas e organizativas adequadas para assegurar e poder comprovar que o tratamento é realizado em conformidade com a presente lei». Tais medidas devem ser «regularmente avaliadas e atualizadas» (cf. n.º 2).

Cumpre-lhe providenciar por que as medidas técnicas e organizativas garantam que «apenas são tratados os dados pessoais necessários para cada finalidade específica do tratamento» (cf. n.º 2 do artigo 22.º). Algo que implica, da sua parte,

avaliar «o volume de dados pessoais recolhidos, a extensão do tratamento, o prazo de conservação e a acessibilidade», de modo a assegurar «que, por defeito, os dados pessoais não são disponibilizados a um número indeterminado de pessoas sem o consentimento do respetivo titular dos dados» (cf. n.º 3). As medidas de proteção devem mostrar-se idóneas, quer no momento da conceção, como ao longo do desenvolvimento e da aplicação dos meios de tratamento, quer, ainda, «no momento do próprio tratamento, de modo a permitir, designadamente, a pseudonimização e a minimização dos dados» (cf. n.º 4).

A fim de a imputação da responsabilidade não se perder nem se diluir, o artigo 26.º obriga ao cumprimento de uma considerável série de deveres acessórios de registo. O n.º 2 define o objeto do registo, revelando uma especial atenção para com circuitos de dados emergentes da cooperação internacional policial e judiciária:

> — O nome e os contactos do responsável pelo tratamento e, se for o caso, dos responsáveis conjuntos pelo tratamento e do encarregado da proteção de dados;
>
> — As finalidades do tratamento;
>
> — As categorias de destinatários aos quais os dados pessoais são divulgados ou facultados, incluindo os destinatários estabelecidos em países terceiros ou organizações internacionais;
>
> — A descrição das categorias de titulares de dados e das categorias de dados pessoais;
>
> — A utilização da definição de perfis, se for caso disso;
>
> — As categorias de transferências de dados pessoais para um país terceiro ou para uma organização internacional, se for caso disso;
>
> — A indicação do fundamento jurídico do tratamento, incluindo das transferências, a que os dados pessoais se destinam;
>
> — Se possível, os prazos de conservação das diferentes categorias de dados pessoais ou os procedimentos previstos para revisão periódica da necessidade de conservação;
>
> — Uma descrição geral das medidas técnicas e organizativas em matéria de segurança, especialmente cuidadas para salvaguarda de dados sensíveis (cf. n.º 1 do artigo 31.º), com os seguintes escopos:
>
> a) *Impedir* o acesso de pessoas não autorizadas ao equipamento utilizado para o tratamento (*controlo de acesso ao equipamento*), impedir que os suportes de dados sejam lidos, copiados, alterados ou retirados sem autorização (*controlo dos suportes de dados*), que ocorra a introdução não autorizada de dados pessoais, que tenha lugar operação não autorizada relativamente a dados pessoais conservados (*controlo da conservação*), que os sistemas de tratamento automatizado sejam utilizados por pessoas não autorizadas por meio de equipamento de

comunicação de dados (*controlo dos utilizadores*), que as pessoas autorizadas a utilizar o sistema de tratamento automatizado só tenham acesso aos dados pessoais abrangidos pela sua autorização de acesso (*controlo do acesso aos dados*) e que, durante as transferências de dados pessoais ou o transporte de suportes de dados, os dados pessoais possam ser lidos, copiados, alterados ou suprimidos sem autorização (*controlo do transporte*);

b) *Assegurar* a verificação e identificação dos organismos a quem os dados pessoais foram ou podem ser transmitidos ou facultados, utilizando equipamento de comunicação de dados (*controlo da comunicação*), que possa ser verificado e determinado *a posteriori* quais os dados pessoais introduzidos nos sistemas de tratamento automatizado, quando e por quem foram introduzidos (*controlo da introdução*), que os sistemas utilizados possam ser restaurados em caso de interrupção (*recuperação*) e que as funções do sistema são desempenhadas, que os erros de funcionamento sejam assinalados (*fiabilidade*) e que os dados pessoais conservados não possam ser falseados por funcionamento defeituoso do sistema (*integridade*).

— Os pedidos apresentados pelos titulares dos dados e a respetiva tramitação, bem como as decisões do responsável pelo tratamento com a correspondente fundamentação.

Por outro lado, em sistemas de tratamento automatizado, impõe-se construir e preservar um registo cronológico da recolha, alteração, consulta, divulgação, incluindo transferências, interconexão, apagamento e limitação do tratamento, incluindo as datas de início e de cessação da limitação (cf. n.º 1 do artigo 27.º).

Os registos cronológicos *das operações de consulta e de divulgação* «devem permitir determinar o motivo, a data e a hora dessas operações, a identificação da pessoa que consultou ou divulgou dados pessoais e, sempre que possível, a identidade dos destinatários desses dados pessoais» (cf. n.º 2).

Todo e qualquer registo cronológico, por sua vez, só pode ser utilizado para verificar «a licitude do tratamento, autocontrolo, exercício do poder disciplinar e garantia da integridade e segurança dos dados pessoais», sem prejuízo de necessidades decorrentes de processo penal (cf. n.º 3).

A verificação compete à *Comissão Nacional de Proteção de Dados* (CNPD), não nos termos gerais, mas nos termos do artigo 43.º. Assim, e sem embargo das funções do presidente, é apenas ao juiz e ao magistrado do Ministério Público designados pelos respetivos conselhos superiores que compete exercer as missões da CNPD «que impliquem o acesso a dados objeto de tratamento ou aos registos cronológicos das operações de tratamento» (cf. n.º 4).

À semelhança do que se determina no RGPD, também a Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, prevê a designação de um encarregado de proteção de dados (cf. artigo 36.º), as suas funções (cf. artigo 37.º), o modo e garantias do seu exercício (cf. artigo 38.º).

XIII.5. Por fim, a proteção dos mesmos dados pessoais, mas, nas relações com outros órgãos e serviços do município e, eventualmente, com outras autoridades públicas com vista a prestar apoio aos organizadores de manifestações e reuniões públicas, deve fazer-se por aplicação do RGPD e da lei que o executa (a Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto).

Como tal, o tratamento de dados pessoais do aviso prévio no interior da organização municipal e nas relações com as autoridades de saúde ou de proteção civil obedece ao RGPD.

Já não assim, porém, quando estiverem em causa operações de transmissão ao Ministro da Administração Interna e ao Primeiro-ministro, enquanto órgãos do Sistema de Segurança Interna, dispondo de poderes de direção sobre autoridades de polícia.

XIV — Do acesso a documentos administrativos entre órgãos e serviços da Administração Pública.

Vimos de assistir, ainda, há pouco, a um aceso conflito do princípio da abertura ou transparência administrativa, por um lado, com o princípio da proteção de dados, por outro. Conflito protagonizado pela Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) e pela Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD), em pareceres e deliberações de elevadíssimo contraste, assim, ilustrando um raro exemplo de conflito positivo de atribuições e competências na Administração Pública nacional.

XIV.1. A anterior LADA (Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto[205]) já firmava como limite do acesso a documentos administrativos o caráter nominativo do teor respetivo, mas segundo um conceito bem menos amplo do que o conceito de dados pessoais.

Nominativos eram os documentos administrativos que contivessem, «acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada» (cf. alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º), de tal sorte que, no entender da CNPD[206], ao abrigo do acesso à informação administrativa era possível obliterar boa parte da proteção de dados pessoais, sempre que estes se encontrassem na posse de órgãos da Administração Pública, de outros órgãos públicos que desenvolvam funções materialmente administrativas, como ainda na posse de entidades privadas com funções administrativas ou investidas em poderes públicos[207].

---

[205] Acesso e reutilização dos documentos administrativos de acordo com os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade.

[206] V. Deliberação n.º 241/2014, de 28 de janeiro (www.cnpd.pt). Sobre tal conflito, v. ALEXANDRA LEMOS RAMOS, *O princípio da administração aberta* versus *O princípio da proteção de dados pessoais*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016 (www.repositorio.ul.pt), em especial, p. 64 e seguintes.

[207] O âmbito de aplicação compreende os documentos administrativos na posse de órgãos do Estado, das Regiões Autónomas, que integrem a Administração Pública, dos demais órgãos do Estado e das Regiões Autónomas, na medida em que desenvolvam funções materialmente

As restrições de acesso obedeciam a um regime tido, por alguns, como demasiado permissivo, do ponto de vista da salvaguarda de dados:

> «Artigo 6.º
> **Restrições ao direito de acesso**
>
> (...)
>
> 5 — Um terceiro só tem direito de acesso a documentos nominativos se estiver munido de autorização escrita da pessoa a quem os dados digam respeito ou demonstrar interesse direto, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade.
>
> (...)
>
> 7 — Os documentos administrativos sujeitos a restrições de acesso são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada».

No Parecer n.º 486/2016, de 22 de novembro[208], deliberava a CADA que o acesso aos documentos administrativos não tinha que se compadecer, sem mais, com dados pessoais:

> «A informação a que se reporta a (...) alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º deverá, assim, ser considerada, independentemente de nela poderem existir "dados pessoais", os quais, desde que sejam relevantes para o exercício desse funcionamento e controlo da atividade pública, não deverão ser omitidos».

Tal posição seria duramente criticada pela CNPD e por algumas vozes da doutrina, chegando a alvitrar-se a inconstitucionalidade de certas normas da anterior LADA[209].

Já na Deliberação n.º 241/2014, de 28 de janeiro, a CNPD arguira a infração por normas da Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, ao disposto no n.º 4 do artigo 35.º e no n.º 4 do artigo 8.º da Constituição.

---

administrativas, dos órgãos dos institutos públicos e das associações e fundações públicas, dos órgãos das empresas públicas, dos órgãos das autarquias locais e das suas associações e federações, dos órgãos das empresas regionais, intermunicipais e municipais, de outras entidades no exercício de funções administrativas ou de poderes públicos (cf. n.º 1 do artigo 4.º). Acresciam, como continuam a acrescer na Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, os documentos detidos ou elaborados por quaisquer entidades dotadas de personalidade jurídica, criadas para satisfazer de um modo específico necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, e em relação às quais se verifique ser a respetiva atividade financiada maioritariamente por alguma destas entidades, entidades com gestão sujeita a controlo por parte das precedentes ou cujos órgãos de administração, de direção ou de fiscalização sejam compostos, em mais de metade, por membros designados por alguma das entidades referidas (cf. n.º 2).

[208] Processo n.º 546/2016.

[209] Relatando e comentando o contraditório emergente das várias tomadas de posição pela CADA e pela CNPD, v. SÉRGIO PRATAS, *A (nova) Lei de Acesso aos Documentos Administrativos*, Ed. Almedina, Coimbra, 2018, p. 74 e seguintes; GONÇALO DE ANDRADE FABIÃO, Restrições de acesso à informação administrativa: dados pessoais, TIAGO DE FREITAS/PEDRO DELGADO ALVES (org.), *O Acesso à Informação Administrativa*, Ed. Almedina (ICJP/CDIP), Coimbra, 2021, p. 223 e seguinte; MARCO CALDEIRA, Nótula sobre a articulação entre os regimes da LADA e da LPDP, idem, p. 249.

Ao subtrair os documentos administrativos a boa parte do regime de proteção de dados pessoais, não apenas se punha em causa a proibição de acesso aos dados pessoais de terceiros, como se ignorava o primado do direito da União Europeia[210].

XIV.2. A Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, revogou a Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, ampliou o conceito de documentos nominativos e a apertou a malha de acesso.

Documento nominativo é, desde então, e de acordo com a alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º, o que contiver dados pessoais, «na aceção do regime jurídico de proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados[211]».

Por outro lado, o n.º 9 do artigo 6.º, *a contrario sensu*, reforça a guarda de dados sensíveis nos pedidos de acesso a documentos não simplesmente nominativos, mas que, além disso, contenham dados pessoais reveladores da origem étnica, das opiniões políticas, das convicções religiosas ou filosóficas, da filiação sindical, de dados genéticos, biométricos ou relativos à saúde, ou de outros dados relativos à intimidade da vida privada, à vida sexual ou à orientação sexual de uma pessoa.

Em tais casos, de acordo com o preceito citado, não pode presumir-se, na falta de outro fim indicado pelo requerente, que o pedido se fundamenta, simplesmente, no direito de acesso a documentos administrativos.

Já, por seu turno, a Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, incumbida de executar internamente o RGPD[212], veio regular o tratamento de dados entre órgãos administrativos:

«Artigo 23.º

Tratamento de dados pessoais por entidades públicas para finalidades diferentes

> 1 — O tratamento de dados pessoais por entidades públicas para finalidades diferentes das determinadas pela recolha tem natureza excecional e deve ser devidamente fundamentado com vista a assegurar a prossecução do interesse público que de outra forma não possa ser acautelado, nos termos da alínea e) do n.º 1, do n.º 4 do artigo 6.º e da alínea g) do n.º 2 do artigo 9.º do RGPD.
>
> 2 — A transmissão de dados pessoais entre entidades públicas para finalidades diferentes das determinadas pela recolha tem natureza excecional, deve ser devidamente fundamentada nos termos referidos no número anterior e deve ser objeto de protocolo que estabeleça as responsabilidades de cada entidade

---

[210] V. ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, A proteção de dados no Código do Procedimento administrativo, in CARLA AMADO GOMES/ ANA F. NEVES/ TIAGO SERRÃO, *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, I, 5.ª edição, Ed. AAFDL, Lisboa, 2020, p. 427 e seguinte.

[211] Redação alterada, muito recentemente, por via do artigo 7.º da Lei n.º 68/2021, de 26 de agosto (Aprova os princípios gerais em matéria de dados abertos e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2019/1024 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa aos dados abertos e à reutilização de informação do setor público).

[212] Para uma visão crítica da referida lei, v. FILIPA URBANO CALVÃO, a Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto: incongruências e insuficiências na execução do RGPD, in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 8, Lisboa, 2020, p. 45 e seguintes.

> interveniente, quer no ato de transmissão, quer em outros tratamentos a efetuar.

Contudo, em outra norma devolve à Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, um conjunto de complexas questões, de modo bastante linear:

> «Artigo 26.º
> **Acesso a documentos administrativos**
>
> O acesso a documentos administrativos que contenham dados pessoais rege-se pelo disposto na Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto».

Em análise às modificações operadas, GONÇALO DE ANDRADE FABIÃO[213] observa que permitiram, de certo modo, «resolver um conflito positivo de competências[(X1)] entre a CADA — a quem cabe zelar pelo cumprimento da LADA (n.º 1 do artigo 28.º da LADA) — e a Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) e das demais disposições legais e regulamentares relativas à proteção de dados pessoais e dos direitos, liberdades e garantias dos titulares de dados (n.º 2 do artigo 22.º da Lei n.º 58/2018, de 8 de agosto [...]), — que muitas vezes chegava ao impasse de a CADA emitir parecer favorável ao acesso a documentos não nominativos mas sobre dados pessoais, com finalidades privadas e sem o consentimento do privado, o que implicava, da parte da CNPD, um parecer desfavorável de acesso».

Não obstante, a tensão dá sinais de perdurar. As devoluções recíprocas, como observa lucidamente o Autor, terão criado ou conservado um jogo de espelhos:

> «Do ponto de vista da CNPD, a remissão do artigo 26.º da Lei de Execução do RGPD "para a LADA e a ressalva do regime de proteção de dados, obriga o intérprete a voltar ao RGPD, numa lógica circular, não se conseguindo alcançar o exato regime do acesso a documentos administrativos que contenham dados pessoais"[(X2)]. Mais, a mesma Comissão "considera que o regime de acesso aos documentos administrativos da LADA não garante os direitos dos titulares de dados nos termos do RGPD, mesmo assentando que a tutela desses direitos tem de ser conciliada com a tutela do direito de acesso aos documentos administrativos"[(X3).].
>
> A CNPD conclui que ou "se considera que as ressalvas do regime jurídico de proteção de dados pessoais expressas na LADA implicam a sujeição do acesso (e das restantes operações de tratamento de dados pessoais) aos documentos administrativos com dados pessoais ao RGPD, caso em que o disposto no artigo 26.º [da Lei de Execução do RGPD] não tem qualquer utilidade, devendo por isso ser eliminado, ou se é forçado a concluir que esta simples remissão para a lei

---

[213] Obra citada, p. 223.

[(X1)] Cf. Sobre o conflito de competências da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos e a Comissão Nacional de Proteção de Dados, ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, A proteção de dados no novo Código do Procedimento Administrativo, in CARLA AMADO GOMES/ANA f. NEVES/TIAGO SERRÃO, *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, vol. I, 4.ª edição, Lisboa, 2018, pp. 357-364 e, do mesmo Autor, Privacy *e proteção de dados pessoais*, pp. 748-760.

[(X2)] Cf. Processo n.º 6275/2018 da CNPD, p. 33.

[(X3)] Processo n.º 6275/2018 da CNPD, p. 33.

> de acesso aos documentos administrativos não cumpre os limites fixados no artigo 86.º do RGPD, pois a conciliação entre o direito de acesso pelo público a documentos administrativos e o direito á proteção dos dados pessoais não está em conformidade com o RGPD"[(X4)].
>
> Do ponto de vista da CADA num primeiro momento entendeu-se que a definição de documento administrativo carecia de uma "interpretação integradora e sistemática", pelo que, se "se pretender o acesso a documentos que contenham 'dados pessoais' [...], não poderá, *ab initio*, ser negado tal acesso, já que isso não corresponderia ao equilíbrio que o legislador quis, certamente, que se tivesse em consideração na aplicação de cada uma das leis"[(X5)]. A CADA justifica esta posição citando o entendimento do Tribunal de Justiça da União Europeia, em acórdão de 16 de julho de 2015 (Processo C-615/13 P), que releva o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. Segundo este artigo, é recusado o acesso aos documentos se essa divulgação prejudicar a vida privada do indivíduo, colocando a tónica na ponderação e determinação do que seja vida privada do indivíduo casuisticamente, no lugar de automaticamente considerar proibida a divulgação de informação relativa a dados pessoais. A CADA faz-se, ainda, valer das conclusões do Advogado-geral, apresentadas no contexto do mesmo processo, onde se entende que "a 'necessidade' a que se refere o [então] Regulamento n.º 45/2001 não pode ser entendida com o mesmo rigor e alcance quando é solicitado o acesso a documentos que contêm dados totalmente desprovidos de interesse público, e quando o pedido se refere, como é o caso no processo principal, a informação de evidente interesse público e relativa à atividade profissional de uma pessoa"[(X6)]».

XIV.3. As relações entre órgãos da Administração Pública, em tudo o que envolve tratamento de dados, não escaparam a esta fricção, até porque o novo Código do Procedimento Administrativo, à exceção do já referido n.º 2 do artigo 66.º (em matéria de auxílio administrativo) mostra-se muito parcimonioso na harmonização dos princípios da administração aberta (artigo 17.º) e da proteção de dados pessoais (artigo 18.º).

As críticas ao desfasamento entre o pórtico dos princípios gerais e o corpo das normas que haveria de abrir caminho à harmonização não se fizeram esperar, nomeadamente pela voz de MIGUEL ASSIS RAIMUNDO[214]:

> «Anota-se que ao consagrar, lado a lado, os princípios da administração aberta e da proteção de dados pessoais, sem expressar formas de articulação entre os respetivos domínios, o legislador manifestamente não quis resolver o aceso conflito institucional e de competências que atualmente envolve a Comissão Nacional de Proteção de Dados e a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos e o âmbito substantivo que esses órgãos independentes regulam (-)».

[(X4)] Idem, p. 35.
[(X5)] Cf. Parecer n.º 410/2016 e, especialmente, o Parecer n.º 433/2016, pp. 7 e ss.
[(X6)] Cf. Parecer n.º 433/2016.
[214] Os princípios no CPA e o princípio da boa administração, em particular, in CARLA AMADO GOMES/ANA F. NEVES/TIAGO SERRÃO, *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, vol. I, 5.ª edição, Lisboa, 2020, p. 316 e seguinte.

Como tal, o procedimento administrativo vê-se hoje sob o fogo cruzado de dois regimes jurídicos ordenados sobre direitos fundamentais e não dispõe de um esteio próprio que enquadre os fluxos de informação e de dados entre órgãos e serviços da Administração Pública. Esteio esse que haveria de acomodar a prossecução do interesse público e o desempenho da função administrativa.

De modo algo insólito, é o regime do acesso pelos cidadãos aos documentos administrativos que se presta mais firmemente a garantir a transmissão de dados pessoais entre diferentes órgãos da Administração Pública, a fim de estes exercerem cabalmente as suas competências.

E presta-se porque tal acesso, que se construiu no desenvolvimento de direitos fundamentais dos administrados, como vimos decorrer dos n.ºs 1 e 2 do artigo 268.º da Constituição, e não na garantia de uma disciplina do procedimento administrativo (cf. n.º 5 do artigo 267.º) tem vindo a ser recorrentemente consentido pela Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) de modo a não frustrar as relações de cooperação institucional entre órgãos administrativos de diferentes pessoas coletivas públicas.

Assim, pode ler-se no Parecer n.º 220/2021, de 15 de julho[215]:

> «A CADA tem frequentemente emitido pareceres[(X)] sobre o dever de cooperação interinstitucional, em circunstâncias em que uma entidade sujeita à LADA para a prossecução das respetivas atribuições e competências, tem necessidade de obter informações junto de outra entidade sujeita à LADA.
>
> E tem entendido que, ainda que reservadas, devem essas informações, sob determinadas condições, ser facultadas».

E no Parecer n.º 268/2020, de 18 de novembro[216]:

> «Deverá (...) ter-se em atenção que, na ausência de dados especialmente protegidos, como os expressamente referenciados no artigo 6.º, n.º 9, da LADA, a pretensão de acesso assente na necessidade de elementos para a instrução disciplinar é, desde logo, razão suficiente para que sejam facultados».

Já no Parecer n.º 197/2020, de 15 de setembro, aquela Comissão discutira a questão do acesso a dados pessoais para efeitos de exercício do poder disciplinar:

> «À semelhança dos poderes conferidos pela LTFP ao instrutor do processo disciplinar, de promoção das diligências necessárias à descoberta da verdade dos factos, de acordo com os princípios gerais do processo penal (cf. 201.º e 202.º da LTFP), o artigo 42.º do regulamento disciplinar da [Ordem dos Médicos] prevê: "*No exercício das suas atribuições legais podem os órgãos disciplinares da Ordem dos Médicos corresponder-se com quaisquer entidades, autoridades judiciárias e policiais, bem como órgãos de polícia criminal, podendo requisitar documentos, cópias, certidões, informações e esclarecimentos*".

---

[215] Processo n.º 468/2021.
[(X)] Cf. Entre outros, os Pareceres da CADA n.ºs 8/2011, 194/2009, 220, 281 e 338/2008.
[216] Processo n.º 627/2020.

> A questão que vem colocada respeita ao acesso por membro de órgão disciplinar da entidade consulente a informação de saúde, registos clínicos à guarda e na posse de unidades de saúde do Ministério da Saúde para exercício do poder disciplinar e eventual celebração de protocolo para o efeito entre as entidades em causa. Sobre problemática semelhante, nos pareceres n.ºs 455/2016 e 398/2017 (acessíveis, como todos, em www.cada.pt), aos quais alude a entidade consulente no seu pedido, a CADA considerou, em suma, que os profissionais aí descritos são titulares de um interesse funcional que lhes confere legitimidade de acesso a informação de saúde na posse de outra entidade pública, na estrita medida do necessário e proporcional ao cumprimento do dever de que estão legalmente incumbidos».

Pela mesma ocasião, a CADA confrontou-se com os delicados problemas de articulação com o RGPD:

> «Mais recentemente, a CADA tem entendido a questão no âmbito da cooperação interinstitucional destinada ao cumprimento de obrigações legais da requerente do acesso, considerando o Regulamento Geral de Proteção de Dados (Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 (RGPD)) e a Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a execução do RGPD na ordem jurídica nacional (cf. pareceres n.ºs 140/2019, 294/2019).
>
> Como dito no parecer n.º 294/2019 e reproduzido no parecer n.º 140/2019, "*8. Está em causa informação de saúde de pessoa singular identificada. A informação de saúde é uma categoria especial de dados pessoais, na aceção do artigo 9.º do RGPD, pelo que o respetivo tratamento, incluindo a transmissão a outra entidade pública, justifica-se e é lícito na medida em que seja necessário por motivos de interesse público relevante e seja proporcional ao objetivo visado, conforme disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 9.º do RGPD e no artigo 23.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto*". E nesse parecer teve-se em atenção, igualmente, o artigo 23.º, n.º 2, da dita Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto: "*A transmissão de dados pessoais entre entidades públicas para finalidades diferentes das determinadas pela recolha tem natureza excecional, deve ser devidamente fundamentada nos termos referidos no número anterior e deve ser objeto de protocolo que estabeleça as responsabilidades de cada entidade interveniente, quer no ato de transmissão, quer em outros tratamentos a efetuar*».

Por seu turno, a respeito da necessidade de obter dados que permitam a um órgão qualificar determinado evento como acidente em serviço, deliberou a CADA, no Parecer n.º 212/2020, de 15 de setembro[217], o seguinte:

> «O pedido em apreço, destinado ao cumprimento de obrigações legais de serviço/organismo da Administração Pública e dirigido a outro serviço/organismo da Administração Pública consubstancia um pedido de cooperação interinstitucional.
>
> Pelo que, cumpre apurar se o interesse demonstrado pelo requerente se apresenta "(...) suficientemente relevante, após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença

[217] Processo n.º 466/2020.

> e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação" (vide artigo 6.º, n.º 5, alínea b) da LADA)».

A CADA chega, mesmo, a advogar que se interprete extensivamente o conceito de interesse pessoal, direto e legítimo — critério de habilitação para acesso *por terceiros* à informação procedimental — de modo a incluir o interesse funcional decorrente do exercício de uma competência de ordem pública.

Assim, no Parecer n.º 6/2019, de 22 de janeiro, consignou o que se transcreve:

> «No caso em apreço, por se tratar de um pedido de cooperação interinstitucional, a verificação do preenchimento dos requisitos previstos na alínea b) do n.º 5 do artigo 6.º da LADA deve ser entendida no quadro de uma interpretação extensiva do conceito de interesse "*direto e pessoal* ", nele se compreendendo a prossecução de deveres funcionais, que se manifestam no quadro do exercício de funções administrativas da entidade envolvida (cf. Parecer n.º 384/2018, acessível em www.cada.pt)».

XIV.4. Ora, bem vistas as coisas, um órgão da Administração Pública que precise de aceder a documentos administrativos detidos por outro para exercer uma competência não é sequer um *terceiro*, motivo por que a legitimidade pode buscar-se, simplesmente, num argumento de maioria de razão.

Por outras palavras, se um terceiro tem direito de acesso a certo documento administrativo nominativo *apenas* «se demonstrar fundamentadamente ser titular de um interesse direto, pessoal e legítimo e constitucionalmente protegido, suficientemente relevante, após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação» (cf. alínea b) do n.º 5 do artigo 6.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto), deve entender-se, por maioria de razão, que a um órgão investido no poder e no dever de decisão, *bastará* invocar a norma de competência, a necessidade de acesso e conceder as garantias de sigilo ou reserva que se revelem apropriadas.

Por exemplo, em matéria de reutilização[218] de documentos administrativos, o n.º 4 do artigo 19.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, veio dissipar dúvidas relativas aos fluxos documentais entre órgãos da Administração Pública, ao dispor o seguinte:

> «A troca de documentos administrativos entre os órgãos e entidades referidos no artigo 4.º, exclusivamente no âmbito do desempenho das suas funções e dos fins de interesse público que lhes compete prosseguir, não constitui reutilização».

[218] Definida como «utilização, por pessoas singulares ou coletivas, de documentos administrativos, para fins comerciais ou não comerciais diferentes do fim inicial de serviço público para o qual os documentos foram produzidos» (alínea g) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto). Para compreensão desta noção, v. SÉRGIO PRATES, *A (nova) Lei de Acesso aos Documentos Administrativos*, 2.ª edição, ed. Almedina, Coimbra, 2020, p. 97 e seguintes; JORGE PAÇÃO, A reutilização da informação administrativa, TIAGO FIDALGO DE FREITAS/PEDRO DELGADO ALVES, *O Acesso à Informação Administrativa*, Ed. AAFDL, Lisboa, 2021, p. 352 w seguintes.

Inversamente, o n.º 2 do artigo 66.º do CPA, dispondo que à comunicação de documentos ou dados solicitados para efeito de auxílio administrativo se aplicam as restrições fixadas na legislação geral sobre o acesso a documentos administrativos, ou seja, o artigo 6.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, parece sugerir um entendimento de sinal oposto.

Apenas parece, uma vez que, pelo contrário, em nosso entender, vem abonar tal entendimento, porque, precisamente, o auxílio administrativo de um órgão a outro, faz-se, de acordo com o n.º 1, do artigo 66.º do CPA, ou seja, «para além dos casos em que a lei imponha a intervenção de outros órgãos no procedimento».

Quer isto dizer — *a contrario sensu* — que, sendo a lei a determinar a intervenção de diversos órgãos no mesmo procedimento administrativo, as restrições decorrentes do n.º 5 do artigo 6.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, são inoponíveis nas relações interorgânicas.

Por isso, é com inteira pertinência e acuidade que RUI TAVARES LANCEIRO[219] escreve o seguinte:

> «Não faria sentido excluir a legitimidade das entidades administrativas, que prosseguem o interesse público, para aceder a documentos administrativos disponíveis a entidades privadas.
>
> É para estes efeitos que lhe é conferida [à CADA] competência para "*emitir parecer sobre a comunicação de documentos entre serviços e organismos da Administração Pública, a pedido da entidade requerida ou da interessada, a não ser que se anteveja risco de interconexão de dados, caso em que a questão é submetida à apreciação da Comissão Nacional de Proteção de Dados*" (artigo 30.º, n.º 1, alínea d), da LADA). No exercício desta competência, a CADA, após analisar o risco de interconexão de dados, verifica se está em causa um documento nominativo (-), se há comunicação de informação não reservada[220], se estão cumpridos os requisitos previstos nos artigos 6.º e 7.º, no caso de dados de saúde, se esta transmissão não implica a violação do dever de confidencialidade ou do direito à reserva da intimidade da vida privada, e se está em causa informação necessária ao exercício das funções da entidade administrativa em causa, por exemplo».

Mais a mais, a ser caso disso, a informação reservada, não indispensável ao exercício da competência, será expurgada em conformidade com o n.º 8 do artigo 6.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto.

XIV.5. Por outro lado, a CADA louva-se, com toda a pertinência, na jurisprudência do Tribunal Constitucional, em matéria de deveres recíprocos de sigilo, como recorrentemente tem afirmado nos seus pareceres[221].

---

[219] O auxílio administrativo no CPA, in CARLA AMADO GOMES/ ANA F. NEVES/ TIAGO SERRÃO, *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, vol. I, 5.ª edição, Lisboa, 2020, p. 683.

[220] Pense-se, designadamente no segredo de Estado ou no segredo de justiça.

[221] V.g. Parecer n.º 59/2014, de 11 de fevereiro (processo n.º 1/2014): «Ainda que a informação requerida fosse considerada reservada, a DREQP, que dela necessita, podia aceder à mesma, sem que tal implicasse violação do dever de confidencialidade ou do direito à reserva da

Em especial, louva-se no Acórdão n.º 256/2002, de 12 de junho, em que o Tribunal Constitucional[222] considerou que se o dever de sigilo vincula, de igual modo, o órgão que recebe dados pessoais com vista ao exercício de uma competência que a lei lhe confiou, então, encontra-se devidamente salvaguardada a proteção de dados pessoais e a reserva da intimidade da vida privada:

> «O direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar inclui o direito a que ninguém divulgue as informações que tenha sobre a vida privada e familiar de outrem. Um instrumento jurídico privilegiado de garantia deste direito é o sigilo profissional, que integra o sigilo fiscal; assim, por esta via, o sigilo fiscal assume também um carácter instrumental de proteção do direito à reserva da intimidade da vida privada.
>
> Para além disso, a proibição de acesso de terceiros a dados pessoais (artigo 35° da Constituição), implica que quem a eles tenha acesso no exercício das suas funções esteja sujeito a sigilo profissional.
>
> (...) No caso vertente, não se descortina em que medida possa existir violação do sigilo fiscal, porquanto o Defensor do Contribuinte integra, ele próprio, a Administração e se encontra expressamente adstrito ao respeito do mesmo sigilo fiscal».

Conquanto não recaia sobre os trabalhadores em funções públicas um dever geral de sigilo (cf. artigo 73.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas[223]), releva o dever de lealdade para com o responsável pelo tratamento de dados pessoais. Dever esse que consiste, nos termos do n.º 9 do artigo 73.º «em desempenhar as funções com subordinação aos objetivos do órgão ou serviço». O tratamento lícito e seguro é, hoje, um desses objetivos.

Por conseguinte, não é de excluir a responsabilidade disciplinar do trabalhador em funções públicas que, ao tratar dados pessoais constantes de documentos administrativos oriundos de outro órgão ou serviço, lhes confira uma utilização desviada, seja para fins particulares, seja, até para outros fins públicos.

De resto, pode justificar suspensão a conduta dos trabalhadores em funções públicas que demonstrem «desconhecimento de normas essenciais reguladoras do serviço, do qual haja resultado prejuízos para o órgão ou serviço ou para terceiros» (cf. alínea d) do artigo 186.º da LGTFP) ou que, «com violação da lei em vigor sobre acesso à informação, revelem factos ou documentos relacionados com os procedimentos administrativos, em curso ou concluídos» (cf. alínea f)).

---

intimidade da vida privada dos seus titulares, porque os profissionais que prestam serviço na DREQP estão sujeitos também ao dever de sigilo».

[222] *Diário da República*, I Série A, n.º 155, de 8 de julho de 2002.

[223] Referimo-nos sob tal designação ao corpo normativo aprovado em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, com alterações introduzidas sucessivamente pela Lei n.º 84-B/2015, de 7 de agosto, pela Lei n.º 18/2016, de 20 de junho, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 25/2017, de 30 de maio, pela Lei n.º 70/2017, de 14 de agosto, pela Lei n.º 73/2017, de 16 de agosto, pela Lei n.º 49/2018, de 14 de agosto, pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 6/2019, de 14 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 29/2019, de 20 de fevereiro, pela Lei n.º 79/2019, de 2 de setembro, pela Lei n.º 82/2019, de 2 de setembro, e pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

XIV.6. Deve ser referida, por último, a disposição contida no artigo 28.º-A do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, trazida à colação pela entidade consulente, e que estabelece um verdadeiro princípio de partilha de dados, desde que seja compatível com o regime da proteção de dados pessoais.

Sob a epígrafe (Dispensa de apresentação de documentos) pode ler-se no n.º 2:

> «Os serviços e organismos da Administração Pública devem assegurar, entre si, a partilha de dados e ou documentos públicos necessários a um determinado processo ou prestação de serviços, em respeito pelas regras relativas à proteção de dados pessoais».

Uma vez mais, o critério da necessidade opera como filtro que depura excessos de partilha, mas, ao mesmo tempo, assegura o desempenho das competências e a regular administração da coisa pública.

Por outro lado é fundamental situar o ponto de equilíbrio entre a proteção de dados pessoais e o regular exercício de competências administrativas na adstrição ao fim que motiva a recolha.

Escreve TATIANA DUARTE[224] nesta linha de orientação:

> «A finalidade do tratamento corresponde ao objetivo, ao propósito visado com o tratamento de dados, que poderá ser determinante no contexto das competências ou atribuições de uma autoridade pública, ou da atividade prosseguida pelo responsável pelo tratamento».

O ponto de equilíbrio passa, inevitavelmente, por não conferir a dados pessoais um fim diferente daquele que justificou a recolha.

Com limitações rígidas e absolutas, ficaria severamente comprometido o desempenho da função administrativa do Estado e, por conseguinte, a satisfação das necessidades coletivas a cargo da Administração Pública.

XV — Conclusões.

Cumprido o programa a que, metodologicamente, nos votámos, sem termos deixado de antecipar as respostas às perguntas especificadas no pedido de consulta, julgamos encontrar-nos, por fim, aptos a ordenar as principais conclusões que pudemos alcançar e que passamos, de imediato, a enunciar:

1.ª — O direito de manifestação, consagrado no n.º 2 do artigo 45.º da Constituição, embora autonomizado em relação ao direito de os cidadãos se reunirem livremente, mesmo em lugares abertos ao público, desde que não armados e de modo pacífico (cf. n.º 2) goza de uma esfera de proteção análoga, pelo que o legislador se encontra impedido de o submeter a autorização

[224] *Comentário ao Regulamento Geral de Proteção de Dados*, citado, p. 139.

(cf. n.º 1), na linha do que antecipara o II Governo Provisório, ao aprovar o Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto.

2.ª — Ambos os direitos — de reunião e de manifestação — não se limitam a impedir intromissões ou ingerências políticas ou administrativas, pois reclamam dos poderes públicos adequadas medidas de proteção, em ordem a providenciar pela segurança de pessoas e bens e a conciliar o seu exercício com outros direitos e interesses constitucionalmente protegidos.

3.ª — Tal dimensão positiva é corolário da eficácia horizontal dos preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias (cf. n.º 1 do artigo 18.º da Constituição), comprometendo os poderes públicos a garantirem que terceiros respeitem, ordeiramente, as reuniões, manifestações e o pluralismo das ideias, convicções e sentimentos que as motivam.

4.ª — É esta uma das razões de ser do aviso que os promotores devem fazer chegar ao presidente da câmara municipal territorialmente competente, com dois dias úteis de antecedência (cf. n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto), indicando a hora, local e objeto da reunião, assim como o trajeto, tratando-se de manifestação, cortejo ou desfile (cf. n.º 1 do artigo 3.º).

5.ª — O aviso representa, do ponto de vista do procedimento administrativo, uma comunicação prévia, na modalidade prevista pelo n.º 2 e pelo n.º 3 do artigo 134.º do Código do Procedimento Administrativo, com o sentido de que não obriga o destinatário a proferir uma decisão, nem faz presumir do silêncio deste um ato de anuência ou de deferimento tácito.

6.ª — Contudo, o aviso prévio é constitutivo de uma relação jurídica administrativa entre os promotores e o município e obriga o presidente da câmara municipal a formular um juízo de prognose acerca do modo mais apropriado de cumprir os deveres de proteção que recaem sobre si e sobre a necessidade de meios e competências que apenas se encontram ao alcance do Governo ou dos governos regionais, das forças de segurança e de outras autoridades públicas com incumbências de segurança interna, proteção civil ou saúde pública.

7.ª — Juízo de prognose que se mostra tão mais importante quanto só o presidente da câmara municipal tem conhecimento oficial

do aviso prévio, o que importa reconhecer-lhe competências próprias, além das que expressamente o identificam nas disposições do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto.

8.ª — O presidente da câmara municipal não pode limitar-se a replicar o aviso prévio de manifestação ou reunião, recebido em conformidade com o n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, uma vez que tal expediente não permite conceder ordens e instruções aos serviços municipais sob a sua direção (v.g. polícia municipal) e diretrizes aos demais sob a sua coordenação (cf. artigo 37.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), nomeadamente, o serviço de bombeiros, os departamentos de tráfego, de higiene e limpeza da via pública, de iluminação pública ou o serviço municipal de proteção civil, com vista ao ordenamento do trânsito, ao aprestamento de meios logísticos necessários à organização, ao desafogo dos lugares e à mobilização de meios de evacuação e socorro.

9.ª — Nos termos do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, são competências próprias do presidente da câmara municipal (i) passar comprovativo da receção do aviso prévio (cf. n.º 3 do artigo 2.º), (ii) opor objeções ao plano dos promotores (cf. n.º 2 do artigo 3.º), em razão da ilicitude dos fins ou dos meios (cf. artigo 1.º), (iii) ordenar alterações ao trajeto das manifestações e redução a metade do uso das faixas de rodagem por cortejos e desfiles (cf. n.º 1 do artigo 6.º), (iv) reservar para a realização de reuniões ou comícios determinados lugares públicos devidamente identificados e delimitados, estatuindo critérios objetivos de repartição entre vários interessados (cf. artigo 9.º) e (v) impedir que se realizem reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos situados a menos de 100 m das sedes dos órgãos de soberania, das instalações e acampamentos militares ou de forças militarizadas, dos estabelecimentos prisionais, das sedes de representações diplomáticas ou consulares e das sedes de partidos políticos (cf. artigo 13.º).

10.ª — Compete-lhe, ainda, em casos extremos, proibir determinada reunião, manifestação, comício, desfile ou cortejo, dentro dos pressupostos e requisitos muito estritos que se encontram no n.º 2 do artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 406/74, relevando, aqui, sobremaneira, a proibição de contramanifestações em local e horário que coincidam (cf. artigo 7.º).

11.ª — Tais poderes devem ser exercidos em coordenação com as forças de segurança territorialmente competentes, e, sendo

caso disso, com os órgãos do Sistema de Segurança Interna — o Primeiro-ministro, o Ministro da Administração Interna, o Secretário-geral, designadamente —, com a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil e com as autoridades de saúde, sem prejuízo de os próprios serviços municipais, cujo órgão superior é, justamente, o presidente da câmara municipal, empreenderem esforços convergentes.

12.ª — Apenas reuniões e manifestações que se preveja, fundadamente, terem escassa adesão e deem sinais de um risco diminuto de perturbação podem cingir-se à esfera municipal, dispensando as forças de segurança, uma vez que, de acordo com o n.º 3 do artigo 237.º da Constituição e com os n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, as polícias municipais — onde tiverem sido criadas — não podem substituir-se à Polícia de Segurança Pública nem à Guarda Nacional Republicana, tão-pouco intervir em domínio que a estas forças se encontra reservado: principalmente, o emprego de meios coercivos na dissuasão e repressão de infrações e perturbações à segurança na via pública.

13.ª — Já a interrupção de manifestações, cortejos, desfiles, comícios e outras reuniões em lugares públicos, prevista no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, compete exclusivamente às autoridades de polícia, como tal qualificadas pela Lei de Segurança Interna (cf. artigo 26.º), porquanto só estas podem impor a dispersão de ajuntamentos e assegurar, destarte, a obediência sem tumultos nem motins (cf. artigo 28.º, n.º 1, alínea c)).

14.ª — Ao tempo da aprovação do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, assistia ao presidente da câmara municipal o estatuto de magistrado administrativo e de autoridade de polícia, de acordo com os artigos 79.º e 80.º do Código Administrativo, a par do governador civil, a quem cumpria, nas capitais de distrito, receber o aviso prévio de manifestações e reuniões públicas e adotar as necessárias providências de polícia administrativa, sob a direção do Governo, que ele, no distrito, representava.

15.ª — A posição institucional privilegiada do governador civil para coordenar autoridades municipais e forças de segurança, sob a direção do Ministro da Administração Interna, em matéria de aplicação do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, perdeu-se com a Lei Orgânica n.º 1/2011 e com o Decreto-Lei n.º 114/2011, ambos de 30 de novembro, ao repartirem as

competências dos governadores civis por outros órgãos do Estado, de institutos públicos e das autarquias locais.

16.ª — Só desde então, os presidentes das câmaras municipais sedeadas nas capitais de distrito passaram a exercer os poderes consignados no Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, precisamente nas cidades onde decorrem com maior frequência comícios, manifestações e outros ajuntamentos de cariz político e sindical, suscetíveis de produzirem desacatos, tumultos e outras perturbações agravadas da segurança e tranquilidade públicas.

17.ª — A transferência de tais competências, porém, não se fez acompanhar da necessária adaptação da Lei de Segurança Interna, dos regimes orgânicos das forças de segurança, nem tão-pouco da legislação respeitante às atribuições das autarquias locais e competência dos órgãos respetivos, nomeadamente do próprio presidente da câmara e das polícias municipais, de modo a fixar procedimentos de coordenação com o Sistema de Segurança Interna, com as forças de segurança, com a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil ou com as autoridades de saúde, tendo apenas permanecido o parecer facultativo das autoridades militares ou das forças de segurança territorialmente competentes, para o caso de se impor o afastamento de 100 metros a determinados edifícios ou instalações (cf. artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto).

18.ª — Cumpre, assim, ao presidente da câmara municipal lançar mão dos instrumentos de auxílio administrativo que o Código do Procedimento Administrativo instituiu no artigo 66.º, precisamente para os casos em que a lei não «imponha a intervenção de outros órgãos no procedimento», e a estrutura municipal, por falta de atribuições ou de meios, não se encontre em condições de cumprir todos os deveres públicos de proteção que os riscos associados à manifestação ou reunião justificam.

19.ª — Auxílio administrativo cujo procedimento deve ser adequado funcionalmente (cf. artigo 59.º do CPA) à exiguidade do prazo (24 horas) de que dispõe o presidente da câmara municipal para opor objeções aos promotores, determinar alterações ao plano do ajuntamento ou limitações que minimizem os inconvenientes à livre circulação de terceiros.

20.ª — O referido auxílio só pode ser eficaz se os órgãos e serviços instados tiverem conhecimento da identidade dos promotores e dispuserem de um modo de os contactar com brevidade, antes e durante a manifestação, comício, cortejo, desfile ou outra reunião em lugar público ou aberto ao público.

21.ª — O n.º 2 do artigo 66.º do Código do Procedimento Administrativo devolve à Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, a aplicação das restrições fixadas sobre acesso aos documentos administrativos, visando regrar os fluxos de informação administrativa entre diferentes órgãos ou mesmo entre diferentes pessoas coletivas públicas, precisamente, por se tratar, aqui, de um subprocedimento administrativo atípico, em que os órgãos e serviços convocados, embora exerçam uma competência própria, o fazem por conta de fins públicos alheios, importando, por isso, investi-los de legitimidade.

22.ª — Constam do aviso prévio das reuniões públicas e manifestações, além da hora, local e concretização do ajuntamento, o nome, morada e profissão dos promotores que o assinam, o que faz da comunicação um documento administrativo nominativo: aquele que, independentemente do seu conteúdo, ou parte dele, se encontra em poder de órgãos e serviços contemplados no artigo 4.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, e contenha dados pessoais, na aceção que lhes dá o Regulamento Geral da Proteção de Dados, para efeitos de circulação e tratamento.

23.ª — A identificação dos promotores conota-os, nem sempre de modo idêntico, com opções políticas, filiação sindical ou convicções religiosas e metafísicas, motivo por que implicam com dados especialmente sensíveis e sob uma acrescida proteção contra operações ilícitas, desleais ou diáfanas de tratamento de dados, seja em face do artigo 9.º do RGPD ou nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto.

24.ª — Recebido o aviso prévio, o presidente da câmara municipal deve, por conseguinte, recensear criteriosamente os serviços, entidades e agentes municipais, aos quais, além da hora, local e objeto da reunião ou comício, e do trajeto, tratando-se de manifestação, cortejo ou desfile, dará indicação do nome e contacto dos promotores signatários, especificando, em relação a cada transmissão de dados a finalidade ínsita, própria das competências ou tarefas de cada um.

25.ª — Uma vez que o tratamento de dados pessoais deve ser reduzido ao mínimo necessário, o responsável deve abster-se

de reencaminhar cópias do aviso prévio ou de transcrever, integralmente, o seu teor, antes divulgando em despacho a proferir com as devidas ordens, instruções e diretrizes os dados indispensáveis à colaboração dos promotores e com os promotores.

26.ª — A segurança constitui finalidade comum entre as competências desempenhadas pelo presidente da câmara municipal — essencialmente, a montante do comício ou manifestação — e o papel das forças de segurança, acentuado no seu decurso e desfecho. Como tal, o presidente da câmara municipal, por si ou através de agente na sua dependência funcional, informa as autoridades de polícia previstas na Lei de Segurança Interna acerca da hora, local e objeto da reunião ou comício e do trajeto, tratando-se de manifestação, cortejo ou desfile, assim como do nome e contacto dos promotores signatários, seja para solicitar o parecer previsto no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 406/74, seja para requisitar auxílio administrativo, de acordo com o artigo 66.º do CPA, como, ainda, para que tais autoridades de polícia possam exercer as competências que, exclusivamente, lhes pertencem, em especial, virem a adotar, se necessário, as medidas de polícia gerais e especiais, previstas, respetivamente, nos artigos 28.º e 29.º da Lei de Segurança Interna.

27.ª — Entre tais medidas, compreende-se a de pôr termo à manifestação, comício, cortejo, desfile ou reunião em lugar público ou aberto ao público, nos termos do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, pois constitui pressuposto necessário da interdição temporária de acesso e circulação de pessoas em dado local e da ordem de dispersão ou evacuação, tipificadas, respetivamente, pelas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 28.º da Lei de Segurança Interna. Encontram-se fora do alcance do presidente da câmara municipal, o qual não dispõe de poderes de direção sobre os agentes das forças de segurança.

28.ª — Deve o presidente da câmara municipal, sempre que o repute necessário ou conveniente, segundo um juízo de prognose acerca das proporções do ajuntamento, da perigosidade indiciada pelas circunstâncias ou do objeto controverso da concentração, propício a eventuais contramanifestações súbitas, proceder de igual modo junto dos órgãos superiores do Sistema de Segurança Interna, designadamente do Primeiro-ministro e do Gabinete Coordenador de Segurança (GCS), considerando as funções especiais de assessoria e

consulta de tal órgão para a coordenação técnica e operacional da atividade das forças e dos serviços de segurança (cf. n.º 1 do artigo 21.º da LSI).

29.ª — A brevidade imposta pela reduzida antecedência, admitida pela lei ao aviso prévio, e pelo prazo mais curto, ainda, para opor objeções ao plano dos promotores, justifica que os contactos com o Sistema de Segurança Interna se efetuem através do secretariado permanente do GCS (cf. n.º 5 do artigo 21.º da LSI).

30.ª — Sem prejuízo de prévia consulta, nos termos do n.º 1 do citado artigo 66.º do CPA, a perceção, por qualquer um destes órgãos, de circunstâncias favoráveis a um risco não despiciendo de acidente grave, tal como definido no n.º 1 do artigo 3.º da Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC) e que excedam as atribuições e os meios do município em cujo território ocorre a concentração prevista, justifica-se facultar à Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) todos os elementos relevantes colhidos do aviso prévio, ainda que se trate de dados pessoais sensíveis, o que pode efetuar-se a nível central ou junto do órgão desconcentrado territorialmente competente, utilizando, se for caso disso, o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro.

31.ª — Às operações de tratamento de dados com ou entre autoridades de polícia aplica-se a Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto. Lei que transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva (UE) 2016/680, de 27 de abril de 2016, e que tem por âmbito o tratamento de dados pessoais necessário a atividades de polícia administrativa — e não apenas de polícia criminal — depois de diluirmos a ambiguidade literal do artigo 1.º no que, inequivocamente, transmite o Considerando (12) da Diretiva, uma vez que, ali, de modo expresso, descortina-se, como âmbito próprio, a manutenção da ordem pública «em manifestações, grandes eventos desportivos e distúrbios», seja por órgãos de polícia, seja por «outras autoridades de aplicação da lei».

32.ª — Não obstante ter deixado de possuir o estatuto de autoridade de polícia, desde a revogação do artigo 80.º do Código Administrativo pela Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, apesar de não constituir uma autoridade de polícia, no estrito sentido da Lei de Segurança Interna e do seu artigo 26.º, muito menos, uma autoridade de polícia criminal, no sentido da alínea d) do artigo 1.º do Código de Processo Penal, o presidente da câmara

municipal exerce poderes de polícia administrativa respeitantes à segurança de pessoas e bens, ao desempenhar a generalidade das funções que o Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, lhe atribui.

33.ª — Onerado por deveres de proteção para com os participantes nos comícios e em outras reuniões públicas, para com manifestantes ou marchantes de cortejos e desfiles, a partir do tratamento do aviso prévio, o presidente da câmara municipal, do mesmo passo, fica incumbido de adotar providências adequadas à segurança de terceiros e à redução, tanto quanto razoavelmente possível, dos inconvenientes que decorrem, inevitavelmente, para a generalidade dos transeuntes.

34.ª — O tratamento dos dados transmitidos às forças de segurança, aos competentes membros do Governo e a outros órgãos do Sistema de Segurança Interna (v.g. Secretário-geral) é admitido pelo artigo 6.º da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, o que exige reduzi-lo ao estritamente necessário, dar garantias de segurança ao titular dos dados (cf. n.º 1) e não empreender definições de perfis que conduzam a atos ou omissões discriminatórias por conta das opções políticas, filiação sindical ou convicções religiosas ou filosóficas dos titulares dos dados (cf. n.º 2).

35.ª — Exige, de igual modo, o preenchimento de, pelo menos, um dos pressupostos enunciados nas alíneas do n.º 1, o que, perante a temática versada, nos remete para a alínea a) — autorização por lei — considerando estar em causa a titularidade e exercício de competências próprias dos mencionados órgãos que, por maioria de razão, superam o interesse pessoal, direto e legítimo a que se refere o n.º 5 do artigo 6.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto.

36.ª — No exercício de competências próprias ou delegadas e com estrita observância do fim que se divisa na sua atribuição, os órgãos da Administração Pública não devem ser confrontados com restrições iguais ou superiores àquelas que são opostas aos administrados, no acesso, que se mostre necessário, a documentos administrativos nominativos.

37.ª — Por outro lado, o caráter aberto, por definição, das manifestações, cortejos, desfiles, comícios e reuniões, em lugares públicos ou abertos ao público, permite, em certos casos, considerar que o titular renuncia, notoriamente, à preservação de alguns meios de identificação ou de reconhecimento pessoal por terceiros, sempre que assume, na

esfera pública, possíveis conotações ideológicas, filosóficas, confessionais ou sindicais, em termos que nos remetem para a justificação do tratamento de dados sensíveis, prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto. Será o caso do manifestante ativista que se dispõe, sem qualquer reserva, a ser entrevistado pelos órgãos de comunicação social, surgindo identificado pelo nome junto do público.

38.ª — Em todo o caso, a justificação do tratamento não faz ignorar, antes pressupõe, a afirmação dos princípios gerais que conformam o tratamento de dados, com as especificidades previstas na citada lei, designadamente quanto à adstrição do tratamento de dados à finalidade respetiva (cf. artigos 7.º e 8.º), quanto à imposição de distinções entre diferentes categorias de titulares de dados (cf. artigo 9.º), quanto à segregação de dados baseados em apreciações pessoais (cf. n.º 1 do artigo 10.º), à exatidão e fidelidade dos dados (cf. n.º 2 e seguintes do artigo 10.º) e à proibição de decisões individuais automatizadas (cf. artigo 11.º), além do que se prevê em matéria de conservação transitória e condicionada dos dados pessoais (cf. artigo 12.º).

39.ª — Com relação ao tratamento de categorias especiais de dados por outros órgãos e serviços municipais e, quando necessário, pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil ou pelas autoridades de saúde, aplica-se, em conformidade com o n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, o disposto no RGPD e na Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que completa a sua execução na ordem jurídica nacional.

40.ª — Apesar de proibido o tratamento de dados sensíveis, pelo n.º 1 do artigo 9.º do RGPD, o fluxo de dados encontra justificação na alínea g) do n.º 2, considerando os motivos de interesse público em que assenta a necessidade e atendendo a que, sem esse tratamento, podem ser comprometidos os direitos fundamentais de reunião e de manifestação. Isto, na condição de os dados serem poupados a tratamentos fúteis, de ser respeitada «a essência do direito à proteção dos dados pessoais» e de estarem previstas «medidas adequadas e específicas que salvaguardem os direitos fundamentais e os interesses do titular dos dados».

41.ª — Aqui, também, pode, por vezes, ser invocada a publicidade de alguns identificadores de dados pessoais sensíveis pelos próprios titulares — os promotores e organizadores de

manifestações, comícios e outras reuniões de cariz público que, de modo notório e voluntário, se identificam perante a imprensa — enquanto respaldo para o tratamento de dados sensíveis, justificado pela alínea e) do n.º 2 do artigo 9.º do RGPD.

42.ª — Vale, ainda — e, porventura, a título principal — o disposto no artigo 86.º do RGPD, em cujo preceituado se admite às autoridades ou organismos públicos divulgarem documentos administrativos nominativos, «a fim de conciliar o acesso público a documentos oficiais com o direito à proteção dos dados pessoais nos termos do presente regulamento», pois, de novo, e por maioria de razão, não faria sentido subestimar o acesso por órgãos administrativos, como condição necessária ao exercício de uma competência e à prossecução do interesse público, por comparação com os interesses pessoais e diretos dos particulares, por mais legítimos que sejam.

43.ª — Da citada disposição do RGPD pode afirmar-se encontrar eco no n.º 2 do artigo 28.º-A do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, que congrega normas de modernização administrativa, ao postular, como princípio geral, nas relações entre serviços e organismos da Administração Pública, «a partilha de dados e ou documentos públicos necessários a um determinado processo ou prestação de serviços, em respeito pelas regras relativas à proteção de dados pessoais».

44.ª — Tais regras são corolários dos princípios gerais consignados no artigo 5.º do RGPD: da licitude, lealdade e transparência do tratamento de dados pessoais; da limitação pelas finalidades ou proibição da reutilização para outros fins; da redução ao mínimo necessário, excluindo operações fúteis e dados superabundantes; da exatidão e fidelidade dos dados, conferindo ao titular direitos e garantias especiais; da conservação pelo tempo estritamente indispensável; da integridade e da confidencialidade; e, por fim, da responsabilidade.

45.ª — Acresce, na eventualidade de o órgão responsável pelo tratamento de dados e de o órgão destinatário se encontrarem ambos sob um especial dever de sigilo, que a proteção é reforçada por este meio, como vem sufragando a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, em múltiplos pareces respeitantes a relações de cooperação interadministrativa.

46.ª — O responsável pelo tratamento de dados — em concreto, o presidente da câmara municipal, como primeiro responsável,

ao rececionar o aviso prévio — tem como principal dever, junto dos seus colaboradores, criar e conservar condições de organização e funcionamento que, de modo sistemático, ofereçam proteção (*privacy by design*) e que, por defeito, impeçam os tratamentos desnecessários, em vista do fim específico em causa (*privacy by default*).

47.ª — Sem prejuízo das funções próprias do encarregado de proteção de dados, cumpre, para o efeito, ao responsável — não a tarefa de chamar a si todas as operações de tratamento — mas a de exercer os seus poderes hierárquicos e de coordenação, no sentido de eliminar práticas instaladas e procedimentos demasiado uniformes que potenciam transmissões fúteis ou transviadas de dados pessoais, avaliar, de modo frequente, os instrumentos de conservação prolongada, e testar periodicamente as condições de segurança.

48.ª — Independentemente de vigorar algum especial dever de sigilo, o presidente da câmara municipal pode designar um agente municipal ou delegar poderes num subalterno, adjunto ou substituto (cf. n.º 3 do artigo 44.º do CPA) para coordenar as comunicações necessárias entre os vários serviços municipais, as autoridades públicas competentes exteriores ao município e os promotores, antes, durante e após a manifestação.

49.ª — Tal agente, encontrando-se sob aplicação da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, está, hoje, obrigado, por dever de lealdade, aos objetivos da proteção de dados (cf. n.º 9 do artigo 173.º) e pode vir a responder disciplinarmente pela revelação inconfidente a terceiros de dados pessoais constantes do procedimento iniciado com o aviso prévio (cf. alínea g) do artigo 186.º), sem prejuízo da responsabilidade contraordenacional emergente de infração a disposições injuntivas do RGPD.

50.ª — Tudo visto, os tratamentos de dados a que se refere o pedido de consulta, nas diferentes questões enunciadas, têm condições para serem praticados licitamente e satisfazerem aos demais requisitos que os regimes legais de proteção de dados pessoais impõem à atividade administrativa, em especial, à que decorre de iniciativas de manifestações, reuniões em lugares públicos ou abertos ao público, em conformidade com o Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto.