



Tribunal Central Administrativo Norte

PROCESSO N.º 2047/25.5BEBRG.CN1

Acordam na Subsecção Comum da Secção de Contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Norte

I – RELATÓRIO:

RICARDO JORGE PEREIRA DA SILVA, com domicílio na Rua Santa Margarida, n.º 211, 7.º Esq., São Victor, Braga, MÁRIO JOSÉ DIAS MEIRELES, com domicílio na Rua Bernardo Sequeira 165 3.º C, São Victor, Braga e MARTA SOFIA SILVA MAIA MENDES, com domicílio Rua Padre Freitas n.º 17, R/C Dto. Real Braga, intentaram a presente intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias contra o PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BRAGA, João Vasconcelos Barros Rodrigues formulando os seguintes pedidos:

a) Seja declarada a especial urgência do presente pedido, nos termos do artigo 110.º, n.º 3, do CPTA, dada a impossibilidade de recuperação retroativa das oportunidades de deliberação e os prejuízos graves e imediatos causados pelo atraso na apreciação das propostas, nomeadamente se reduzindo o prazo de resposta do Requerido, bem como promovendo tudo o mais que se encontre legalmente;

b) Seja intimado o Presidente da Câmara Municipal de Braga, João Vasconcelos Barros Rodrigues, para que proceda à inclusão imediata das Propostas 02 a 07.2025-29.ASB na ordem de trabalhos da próxima reunião da Câmara Municipal de Braga ou, caso se mostre manifestamente impossível, na reunião imediatamente seguinte;

c) Que seja fixado prazo máximo de cumprimento da intimação, considerando a natureza urgente e temporalmente sensível do direito em causa;

d) Em caso de incumprimento injustificado do prazo fixado, seja aplicada sanção pecuniária diária, de forma a garantir a efetividade prática da intimação;



Tribunal Central Administrativo Norte

e) Seja reconhecido o caráter continuado e atual da violação dos direitos políticos dos Requerentes, determinando-se todas as medidas necessárias para restaurar a legalidade e permitir o exercício pleno do mandato autárquico;

f) Seja reconhecida a isenção de custas, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea b) do RCP, por estar em causa a defesa de direitos, liberdades e garantias constitucionalmente protegidos.

Por sentença de 15.12.2025 foi rejeitada liminarmente a intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias.

Os AA. não se conformando com o julgado, recorreram de tal sentença formulando as seguintes conclusões:

- “1. A sentença recorrida rejeitou liminarmente a intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias com fundamento na alegada inexistência de urgência e de indispensabilidade da tutela jurisdicional, fazendo uma interpretação excessivamente restritiva e formalista do artigo 109.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.*
- 2. O critério da urgência previsto no artigo 109.º do CPTA não se confunde com a mera duração abstrata do mandato autárquico nem com a frequência das reuniões do órgão executivo, devendo antes ser aferido em função da efetividade do exercício do direito fundamental em causa e da utilidade concreta da tutela jurisdicional requerida.*
- 3. Em matéria de direitos políticos funcionais, o “tempo útil” de exercício do direito coincide com os momentos institucionais específicos - designadamente as reuniões do órgão colegial -, sendo cada um desses momentos irrepetível e insuscetível de reconstituição retroativa.*
- 4. A exclusão reiterada das propostas apresentadas pelos Recorrentes configura uma violação continuada, atual e dinâmica do direito de iniciativa política, que não afasta a urgência, antes a reforça, tornando estruturalmente inútil qualquer tutela*
- 5. A decisão recorrida incorreu em erro de julgamento ao desconsiderar que a tutela diferida é materialmente incapaz de restaurar o exercício pleno e igualitário do mandato autárquico, uma vez que não permite recuperar oportunidades deliberativas definitivamente perdidas.*



Tribunal Central Administrativo Norte

6. *Ao afirmar que a intimação não constitui meio processual próprio, por força do princípio da subsidiariedade, sem identificar qualquer meio alternativo apto a assegurar tutela efetiva e em tempo útil, a sentença recorrida violou o artigo 109.º do CPTA e o artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa.*
7. *O princípio da subsidiariedade da intimação exige uma análise concreta e funcional da adequação dos meios processuais disponíveis, não podendo ser aplicado de forma abstrata ou meramente retórica, sob pena de denegação indireta de tutela jurisdicional efetiva.*
8. *No caso concreto, inexistem meios processuais alternativos - designadamente a impugnação de ato, a ação de condenação à prática de ato devido ou a tutela cautelar - que assegurem, com igual eficácia e em tempo útil, a proteção do direito de iniciativa política dos Recorrentes.*
9. *A decisão recorrida desvalorizou a natureza fundamental dos direitos em causa, tratando como questão meramente procedimental aquilo que constitui uma compressão grave de direitos políticos constitucionalmente protegidos, consagrados nos artigos 48.º e 50.º da Constituição da República Portuguesa.*
10. *O direito de iniciativa política dos vereadores integra o núcleo essencial do mandato representativo e é condição necessária do pluralismo político, da igualdade entre eleitos e do funcionamento democrático do órgão colegial.*
11. *A ordem de trabalhos das reuniões do órgão executivo constitui um espaço constitucionalmente relevante de exercício do poder político, pelo que a sua manipulação ou controlo absoluto, mediante exclusão reiterada de propostas, afeta diretamente a formação da vontade do órgão e esvazia o conteúdo funcional do mandato.*
12. *Em matéria de direitos políticos, a tutela jurisdicional deve revestir intensidade reforçada, por se tratarem de direitos estruturantes do Estado de Direito democrático, dependentes de oportunidade temporal e insuscetíveis de reparação meramente indemnizatória.*
13. *Ao condenar os Recorrentes em custas, afastando a isenção prevista no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento das Custas Processuais, a sentença recorrida incorreu em erro de julgamento, confundindo o plano material da pretensão com o resultado processual da ação.*
14. *A isenção de custas depende da natureza material da causa - defesa de direitos, liberdades e garantias - e não do êxito da ação ou do entendimento do tribunal quanto à admissibilidade do meio processual utilizado.*



Tribunal Central Administrativo Norte

15. *A interpretação adotada na decisão recorrida tem um efeito dissuasor inadmissível sobre o exercício do direito de acesso aos tribunais para defesa de direitos fundamentais, violando o artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa.*
16. *A sentença recorrida violou, assim, os artigos 109.º do CPTA, 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento das Custas Processuais, e os artigos 18.º, 20.º, 48.º e 50.º da Constituição da República Portuguesa.*
17. *Deve, por isso, a decisão recorrida ser revogada, ordenando-se o prosseguimento dos autos como intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias ou, subsidiariamente, reconhecendo-se a admissibilidade do meio processual utilizado.*
18. *A sentença recorrida incorreu em erro de julgamento ao condenar os Recorrentes em custas, afastando a aplicação da isenção prevista no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento das Custas Processuais.*
19. *A isenção de custas depende exclusivamente da natureza material da causa, isto é, da defesa de direitos, liberdades e garantias, e não do resultado processual, da procedência da ação ou da qualificação do meio processual utilizado.*
20. *No caso concreto, os Recorrentes invocaram expressamente a violação de direitos políticos constitucionalmente protegidos - designadamente os previstos nos artigos 48.º e 50.º da CRP - e recorreram a um meio processual criado para a sua tutela reforçada: a intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias.*
21. *A rejeição liminar não altera a natureza da pretensão deduzida, nem converte o processo numa mera questão procedimental; o objeto permanece a defesa de direitos fundamentais, impondo a aplicação da isenção legal.*
22. *A interpretação seguida pelo Tribunal a quo tem um efeito dissuasor grave e constitucionalmente inadmissível, por penalizar financeiramente o exercício do direito de acesso aos tribunais para defesa de direitos fundamentais, em violação do artigo 20.º da CRP.*
23. *A decisão recorrida deve, por isso, ser revogada também nesta parte, reconhecendo-se que os Recorrentes beneficiam da isenção prevista no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do RCP, com todas as consequências legais.”*

O R. apresentou contra-alegações, não tendo formulado conclusões.



Tribunal Central Administrativo Norte

O Ministério Público, junto deste Tribunal, não se pronunciou.

II – OBJETO DO RECURSO:

Em face das conclusões formuladas pelos Recorrentes nas suas alegações, cumpre decidir se o Tribunal *a quo* incorreu em erro de julgamento violando os art.ºs 109.º do CPTA e 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento das Custas Processuais.

III – FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO:

Não foram elencados factos na decisão recorrida.

Estava em causa a pronúncia liminar sobre a admissibilidade de intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias, a qual se basta com a análise dos fundamentos fácticos e jurídicos alegados pelos Autores na petição inicial.

Para a decisão do presente recurso bastará também a análise dessa peça processual.

IV – FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO:

- Do erro de julgamento quanto à verificação dos pressupostos da intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias:

Julgou, o Tribunal *a quo*, que *“a relação material conforme vem configurada na presente ação não reclama a absoluta urgência na obtenção de uma decisão de mérito que tutele, em definitivo, os direitos alegadamente violados, pois como decorre do supra exposto não basta a invocação genérica de um direito, liberdade ou garantia (ou análogo), exigindo-se a descrição de uma situação factual de ofensa do direito fundamental que possa justificar, à partida, que o Tribunal venha a condenar a Administração (ou um particular) através de um processo célere e expedito a adotar uma conduta (positiva ou negativa) que permita*



Tribunal Central Administrativo Norte

assegurar o exercício desse direito". Julgou, portanto que inexistente “*indispensabilidade de uma célere decisão para assegurar o exercício, em tempo útil, de um direito, liberdade ou garantia*” e que não se justificaria o convite à substituição da petição inicial a que se refere o art.º 110º-A do CPTA. Consequentemente, indeferiu liminarmente “a ação”, julgado com o qual os Autores não se conformam.

À intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias referem-se os art.ºs 109.º e segs. do CPTA em concretização do disposto no art.º 20.º, n.º 5, da CRP nos termos do qual “para defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a lei assegura aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter a tutela efetiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos”.

Como explicita Vieira de Andrade (A Justiça Administrativa, Lições, 14.ª edição, Almedina, pág.230), “esta proteção acrescida justifica-se, na sua substância, pela especial ligação destes direitos à dignidade da pessoa humana e, na sua oportunidade, pela consciência do perigo acrescido da respetiva lesão, que, nas sociedades actuais, decorre sobretudo de o seu exercício depender, de modo cada vez mais intenso, de actuações administrativa não apenas negativas mas também positivas”.

São seus pressupostos, como resulta do art.º 109º, n.º 1 do CPTA:

- que a emissão urgente de uma decisão de mérito (que imponha à Administração a adoção de uma conduta) se revele indispensável para assegurar o exercício, em tempo útil, de um direito, liberdade ou garantia;

(É, portanto, necessário “que esteja em causa o exercício, em tempo útil, de um direito, liberdade ou garantia e que a adoção da conduta pretendida seja apta a assegurar esse exercício. À partida, o preenchimento deste requisito pressupõe que o requerente concretize na petição os seguintes aspectos: a existência de uma situação jurídica individualizada que caracterize um direito, liberdade e garantia, cujo conteúdo normativo se encontre suficientemente concretizado na CRP ou na lei para ser jurisdicionalmente exigível por esta



Tribunal Central Administrativo Norte

via processual; e a ocorrência de uma situação, no caso concreto, de ameaça do direito, liberdade e garantia em causa, que só possa ser evitada através do processo urgente de intimação. Não releva, por isso, a mera invocação genérica de um direito, liberdade ou garantia: impõe-se a descrição de uma situação factual de ofensa ou preterição do direito fundamental que possa justificar, à partida, ao menos numa análise perfunctória de aparência do direito, que o tribunal venha a intimar a Administração, através de um processo célere e expedito, a adoptar uma conduta (positiva ou negativa) que permita assegurar o exercício em tempo útil desse direito.” (M. Aroso de Almeida e C.A. Fernandes Cadilha, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 2021, 5.ª edição. Almedina, pág.929))

- que não seja possível ou suficiente o decretamento de uma providência cautelar;

“A *impossibilidade* poderá resultar do facto de o juiz, para se pronunciar, ter necessariamente de ir ao fundo da questão, o que, como é sabido, lhe está vedado no âmbito dos procedimentos cautelares. Por sua vez, a *insuficiência* respeita à incapacidade de uma decisão provisória satisfazer as necessidades de tutela do particular, posto que estas apenas lograrão obter satisfação com uma tutela definitiva, sobre o fundo da questão” (Catarina Santos Botelho, *A intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias*– Quid novum?, O Direito, ano 143.º, I (2011), p. 33-55).

Como evidencia Anabela Costa Leão, (Comentários à Legislação Processual Administrativa, Vol. II, 6.ª edição, 2024, AAFDL Editora, págs. 733 e 734) “se do que se trata é de acautelar danos decorrentes do decurso do tempo do processo principal, estamos de pleno no âmbito da tutela cautelar; se do que se trata é da urgência na decisão de mérito, então ou a providência cautelar não é suficiente, ou, se antecipar definitivamente a decisão final, não é possível.” Acrescenta aquela Autora que “se o que se pretende é uma regulação definitiva, então o meio processual será um meio principal. Neste caso, ou se trata de uma situação de especial urgência das que o legislador tipificou como tal, ou o processo urgente não é necessário, sendo a forma de tutela mais adequada uma solução combinatória de ação principal e providência cautelar, o que decorre da especificidade ou da excecionalidade, mais do que da subsidiariedade, dos processos urgentes.”



Tribunal Central Administrativo Norte

Os Recorrentes entendem que o indeferimento liminar da intimação não pode manter-se porque devem julgar-se verificados os pressupostos de que depende a admissão deste meio processual que *supra* enunciamos.

Em suma, consideram que a sua situação exige uma decisão (urgente) de mérito, definitiva, ao contrário do Tribunal *a quo* que julgou que esta “ação” não se revela indispensável para assegurar em tempo útil um direito liberdade e garantia (ou direito análogo).

Não se questionando que são invocados direitos, liberdades e garantias (em especial o direito de participação na vida pública) julgou-se que a intimação não era indispensável para os assegurar, em tempo útil.

Vejamos, se bem.

Alegaram os AA., vereadores da Câmara Municipal de Braga, o seguinte:

- que apresentaram propostas a fim de serem incluídas na ordem de trabalhos da reunião da Câmara Municipal de 24.11.2025 tendo o seu Presidente recusado tal inclusão por “insuficiência de instrução técnica, falta de enquadramento jurídico-financeiro e questões de competência interna dos serviços municipais”;

- que procederem à reformulação das respetivas propostas, em conformidade com o despacho do Presidente da Câmara (e bem assim à formulação de uma nova proposta), com vista à sua inclusão na ordem dos trabalhos da reunião de Câmara de 10.12.2025;

- que tais propostas não foram incluídas na ordem de trabalhos, tendo o R. “inserido” tais propostas como “recomendações” no período antes da ordem do dia, impedindo a sua discussão, apreciação formal e votação pelo órgão executivo, assim esvaziando o seu (dos AA.) direito de iniciativa política;



Tribunal Central Administrativo Norte

- que “está em causa o exercício de direitos políticos dos Requerentes enquanto titulares de cargo público eletivo, que integram o núcleo mais forte das garantias constitucionais previstas nos artigos 48.º e 50.º da CRP”;

- que “a atuação do órgão executivo municipal depende da deliberação colegial, sendo que a omissão reiterada da inclusão das propostas na ordem de trabalhos impede materialmente a formação da vontade do órgão”;

- que “a não inclusão das propostas priva os Requerentes de exercer o seu mandato em condições de igualdade e normalidade democrática, afetando diretamente o funcionamento regular da autarquia”;

- que “a demora na apreciação das propostas afeta matérias cuja eficácia depende diretamente da oportunidade da deliberação (planeamento urbano, mobilidade, segurança, acessibilidade, políticas sociais), gerando prejuízos diretos, atuais e continuados para o interesse público municipal”;

- que “a persistência da omissão configura uma prática administrativa que, mantendo-se ao longo do mandato, esvazia de conteúdo o direito de iniciativa política dos eleitos”

Ao contrário do julgado pelo Tribunal *a quo*, julgamos que foram alegados factos concretos que, segundo os AA., consubstanciam a lesão de direitos, liberdades e garantias não se tendo limitado, à sua “invocação genérica”.

Os AA., na sua qualidade de vereadores da Câmara Municipal de Braga alegam que, no exercício do seu direito de iniciativa política, apresentaram determinadas propostas (que identificam) que o Presidente da Câmara Municipal se tem recusado a incluir na ordem de trabalhos “impedindo a sua discussão, apreciação formal e votação pelo órgão executivo”.

Está portanto suficientemente concretizada a factualidade da qual os AA. pretendem fundar, ao menos em parte, a sua pretensão, no que concerne a um dos pressupostos da presente intimação.



Tribunal Central Administrativo Norte

Por outra banda, o que os AA. pretendem é, fundamentalmente, que o Presidente da Câmara Municipal de Braga seja intimado a incluir determinadas propostas na ordem de trabalhos da próxima reunião da Câmara Municipal ou na subsequente.

Tal pretensão não se compadece com uma decisão provisória ou cautelar pois a sua satisfação esgotaria o objeto da ação principal. Por outra banda, atenta a natureza concreta dessa mesma pretensão, manda a lógica que apenas uma regulação definitiva da situação se possa admitir.

Afastando, assim, a possibilidade de tutela cautelar (instrumental da respetiva ação administrativa), cumpre portanto julgar se a tutela jurisdicional pretendida pelos AA. (por via da presente intimação) é indispensável para assegurar o exercício em tempo útil dos seus direitos.

Julgamos que sim.

A recusa da inclusão de propostas de vereadores na ordem de trabalhos da reunião da Câmara Municipal de Braga constitui uma limitação à iniciativa política que, por força do decurso do tempo e dos mandatos não é “recuperável”.

Não se alcança, ao contrário do julgado pelo Tribunal *a quo*, em que termos o facto do mandato dos AA. se encontrar numa fase inicial e o facto das reuniões da Câmara Municipal ocorrerem uma vez por semana possam fundamentar o afastamento deste meio processual.

Julgar daqui a dois ou três anos (tempo que previsivelmente decorrerá até ao trânsito em julgado de uma sentença a proferir no âmbito de uma ação administrativa) que os AA. têm direito a ver as suas prepostas incluídas na ordem de trabalhos da reunião da Câmara Municipal será, previsivelmente, um ato inútil. O tempo não volta atrás e, com alguma probabilidade, os mandatos já terão terminado ou estarão em vias de terminar tendo decorrido anos sem que os cidadãos em causa tenham tido oportunidade de ver discutidas e votadas as suas propostas.



Tribunal Central Administrativo Norte

O exercício em tempo útil do direito fundamental que os AA. invocam reclama portanto uma decisão definitiva e urgente, nos termos definidos no art.º 109º, n.º 1 do CPTA.

Em suma, ao contrário do decidido pelo Tribunal *a quo*, julgamos que a situação fáctica descrita e a pretensão dos Autores consubstanciam uma situação de urgência e que a tutela jurisdicional apenas se realizará se houver lugar a uma apreciação definitiva e urgente da causa.

O Tribunal *a quo*, incorreu assim em erro de julgamento pelo que a decisão de indeferimento liminar não poderá manter-se.

Do erro de julgamento em matéria de custas:

Não obstante o teor do parágrafo que antecede o dispositivo da sentença recorrida, nada consta naquele (dispositivo) quanto a custas não tendo, portanto, os Recorrentes sido condenados no pagamento das custas, como pressupõem.

De qualquer modo, acresce que:

O processo está isento de custas, nos termos do art.º 4º, n.º 2, al. b) do RCP.

V – DECISÃO:

Nestes termos, acordam, em conferência, os juízes da Subsecção Comum da Secção de Contencioso Administrativo deste Tribunal, em conceder provimento ao presente recurso e, conseqüentemente, revogar a decisão recorrida e determinar a baixa dos autos para aí prosseguirem os seus termos.

Sem custas.

Porto, 8 de maio de 2026



Tribunal Central Administrativo Norte

Catarina Vasconcelos

Luís Miguéis de Garcia

Celestina Caeiro Castanheira