

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL | ADMINISTRATIVO**Acórdão**

Processo

Data do documento

Relator

907/21.1 BELSB

18 de novembro de 2021 Dora Lucas Neto

DESCRIPTORIOS

Intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias > Direito à cidadania e identidade pessoal > ART. 26.º CRP.

SUMÁRIO

Apenas em concreto se pode verificar a necessidade de uma tutela principal urgente em sede de contencioso referente aos direitos consagrados no artigo 26.º da CRP.

TEXTO INTEGRAL

Acordam, em conferência, na Secção de Contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Sul:

I. Relatório

N..., veio interpor recurso jurisdicional da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, de 15.07.2021, que absolveu o Requerido **Instituto dos Registos e do Notariado** da instância, por erro na forma do processo.

Nas alegações de recurso que apresentou, culminou com as seguintes conclusões – cfr. fls. 248 e ss., ref. SITAF:

«(...)

I. A douda sentença recorrida, ao entender que não pode recorrer-se ao processo previsto no artº 109º do CPTA para intimar o IRN a processar a integração do registo de nascimento de um nacional português, processado pelas autoridades portuguesas do Estado da Índia, no registo civil português ofende essa disposição legal e ainda o disposto no artº 2º,1 do CPTA.

II. Ofende, também, o disposto no artº 18º, 1 da Constituição da República, que dispõe que “os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são diretamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas.”

III. Sendo a recorrente portuguesa e estando provada essa qualidade pela certidão de nascimento junta ao processo administrativo, a douda sentença recorrida ofende, também, o disposto no artº 14º da Constituição da República onde se dispõe que “Os cidadãos portugueses que se encontrem ou residam no estrangeiro gozam da proteção do Estado para o exercício dos direitos e estão sujeitos aos deveres que não sejam incompatíveis com a ausência do país.”

IV. A necessidade absoluta de um cidadão português inscrever o registo do seu nascimento no registo civil português é um facto notório, que não carece de prova.

V. Por força do disposto no artº 3º,1 da Lei no 7/2007, de 5 de fevereiro, “A obtenção do cartão de cidadão é obrigatória para todos os cidadãos nacionais,

residentes em Portugal ou no estrangeiro, a partir dos 20 dias após o registo do nascimento."

VI. A douda sentença recorrida impede, objetivamente, a recorrente de cumprir essa disposição legal, pelo que a ofende indiretamente.

VII. O recorrido ofende, de forma brutal, os direitos da recorrente, enquanto nacional portuguesa e cidadã da União Europeia ao não processar a integração do seu registo de nascimento, processado pelas autoridades portuguesas do antigo Estado da Índia, no registo civil português.

VIII. A douda sentença recorrida ofende ainda o disposto nos artigos 18º, 20º e 23º do Tratado de Lisboa.

IX. Ofende, ainda, o disposto nos artº 1º, 19º, 20º, 21º, e 47º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, aplicáveis por força do disposto no artº 16º da Constituição.

X. Violados são, outrossim os normativos constantes dos artºs 16º, 17º, 18º e 19º da Constituição da República, tudo normas de aplicação direta.

XI. Releva especialmente o disposto no artº 19º,1 da Constituição, onde se lê que "Os órgãos de soberania não podem, conjunta ou separadamente, suspender o exercício dos direitos, liberdades e garantias, salvo em caso de estado de sítio ou de estado de emergência, declarados na forma prevista na Constituição."

XII. Ora, o que a douda sentença recorrida opera, ao recusar a intimação pedida pela recorrente, é uma verdadeira suspensão do direito à nacionalidade

portuguesa e à cidadania europeia, de que a recorrente é titular.»

O **Recorrido** contra-alegou, tendo pugnado pela manutenção da decisão recorrida – cfr. fls. 323 e ss., ref. SITAF.

O DMMP junto deste tribunal, pronunciou-se no sentido de se negar provimento ao recurso – cfr. fls. 336, ref. SITAF.

Com dispensa de vistos, atenta a sua natureza urgente, mas com entrega prévia do texto do acórdão aos Mmos. Juízes Desembargadores Adjuntos, vem o processo à conferência desta Secção do Contencioso Administrativo para decisão.

I. 1. **Questões a apreciar e decidir**

São as conclusões das alegações de recurso que delimitam o seu objeto – cfr. art. 639.º, n.º 1, do CPC, ex vi art. 140.º do CPTA -, constituindo estas uma síntese dos fundamentos pelos quais o recorrente vem pedir a alteração ou a anulação da decisão recorrida.

No caso em apreço, em sede de conclusões de recurso a **Recorrente** suscita apenas uma questão: saber se a sentença recorrida incorreu em de julgamento de direito ao ter absolvido da instância o Requerido, aqui **Recorrido**, por erro na forma de processo.

Conclui, assim, a **Recorrente**, em suma, que a decisão recorrida, «ao entender que não pode recorrer-se ao processo previsto no artigo 109º do CPTA para intimar o IRN a processar a integração do registo de nascimento, processado pelas autoridades portuguesas do Estado da Índia, no registo civil português

ofende essa disposição legal e ainda o disposto no artigo 2º, nº 1 do CPTA, tal como, ofende também o disposto no artigo 18º, nº 1, da CRP, que dispõe que os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são diretamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas (...)», entre outras ofensas a normas constitucionais.

Vejamos.

II. Fundamentação

II.1. De facto

A matéria de facto a constante da sentença recorrida é aqui transcrita *ipsis verbis*:

«(...)

1) Em 29/06/2016 a requerente fez dar entrada nos serviços da Conservatória do Registos Centrais de um requerimento, com o teor que consta de fls. 3 a 4, do processo administrativo, que se dá aqui por integralmente reproduzido, do qual consta o seguinte:

«(...)

N..., casada residente na H... B..., República da Índia, vem requerer a integração do seu assento de nascimento no suporte informático dos registos da Conservatória dos Registos Centrais, o que faz nos termos do disposto no Decreto-lei nº 249/77 de 14 de junho e no art 13.º do Código do Registo Civil e com os seguintes fundamentos: (...)».

2) Em 06/02/2018 os serviços da conservatória dos registos centrais enviaram para o endereço de e-mail a... a seguinte mensagem:

«(...)

Requer-se a V, Exa, que sejam apresentados originais de documentos antigos dos pais da registanda emitidos pela antiga Administração Portuguesa, no antigo Estado da Índia ou certidão de nascimento emitida por fotocópia do livro e de cópia integral.

Informo, que a certidão de baptismo da registanda, assim como casamento dos progenitores não podem ser valoradas para confirmar a identidade da registanda, uma vez que ambos os actos foram celebrados perante as autoridades estrangeiras - em B... e não provenientes dos serviços da Administração Portuguesa, conforme o estipulado no n.º 1 do art.º 1 do Decreto-Lei n.º 85/2010 de 15 de julho (...)» [cf. fls. 64, do processo administrativo].

3) Em 18/05/2018 deu entrada nos serviços centrais o seguinte requerimento:
«(...)

S..., Advogada, em representação do requerente no processo supra identificado, vem requerer a junção aos autos de print da certidão de nascimento da registanda e, bem assim, dos seus progenitores, extraídas do site <https://www.goaonline.gov.in> acompanhadas de declaração de compromisso de honra, dando assim cumprimento ao solicitado por estes serviços através de ofício de 06/02/2018. (...)» [cf. fls. 65, do processo administrativo].

4) Em 23/07/2019 os serviços da conservatória dos registos centrais enviaram para o endereço de e-mail a... uma mensagem com o seguinte teor:

«(-)

Exma. Sra. Dra.

Informo V Exa., que nesta data foi analisado o print acompanhado da declaração sob compromisso de honra apresentado ao balcão em 18/05/2018, do registando e ainda dos progenitores.

Verifica-se, no entanto, que não apresentadas as cópias das certidões de nascimento dos progenitores, certificadas, autenticadas e apostilhadas como foi

requerido no nosso email com data de 06/02/2018.

Requer-se ainda nova cópia do passaporte da registando, do qual conste a retificação quanto ao nome da mesma e dos progenitores. (...)».

5) Não existiu resposta à mensagem descrita no ponto anterior [cf. certidão junta a fls. 93, do processo administrativo].»

II.2. De direito

i) Do suscitado erro de julgamento de direito em que incorreu a sentença recorrida ao ter absolvido da instância o Requerido, aqui RECORRIDO, por erro na forma de processo.

O discurso fundamentador da sentença recorrida, quanto à inidoneidade do meio processual utilizado pela Requerente, ora **Recorrente**, previsto no art. 109.º do CPTA e, em particular, quanto ao requisito de urgência que o mesmo comporta, por via da necessidade de obter uma decisão principal que possa viabilizar o exercício em tempo útil de um direito, liberdade ou garantia, foi o seguinte:

«(...) A requerente alega que a entidade requerida viola o artigo 26.º, n.º 1, da CRP, na medida em que - segundo a versão da requerente - há muito que estão ultrapassados os prazos procedimentais de decisão do seu pedido de inscrição do seu nascimento no registo português, ao abrigo do artigo 1.º, n.º 1, alínea c), da Lei da Nacionalidade.

Ora, o meio processual que o ordenamento jurídico coloca à disposição dos lesados pela inércia da administração é a ação de condenação à prática de ato devido disciplinada nos artigos 66.º e seguintes do CPTA.

Com isto não se quer dizer que em situações de inércia decisória relativas a procedimento que vise satisfazer direitos fundamentais o recurso à intimação para proteção de direitos liberdades e garantias está excluída.

O que ocorre é que - como refere o Supremo Tribunal Administrativo no acórdão supra citado - tem que se aferir, em concreto e em face do alegado no requerimento inicial, se a tutela de tal direito carece de uma decisão definitiva urgente.

Assim, para que numa situação de inércia decisória da administração um putativo lesado possa legitimamente lançar mão da intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias não basta que tal inércia se verifique num procedimento relativo a um direito fundamental [como faz a requerente].

É, ainda, necessário que no requerimento inicial sejam alegados factos que permitam ao tribunal concluir que a inércia da administração está a ferir o referido direito fundamental de tal forma que o titular carece de uma tutela principal urgente, sob pena do exercício do próprio direito ficar posto em causa.

A requerente não alega estes factos nem no requerimento inicial nem na resposta à matéria de exceção.

A requerente limita-se a ancorar a violação do direito à identidade pessoal (artigo 26.º da CRP) na delonga na decisão do seu pedido de inscrição do seu nascimento no registo português, o que constitui um obstáculo à realização do projeto de viver na união Europeia enquanto cidadã europeia e não enquanto emigrante.

A requerente não alega qualquer facto que permita concluir que a realização de tal intenção é premente e não pode aguardar o desfecho de um ação administrativa.

A jurisprudência invocada pela requerente na petição inicial para defender a propriedade do meio processual - especificamente a dos acórdãos do TCAS tirados nos processos n.ºs 12003/15 e 1887/18.6BELSB - não é transponível para o presente caso, exatamente porque a urgência do artigo 109.º tem de ser avaliada de forma casuística.

Entende a requerente que dessa jurisprudência decorre que o contencioso relativo ao direito consagrado no artigo 26º da CRP tem carácter urgente, porém, se fosse o caso, o legislador tê-lo-ia dito e não o faz, pelo que só em concreto se pode verificar a carência de uma tutela principal urgente.

Aliás, os acórdãos do TCAS tirados nos processos n.ºs 12003/15 e 1887/18.6BELSB são tributários do entendimento que, na intimação para proteção de direitos liberdades e garantias, o tribunal deve aferir da urgência exigida pelo artigo 109.º do CPTA não de forma abstrata nem segundo uma visão puramente cronológica dos eventos, mas de acordo com a forma como o requerente configura a necessidade da tutela que requerer.

Os casos dos processos n.ºs 12003/15 e 1887/18.6BELSB não dizem, desde logo, respeito ao registo da nacionalidade, mas sim à emissão e entrega do cartão do cidadão (a qual pressupõe que o registo já esteja efetuado, o que pressupõe, por sua vez, que inexistam dúvidas quanto à identidade). No processo n.º 1203/15 os factos integradores da urgência exigida pelo artigo 109.º foram alegados e foram invocados pelo TCAS do seguinte modo: «(...) considerando a alegação do recorrente, no sentido de que de acordo com a lei

indiana um cidadão que adquira a nacionalidade de outro país perde a nacionalidade indiana, existe o risco do recorrente enfrentar a expulsão durante a pendência duma pretensa acção de condenação na prática do acto devido, pelo que se mostra justificado o uso do pedido de intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias como meio de assegurar o exercício, em tempo útil, do direito do recorrente a obter o cartão de cidadão nacional, tanto mais que as entidades recorridas não contestam que aquele possui efectivamente a nacionalidade portuguesa; (...)». No processo n.º 1887/18.6BELSB o Tribunal Central Administrativo sustentou a urgência do artigo 109.º no entendimento de que o procedimento de obtenção do cartão do cidadão é, de acordo com as normas procedimentais pertinentes, urgente. Com efeito, no referido processo o TCAS escreveu o seguinte: «(...) nos termos do adº 5/1, da Lei 7/2017, de 5/2, é obrigatória a obtenção do Cartão de Cidadão, no prazo de 20 dias após o registo de nascimento, o que indica que existe a máxima urgência na obtenção desse documento para salvaguarda dos interesses públicos em presença, nomeadamente, a própria segurança do Estado. (...)».

Assim, inexistente identidade entre o presente caso e os casos das decisões citadas pela requerente.

A requerente alega que o não processamento de um pedido de inscrição do registo de nascimento tem consequências extremamente danosas.

Contudo, nunca as descreve.

Trata-se de uma alegação abstrata, isto é, desgarrada do caso concreto.

Decorre da argumentação vertida no requerimento inicial que a requerente entende que a alegada delonga na decisão do pedido de inscrição do

nascimento no registo civil há-de ter sempre consequências graves e que tal é do conhecimento comum. Porém, o tribunal não pode concluir com base nas regras da experiência, que a delonga na inscrição do nascimento no registo civil português, de quem não alega ser apátrida, acarreta tais gravosas consequências. De tal delonga, poderão decorrer constrangimentos, indefinições, mas cuja gravidade só em concreto pode ser aferida.

Por outro lado, a alegação da requerente é conclusiva, desprovida de quaisquer factos reportados ao seu caso que permitam ao tribunal concluir que carece da tutela urgente que peticiona. Efetivamente, inexistente no requerimento inicial qualquer elemento que permita concluir que a alegada delonga na decisão do pedido de inscrição do nascimento da autora no registo civil português está a causar-lhe danos ou está prestes a causar-lhe danos, que não possam ser removidos ou evitados pelo recurso à ação administrativa.

Do exposto decorre que se verifica o erro na forma do processo, o que, de acordo com o artigo 193.º do CPC2013, daria lugar à convolação para o meio processual previsto no artigo 66.º do CPTA, à qual, contudo, obsta o princípio da limitação de atos previsto no artigo 130.º do CPTA.

Efetivamente, a pretensão da autora não pode prosseguir sob a forma de processo adequada por não se verificarem quaisquer dos pressupostos previstos no artigo 67.º, n.º 1, do CPTA.(...)» (negritos e sublinhados nossos).

Desde já se adianta que o assim decidido é para manter, em virtude de o tribunal a quo ter fundamentado, sem erro, a decisão proferida, acrescentando-se apenas o seguinte:

Decorre do art. 109.º, n.º 1, do CPTA, que «1 - A intimação para proteção de

direitos, liberdades e garantias pode ser requerida quando a célere emissão de uma decisão de mérito que imponha à Administração a adoção de uma conduta positiva ou negativa se revele indispensável para assegurar o exercício, em tempo útil, de um direito, liberdade ou garantia, por não ser possível ou suficiente, nas circunstâncias do caso, o decretamento de uma providência cautelar.»

A lei estabelece, assim, dois pressupostos para que se possa recorrer a este meio processual:

- i) que a emissão urgente de uma decisão de mérito que imponha à Administração a adoção de uma conduta positiva ou negativa seja indispensável para assegurar o exercício, em tempo útil, de um direito, liberdade ou garantia;
- ii) que não seja possível ou suficiente, nas circunstâncias do caso, o decretamento de uma providência cautelar.

Como refere **Mário Aroso de Almeida** (1), com este meio processual principal e urgente pretende-se obter, assim, uma decisão definitiva sobre a questão de fundo, sob pena de haver denegação de justiça, tendo presente que «o processo de intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias é, assim, instituído como um meio subsidiário de tutela, vocacionado para intervir como uma válvula de segurança do sistema de garantias contenciosas, nas situações – e apenas nessas – em que as outras formas de processo do contencioso administrativo não se revelem aptas a assegurar a protecção efectiva de direitos, liberdades e garantias.» (2) (sublinhados nosso).

É neste sentido que o art. 109.º do CPTA veio concretizar o comando normativo

contido no n.º 5 do artigo 20.º da CRP, tendo por escopo garantir uma tutela jurisdicional efetiva e célere quando esteja em causa o exercício, em tempo útil, de um direito, liberdade ou garantia fundamentais, de natureza pessoal, ou de direitos de natureza análoga - na medida em que o regime dos direitos liberdades e garantias também se aplica aos direitos fundamentais de natureza análoga, como decorre do artigo 17.º da CRP -, assim se justificando quando seja necessária a célere emissão de uma decisão definitiva sobre a questão de fundo que imponha à Administração a adoção de uma conduta, positiva ou negativa, que se revele indispensável para assegurar tal exercício, em virtude de não ser possível, ou suficiente, nas circunstâncias do caso, o decretamento de uma providência cautelar (3).

No caso em apreço, em sede de requerimento inicial, a Requerente, ora **Recorrente**, alegou, designadamente, que «(...)

1.20. A A. pretende que lhe seja reconhecida a nacionalidade portuguesa, que tem, ope legis, desde a data do nascimento - et pour cause a cidadania europeia - porque quer fixar residência em Portugal ou em outro país da União Europeia, não desejando fazê-lo como imigrante, mas, ao contrário, no exercício pleno dos seus direitos civis e políticos.

1.21. A omissão da Conservatória dos Registos Centrais - repartição tutelada pelo do R. INSTITUTO DOS REGISTOS E DO NOTARIADO é ofensiva do direito da A. à nacionalidade portuguesa e impeditiva de que esse direito possa ser exercido.

(...)

1.25. A nacionalidade - a que a Constituição chama cidadania - é um direito fundamental, nos termos do disposto no artº 26º da Constituição, a que se aplica o regime do artº 18º, sem prejuízo do disposto no artº 16

(...)

1.34. Salvo melhor opinião, a integração do registo de nascimento de um nacional português nascido numa antiga colónia deve ser processado no prazo de 10 dias ou, no máximo de 90 dias, em conformidade com o disposto no Código do Procedimento Administrativo.

1.35. A simples ultrapassagem de tais prazos constitui ofensa àquele direito fundamental à nacionalidade portuguesa.

(...)

1.51. Não se aplica ao caso o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, que tem prazos muito mais amplos, todavia perentórios.

(...)

1.58. De qualquer modo, o prazo para a decisão do procedimento nunca poderia ser superior a 90 dias, em conformidade com o disposto no artº 128º do CPA.

1.59. Estamos, inequivocamente, perante uma situação de incumprimento do dever de decisão, para os termos do disposto no artº 129º do CPA.

(...)

1.84. Não pode tolerar-se que o IRN, por si e pelos conservadores, impeça o exercício do direito fundamental à nacionalidade portuguesa.

(...)

1.92. A A. está impedida de exercer esse direito fundamental e os direitos dele emergentes, nomeadamente o direito à identidade pessoal, porque a Conservatória dos Registos Centrais, dependente do Instituto R. não procedeu à integração do registo requerido.

1.93. Esta denegação de direitos verifica-se, de forma continuada, há mais de 5 anos.

1.94. O exercício desse direito vem-lhe sendo denegado, de forma a impedir que a A. possa concretizar os seus projetos de vida, que passam pela fixação de residência em Portugal ou noutro país da União Europeia.

(...)».

Vejamos.

É certo que dúvidas não há que o direito à cidadania, regulado no art. 26.º da CRP, é um direito fundamental.

Tendo a falta de alegação de urgência concretizada no exercício do invocado direito fundamental à cidadania portuguesa e/ou direito à identidade pessoal, sido o motivo para que o tribunal a quo tivesse absolvido o requerido, ora RECORRIDO, da instância, a **Recorrente**, nas conclusões de recurso que apresentou, não ataca a decisão de recorrida neste aspeto, mas sim, no seu entender, porque a questão que tinha trazido a tribunal justificaria, só por si, pela sua natureza, o recurso a um meio de tutela principal urgente – cfr. ponto 5.21, linha 871 do requerimento inicial, reiterado no ponto 5.21, linha 945, das alegações de recurso e IV conclusão de recurso – porém, sem razão.

A Requerente, ora RECORRENTE, teria de ter invocado questões concretas de urgência para prover em sua defesa, o que, notoriamente, não fez.

Na verdade, tal como o Supremo Tribunal Administrativo já teve oportunidade de se pronunciar, num caso em tudo semelhante ao caso em apreço, «o direito a obter a nacionalidade portuguesa (e com ela, a cidadania europeia) não está ameaçado e, nesse sentido, não carece de tutela urgente. (...) se há pouco se afirmou que poderá ter-se em consideração, para efeitos da concessão deste tipo específico de tutela urgente, que a protecção de um direito pode ser necessária para a protecção reflexa de outro direito, daqui se presume, pelo menos em via de princípio, que as situações visadas são aquelas em que o, diríamos, direito principal é ele próprio ameaçado, e é por isso que o outro direito não pode ser exercido, estando, por isso, este exercício igualmente ameaçado.

Mas, mais do que isso, que dizer quando o outro direito não é um direito, liberdade e garantia previsto na Constituição portuguesa ou na lei (e nesse caso na medida em que considerado um direito análogo), ou, ainda, quando o autor da acção não é titular desse direito?

E a verdade é que o A., não pode beneficiar do princípio da equiparação do artigo 15.º da CRP, antes de mais, porque não reside em Portugal.

Se pode questionar-se se cabe aos tribunais apreciar a confessada instrumentalização do direito à cidadania per se – problema que não será aqui tratado –, pode certamente decidir-se no sentido de que a intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias é um meio processual inadequado quando o direito principal, condição do exercício de outro direito, não está, ele próprio ameaçado e, mais ainda, quando o direito cuja tutela verdadeiramente se pretende nem sequer é um direito, liberdade e garantia ou quando nem sequer pode ser titulado pelo autor da acção como sucede no presente caso.

Em face do exposto, há que concluir pela inadequação do meio processual utilizado e, com isto, pela improcedência desta pretensão formulada pelo A./recorrente.»(4<http://www.dgsi.pt/>) (sublinhados nossos).

Razão pela qual e sem necessidade de mais amplas considerações, imperioso se torna negar provimento ao recurso e em manter a sentença recorrida, em virtude de a mesma ter apreciado, sem erro, no caso em apreço, a questão da impropriedade do meio processual de intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias.

III. Decisão

Pelo exposto, acordam os juízes da secção do contencioso administrativo deste Tribunal Central Administrativo Sul em negar provimento ao recurso e em manter a decisão recorrida.

Sem custas, por isenção objetiva.

Lisboa, 18.11.2021

Dora Lucas Neto (Relatora)

Pedro Nuno Figueiredo

Ana Cristina Lameira

(1) in O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos, Coimbra, 2003, pg. 238.

(2) Cfr. **Mário Aroso de Almeida** e **Carlos Alberto Fernandes Cadilha**, in Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Coimbra, 2010, pg. 538.

(3) v. neste sentido e a título de exemplo, ac. deste TCA Sul, de 16.04.2015, P.12003/15.

(4) Cfr. acórdão deste tribunal de recurso, P. 1798/18.5BELSB, de 04.07.2019, confirmado pelo Supremo Tribunal Administrativo, em acórdão de 10.09.2020, aqui transcrito, em parte, e ambos disponíveis em www.dgsi.pt

Fonte: <http://www.dgsi.pt>