



ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO N.º 11/2024

Acórdão Uniformizador de Jurisprudência quanto à questão da falta de decisão do pedido de autorização de residência por parte da Administração Pública

Foi publicado no passado dia 11 de Julho de 2024 o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (doravante STA), que veio uniformizar a jurisprudência nos seguintes termos:

“Estando em jogo o exercício de direitos, liberdades e garantias fundamentais, formalmente reconhecidos pela Constituição da República Portuguesa e por instrumentos de direito internacional ao cidadão estrangeiro, mas cuja efetividade se encontra materialmente comprometida pela falta de decisão do pedido de autorização de residência por banda da Administração, a garantia do

gozo de tais direitos por parte do mesmo não se compagina com uma tutela precária, traduzida na atribuição de uma autorização provisória, antes reclama uma tutela definitiva, pelo que o meio processual adequado, de que o cidadão deve lançar mão, é o processo principal de intimação previsto nos artigos 109.º a 111.º do CPTA”.

DIVERGÊNCIAS SOBRE O MEIO PROCESSUAL ADEQUADO

Como é de conhecimento generalizado têm sido cada vez mais as notícias sobre

atrasos na decisão de pedidos de autorização de residência em Portugal por parte de cidadãos estrangeiros.

Trata-se de uma situação que já se prolonga há alguns anos e que tem originado o recurso aos tribunais por parte dos requerentes de autorização de residência para forçar o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), agora substituído pela Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA) a decidir os respectivos processos.

Tem-se, porém, colocado a questão sobre qual o meio processual adequado para este fim, existindo divergências quanto a esta questão.

Há quem entenda que o processo correcto é a intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias, prevista nos artigos 109.º e seguintes do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, havendo igualmente quem entenda que o meio adequado é a acção administrativa de condenação à prática de acto devido.

No caso objecto do Acórdão do STA estava em causa um pedido de autorização de residência apresentado em Maio de 2020 perante o SEF, entretanto substituído pela AIMA, pedido esse que devia ser decidido em 90 dias, mas que, passados cerca de três anos, ainda não tinha qualquer decisão, tendo, por isso, o autor intentado um processo de intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias, pedindo que aquela entidade

fosse intimada a decidir o pedido de concessão de autorização de residência

Em sede de primeira instância, o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa indeferiu liminarmente a petição inicial com fundamento na verificação da excepção dilatória inominada de inidoneidade do meio processual, por entender que o processo de intimação dependia

- (i) da urgência da tutela requerida, que não foi alegada, “para lá dos normais incómodos associados à incerteza de estar a aguardar uma decisão da Administração há um tempo já (demasiado) longo, relativamente à decisão do seu pedido de autorização de residência”,
- (ii) da imprescindibilidade de uma tutela urgente definitiva (subsidiariedade), que não se verificava, porquanto o autor podia ter recorrido a uma providência cautelar para lhe ser concedida provisoriamente a autorização de residência e, a título principal, uma acção administrativa de condenação à prática de acto devido, a qual já seria extemporânea, por ter de ser intentada no prazo de um ano a contar da data em que o acto devia ter sido praticado, e
- (iii) da existência de direitos fundamentais passíveis de tutela jurisdicional ao abrigo dos artigos 109.º e seguintes do CPTA.

Em sede de recurso, o Tribunal Central Administrativo Sul confirmou a decisão recorrida, julgando improcedente a apelação do autor.

Na sequência do acórdão do TCA Sul, o autor apresentou recurso de revista para o STA, o qual foi admitido.

Conforme é referido no Acórdão do STA, têm existido divergências na jurisprudência quanto a esta questão, existindo quem entenda que a intimação prevista nos artigos 109.º e seguintes do CPTA é o meio idóneo ao qual o cidadão estrangeiro deve recorrer para reagir contra a falta de decisão do pedido de atribuição de residência, uma vez que a falta dessa decisão coloca em causa vários direitos, liberdades e garantias reconhecidos na Constituição da República Portuguesa e em vários instrumentos de direito internacional.

Por outro lado, existe jurisprudência que considera que o meio processual adequado a estas situações é a acção administrativa de condenação à prática de acto devido e dedução de pedido cautelar de atribuição provisória de autorização de residência.

O QUE DIZ O ACÓRDÃO DO STA

Em virtude desta divergência veio então o STA, uniformizar jurisprudência no sentido de o processo adequado a estes casos ser o processo de intimação previsto nos artigos 109.º a 111.º do CPTA.

Efectivamente, o STA considera que o facto de a emissão de decisão sobre o pedido de atribuição de autorização de residência se prolongar no tempo não lhe retira o carácter de urgência, mas antes pelo contrário, *“torna a situação ainda mais premente de uma rápida decisão”*, considerando que, se o que se pretende é uma **regulação definitiva**, então o meio processual é a intimação.

Se, de outro modo, o que se pretende é uma **regulação provisória**, então ter-se-á de recorrer a uma providência cautelar que será dependente de um processo principal distinto da intimação.

Neste sentido, e tendo em conta o caso concreto e as muitas situações semelhantes a esta, considera o STA que:

“A permanência em território nacional na situação de indocumentado, ou seja, sem título de residência válido, por incapacidade ou inércia da Administração em dar seguimento ao pedido de atribuição de residência formulado por um cidadão estrangeiro, atendendo às consequências daí advenientes para o mesmo em matéria de direitos, liberdades e garantias que lhe são formalmente reconhecidos pela CRP e por vários instrumentos de direito público internacional, reclama uma tutela que não se basta com a medida cautelar traduzida na concessão de uma autorização de residência provisória, que apenas lhe confere uma tutela precária, não lhe garantindo o direito a residir em território nacional durante, pelo menos, um período

de 2 anos, como sucederia caso lhe fosse conferida autorização de residência temporária.

A autorização de residência provisória apenas garante ao cidadão estrangeiro que enquanto não for proferida a decisão de mérito no processo principal, não pode ser considerado como estando em situação irregular em território nacional. Uma tutela reconhecida apenas nesses moldes, obsta, ou pelo menos, dificulta, a plena efetividade dos direitos, liberdades e garantias, assegurados aos cidadãos estrangeiros, desde logo pelo artigo 15.º da CRP”.

O STA dá inclusivamente o exemplo de a pessoa com uma autorização de residência transitória não poder apresentar-se perante uma entidade empregadora com a garantia de poder assumir um compromisso laboral pelo período de, pelo menos, dois anos, como aconteceria se obtivesse uma autorização de residência temporária.

Mais salienta o Acórdão que a autorização de residência é imprescindível para que se possa usufruir de outros direitos, como a segurança, a tranquilidade, a liberdade de segurança e a saúde.

Por todos estes motivos, o STA considera que, nestas situações, não existe uma urgência cautelar, mas uma verdadeira urgência na obtenção de uma decisão de mérito, sendo, por isso, a intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias o meio processual mobilizável 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.

NOTA FINAL

Com este acórdão, que ainda contou com dois votos de vencido, veio o STA colocar fim à indecisão sobre qual o meio de reacção adequado perante os cada vez mais frequentes atrasos na resposta a estes pedidos por parte de cidadãos estrangeiros que pretendem obter autorização para residir em Portugal.

José Carlos Silva | jose.cs@caldeirapires.pt

Nota: o autor escreve de acordo com o antigo acordo ortográfico