DIVULGAÇÃO DE PARECER DO CONSELHO CONSULTIVO N.º 16/ CC /2022

N/Referência:	**P.º. C.C. 76/2022 SJ-CC**	Data de homologação:	27-12-2022
Consulente:	**Serviços Jurídicos**		
.			
Assunto:	Processo de aquisição da nacionalidade portuguesa – incumprimento dos prazos legais para a prolação da decisão – (in) admissibilidade do instituto do deferimento tácito. Natureza dos prazos previstos no artigo 41.º do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa.		
Palavras-chave:	*nacionalidade; prazos; deferimento tácito*		

Parecer

Questão jurídica

Na sequência de diversas queixas e exposições apresentadas pelos interessados, através dos seus mandatários, nas quais se reivindica o deferimento tácito dos pedidos de aquisição de nacionalidade que não foram apreciados dentro dos prazos previstos no Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, e suas alterações, a questão que se submete à apreciação deste Conselho Consultivo é, em suma, a de saber se o silêncio poderá ter, neste âmbito, o valor jurídico positivo pretendido ou se caberá, ao invés, o entendimento de que o deferimento tácito, seja qual for a natureza jurídica que se lhe queira atribuir, não tem aqui a habilitação legal pressuposta no art. 130.º/1 do Código de Procedimento Administrativo (CPA).

Apreciação

1. De acordo com a Constituição da República Portuguesa (CRP), a todos é reconhecido o direito à *cidadania*, na qual se pode incluir o direito de adquirir ou de recuperar a qualidade de cidadão português (art. 26.º)[1], sendo cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional (art. 4.º), sem que isso signifique, no entanto, a admissibilidade de soluções legais arbitrárias que dispensem uma

[1] Sobre se o conteúdo do direito fundamental à cidadania abrange o direito à aquisição de uma determinada nacionalidade, cfr. Ana Rita Gil, "*Princípios de direito da nacionalidade – sua consagração no ordenamento português*", pp. 108 e ss., E-book Contencioso da Nacionalidade, 2.ª ed., CEJ.

Av. D. João II, 1.08.01 D • Edifício H • Campus da Justiça • 1990-097 Lisboa
Tel. + 351 217 985 500 • geral@irn.justica.gov.pt • Linha Registo 211 950 500 • Linha Cartão de Cidadão 210 990 111
irn.justica.gov.pt

conexão (originária ou derivada) entre o cidadão português e Portugal, seja por via do nascimento em território português ou em território sob administração portuguesa (*ius soli*), seja pela filiação (*ius sanguinis*), pelo casamento ou por outro critério naturalmente assente num vínculo relevante (*effective link*) com o país[2].

1.1. O direito à nacionalidade portuguesa figura, assim, como *direito, liberdade e garantia* (integrado no elenco dos direitos de personalidade a que se refere o art. 26.º da CRP), cujo estatuto caberá à lei ordinária ou aos tratados e acordos internacionais definir, segundo as regras de competência fixadas nos arts. 161.º/i) e 164.º/f) da CRP, pelo que, salvo as limitações ou condicionantes que decorrem do texto constitucional e o estipulado em convenção internacional sobre a matéria, é na lei ordinária que devemos procurar o regime jurídico da aquisição, perda e reaquisição da nacionalidade portuguesa[3].

1.2. É, pois, na Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, e suas alterações (LN), que encontramos o regime substantivo ou a disciplina material da nacionalidade portuguesa, e, portanto, as formas de aquisição de nacionalidade consentidas, bem como os critérios subjacentes, as quais se repartem, essencialmente, entre situações de atribuição ou aquisição originária (por efeito da lei ou da vontade), que se distinguem pela eficácia reportada ao momento do nascimento (art. 11.º), e situações de aquisição derivada da nacionalidade, cujos efeitos se verificam a partir da data do registo dos atos ou factos de que dependem (art. 12.º)[4].

1.3. A matéria está também disciplinada, nos seus aspetos adjetivos ou procedimentais, no Decreto-Lei n.º 237-A/2006 de 14 de dezembro (e suas alterações), que aprova o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa (RNP), e é neste suporte legal que precisamente se encontra definida a estrutura procedimental atinente às declarações para fins de atribuição e aquisição da nacionalidade portuguesa apresentadas e sua tramitação e decisão, bem como a fixação dos prazos para análise e decisão dos pedidos.

---

[2] Não obstante a CRP ter optado pelo termo *cidadania*, em vez de *nacionalidade*, para expressar o vínculo entre o indivíduo e o Estado, e de estes termos serem correntemente usados para expressar a mesma realidade, não se trata, ainda assim, de conceitos inteiramente coincidentes, porquanto, como refere Rui Manuel Moura Ramos, *Estudos de Direito Português da Nacionalidade*, 2.ª ed., Gestlegal, Coimbra, 2019, p.12, o termo nacionalidade acentua a ideia de ligação de um indivíduo a uma unidade estadual, sublinhando o *vínculo* que o une ao Estado, enquanto o termo cidadania manifesta mais o feixe de direitos e deveres que daquela ligação decorrem, ou seja, o seu *conteúdo*.

[3] J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 223.

[4] Nos casos de aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização, que, seguindo o conceito restrito de naturalização indicado por Ferrer Correia, *apud* Rui Manuel Moura Ramos, *Estudos…*, cit. p, 209, implicam "*um ato pelo qual o Estado reconhece ou concede a um estrangeiro, a requerimento deste, a qualidade de seu nacional* ", a diferenciação de regime assenta mais no momento da eficácia, no detalhe dos requisitos legais e nas especificidades regulamentares ou adjetivas do que na natureza da intervenção da autoridade pública, porquanto se passou a estabelecer, no mais das situações (naquelas em que se diz que "o Governo *concede* a nacionalidade portuguesa", em vez de dizer que a *pode conceder*), um dever de resposta ao pedido apresentado através de um processo juridicamente vinculado, judicialmente sindicável e sem margem de apreciação discricionária. Donde, podemos delimitar, agora, no âmbito da naturalização e nessas situações, um verdadeiro e fundamental direito à nacionalidade.

Av. D. João II, 1.08.01 D • Edifício H • Campus da Justiça • 1990-097 Lisboa
Tel. + 351 217 985 500 • geral@irn.justica.gov.pt • Linha Registo 211 950 500 • Linha Cartão de Cidadão 210 990 111
irn.justica.gov.pt

1.3.1. Diz-se, assim, no art. 41.º/1 do RNP, que a Conservatória deverá começar por proceder a uma análise sumária do processo (iniciado com base em auto de declarações de nacionalidade prestadas presencial e verbalmente) ou das declarações apresentadas nos termos previstos no art. 32.º/2 (declarações apresentadas por via eletrónica ou apostas em impresso de modelo aprovado, apresentado presencialmente ou remetido por via postal) no *prazo de 30 dias* a contar da data do recebimento daquelas declarações.

1.3.2. Quando não haja fundamento para indeferimento liminar e se conclua que as declarações foram corretamente produzidas e que o processo se encontra devidamente instruído, sem necessidade de outras diligências instrutórias, caberá então ao conservador emitir decisão, no prazo de 60 dias, autorizando a feitura do registo, sendo caso disso (art. 41.º/2 do RNP), pelo que, nestas circunstâncias, será de 90 dias o tempo previsível para a conclusão do procedimento de desfecho positivo, como se invoca nas exposições apresentadas.

1.3.3. Notamos, todavia, que este prazo global de 90 dias, resultante da soma dos prazos fixados nos n.ºs 1 e 2 do art. 41.º do RNP, não poderá ser lido como prazo geral para a conclusão do procedimento, porquanto decorre da própria lei a possibilidade de a decisão final do conservador ser emitida fora desse quadro temporal, quando as circunstâncias do caso concreto assim o determinem, sem prejuízo da cadência legalmente estipulada para a prática dos atos suplementares (diligências e decisões intercalares) essenciais à prolação daquela decisão final.

1.3.4. Pode, com efeito, ocorrer que as declarações contenham deficiências a suprir pelo interessado, no prazo de 30 dias, ou que, diante do caso concreto, se mostre necessária a realização de outras diligências instrutórias, com repercussões no termo inicial do prazo para a decisão final a que alude o art. 41.º/2 do RNP, e o mesmo se passa nos casos em que se conclua pelo indeferimento da feitura do registo e seja, assim, necessário notificar os interessados para, querendo, se pronunciarem sobre os fundamentos aduzidos pelo conservador de registos (art. 41.º/3 do RNP).

1.3.5. Relativamente ao procedimento de naturalização, a tramitação descrita nos arts. 27.º e 37.º do RNP, bem como os prazos aí previstos, evidenciam, do mesmo modo, a impossibilidade de se tomar o prazo de 90 dias a contar da data da receção do pedido, que é aduzido pelos exponentes, como prazo máximo para a tomada de decisão, para o desfecho do procedimento ou para o desencadeamento dos efeitos conformadores substantivos que, em face das exposições juntas ao presente processo, se espera ver retirados do silêncio da Administração[5].

1.4. Isto não significa, naturalmente, que o interessado tenha de se conformar com a inércia da Administração ou que não devam interceder aqui os princípios gerais da atividade administrativa, bem como uma dimensão defensiva dos interesses dos requerentes, que se analise, desde logo, em exigência do padrão de eficácia e

[5] Notamos que neste âmbito, do procedimento de naturalização, não está, sequer, assinalado um prazo para a decisão do membro do Governo responsável pela área da justiça, pese embora tal omissão não combinar com a natureza que ora se atribui ao instituto da naturalização e com a dimensão positiva do direito fundamental à cidadania que também nele se passou a encerrar com a Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril.

Av. D. João II, 1.08.01 D • Edifício H • Campus da Justiça • 1990-097 Lisboa
Tel. + 351 217 985 500 • geral@irn.justica.gov.pt • Linha Registo 211 950 500 • Linha Cartão de Cidadão 210 990 111
irn.justica.gov.pt

celeridade que, amiúde, se propala e que, nesta matéria, se mostra imprescindível, atenta a natureza fundamental do direito (à nacionalidade ou à cidadania portuguesa) implicado[6].

1.4.1. Ainda que a nacionalidade possa ser configurada a um tempo como elemento do estado das pessoas ou *direito do indivíduo*, de estalão jusfundamental, e como *vínculo de direito público* e não caiba, por isso, qualificá-la, por via das competências atribuídas à Administração ou aos Tribunais Administrativos (art. 26.º da LN), como matéria eminentemente administrativa, é indisputável que a atividade desenvolvida pela Conservatória dos Registos Centrais neste âmbito se analisa numa sucessão de atos administrativos tramitados em procedimento que, embora sujeito a regras específicas, não fica dispensado de se guiar pelos critérios de eficiência, economicidade e celeridade que compõem o princípio da boa administração (art. 5.º do CPA), nem deixa de se encontrar enformado pelo princípio genérico de decisão, no qual também se acoberta a obrigação de pronúncia sobre as pretensões de atribuição ou de aquisição de nacionalidade que lhe são dirigidas (art. 13.º do CPA).

1.4.2. Sucede, porém, que a demora na tramitação e decisão destes processos se deve, sobretudo, ao volume excecional de pedidos de aquisição de nacionalidade, o qual, por seu turno, se explica pelo facto de Portugal se caracterizar, cada vez mais, como país de imigração e de a cidadania portuguesa, tal como demonstrado nas mais recentes alterações legislativas, se apresentar, e bem, como instrumento primordial de integração e de coesão social, de "reforço dos laços com a comunidade de portugueses residentes no estrangeiro", de "reparação histórica" e de "recuperação do elemento humano do Estado Português", como a que ocorre relativamente à comunidade sefardita.

1.4.3. Tais circunstâncias têm impedido a cadência procedimental pretendida, bem como a observância dos prazos previstos, sem que possamos ver, *neste contexto*, qualquer negligência ou falta de empenho na organização e gestão a cargo daqueles serviços, ou sequer violação dos referenciais de eficiência que o elevadíssimo número de processos e a qualidade a colocar nas respetivas decisões podem consentir, mas antes a necessidade de um reforço substancial de meios materiais e humanos que depende de decisão política e de condições económico-financeiras e que, portanto, não está na disponibilidade dos serviços de registo assegurar.

2. Não querendo retirar significado prático-jurídico ao dever de celeridade ou iludir os mecanismos de tutela que o interessado terá ao seu dispor, tendo em vista obter a decisão devida, notamos, por outro lado, que os prazos fixados aos serviços de registo em matéria de nacionalidade são prazos meramente indicativos, ordenadores (ou disciplinares), destinados a balizar ou regular a tramitação procedimental, pelo que o seu incumprimento não significa "perda de legitimação" do órgão competente, extinção do dever de atuação e de decisão que lhe está

[6] O dever de assegurar um processamento dos pedidos relativos à aquisição, conservação, perda, recuperação ou emissão de uma declaração confirmando a sua nacionalidade em prazo razoável decorre, desde logo, do art. 10.º da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, publicada no Diário da República I-A, n.º 55, de 06/03/2000.

Av. D. João II, 1.08.01 D • Edifício H • Campus da Justiça • 1990-097 Lisboa
Tel. + 351 217 985 500 • geral@irn.justica.gov.pt • Linha Registo 211 950 500 • Linha Cartão de Cidadão 210 990 111
irn.justica.gov.pt

legalmente cometido ou produção de quaisquer efeitos conformadores substantivos, ao abrigo do instituto do *deferimento tácito*.

2.1. Ao contrário do que perpassa das exposições apresentadas, o silêncio da Conservatória só seria de molde a determinar o *deferimento tácito*, se houvesse uma norma que lhe conferisse tal valor positivo e se pudesse reconhecer, assim, com base nessa habilitação legal e consoante a natureza que se queira atribuir à figura jurídica do deferimento tácito, uma produção de efeitos jurídicos positivos (ato administrativo), uma ficção legal do ato administrativo ou de efeitos jurídicos positivos produzidos a favor do particular, ou a presunção legal de que o beneficiário é merecedor de tutela pela confiança depositada no comportamento omissivo da Administração[7].

2.2. Diante do que agora é dito no art. 130.º do CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, só existe deferimento tácito "quando a lei ou regulamento determine que a ausência de notificação da decisão final sobre pretensão dirigida a órgão competente dentro do prazo legal tem o valor de deferimento"[8] e se verifique que a notificação do ato não foi expedida até ao primeiro dia útil seguinte ao termo do prazo da decisão, donde, é bom de ver que não vale já um princípio geral de deferimento tácito ou silente, como aquele que, num primeiro momento e segundo certa doutrina, se poderia extrair do art. 108.º do CPA (de 1991) revogado[9], e que o silêncio só poderia ter aqui valor positivo mediante uma habilitação normativa dirigida à matéria da nacionalidade em apreço.

2.3. Conquanto a figura do deferimento tácito esteja prevista no art. 130.º do CPA e tal Código constitua lei subsidiariamente aplicável no âmbito do processo de nacionalidade, como se elicia do seu art. 2.º/5 e se estabelece no art.41.º/9 do RNP, a verdade é que, daquela disposição legal, não resulta *a consagração de uma regra no sentido de que o silêncio da Administração tem o valor de um ato tácito*, mas antes a afirmação inequívoca de que *só existem atos tácitos ou silentes nas situações em que a lei expressamente o preveja*, ou seja, nos casos em que a *lei, excecionalmente, associe ao decurso do prazo legal para a tomada de decisão, sem que a Administração tenha cumprido o dever legal que se lhe impunha de decidir, a presunção de que a pretensão apresentada pelo requerente foi julgada conforme às exigências postas pelo ordenamento jurídico e, portanto, deferida*[10].

2.4. Logo, não resultando, da LN, do RNP ou de norma avulsa, qualquer alternativa à decisão expressa ou qualquer disposição que atribua ao silêncio uma valoração própria, designadamente, de sentido positivo, não temos, pois,

---

[7] Sobre as diferentes perspetivas em torno da natureza jurídica do deferimento tácito, cfr. Vasco Pereira da Silva e Tiago Macieirinha, "*Agir não agindo - da insustentabilidade do deferimento tácito*", Direito e Justiça, 3 (Especial), 2015, pp. 612 e ss.

[8] Admitindo a inconstitucionalidade da criação do deferimento tácito por via regulamentar, por violação do art. 112.º da CRP, Paulo Otero, *Direito do Procedimento Administrativo*, Vol. I, reimp., Almedina, Coimbra, 2016, p. 420.

[9] Mesmo no domínio do CPA revogado, não era consensual o entendimento sobre o carácter geral do deferimento tácito, posto que a leitura conjugada dos nºs 1 e 3 do art. 108.º permitia equacionar um princípio de taxatividade dos atos de deferimento tácito, limitando-os ao elenco legalmente previsto. Cfr., a este propósito, Mário Esteves de Oliveira et. al., *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.ª ed., Almedina, Coimbra, 2006, pp. 480/481.

[10] Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 6.ª ed., Almedina, Coimbra, 2020, p. 267.

IMP.IRN.Z00.07 • Revisão: 06• Data: 27-01-2022

como extrair do decurso dos prazos fixados no art. 41.º do RNP a formação do *ato silente* ou o efeito de *deferimento tácito* pretendido pelos exponentes.

2.5. Num domínio tão relevante como é o da nacionalidade, não cabe, por isso, uma perspetiva procedimental economicista, que permita dar por assente uma realidade que não foi verificada ou que consinta substituir uma decisão racionalmente elaborada e juridicamente ponderada por uma solução automática, capaz de prescindir da sindicância de requisitos tão essenciais, como são os que comprovam as conexões efetivas entre os requerentes e o Estado Português.

Encerramento

Pelo exposto, somos de parecer que o prazo para a decisão dos pedidos a que se refere o art. 41.º do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa reveste natureza meramente ordenadora, posto que a sua inobservância não é de molde a determinar quaisquer efeitos processuais, designadamente, a preclusão de competência ou o deferimento tácito do pedido.

Parecer aprovado, por unanimidade, em sessão do Conselho Consultivo de 22 de novembro de 2022.
Maria Madalena Rodrigues Teixeira, relatora, António Manuel Fernandes Lopes, Blandina Maria da Silva Soares, Maria de Lurdes Barata Pires de Mendes Serrano, Benilde da Conceição Alves Ferreira, Paula Marina Oliveira Calado Almeida Lopes.
Este parecer foi homologado pela Senhora Presidente do Conselho Diretivo em 27 de dezembro de 2022.

Av. D. João II, 1.08.01 D • Edifício H • Campus da Justiça • 1990-097 Lisboa
Tel. + 351 217 985 500 • geral@irn.justica.gov.pt • Linha Registo 211 950 500 • Linha Cartão de Cidadão 210 990 111
irn.justica.gov.pt