

## SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo  
n.º 3/2016

Acórdão do STA de 16-06-2016, no Processo n.º 201/16

Processo n.º 201/16 — Pleno da 1.ª Secção

**Acordam em conferência no Pleno da Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:**

**1 — RELATÓRIO**

**1.1** — A ..., devidamente identificada nos autos, informada com o acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul [TCA/S], datado de 19.06.2014, que, negando provimento ao recurso, manteve a decisão do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa [«TAC/L»] que havia julgado procedente a ação de oposição à aquisição de nacionalidade portuguesa contra a mesma movida pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO** e que determinou o arquivamento do processo relativo ao registo pendente na Conservatória dos Registos Centrais, veio interpor recurso para uniformização de jurisprudência nos termos do artigo 152.º do CPTA, apresentando o seguinte quadro conclusivo que se reproduz [cf. fls. 672 e segs. — *paginação processo suporte físico tal como as referências posteriores a paginação salvo expressa indicação em contrário*]:

“

*I. Tem pleno fundamento o pedido de uniformização de jurisprudência sobre a seguinte questão fundamental de direito: continua a ser exigível, tomando em consideração a alteração legislativa introduzida pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril que o requerente da nacionalidade portuguesa por efeito da vontade apresenta provas de ligação à comunidade nacional, conforme era determinado pelo artigo 9.º, alínea b) da Lei da Nacionalidade Portuguesa?*

*II. Verifica-se que há uma clara contradição entre a resposta dada a essa questão pelo tribunal a quo, no acórdão sob recurso e a solução constante do acórdão proferido por este Supremo Tribunal em 19/06/2014, no Proc. n.º 0103/14.*

*III. Verifica-se ainda que o mesmo tipo de contradição, sobre a mesma questão de direito, se encontra entre o acórdão sub judice e os demais acórdãos supra citados.*

*IV. Tendo em consideração todo o exposto, deve ser proferido acórdão uniformizador de jurisprudência no seguinte sentido, aliás já expresso por este Supremo Tribunal Administrativo, no referido acórdão:*

*a) A partir da entrada em vigor da Lei 2/2006 passou a constituir fundamento de oposição à aquisição de nacionalidade «a inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional» (nova redação da al.ª a) do artigo 9.º) a qual, como decorria da Exposição de Motivos dessa Lei, tinha de ser provada pelo M.P..*

*b) Nos termos do disposto na Lei da Nacionalidade (Lei 37/81, de 3/10, na redação que lhe foi dada pela Lei 2/2006, de 17/4, aqui aplicável) a aquisição da nacionalidade portuguesa pode resultar de uma de três circunstâncias: de uma declaração de vontade, da adoção plena e da naturalização (vd. seus arts. 3.º a 5.º) sendo que cada uma dessas formas de aquisição da nacionalidade obedece a requisitos próprios.*

*c) A aquisição da nacionalidade em razão da vontade — pressupõe que o interessado esteja casado ou viva em união de facto há mais de três anos com o cidadão nacional (O artigo 3.º daquela Lei tem a seguinte redação:*

*i) «1 — O estrangeiro casado há mais de três anos com nacional português pode adquirir a nacionalidade portuguesa mediante declaração feita na constância do matrimónio.*

*ii) 2 — A declaração de nulidade ou anulação do casamento não prejudica a nacionalidade adquirida pelo cônjuge que o contraiu de boa fé.*

*iii) 3 — O estrangeiro que, à data da declaração, viva em união de facto há mais de três anos com nacional português pode adquirir a nacionalidade portuguesa, após ação de reconhecimento dessa situação a interpor no tribunal cível»). Ou seja, depende não só de uma realidade — a constância de um casamento (ou união de facto) por mais de três anos — e de manifestação de uma vontade — o querer ser cidadão português.*

*d) O que quer dizer que o fator decisivo nessa aquisição de nacionalidade não é a constância do casamento por mais de três anos — esse é um mero pressuposto — mas a declaração de vontade manifestada pelo interessado visto essa aquisição não ocorrer se o cônjuge estrangeiro, apesar de preencher aquele requisito, não estiver interessado em ser cidadão nacional e, por essa razão, não formular o necessário pedido.*

*e) Todavia, a aquisição da nacionalidade por essa via não se produz automaticamente com a simples reunião daqueles pressupostos já que essa pretensão pode ser contrariada pelo M.P. através da propositura de uma ação especial fundamentada num dos seguintes factos: (1) a ausência de qualquer ligação efetiva à comunidade nacional por parte do interessado, (2) este ter sido condenado por sentença transitada pela prática de crime punível com pena de prisão igual ou superior a 3 anos e (3) ter prestado funções públicas sem carácter predominantemente técnico ou prestado de serviço militar a Estado estrangeiro (artigo 9.º da citada Lei) (Nos termos do artigo 9.º da Lei 37/81, na versão que lhe foi dada pela Lei 2/2006:*

*f) «Constituem fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa:*

*i) a) A inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional;*

*ii) b) A condenação, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos, segundo a lei portuguesa;*

*iii) c) O exercício de funções públicas sem carácter predominantemente técnico ou a prestação de serviço militar não obrigatório a Estado estrangeiro»).*

*g) ... De acordo com a redação inicial da Lei 37/81 «o estrangeiro casado com nacional português pode adquirir a nacionalidade portuguesa mediante declaração feita na constância do casamento» (artigo 3.º/1) sendo fundamento de oposição a essa aquisição «a manifesta inexistência de qualquer ligação efetiva à comunidade nacional» [artigo 9.º, al.ª a)]. A jurisprudência posta perante a redação dessas normas, considerou que, tendo em conta os princípios gerais do ónus da prova inscritos no artigo 342.º do CC e tratando-se de factos*

impeditivos, cabia ao M.P. — na ação a propor a coberto do disposto nos arts. 10.º daquela Lei e 56.º do DL 237-A/2006 — provar que o interessado não tinha qualquer ligação a Portugal.

h) Todavia, o legislador, provavelmente na tentativa de neutralizar os eventuais efeitos negativos decorrentes da facilidade com que se podia adquirir a nacionalidade por ato de vontade, resolveu alterar a redação de tais normas por forma a dificultar essa aquisição pelo que, a partir da entrada em vigor da Lei 25/94, de 19/08, só o estrangeiro casado com nacional português «há mais de três anos» é que podia adquirir a nacionalidade por essa via, passando a ser fundamento de oposição «a não comprovação, pelo interessado, de ligação efetiva à comunidade nacional» — vd. as novas redações dos citados preceitos — o que significa que a nova redação das apontadas disposições dificultou a aquisição da nacionalidade por ato de vontade na medida em que, por um lado, só a constância do casamento por, pelo menos, três anos dava direito a essa aquisição e, por outro, atribuía ao pretendente da nacionalidade o ónus da prova da sua ligação efetiva a Portugal.

i) Nesta conformidade, a partir dessa alteração legislativa, ficou claro que cabia ao interessado a obrigação de provar a sua ligação efetiva à comunidade nacional dispensando o M.P. de fazer essa demonstração.

j) No entanto, o legislador, considerando que o equilíbrio na atribuição da nacionalidade passava por uma previsão de regras que, «garantindo o fator de inclusão que a nacionalidade deve hoje representar em Portugal, não comprometam o rigor e a coerência do sistema, bem como os objetivos gerais da política nacional de imigração, devidamente articulada com os nossos compromissos internacionais e europeus, designadamente os que resultam da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, que Portugal ratificou em 2000», resolveu, uma vez mais, alterar a redação da mencionada norma com vista a que, no procedimento de oposição do Estado Português à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade, se invertesse «o ónus da prova quanto ao requisito estabelecido na alínea a) do artigo 9.º que passa a caber ao Ministério Público. Regressa-se desse modo ao regime inicial da Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro» — Exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 32/X.

k) E, porque assim, a partir da entrada em vigor da Lei 2/2006 passou a constituir fundamento de oposição à aquisição de nacionalidade «a inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional» (nova redação da al.ª a) do artigo 9.º a qual tinha de ser provada pelo M.P.

l) A partir da entrada em vigor da nova redação do artigo 9.º da Lei 37/81, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2006, cit. é ao M.P. que cabe provar que ao/à requerente casado/a com nacional português, não têm qualquer ligação efetiva à comunidade portuguesa.

m) Sendo assim, se uniformiza a jurisprudência declarando que incumbe ao M.P. alegar e provar a inexistência de ligação à comunidade nacional, nos termos do disposto no artigo 9.º da Lei da Nacionalidade ...”.

1.2 — Devidamente notificado o MINISTÉRIO PÚBLICO não veio produzir contra-alegações [cf. fls. 703 e segs.].

1.3 — Colhidos os vistos legais cumpre apreciar e decidir.

## 2 — **FUNDAMENTAÇÃO**

### 2.1 — **DE FACTO**

2.1.1 — **Resultou como assente no acórdão recorrido o seguinte quadro factual:**

I) A R. nasceu em 14.01.1974, em ..., São Paulo, no Brasil.

II) Filha de E ... e de F..., ambos de nacionalidade brasileira.

III) Tem nacionalidade brasileira.

IV) Em 04.10.2003, contraiu casamento com G ..., em São Paulo, no Brasil.

V) O cônjuge é natural de São Paulo, Brasil e tem nacionalidade portuguesa.

VI) Deste matrimónio, a R. tem duas filhas nascidas em 2006 e 2007, respetivamente em São Paulo e em Frankfurt, ambas com nacionalidade portuguesa, cujos assentos de nascimento foram integrados na Conservatória dos Registos Centrais em 04.08.2008.

VII) Vive em Frankfurt, na Alemanha.

VIII) Nunca residiu em Portugal.

IX) Em 21.09.2010, foi rececionado na Conservatória dos Registos Centrais, o pedido da R. para aquisição da nacionalidade portuguesa, com fundamento no casamento contraído com cidadão português e ter ligação à comunidade portuguesa.

2.1.2 — **Resultou, por sua vez, como assente quanto ao acórdão fundamentado [Ac. deste Supremo de 19.06.2014 — Proc. n.º 0103/14] o seguinte quadro factual:**

I) A R. nasceu a 11.01.1966, no Estado de São Paulo.

II) A R. contraiu casamento civil, em 04.12.1991, no Estado de São Paulo, Brasil, com o cidadão português B ... — cf. certidão de casamento de fls. 18;

III) Do referido casamento nasceram dois filhos, C ... e D ..., ambos de nacionalidade portuguesa — fls. 25/26;

IV) A 17.12.2009, veio a R. a declarar a vontade de aquisição da nacionalidade portuguesa, ao abrigo do artigo 03.º da referida Lei n.º 37/81, por ser casada com um cidadão português — cf. doc. de fls. 12/14;

V) A R. declarou, no auto mencionado na alínea anterior que reside no Brasil;

VI) Dá-se por reproduzido o teor da declaração de fls. 12 dos autos, subscrita pela R., da qual consta, designadamente, que «Eu e toda a minha família participamos ativamente de todos os eventos relacionados à comunidade portuguesa no Brasil, justamente pelos laços familiares do meu marido, a maioria portuguesa, e destaco em especial a minha participação e colaboração junto à Paróquia de Nossa Senhora de Fátima, santa da qual sou devota há muito tempo, e que se localiza aqui na cidade de São Paulo...».

### 2.2 — **DE DIREITO**

Presentes os quadros factuais antecedentes nos quais se estribaram, respetivamente, acórdão recorrido e acórdão fundamento passemos, então, à apreciação do objeto de recurso.

#### 2.2.1 — **DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSÃO DO RECURSO E SUA VERIFICAÇÃO**

I. Os recursos para uniformização da jurisprudência destinam-se a obter decisão que fixe a orientação jurisprudencial nos casos em que se verifiquem os seguintes pressupostos: i) existência de decisões contraditórias en-

tre acórdãos do STA ou deste e do TCA ou entre acórdãos do TCA; *ii*) contraditoriedade decisória “sobre a mesma questão fundamental de direito”; *iii*) verificação do trânsito em julgado, quer do acórdão recorrido, quer do acórdão fundamento [trânsito em julgado cuja existência se presume — cf. artigo 688.º, n.º 2, do CPC/2013 ex vi artigo 140.º do CPTA — na anterior redação à introduzida pelo DL n.º 214-G/2015 — redação essa a que se reportarão todas as demais citações de normativos daquele Código sem expressa referência em contrário] e recurso se mostrar deduzido no prazo de 30 dias contado do trânsito do acórdão recorrido; *iv*) não conformidade da orientação perfilhada no acórdão impugnado com a jurisprudência mais recentemente consolidada do STA [cf. artigo 152.º, n.ºs 1, 2 e 3, do CPTA].

**II.** Tal como vem sendo entendido constituem pressupostos de verificação cumulativa razão pela qual o não preenchimento de um deles conduz inexoravelmente à não admissão do recurso.

**III.** No que diz respeito aos elementos caracterizadores do pressuposto da “mesma questão fundamental de direito” sobre a qual deverá existir contradição decisória valem aquilo que eram os critérios acolhidos pela jurisprudência fixada ainda no domínio da LPTA.

**IV.** Assim: *i*) os quadros normativos [sejam eles substantivos ou processuais] e as realidades factuais subjacentes àquelas decisões devem ser substancialmente idênticos e, por isso, quando essa contradição tenha decorrido de divergente interpretação jurídica; *ii*) a oposição tem de decorrer de decisões expressas e não de julgamentos implícitos; *iii*) só releva a oposição entre decisões e não entre a decisão de um e os fundamentos de outro [cf., entre outros e nos mais recentes, Acs. do Pleno desta Secção de 27.03.2014 — Proc. n.º 062/14, de 26.02.2015 — Proc. n.º 0239/14, de 14.05.2015 — Proc. n.º 0134/15, de 03.06.2015 — Proc. n.º 01697/13, de 03.06.2015 — Proc. n.º 01026/14, de 12.11.2015 — Proc. n.º 0835/13, de 16.12.2015 — Procs. n.ºs 01011/15 e 0517/14, de 18.02.2016 — Proc. n.º 0581/11, de 21.04.2016 — Proc. n.º 0698/15, de 19.05.2016 — Proc. n.º 01430/15 todos consultáveis in: «www.dgsi.pt/jsta»].

**V.** Este pressuposto implica que o conflito jurisprudencial expresso na contradição das soluções firmadas nos arestos terá de *(i)* corresponder a interpretações divergentes de um mesmo regime normativo; *(ii)* ter na sua base situações materiais litigiosas que, de um ponto de vista jurídico-normativo, sejam análogas ou equiparáveis; *(iii)* a alegada divergência assumir um carácter essencial ou fundamental para a solução do caso, ou seja, haja integrado a verdadeira *ratio decidendi*.

**VI.** Atente-se que a contradição entre interpretações divergentes de um mesmo regime normativo exige que nos situemos ou nos movamos no âmbito do mesmo instituto ou figura jurídica fundamental, o que implica, não apenas que não hajam ocorrido, no espaço temporal situado entre os dois arestos, modificações legislativas relevantes, mas, igualmente, que as soluções encontradas em cada uma das decisões em confronto se situem no âmbito da interpretação e aplicação de um mesmo instituto ou figura jurídica, na certeza de que não gerará qualquer contradição o ter-se chegado a soluções diversas que se hajam estribado na subsunção ou enquadramento em regimes normativos materialmente diferenciados.

**VII.** Para além disso, este pressuposto exige que subjacente a ambas as decisões estejamos perante realidades

factuais relativamente às quais possamos considerar ocorrer uma identidade fundamental da matéria de facto ou das situações de facto, já que o conflito pressupõe uma verdadeira identidade substancial quanto àquilo é o núcleo essencial da situação litigiosa subjacente a cada uma das decisões em confronto e sem o qual não poderemos afirmar que a contradição derivou tão-só duma divergente interpretação jurídica daquele mesmo quadro normativo [cf. Acs. do STA/Pleno de 15.10.1999 — Proc. n.º 042436, de 22.10.2009 — Proc. n.º 0557/08, de 16.11.2011 — Proc. n.º 0415/11, de 15.10.2014 — Proc. n.º 01150/12, de 16.12.2015 — Procs. n.ºs 01011/15 e 0517/14, de 21.04.2016 — Proc. n.º 0698/15 consultáveis no mesmo endereço].

Vejamos do preenchimento dos pressupostos.

**VIII.** Sustenta-se no presente recurso para uniformização de jurisprudência que, no contexto do mesmo quadro factual e jurídico, o acórdão recorrido proferido pelo «TCA/S» e que o acórdão fundamento deste Supremo Tribunal de 19.06.2014 [Proc. n.º 0103/14] decidiram no âmbito de ação de oposição à aquisição de nacionalidade de forma oposta a questão relativa ao ónus de prova quanto ao requisito da inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional, para o que pretende a recorrente que este Supremo fixe jurisprudência no sentido de que é ao Ministério Público [«MP»] que “incumbe ... alegar e provar a inexistência de ligação à comunidade nacional nos termos do disposto no artigo 9.º da Lei da Nacionalidade” [cf. conclusão M)].

**IX.** No acórdão recorrido foi confirmado o julgamento do «TAC/L» de procedência da presente ação administrativa de oposição à aquisição de nacionalidade deduzida pelo «MP» junto daquele «TAC» contra a aqui recorrente e determinado o arquivamento do processo relativo ao registo pendente na Conservatória dos Registos Centrais, louvando-se no entendimento de que, mormente, no âmbito e para os efeitos do artigo 09.º da Lei n.º 37/81, de 03.10 [Lei da Nacionalidade «LN» — na redação introduzida pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17.04 — redação essa a que se reportarão todas as demais citações de normativos da «LN» sem expressa referência em contrário] “...incumbe ao estrangeiro, casado com um cidadão nacional, há mais de três anos, que pretenda adquirir a nacionalidade portuguesa, expressar essa vontade na constância do matrimónio [conforme n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 37/81 ...], e demonstrar que se encontra inserido na comunidade nacional [artigo 57.º, n.º 1 do DL n.º 237-A/2006, de 14/12]”, ou seja, de que impende sobre o interessado, demandado, o ónus de alegar e provar toda a factualidade conducente ao preenchimento dos requisitos legalmente exigidos para a aquisição da nacionalidade, nomeadamente, o da inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional.

**X.** Por sua vez, no acórdão fundamento, proferido no âmbito também duma ação administrativa de oposição à aquisição de nacionalidade e, bem assim, do mesmo quadro normativo, foi firmado entendimento contrário no sentido de que a partir da entrada em vigor da Lei Orgânica n.º 2/2006 “passou a constituir fundamento de oposição à aquisição de nacionalidade «a inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional» (nova redação da alínea a) do artigo 9.º) a qual tinha de ser provada pelo M.P.”, sendo, pois, sobre este que passou a recair o ónus de prova do aludido requisito.

**XI.** Perante o quadro factual apurado e as pronúncias ínsitas nos arestos em confronto e presentes todos

os demais elementos que defluem da análise dos autos temos, no caso, como preenchidos os pressupostos exigidos para a admissão do recurso *sub specie*: *i*) dado estarmos em face de pronúncias jurisdicionais contraditórias; *ii*) o recurso mostrar-se deduzido tempestivamente [notificação do acórdão recorrido realizada por carta enviada a 20.06.2014 (fls. 664) e interposição de recurso a 08.10.2014 (fls. 679) — cf., ainda, o disposto conjuntamente nos arts. 144.º, 150.º e 152.º, n.º 1, do CPTA, 138.º do CPC/2013, 12.º da LOTJ/2008 (atual artigo 28.º da Lei n.º 62/2013)]; *iii*) estarmos perante decisões transitadas em julgado [dado as mesmas não se mostrarem já suscetíveis de recurso ordinário ou de reclamação — cf. artigo 677.º do CPC/07 — atual artigo 628.º do CPC/2013 — *ex vi* arts. 01.º e 140.º ambos do CPTA — cf., ainda, quanto ao acórdão recorrido a tramitação havida nos presentes autos após fls. 662 e segs.]; *iv*) visto perante uma identidade fundamental da matéria ou de situações de facto [cf. a factualidade apurada enunciada sob os antecedentes pontos 2.1.1) e 2.1.2)] ocorrer contradição “*sobre a mesma questão fundamental de direito*” entre o acórdão recorrido e o acórdão fundamento dado haverem firmado interpretações divergentes do mesmo regime normativo [no caso numa ação administrativa de oposição à aquisição de nacionalidade portuguesa (arts. 10.º da «LN/06» e 56.º do DL n.º 237-A/2006, de 14.02) sobre quem recai o ónus de prova (artigo 342.º do CC) do fundamento de oposição inscrito no artigo 09.º, al. *a*), da «LN/06» — *inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional* — se ao interessado demandado (*acórdão recorrido*) se ao demandante (MP) (*acórdão fundamento*)].

**XII.** Preenchidos que se mostram os pressupostos exigidos pelo artigo 152.º do CPTA para a admissão do recurso impõe-se, então, passar ao seu conhecimento.

### 2.2.2 — DO MÉRITO DO RECURSO

**XIII.** Insurge-se a recorrente contra o entendimento e julgamento firmado no acórdão recorrido, porquanto considera que o mesmo infringe o que resulta previsto nos arts. 342.º do CC, 03.º, 09.º e 10.º, da «LN», 56.º do DL n.º 237-A/2006, já que no âmbito da ação administrativa de oposição à aquisição de nacionalidade portuguesa o ónus de prova relativo à factualidade integradora da inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional impende sobre o «MP», enquanto demandante, e não sobre o ali demandado.

Vejamos, fixando, previamente, o quadro normativo aplicável e, bem assim, aquilo que foi a sua evolução.

**XIV.** Decorre do artigo 342.º do CC, sob a epígrafe de «*ónus da prova*», que “[*à*] *quele que invocar um direito cabe fazer a prova dos factos constitutivos do direito alegado*” [n.º 1], que “[*a*] *prova dos factos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito invocado compete àquele contra quem a invocação é feita*” [n.º 2], sendo que “[*e*] *m caso de dúvida, os factos devem ser considerados como constitutivos do direito*” [n.º 3].

**XV.** Prevê-se, por seu turno, no n.º 1 do artigo 03.º da «LN», relativo à «*aquisição em caso de casamento ou união de facto*», que “[*o*] *estrangeiro casado há mais de três anos com nacional português pode adquirir a nacionalidade portuguesa mediante declaração feita na constância do matrimónio*”.

**XVI.** E no capítulo IV deste mesmo diploma, disciplinador da oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade ou da adoção, estipula-se no artigo 09.º que “[*c*] *onstituem fundamento de oposição à aquisição da*

*nacionalidade portuguesa*: [...] *a) A inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional*; [...] *b) A condenação, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos, segundo a lei portuguesa*; [...] *c) O exercício de funções públicas sem carácter predominantemente técnico ou a prestação de serviço militar não obrigatório a Estado estrangeiro*”, resultando do normativo seguinte, relativo ao «*processo*», que “[*a*] *oposição é deduzida pelo Ministério Público no prazo de um ano a contar da data do facto de que depende a aquisição da nacionalidade, em processo a instaurar nos termos do artigo 26.º*” [n.º 1] e de que “[*é*] *obrigatória para todas as autoridades a participação ao Ministério Público dos factos a que se refere o artigo anterior*” [n.º 2].

**XVII.** Por último, preceitua-se no artigo 56.º do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa [publicado em anexo ao DL n.º 237-A/2006, de 14.12 — diploma que, nomeadamente, veio aprovar o referido Regulamento na sequência da alteração à «LN» operada também em 2006 pela supra referida Lei Orgânica n.º 2/2006], sob a epígrafe de «*fundamento, legitimidade e prazo*» que “[*o*] *Ministério Público promove nos tribunais administrativos e fiscais a ação judicial para efeito de oposição à aquisição da nacionalidade, por efeito da vontade ou por adoção, no prazo de um ano a contar da data do facto de que depende a aquisição da nacionalidade*” [n.º 1] e que constitui “*fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa, por efeito da vontade ou da adoção*: [...] *a) A inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional ...*” [n.º 2], sendo que, nos termos do artigo 57.º do mesmo Regulamento, “[*q*] *uem requeira a aquisição da nacionalidade portuguesa, por efeito da vontade ou por adoção, deve pronunciar-se sobre a existência de ligação efetiva à comunidade nacional e sobre o disposto nas alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo anterior*” [n.º 1], que “[*p*] *ara efeitos do disposto no n.º 1, o interessado deve*: [...] *a) Apresentar certificação do registo criminal, emitidos pelos serviços competentes do país da naturalidade e da nacionalidade, bem como dos países onde tenha tido e tenha residência*; [...] *b) Apresentar documentos que comprovem a natureza das funções públicas ou do serviço militar prestados a Estado estrangeiro, sendo caso disso*” [n.º 3], que “[*a*] *declaração é, ainda, instruída com certificado do registo criminal português sem prejuízo da dispensa da sua apresentação pelo interessado nos termos do n.º 7 do artigo 37.º*” [n.º 4], que “[*s*] *empre que o conservador dos Registos Centrais ou qualquer outra entidade tiver conhecimento de factos suscetíveis de fundamentarem a oposição à aquisição da nacionalidade, por efeito da vontade ou por adoção, deve participá-los ao Ministério Público, junto do competente tribunal administrativo e fiscal, remetendo-lhe todos os elementos de que dispuser*” [n.º 7] e que “[*o*] *Ministério Público deve deduzir oposição nos tribunais administrativos e fiscais quando receba a participação prevista no número anterior*” [n.º 8].

**XVIII.** Se é certo que este quadro legal, aplicável à situação em presença, não corresponde inteiramente àquilo que era a redação originária da Lei da Nacionalidade [inserta na Lei n.º 37/81, de 03.10], o mesmo constitui, todavia, uma clara e inequívoca alteração face àquilo que era a redação que havia sido introduzida pela Lei n.º 25/94, já que, mormente, no artigo 09.º previa-se então que “[*c*] *onstituem fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa*: [...] *a) A não comprovação,*

**pelo interessado, de ligação efetiva à comunidade nacional ...**” e ainda se estipulava no n.º 1 do artigo 22.º do DL n.º 322/82, de 12.08 [na redação que lhe foi introduzida pelo DL n.º 253/94, de 20.10 — diploma que continha o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa e que, entretanto, veio a ser revogado pelo referido DL n.º 237-A/2006] que “[t]odo aquele que requeira registo de aquisição da nacionalidade portuguesa, por efeito da vontade ou por adoção, deve: [...] a) Comprovar por meio documental, testemunhal ou qualquer outro legalmente admissível a ligação efetiva à comunidade nacional; [...] b) Juntar certificados do registo criminal, passados pelos serviços competentes portugueses e do país de origem; [...] c) Ser ouvido, em auto, acerca da existência de quaisquer outros factos suscetíveis de fundamentarem a oposição legal a essa aquisição” [sublinhados e evidenciado nossos].

**XIX.** Presente o quadro jurídico a atender e cientes daquilo que foi a evolução do mesmo importa, então, passar ao conhecimento da questão objeto de divergência, questão essa que não é nova neste Supremo Tribunal e que motivou a emissão de várias pronúncias, aliás, em sentido uniforme.

**XX.** Com efeito, uma vez confrontado com a questão o STA no seu acórdão de 19.06.2014 [Proc. n.º 0103/14 *disponibilizado in: «www.dgsi.pt/jsta»*] firmou entendimento, que vem sendo sucessivamente reiterado [cf., nomeadamente, os Acs. de 28.05.2015 — Proc. n.º 01548/14, de 18.06.2015 — Proc. n.º 01053/14, 01.10.2015 — Proc. n.º 01409/14, de 01.10.2015 — Proc. n.º 0203/15, de 04.02.2016 — Proc. n.º 01374/15, de 25.02.2016 — Proc. n.º 01261/15, de 03.03.2016 — Proc. n.º 01480/15 *todos consultáveis no mesmo sítio*], de que no âmbito da ação administrativa de oposição à aquisição de nacionalidade portuguesa o ónus de prova relativo à factualidade integradora da inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional impende sobre o «MP» após a alteração produzida na «LN» pela Lei Orgânica n.º 2/2006.

**XXI.** É àquele, pois, que incumbe alegar e provar que o requerente/pretendente da nacionalidade não tem qualquer ligação à comunidade portuguesa e é-o, porquanto, segundo se extrai da linha fundamentadora colhida, nomeadamente no acórdão de 19.06.2014 [Proc. n.º 0103/14], “o legislador, considerando que o equilíbrio na atribuição da nacionalidade passava por uma previsão de regras que, «*garantindo o fator de inclusão que a nacionalidade deve hoje representar em Portugal, não comprometam o rigor e a coerência do sistema, bem como os objetivos gerais da política nacional de imigração, devidamente articulada com os nossos compromissos internacionais e europeus, designadamente os que resultam da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, que Portugal ratificou em 2000*», resolveu, uma vez mais, alterar a redação da mencionada norma com vista a que no, procedimento de oposição do Estado Português à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade, se invertesse «o ónus da prova quanto ao requisito estabelecido na alínea a) do artigo 9.º que passa a caber ao Ministério Público. Regressa-se desse modo ao regime inicial da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro» — Exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 32/X”, termos em que a partir da entrada em vigor da referida lei orgânica “passou a constituir fundamento de oposição à aquisição de nacionalidade «a inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional» (nova redação da alínea a) do artigo 9.º) a qual tinha de ser provada pelo MP” e era “claro que à data em

que a Recorrente manifestou a sua vontade de adquirir a nacionalidade portuguesa vigorava a nova redação daquele artigo 9.º da Lei 37/81 e que, por força do que nela se dispunha, era ao MP que cabia provar que ela não tinha qualquer ligação efetiva à comunidade portuguesa”.

**XXII.** Fê-lo ainda na consideração de que esta modalidade aquisição da nacionalidade [por efeito da vontade] “não se produz automaticamente com a simples reunião daqueles pressupostos já que essa pretensão pode ser contrariada pelo M.P. através da propositura de uma ação”, fundada, nomeadamente, na “ausência de qualquer ligação efetiva à comunidade nacional por parte do interessado”, tanto mais que as normas aludidas visam “por um lado, promover o valor da unidade familiar e proteger essa unidade e, por outro, dotar o Estado Português de mecanismos legais destinados a evitar que cidadãos estrangeiros sem nenhuma ligação afetiva, cultural ou económica a Portugal ou cidadãos tidos por indesejáveis pudessem adquirir a nacionalidade portuguesa”, sendo que a “jurisdicionalização da oposição à aquisição derivada da nacionalidade teve, por sua vez, e igualmente, em vista permitir uma melhor e mais isenta ponderação dos interesses em jogo e a consequente salvaguarda dos interesses do pretendente à aquisição da nacionalidade, desde que legítimos, por não colidentes com os interesses do Estado” [cf., neste mesmo entendimento, na jurisprudência, o Ac. do STJ de 15.12.2002 — Proc. n.º 02B3582 *in: «www.dgsi.pt/jstj»*; na doutrina, Rui Moura Ramos, *in: Revista de Direito e Economia, Ano XII, págs. 273 e segs., em especial, págs. 283/288*].

**XXIII.** Analisados, no que releva para a discussão, o quadro legal a atender e aquilo que foi a sua sucessiva evolução não descortinamos ou sequer vislumbramos razões que nos levem a afastar do entendimento que sobre a questão se mostra firmado pela jurisprudência acabada de enunciar deste Supremo, que assim se reafirma e reitera, no sentido de que, após a alteração produzida na «LN» pela Lei Orgânica n.º 2/2006, na ação administrativa de oposição à aquisição de nacionalidade portuguesa o ónus de prova relativo à factualidade integradora da inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional impende sobre o «MP».

**XXIV.** Como referido a solução legal inserta no artigo 03.º da «LN» inspira-se ou radica na proteção do interesse da unidade familiar, sendo que o facto relevante para a aquisição da nacionalidade é a declaração de vontade do estrangeiro de que reúne condições para adquirir a nacionalidade portuguesa e já não a constância do casamento por mais de três anos visto este ser um mero pressuposto de facto necessário à potencialidade constitutiva da «declaração de aquisição da nacionalidade portuguesa» [cf., nomeadamente, os citados Acs. do STA de 28.05.2015 — Proc. n.º 01548/14, de 01.10.2015 — Proc. n.º 01409/15, de 04.02.2016 — Proc. n.º 01374/15; Rui Manuel Moura Ramos *in: “Do Direito Português da Nacionalidade” (1992), pág. 151*].

**XXV.** Ocorre, porém, que o efeito da aquisição da nacionalidade não se produz sem mais pela simples verificação do facto constitutivo que a lei refere — a manifestação/declaração de vontade do interessado [cf. artigo 03.º da «LN»] — já que importa, também, que ocorra uma condição negativa, ou seja, de que não haja sido deduzida pelo MP ação administrativa de oposição à aquisição da nacionalidade ou que, tendo-a sido, ela haja sido julgada improcedente [cf. citado artigo 09.º da «LN»], na certeza de que

uma tal ação reveste de natureza constitutiva e na mesma o Estado Português, através do MP, exercita o direito potestativo de se opor àquela declaração de vontade [cf., nomeadamente, *oscitados Acs. do STAd* 18.06.2015 — Proc. n.º 01053/14, de 01.10.2015 — Proc. n.º 01409/15, de 04.02.2016 — Proc. n.º 01374/15].

**XXVI.** Nesta mesma linha de entendimento e de interpretação quanto às regras de ónus de prova se havia manifestado a doutrina [cf., nomeadamente, Rui Manuel Moura Ramos em “*A renovação do Direito Português da Nacionalidade pela Lei Orgânica n.º 2/2006 ...*” in: *RLJ, Ano 136, págs. 211/213*; Joaquim Gomes Canotilho em parecer sob o título “*Uma compreensão constitucional e legalmente adequada dos direitos fundamentais à cidadania e à nacionalidade na ordem jurídica portuguesa*”, datado de 25.10.2011 (págs. 17/18 do referido parecer) e junto aos presentes autos a fls. 142/172] e, mais recentemente, também o Tribunal Constitucional o veio sustentar no seu Acórdão n.º 106/2016, de 24.02.2016 [Proc. n.º 757/13 disponível in: «[www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/](http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/)» e publicado no *DR 2.ª série, n.º 62, de 30.03.2016*] donde, no que releva, se extrai o seguinte “[a] sua redação original estabelecia os seguintes fundamentos de oposição: a manifesta inexistência de qualquer ligação efetiva à comunidade nacional; a prática de crime punível com pena maior, segundo a lei portuguesa; e o exercício de funções públicas ou a prestação de serviço militar não obrigatório a estado estrangeiro. [...] Para a aferição destes fundamentos eram ouvidos em auto os respetivos requerentes sobre os factos suscetíveis de constituir fundamentos de oposição, não lhes cabendo, todavia, a respetiva comprovação. Tal seria substancialmente alterado pela Lei n.º 25/94, de 19 de agosto. Com efeito, esta lei, para além de estabelecer a necessidade de um período de três anos de casamento para que o cônjuge estrangeiro pudesse apresentar um pedido de aquisição da nacionalidade portuguesa, viria a introduzir uma alteração significativa neste regime ao estabelecer que cabia ao interessado comprovar (por meio documental, testemunhal ou outro) a existência de uma ligação efetiva à comunidade nacional, pois, se isso não sucedesse, a não comprovação era motivo para oposição. Em paralelo cabia também essa prova aos requerentes de naturalização. [...] A Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril, veio repor o regime de prova originário, invertendo o respetivo ónus. Cabe, desde então, ao Ministério Público, a comprovação dos factos suscetíveis de fundamentarem a oposição deduzida, incluindo a falta de ligação efetiva à comunidade nacional” [sublinhado nosso].

**XXVII.** Firmado que se mostra o entendimento quanto à questão jurídica objeto de divergência importa, então, centrar nossa atenção na aferição do acerto do julgamento feito pelo acórdão recorrido da situação jurídica sob apreciação.

**XXVIII.** E para concluir, desde já, pelo desacerto do acórdão recorrido, quer quanto à correta interpretação daquilo eram as regras do ónus de prova no âmbito do quadro normativo em crise, quer quanto ao enquadramento e julgamento que no mesmo foi feito dos factos e da pretensão deduzida pelo «MP», aqui recorrido.

**XXIX.** Na verdade, errou o acórdão recorrido no entendimento de que era à aqui recorrente, contra quem foi instaurada a presente ação administrativa de oposição à aquisição da nacionalidade pelo «MP» junto do «TAC/L», quem incumbia a prova da factualidade que integradora da “*existência de ligação efetiva à comunidade nacional*”

ou a demonstração de que se encontra inserida na comunidade nacional”, pois, não era sobre a mesma que recaí o ónus de prova.

**XXX.** Tal como errou na análise que realizou dos factos que se mostram provados com um tal pressuposto, na consideração de que a aqui Recorrente “*apenas apresentou como prova o casamento com um nacional português e o nascimento de dois filhos desse matrimónio*” e que era “*manifestamente insuficiente para a demonstração do quid legal da ligação à comunidade nacional em termos de efetividade*”.

**XXXI.** Não era a Recorrente que, frise-se, tinha que efetuar a alegação e a prova de factualidade integradora da inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional, visto ser sobre o «MP», enquanto demandante, que impenhava tal ónus, efetuando, uma vez recebida a comunicação feita pelos serviços competentes, as prévias e necessárias diligências de averiguação e instrução tendentes a apurar da existência e consistência, no caso, de factos integradores da referida inexistência de ligação efetiva e da viabilidade da propositura dum ação administrativa de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa neles fundada.

**XXXII.** No caso apenas se extrai da factualidade apurada que a Recorrente, natural do Brasil [país onde residiu e que atualmente reside na Alemanha] casou, em outubro de 2003, com um cidadão português [nascido e que foi residente no Brasil, mas que, atualmente, reside também na Alemanha], de quem tem duas filhas com nacionalidade portuguesa e que, em setembro de 2010 [isto é, cerca de 07 anos depois], manifestou vontade de ser cidadã nacional, tendo, nessa declaração, afirmado haver contraído matrimónio com cidadão nacional e possuir ligação à comunidade portuguesa.

**XXXIII.** Perante este acervo factual, no essencial muito similar àquele que foi considerado no acórdão fundamento assim como ao que se mostra apurado na generalidade dos demais acórdãos supra citados; e considerando as regras relativas ao ónus de prova quanto à demonstração da inexistência de uma ligação efetiva à comunidade nacional; impõe-se concluir, no caso, que em face da parcimónia dos factos levados ao probatório o «MP» não logrou alegar/carrear e provar nos autos, como lhe era imposto, os factos demonstrativos da inexistência de tal ligação por parte da aqui Recorrente, termos em que essa míngua factual não justifica, nem permite outra conclusão que não seja a da improcedência da presente ação ao invés do que havia sido julgado pelo «TAC/L» e confirmado pelo «TCA/S» no acórdão recorrido, julgamento este que, assim, não se pode manter ou sufragar.

### 3 — **DECISÃO**

**Nestes termos, acordam em conferência os juizes do Pleno da Secção de Contencioso Administrativo deste Supremo Tribunal, de harmonia com os poderes conferidos pelo artigo 202.º da Constituição da República Portuguesa, em:**

**A) Conceder provimento ao recurso *sub specie*, e, em consequência, anular o acórdão recorrido, julgando a presente ação administrativa de oposição à aquisição de nacionalidade totalmente improcedente;**

**B) Uniformizar a jurisprudência do seguinte modo:**

*“Na ação administrativa de oposição à aquisição de nacionalidade portuguesa, a propor ao abrigo do disposto nos arts. 09.º, alínea a) e 10.º da Lei n.º 37/81, de 03 de outubro [Lei da Nacionalidade] na redação*

*que lhe foi introduzida pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril, cabe ao Ministério Público o ónus de prova dos fundamentos da inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional”.*

**Não são devidas custas, nas instâncias e neste Pleno, dada a isenção legal objetiva conferida ao Recorrido.**

**Notifique-se e publique-se [artigo 152.º, n.º 4, do CPTA].**

**D.N..**

Lisboa, 16 de junho de 2016. — *Carlos Luís Medeiros de Carvalho* (relator) — *Vítor Manuel Gonçalves Gomes* — *Alberto Acácio de Sá Costa Reis* — *Jorge Artur Madeira dos Santos* — *António Bento São Pedro* — *Teresa Maria Sena Ferreira de Sousa* — *José Augusto Araújo Vêloso* — *José Francisco Fonseca da Paz* — *Maria Benedita Malaquias Pires Urbano* — *Ana Paula Soares Leite Martins Portela* — *Maria do Céu Dias Rosa das Neves*.

## REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

Assembleia Legislativa

### Decreto Legislativo Regional n.º 30/2016/M

**Adapta à Região Autónoma da Madeira o regime jurídico de acesso e exercício de atividades de comércio, serviços e restauração (RJACSR), aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro.**

O Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro, aprova o regime jurídico de acesso e exercício de atividades de comércio, serviços e restauração (RJACSR).

O novo regime jurídico de acesso e exercício de atividades de comércio, serviços e restauração, simplifica do ponto de vista administrativo os procedimentos que se apresentam necessários ao licenciamento das atividades nele previsto, reduzindo deste modo, custos de contexto.

O procedimento de autorização conjunta, para as grandes superfícies comerciais e conjuntos comerciais, previsto no artigo 13.º e seguintes do RJACSR, já se encontram regulamentados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 11/2013/M, de 8 março, que estabelece o regime jurídico da instalação e da modificação dos estabelecimentos de comércio a retalho e dos conjuntos comerciais, em conformidade com os imperativos comunitários em matéria de concorrência e de liberdade de estabelecimento, nomeadamente, a Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro.

O diploma supramencionado não identifica as entidades que, na Região Autónoma da Madeira, devem exercer as competências nele previstas, importa suprir tal lacuna, procedendo à sua definição.

Assim:

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira decreta, nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 227.º e do n.º 1 do artigo 228.º da Constituição da República Portuguesa, da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 37.º e da alínea *bb*) do artigo 40.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de

junho, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 130/99, de 21 de agosto, e 12/2000, de 21 de junho, o seguinte:

#### Artigo 1.º

##### Objeto

1 — O presente diploma adapta à Região Autónoma da Madeira, o regime jurídico de acesso e exercício de atividades de comércio, serviços e restauração (RJACSR), aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro, nos termos do artigo 2.º do referido diploma.

2 — Não são aplicados na Região Autónoma da Madeira, a alínea *b*) do artigo 1.º, o artigo 6.º e os artigos 13.º a 19.º do RJACSR.

#### Artigo 2.º

##### Normas de aplicação

1 — As referências feitas no RJACSR, à Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE) e ao Instituto da Mobilidade e Transportes, I. P. (IMT, I. P.), consideram-se, na Região Autónoma da Madeira, reportadas à Direção Regional de Economia e Transportes (DRET).

2 — As referências feitas no RJACSR, à Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV), Direção-Geral do Consumidor (DGC), Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT) e à Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) consideram-se, na Região Autónoma da Madeira, reportadas à Direção Regional da Agricultura (DRA), Serviço de Defesa do Consumidor (SDC), à Direção Regional de Qualificação Profissional (DRQP) e à Inspeção Regional das Atividades Económicas (IRAE), respetivamente.

#### Artigo 3.º

##### Destino das coimas

O produto das coimas aplicadas nos termos no RJACSR constitui receita da Região Autónoma da Madeira, se aplicadas pela IRAE, ou do município respetivo se aplicadas pelo presidente da câmara.

#### Artigo 4.º

##### Alteração ao Decreto Legislativo Regional n.º 11/2013/M, de 8 de março

O artigo 18.º do Decreto Legislativo Regional n.º 11/2013/M, de 8 de março, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 18.º

[...]

A abertura, a modificação e o encerramento dos estabelecimentos e conjuntos comerciais abrangidos pelo presente diploma são objeto de registo, efetuado pela Direção Regional da Economia e Transportes (DRET), e devem ser comunicados até 10 dias após a ocorrência do facto, o qual é considerado para efeitos do cadastro comercial nos termos do artigo 148.º do RJACSR.»

#### Artigo 5.º

##### Disposição transitória

Até à disponibilização na Região Autónoma da Madeira do «Balcão do empreendedor», o cumprimento das obrigações previstas no RJACSR realizam-se através do