

Bárbara MAGALHÃES, Rosana Sousa COSTA

When the Exception Becomes the Rule: The Action for the Protection of Rights, Freedoms and Guarantees after Uniform Ruling No. 11/2024

DOI: https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(40.2)2026.ic-1

Secção

Investigação Científica / Scientific Research*

* Os artigos presentes nesta secção foram sujeitos a processo de revisão segundo o método *blind peer review* / The articles in this section have undergone a blind peer review process.

Quando a Exceção se Torna Regra: A Intimação para Proteção de Direitos, Liberdades e Garantias após o Acórdão de Uniformização n.º 11/2024

When the Exception Becomes the Rule: The Action for the Protection of Rights, Freedoms and Guarantees after Uniform Ruling No. 11/2024

Bárbara MAGALHÃES [1]

Rosana Sousa COSTA [2]

RESUMO: O presente estudo analisa o Acórdão de Uniformização de Jurisprudência n.º 11/2024 do Supremo Tribunal Administrativo, que qualificou a intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias como meio processual adequado para reagir à inércia administrativa na decisão de pedidos de autorização de residência. Partindo da natureza excecional e subsidiária da intimação, prevista no art. 109.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, o artigo analisa os seus pressupostos estruturais - direito fundamental densificado, urgência qualificada e impossibilidade ou insuficiência da tutela cautelar - e a sua articulação com a ação de condenação à prática de ato devido. Sustenta-se que a solução uniformizadora amplia o âmbito do instituto, fragiliza o requisito da subsidiariedade e tende a esbater a distinção entre direito à decisão e direito ao conteúdo do ato. Analisa-se ainda o impacto sistémico da massificação da intimação, pelo elevado número de processos pendentes, bem como as implicações decorrentes da introdução do art. 87.º-B na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. Conclui-se que a transformação interpretativa de um meio excecional em instrumento generalizado de reação à mora administrativa compromete a coerência do modelo processual e perturba o equilíbrio entre a jurisdição e a Administração.

PALAVRAS-CHAVE: Intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias; subsidiariedade; tutela cautelar; inércia administrativa; autorização de residência.

ABSTRACT: This study analyses Supreme Administrative Court Uniform Ruling No. 11/2024, which held that the action for the protection of rights, freedoms and guarantees is the appropriate procedural remedy for challenging administrative inaction in the determination of residence permit applications. Taking as its starting point the exceptional and subsidiary nature of this remedy, as provided for in Article 109 of the Code of Procedure before the Administrative Courts, the article examines its structural requirements - a sufficiently defined fundamental right, qualified urgency, and the impossibility or insufficiency of interim relief - and its relationship with the action seeking an order compelling the adoption of a legally required administrative act. It is argued that the uniform ruling broadens the scope of the remedy, weakens the subsidiarity requirement and tends to blur the distinction between the right to a decision and the right to the substantive content of the administrative act. The study also

[1] Doutora em Direito Público, Professora Associada da Universidade Portucalense Infante D. Henrique e Professora Convidada da Escola de Direito da Universidade do Minho, Investigadora integrada do Instituto Jurídico Portucalense. E-mail: barbaram@upt.pt; barbaram@direito.uminho.pt. R. Dr. António Bernardino de Almeida 541, 4200-072 Porto. https://orcid.org/0000-0003-4364-2815

[2] Mestre em Direito - Especialização em Ciências Jurídico-Administrativas e Tributárias. E-mail: rosana__costa@hotmail.com. R. Dr. António Bernardino de Almeida 541, 4200-072 Porto. https://orcid.org/0009-0000-2812-8194

examines the systemic impact of the widespread use of this remedy, reflected in the high number of pending cases, as well as the implications arising from the introduction of Article 87-B into Law No. 23/2007 of 4 July. It concludes that the interpretative transformation of an exceptional remedy into a generalised instrument for responding to administrative delay undermines the coherence of the procedural framework and disrupts the balance between the judiciary and the Administration.

KEYWORDS: Action for the protection of rights, freedoms and guarantees; subsidiarity; interim relief; administrative inaction; residence permit.

Introdução

A inércia administrativa na decisão de pedidos de autorização de residência assumiu, nos últimos anos, uma dimensão particularmente relevante no contencioso administrativo português, em virtude do elevado número de pedidos pendentes junto da Agência para a Integração, Migrações e Asilo (doravante, AIMA) e da consequente multiplicação de processos perante os Tribunais Administrativos. A ausência prolongada de decisão não gera apenas incerteza procedimental, podendo comprometer a estabilidade pessoal, familiar, laboral e social dos cidadãos estrangeiros. Neste contexto, o Acórdão de Uniformização de Jurisprudência n.º 11/2024 veio afirmar que a intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias constitui o meio processual adequado para reagir contra a omissão administrativa na decisão de pedidos de autorização de residência, por considerar que a tutela cautelar provisória não assegura ao requerente um horizonte mínimo de estabilidade e previsibilidade. Esta solução, embora orientada para a proteção dos cidadãos estrangeiros em situação de indocumentação prolongada, suscita dificuldades quanto à delimitação do âmbito da intimação e à sua articulação com os demais meios processuais.

Neste sentido, o presente estudo analisa criticamente aquele entendimento, interrogando a sua compatibilidade com a natureza excecional e subsidiária da intimação, com a ação de condenação à prática de ato devido e com a tutela cautelar. Adota-se uma abordagem jurídico-dogmática e jurisprudencial, apoiada na análise do regime do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (doravante, CPTA), da doutrina, da jurisprudência e dos efeitos sistémicos da litigância massificada. Com efeito, sustenta-se que a ampliação interpretativa do art. 109.º CPTA, embora compreensível perante a vulnerabilidade decorrente da indocumentação prolongada, fragiliza a subsidiariedade do instituto e produz efeitos sistémicos relevantes no funcionamento da Administração e da própria jurisdição administrativa.

1. Intimação para Proteção de Direitos, Liberdades e Garantias: Natureza e Limites

A intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias, prevista nos arts. 109.º a 111.º do CPTA, constitui um meio processual urgente especialmente vocacionado para assegurar a tutela jurisdicional efetiva em situações em que a demora inerente aos meios processuais comuns comprometeria o exercício, em tempo útil, de um direito fundamental. Trata-se de um instrumento de concretização do art. 20.º, n.º 5 da Constituição da República Portuguesa (doravante, CRP), que impõe a existência de mecanismos jurisdicionais céleres e prioritários destinados à defesa de direitos, liberdades e garantias[3], consagrando, deste modo, a ideia de que a tutela jurisdicional apenas cumpre a sua função constitucional quando, para além de formalmente acessível, seja também materialmente efetiva[4].

A tutela jurisdicional especialmente vocacionada para a proteção dos direitos fundamentais pode, contudo, assumir configurações distintas, em função da opção de cada ordenamento jurídico quanto ao órgão jurisdicional competente e ao meio processual instituído para o efeito. Com efeito, enquanto alguns sistemas conferem essa proteção à jurisdição constitucional, através do denominado recurso de amparo nos ordenamentos hispânicos ou da Verfassungsbeschwerde alemã, o ordenamento português confiou-a à jurisdição administrativa, mediante a intimação prevista nos arts. 109.º a 111.º do CPTA[5].

No ordenamento jurídico espanhol, o recurso de amparo constitui uma competência do Tribunal Constitucional, apresenta natureza subsidiária e desempenha simultaneamente uma função subjetiva, dirigida à proteção do cidadão perante a violação de direitos fundamentais, e uma função objetiva, associada à

[3] ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*. 5.ª ed. Coimbra: Almedina, 2025, p. 930. ISBN 9789724091532.
[4] BOTELHO, Catarina Santos. *A intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias - Quid novum? O Direito*. 2011, 143.º, pp. 31-53, em especial pp. 32-33, ISSN 08734372, referindo que a intimação visa dotar os direitos, liberdades e garantias de uma *"preferred position"* e concretiza o mandato constitucional do art. 20.º, n.º 5, da CRP. LEÃO, Anabela Costa. Intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias. In GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago, coord. *Comentários à Legislação Processual Administrativa*. 6.ª ed. Lisboa: AAFDL Editora, 2024, vol. II, pp. 651-691, em especial p. 651. ISBN 9789726299547, afirmando que, com a consagração da intimação, introduziu-se em Portugal um mecanismo de *ampáro ordinário* de direitos fundamentais.
[5] GOMES, Carla Amado. *Pretexto, contexto e texto da intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias* [em linha]. ICJP, 2003, pp. 2-5. Consultado em: 20.Maio.2026. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/291-135.pdf.

interpretação e densificação do respetivo conteúdo[6]. Embora não tenha sido concebido como competência principal ou exclusiva daquele Tribunal, veio a assumir particular relevância no sistema espanhol de tutela dos direitos fundamentais. Ora, o crescimento continuado do número de recursos determinou sucessivas reformas do respetivo regime, tendo a reforma de 2007 introduzido, como requisito positivo de admissão, a exigência de que o recorrente justifique a "especial transcendência constitucional" do recurso, de forma autónoma relativamente à alegação da própria violação do direito fundamental[7]. A concretização daquele conceito, inicialmente formulado em termos abertos, foi posteriormente desenvolvida pela jurisprudência constitucional, designadamente pela STC 155/2009, que identificou, sem caráter taxativo, um conjunto de situações suscetíveis de justificar o conhecimento do recurso pelo Tribunal Constitucional[8].

Por seu turno, na Alemanha, a Verfassungsbeschwerde constitui igualmente um mecanismo de tutela individual confiado à jurisdição constitucional, podendo ser apresentada perante o Tribunal Constitucional Federal por quem alegue ter sido lesado pelo poder público num direito fundamental ou num direito constitucionalmente equiparado. A sua utilização pressupõe, em regra, o prévio esgotamento das vias jurisdicionais disponíveis[9]. Deste modo, o recurso de amparo espanhol e a Verfassungsbeschwerde alemã aproximam-se da intimação portuguesa pela finalidade comum de assegurar uma tutela jurisdicional reforçada dos direitos fundamentais e pela relevância conferida à subsidiariedade, embora não se

[6] GARCÍA COUSO, Susana. Tribunal Constitucional y recurso de amparo: más de cuatro décadas de protección de derechos y libertades fundamentales. *Teoría y Realidad Constitucional*. 2024, n.º 53, pp. 533-555, em especial pp. 533-534. ISSN 11395583.

[7] Cfr. Ibidem, pp. 534-535. GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus. La especial trascendencia constitucional como criterio de selección de los recursos de amparo. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*. 2018, n.º 22, pp. 259-282, em especial pp. 262-263. ISSN 15758427

[8] LÓPEZ NAVÍO, Ana. Comentario de jurisprudencia de los casos de especial trascendencia constitucional. *Revista Estudios Jurídicos*. 2022, n.º 22, p. 3. ISSN 1576-124X, assinalando que o conceito de especial transcendência constitucional foi introduzido pela Lei Orgânica 6/2007 como conceito jurídico indeterminado e que a STC 155/2009 procurou concretizá-lo através da identificação, sem pretensão de exaustividade, de um conjunto de situações em que aquele requisito pode considerar-se preenchido. GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus. La especial trascendencia constitucional como criterio de selección de los recursos de amparo, ob. cit., pp. 262-263, quanto à distinção entre a dimensão formal do requisito - a sua justificação autónoma na petição - e a dimensão material, relativa às situações em que o Tribunal Constitucional considera existir especial transcendência constitucional.

[9] Cfr. § 90, nos.1 e 2, da Bundesverfassungsgerichtsgesetz, que reconhece a qualquer pessoa a possibilidade de apresentar uma Verfassungsbeschwerde, alegando a violação, pelo poder público, de um direito fundamental ou constitucionalmente equiparado e exige, em regra, o prévio esgotamento da via jurisdicional disponível. Cfr. ainda GOMES, Carla Amado. *Pretexto, contexto e texto da intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias*, ob. cit., pp. 4-5.

confundam com ela, desde logo porque, no ordenamento português, essa proteção foi confiada à jurisdição administrativa através de um processo principal urgente.

Todavia, a sua consagração constitucional não elimina a necessidade de delimitação rigorosa do respetivo âmbito. Como resulta do art. 109.º do CPTA, a intimação não assume natureza cautelar, configura, isso sim, um processo principal urgente reservado para situações em que a proteção provisória não consegue assegurar adequadamente o direito, seja porque a decisão reclamada exige uma apreciação do fundo da questão, seja porque a satisfação do direito não pode ser diferida para momento posterior. Com efeito, a intimação destina-se à emissão de uma decisão de mérito que imponha à Administração a adoção de uma conduta positiva ou negativa (*facere* ou *non facere*) indispensável para assegurar o exercício do direito em causa, isto é, trata-se de um processo principal, que culmina com uma decisão definitiva que impõe à Administração Pública, ou, nos casos legalmente previstos, a particulares, a adoção de um comportamento positivo ou negativo necessário ao exercício do direito[10]. Ora, a definitividade da decisão constitui elemento distintivo face às providências cautelares, cuja função é meramente instrumental e provisória, não podendo ser confundida com a natureza substitutiva e definitiva da intimação, sob pena de erosão da lógica própria do sistema de garantias processuais[11].

Neste sentido, importa começar por atender ao disposto no n.º 1 do art. 109.º do CPTA, de onde se extraem os pressupostos indispensáveis para que se possa lançar mão do meio processual de intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias. Ora, a formulação legal revela, desde logo, uma opção consciente do legislador por um mecanismo de intervenção excecional, afastando a ideia de que a intimação constitui via normal de reação a utilizar perante qualquer situação de lesão ou ameaça de lesão de direitos, liberdades e garantias[12], prevenindo, precisamente, a banalização deste tipo de tutela[13]. O seu âmbito não se define, portanto, pela simples presença de um direito fundamental no litígio, mas pela verificação de uma

[10] Cfr. ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, ob. cit., pp. 929-930. ANDRADE, José Carlos Vieira de. *A Justiça Administrativa*: Lições. 19.ª ed. Coimbra: Almedina, 2022, p. 265. ISBN 9789724097855. BOTELHO, Catarina Santos. ob. cit., pp. 34-35.
[11] MARTINS, Licínio Lopes; CORREIA, Jorge Alves. *Justiça Administrativa: textos e casos práticos resolvidos*. 3.ª ed., Coimbra: Gestlegal, 2022, pp. 241-243. ISBN 9789899136076.
[12] ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. ob. cit., p. 933.
[13] GOMES, Carla Amado. A intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (1.ª Secção) de 18.11.2004, P. 978/04. *Cadernos de Justiça Administrativa*. Março-Abril de 2005, n.º 50, pp. 32-43, em especial p. 40. ISSN 21829780.

necessidade específica de tutela urgente de mérito, sem a qual o exercício do direito ficaria comprometido em tempo útil[14]. Com efeito, a intimação pressupõe a necessidade de emissão urgente de uma decisão de mérito que se mostre indispensável para assegurar o exercício, em tempo útil, de um direito, liberdade ou garantia.

Neste sentido, "*o particular não pode socorrer-se automaticamente deste meio de tutela urgente, como a sua via normal de reacção*", uma vez que, antes de recorrer à intimação, deve equacionar-se a possibilidade de intentar uma ação administrativa, associada ao pedido de decretamento de uma providência cautelar[15]. A razão desta solução parece-nos clara, pois, se todos os litígios que envolvessem direitos fundamentais pudessem ser transformados, sem mais, em processos urgentes principais, os processos urgentes deixariam de ser excecionais, a tramitação comum seria esvaziada e as garantias processuais associadas a uma decisão de mérito seriam comprimidas sem fundamento bastante.

Destarte, a intimação constitui um meio processual de natureza excecional e subsidiária, não configurando uma via paralela à ação administrativa não urgente acompanhada de tutela cautelar, mas antes um mecanismo de intervenção apenas justificável quando os meios ordinários se revelem insuficientes para assegurar, em tempo útil, a efetividade do direito fundamental invocado[16].

Outro pressuposto essencial da intimação consiste na invocação de um direito, liberdade ou garantia, ou de um direito fundamental de natureza análoga, cujo exercício se encontre ameaçado ou lesado. Com efeito, não basta a invocação ou referência genérica de princípios constitucionais ou de valores abstratos, exigindo-se, antes, a individualização de uma posição jurídica subjetiva concreta e determinada[17].

---

[14] Cfr. ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. ob. cit., pp. 929-930, em anotação ao artigo 109.º, salientando que o processo de intimação não se dirige à proteção de direitos, liberdades e garantias em todo e qualquer tipo de situações, mas apenas aos casos em que se verifiquem os pressupostos legalmente previstos.

[15] BOTELHO, Catarina Santos. ob. cit., pp. 33-34.

[16] ANDRADE, José Carlos Vieira de. A justiça administrativa: lições, 19.ª ed., ob. cit., pp. 266-267 e 327-328.

[17] Cfr. TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Acórdão de 14 de novembro de 2024, proc. n.º 2181/23.6BELSB [em linha], consultado em 21.Maio.2026. Disponível em: https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/faf4fa18130ba3b480258bd6004f5795?OpenDocument&Highlight=0,2181%2F23.6BELSB%20. TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Acórdão de 11 de abril de 2024, proc. n.º 4087/23.0BELSB [em linha], consultado em: 21.Maio.2026. Disponível em: https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/18786aa4b0f788bd80258b0700397e1d?OpenDocument&Highlight=0,4087%2F23.0BELSB%20. ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. ob. cit., p. 929.

Neste sentido, a intimação não se destina a proteger meras expectativas jurídicas ou interesses difusos dependentes de ampla margem de conformação administrativa, mas à defesa de direitos fundamentais cujo exercício dependa de intervenção jurisdicional urgente.

Importa, todavia, sublinhar que a exigência de densificação normativa do direito invocado não pode ser compreendida de forma meramente formal. A tutela jurisdicional efetiva, enquanto princípio estruturante do Estado de Direito democrático (cfr. art. 20.º da CRP), não se esgota no reconhecimento abstrato ou formal de posições jurídicas subjetivas, antes reclamando a garantia do seu exercício em termos materialmente efetivos. Por outro lado, não podemos deixar de realçar que o objeto da intimação se estende "*a todos os direitos, liberdades e garantias*" e aos direitos de natureza análoga - se o legislador administrativo não distinguiu dentro daquela categoria, também o intérprete não deverá introduzir uma restrição que a lei não consagra[18].

O art. 109.º exige ainda a verificação de uma situação de ameaça de lesão ou de lesão efetiva que apenas possa ser evitada através de uma decisão de mérito urgente. Com efeito, a intimação não é um meio de fiscalização abstrata da legalidade administrativa, nem um instrumento destinado a sancionar, em termos gerais, a inércia ou o mau funcionamento da Administração, isto é, a urgência aqui relevante não se confunde com a mera mora administrativa ou com o incumprimento de prazos procedimentais. Trata-se, diversamente, de uma urgência qualificada, aferida pela inutilidade prática da decisão tardia - é necessário demonstrar que a demora inerente à tramitação normal do processo comprometerá de forma grave ou irreversível o exercício do direito invocado[19]. Ora, nesta senda, a jurisprudência dos tribunais administrativos tem reiterado que incumbe ao requerente o ónus de alegar e demonstrar concretamente os factos integradores da urgência e da indispensabilidade, não se bastando o tribunal com afirmações conclusivas ou com a mera invocação abstrata de direitos fundamentais[20].

---

[18] Cfr. GOMES, Carla Amado. *Pretexto, contexto e texto da intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias*, ob. cit., p. 13. ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. ob. cit., pp. 930-932. BOTELHO, Catarina Santos. ob. cit., p. 46.

[19] GOMES, Carla Amado. *Pretexto, contexto e texto da intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias*, ob. cit., p. 22.

[20] Cfr.TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Acórdão de 11 de janeiro de 2024, proc. n.º 180/23.7BECBR [em linha], consultado em: 21.Maio.2026. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/180-2024-878833475. TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Acórdão de 25 de janeiro de 2024, proc. n.º 310/23.9BELSB [em linha],

Outro elemento nuclear da intimação é o requisito da indispensabilidade. O legislador condiciona o recurso à intimação à demonstração de que não é possível ou suficiente, nas circunstâncias do caso, o decretamento de uma providência cautelar. Esta exigência traduz a natureza subsidiária do instituto[21], frequentemente caracterizado como verdadeira "*válvula de segurança do sistema contencioso administrativo*"[22].

Ora, neste contexto, assume especial relevância o art. 131.º do CPTA, que prevê o decretamento provisório de providências destinadas a assegurar a utilidade da decisão final, permitindo ao tribunal impor, a título cautelar, medidas antecipatórias que previnam danos decorrentes da demora processual[23]. A tutela cautelar surge, assim, como instrumento primário de proteção urgente, sendo a intimação reservada para os casos em que essa tutela provisória se revele inadequada ou insuficiente[24].

Por fim, importa sublinhar que o CPTA não estabelece prazo de caducidade para a propositura da ação de intimação[25]. Ora, esta opção legislativa compreende-se pela própria natureza ou finalidade daquele instituto, pois estando em causa a prevenção de lesão ou inutilização prática de um direito fundamental, a admissibilidade da intimação não poderia depender de um prazo abstrato previamente fixado, mas sim da verificação concreta dos seus pressupostos materiais[26]. Contudo, importa evidenciar que a ausência de prazo não legitima a utilização da intimação como mecanismo de recuperação ou renovação de prazos perdidos para a ação

consultado em: 21.Maio.2026. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/310-2024-878827875.

[21] Como observam Ricardo Pedro e António Mendes Oliveira, "*a intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias e as providências cautelares representam dois meios processuais urgentes (...) que não se pretendem concorrentes, mas sim globalmente complementares e, à luz da lei, numa relação de subsidiariedade*". PEDRO, Ricardo; OLIVEIRA, António Mendes. *Código de Processo nos Tribunais Administrativos.* 2.ª ed. Almedina, 2020, p. 328. ISBN 9789724087139.

[22] Cfr.ANDRADE, José Carlos Vieira. *A Justiça Administrativa: lições*. 8.ª ed. Coimbra: Almedina, 2006, p. 277. ISBN 9724029107. GOMES, Carla Amado. A intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias: Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, 1.ª Secção, de 18 de novembro de 2004, proc. n.º 978/04, ob. cit., pp. 39-41. FONSECA, Isabel Celeste. *Dos novos processos urgentes no contencioso administrativo: função e estrutura.* Almedina, 2004, pp. 76-77. ISBN 9789728634223. ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. ob. cit., pp. 935-936.

[23] Cfr. RIBEIRO, Teresa de Melo. A justiça cautelar que temos e a que queremos. *Cadernos de Justiça Administrativa*. 2012, n.º 94, pp. 61-80, em especial p. 62. ISSN 9770873629943. SOUSA, Jorge Manuel Lopes. Notas práticas sobre o decretamento provisório de providências cautelares. *Cadernos de Justiça Administrativa*. 2004, n.º 47, pp. 45-58, em especial pp. 46-47. ISSN 9784787362940.

[24] BOTELHO, Catarina Santos. ob. cit., pp. 34-35.

[25] ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. ob. cit., pp. 932-933.

[26] GUIMARÃES, Rui Mesquita. Intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias: o impacto do decurso do tempo. *Cadernos de Justiça Administrativa*. Maio-junho de 2019, n.º 135, pp. 3-8, em especial pp. 6-7. ISSN 08736294.

principal[27], funcionando a urgência e a indispensabilidade como critérios de contenção daquele instituto. Deste modo, o decurso do tempo pode relevar na apreciação da urgência e da indispensabilidade, não como causa autónoma de caducidade, mas como elemento indiciário. Com efeito, se a conduta do requerente revelar que a situação não exigia, afinal, uma decisão imediata, tal circunstância poderá enfraquecer a demonstração da urgência. Todavia, se a lesão se mantiver atual e se intensificar com o decurso do tempo, a demora na reação não deverá, por si só, afastar a intimação. Neste sentido, o critério decisivo deve continuar a ser material: saber se, no momento em que o processo é proposto, subsiste uma ameaça ou lesão do direito fundamental que apenas uma decisão urgente de mérito pode remover ou evitar[28].

2. A determinação do meio processual adequado perante a inércia administrativa em matéria de autorização de residência

A questão da determinação do meio processual adequado para reagir contra a omissão administrativa na decisão de pedidos de autorização de residência assumiu particular relevância nos últimos anos, em virtude do aumento significativo de processos pendentes junto da AIMA e da consequente multiplicação de litígios perante os tribunais administrativos[29].

Com efeito, a autorização de residência não se reduz a um mero documento administrativo, antes constitui, para os cidadãos estrangeiros provenientes de países terceiros, o pressuposto jurídico essencial da permanência regular em território nacional, uma vez que, nos termos da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho[30], não basta a titularidade de documento de viagem e visto, exigindo-se a obtenção de autorização de residência. Acresce que a autorização de residência determina a emissão do respetivo título, o qual substitui o documento de identificação, pelo que a falta de

[27] Cfr. SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. Acórdão de Uniformização de Jurisprudência n.º 11/2024, de 6 de junho de 2024, proc. n.º 0741/23.4BELSB [em linha], consultado em: 26.Maio.2026. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/0741-2024-877646075.
[28] GUIMARÃES, Rui Mesquita. ob. cit., pp. 4-5 e 8.
[29] Cfr. VITORELLI, Edilson; FERNANDEZ, Elizabeth. Tribunais e litígios estruturais: uma abordagem transnacional a partir do caso AIMA [em linha]. *Revista Julgar*, 2024, pp. 8-9 e 13, consultado em: 27.Maio.2026. Disponível em: https://julgar.pt/wp-content/uploads/2024/10/TRIBUNAIS-E-LITÍGIOS-ESTRUTURAIS.pdf. Onde os autores referem a existência de cerca de 450.000 pedidos pendentes na AIMA e cerca de 13.000 ações individuais contra a AIMA pendentes no TAC de Lisboa, aquando da publicação do referido artigo, enquadrando este fenómeno como manifestação de litigância massificada decorrente de uma disfunção administrativa estrutural.
[30] Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. Diário da República, 1.ª série. N.º 127 (4 de julho de 2007) [em linha], consultado em: 27.Maio.2026. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/23-2007-635814.

decisão sobre o pedido apresentado pelo interessado não gera apenas uma situação de incerteza procedimental, podendo projetar-se diretamente sobre a sua estabilidade pessoal, familiar, laboral e social[31].

Ora, a situação de indocumentação prolongada coloca o cidadão estrangeiro numa posição de especial vulnerabilidade, na medida em que condiciona a sua integração, fragiliza a sua posição no mercado de trabalho, compromete a previsibilidade da sua permanência em território nacional e limita o exercício efetivo de direitos que o ordenamento jurídico reconhece a qualquer pessoa, independentemente da nacionalidade ou do estatuto legal. Com efeito, tem sido sublinhado que a permanência de um cidadão estrangeiro indocumentado, por razões alheias ao próprio e imputáveis aos serviços legalmente competentes para tramitar e decidir o procedimento, não é compatível com o leque de direitos formalmente reconhecidos pela CRP e pelos próprios instrumentos internacionais[32].

Neste sentido, o problema coloca-se em termos processuais particularmente sensíveis: quando a Administração se abstém de decidir, em prazo legal ou razoável, um pedido de autorização de residência, qual o meio processual adequado para reagir contra essa omissão? A resposta, como a evolução jurisprudencial demonstra, não é pacífica.

Com efeito, a jurisprudência administrativa oscilou entre a recondução da pretensão à ação administrativa de condenação à prática de ato devido, eventualmente acompanhada de providência cautelar, e a admissibilidade da intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias, quando se entendesse estar em causa a necessidade de uma decisão de mérito urgente[33].

Uma primeira orientação, de matriz mais restritiva, partia da natureza subsidiária da intimação prevista no art. 109.º do CPTA. Neste sentido, a omissão administrativa na decisão de um pedido de autorização de residência constituiria, antes de mais, uma violação do dever de decidir, devendo ser enfrentada através da ação administrativa de condenação à prática de ato devido, regulada nos arts. 66.º e seguintes do CPTA. Por conseguinte, a tutela urgente dos direitos invocados poderia, por sua vez, ser assegurada através de providência cautelar, designadamente mediante a atribuição

[31] Cfr. SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. Acórdão de Uniformização de Jurisprudência n.º 11/2024, ob. cit.
[32] Cfr. Ibidem.
[33] Cfr. TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Acórdão de 11 de abril de 2024, proc. n.º 4087/23.0BELSB, ob. cit.

provisória de autorização de residência ou a emissão provisória do respetivo título até à decisão da ação principal[34]. Neste sentido, diversos acórdãos do Tribunal Central Administrativo (doravante, TCA) reafirmaram que a intimação não poderia ser utilizada sempre que o requerente pudesse obter tutela adequada através da ação administrativa, acompanhada de tutela cautelar, solução que o próprio TCA Sul considerava dominante na jurisprudência dos tribunais superiores[35].

De resto, cumpre igualmente assinalar que esta orientação foi também acolhida pelo Supremo Tribunal Administrativo (doravante, STA) no Acórdão de 16 de novembro de 2023, processo n.º 0455/23.5BELSB. Com efeito, o STA considerou que a intimação não se destinava a suprir a inércia do interessado quando este tivesse deixado de reagir tempestivamente contra o incumprimento do dever de decidir, sublinhando que a proteção acrescida conferida por este meio processual não deveria ser assegurada quando o requerente podia ter lançado mão, em momento anterior, dos meios processuais comuns[36].

Todavia, a par desta orientação, coexistia, como referimos, um entendimento diverso. Com efeito, a própria jurisprudência do TCA reconhecia a existência de decisões divergentes quanto à idoneidade da intimação em situações de demora na decisão de pedidos de autorização de residência, sendo certo que, em alguns acórdãos, se admitia a utilização deste meio processual quando a falta de decisão administrativa fosse perspetivada como fator de comprometimento efetivo de direitos fundamentais dependentes da regularização documental do requerente. Esta corrente valorizava, assim, a conexão entre o estatuto jurídico-administrativo do estrangeiro e o gozo efetivo de direitos fundamentais, admitindo que, em determinadas circunstâncias, a intimação pudesse constituir o meio processual adequado[37].

---

[34] Cfr. TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Acórdão de 25 de janeiro de 2024, proc. n.º 310/23.9BELSB, ob. cit.

[35] Cfr., entre outros, Ibidem; TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Acórdão de 13 de julho de 2023, proc. n.º 866/23.6BELSB [em linha], consultado em: 30.Maio.2026. Disponível em: https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/ca95275497f0d16e802589fa0034e993?OpenDocument. TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Acórdão de 7 de junho de 2023, proc. n.º 166/23.1BEALM [em linha], consultado em: 30.Maio.2026. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/166-2023-878885475.

[36] Cfr. SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. Acórdão de 16 de novembro de 2023, proc. n.º 0455/23.5BELSB [em linha], consultado em: 30.Maio.2026. Disponível em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/769d2580840d60dc80258a6e003cd1b7?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

[37] Cfr. TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Acórdão de 11 de abril de 2024, proc. n.º 4087/23.0BELSB, ob. cit., onde se reconhece a existência de jurisprudência não pacífica quanto à idoneidade da intimação em situações de demora na decisão de pedidos de autorização de residência; TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Acórdão de 15 de fevereiro de 2018, proc. n.º

É perante este imbróglio jurisprudencial instável que o STA interveio, através do Acórdão de Uniformização de Jurisprudência de 6 de Junho de 2024[38], procurando fixar uma resposta uniforme quanto à adequação da intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias em matéria de omissão administrativa na decisão de pedidos de autorização de residência.

Com efeito, o STA parte da constatação de que a falta de autorização de residência temporária afeta o reduto básico de direitos pessoais e sociais ligados à dignidade da pessoa humana, bem como de que, enquanto tal autorização não for concedida, o cidadão estrangeiro permanece vulnerável a abusos[39].

Ora, é precisamente à luz desta vulnerabilidade que o STA considera insuficiente a tutela cautelar para assegurar, de forma efetiva, os direitos em causa. A sua fundamentação assenta na ideia de que a atribuição cautelar de uma autorização de residência provisória não elimina a precariedade material da situação jurídica do requerente. Com efeito, e segundo o STA, uma autorização provisória, concedida no âmbito da tutela cautelar, tem termo incerto e pode cessar a qualquer momento, não conferindo ao cidadão estrangeiro um horizonte mínimo de estabilidade e previsibilidade quanto à duração da sua permanência regular em território português[40].

Deste modo, o STA desloca a análise do plano estritamente processual - decisão provisória *versus* decisão definitiva - para o plano material da estabilidade efetiva do estatuto jurídico-administrativo. Ou seja, a questão deixa de consistir apenas em saber se existe, em abstrato, uma providência cautelar suscetível de mitigar os efeitos da demora administrativa, passando antes por determinar se essa tutela provisória é estruturalmente suficiente para assegurar o exercício efetivo dos direitos fundamentais afetados pela indocumentação prolongada.

Com efeito, é neste ponto que a decisão uniformizadora revela a sua maior densidade problemática. Estando em causa direitos, liberdades e garantias formalmente reconhecidos pela CRP e por tratados internacionais, mas cuja efetividade se encontra materialmente comprometida pela falta de decisão do pedido de autorização de residência, o STA conclui que a tutela adequada não se compadece

2482/17.2BELSB [em linha], consultado em: 30.Maio.2026. Disponível em: https://www.dgsi.pt/JTCA.NSF/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/5827356a8455c59d8025824100569491?OpenDocument.

[38] SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. Acórdão de Uniformização de Jurisprudência n.º 11/2024, ob. cit.

[39] Cfr. Ibidem.

[40] Cfr. Ibidem.

com uma solução precária. É com base nesta premissa que considera que a intimação, prevista nos arts. 109.º a 111.º do CPTA, é o meio processual adequado, por estar em causa a urgência na obtenção de uma decisão principal ou de mérito[41].

Esta solução representa, assim, uma inflexão significativa face à orientação anteriormente dominante. Mais do que resolver uma divergência pontual, o Acórdão de Uniformização reconfigura a articulação entre a ação administrativa de condenação à prática de ato devido, a tutela cautelar e a intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias, deslocando a discussão para a insuficiência material da tutela cautelar e para a densificação do requisito da subsidiariedade previsto no art. 109.º do CPTA.

É precisamente nesta reconfiguração que reside o núcleo problemático da decisão: ao afirmar que a tutela cautelar é estruturalmente insuficiente em situações de indocumentação prolongada decorrente da inércia administrativa, o STA mantém formalmente a excecionalidade do instituto, mas permite que este passe a funcionar, neste domínio específico, como resposta processual tendencialmente típica perante a omissão administrativa prolongada na decisão de pedidos de autorização de residência[42].

3. Da (Des)necessidade de Utilização da Intimação para a Proteção dos Direitos, Liberdades e Garantias em matéria de autorização de residência

Como vimos, o Acórdão de Uniformização n.º 11/2024 passou a admitir a intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias como meio processual adequado para reagir contra a omissão administrativa na decisão de pedidos de autorização de residência, partindo da ideia de que a tutela cautelar provisória não assegura ao requerente um horizonte mínimo de estabilidade e previsibilidade. Neste sentido, cumpre agora analisar e problematizar tal solução, não porque se negue a gravidade da indocumentação prolongada ou se desvalorize a situação de especial vulnerabilidade em que muitos cidadãos estrangeiros se encontram, mas porque a solução encontrada levanta dificuldades relevantes quando confrontada com a estrutura e a finalidade do art. 109.º do CPTA, com a organização dos meios processuais administrativos e com os efeitos práticos que a utilização em larga escala da intimação tem vindo a produzir.

[41] Cfr. Ibidem.
[42] Cfr. Ibidem.

O primeiro problema reside na exigência, prevista no art. 109.º do CPTA, de identificação de um direito, liberdade ou garantia concretamente titulado e ameaçado de lesão em termos que imponham a emissão urgente de uma decisão de mérito. Ora, ao ancorar a adequação da intimação na afetação de um conjunto alargado de direitos - trabalho, saúde, família, segurança, circulação e dignidade - associados à condição de residente e ao princípio da equiparação, a decisão uniformizadora corre o risco de projetar para o momento pré-decisório posições jurídicas cuja efetivação plena depende ainda de uma decisão administrativa favorável. Com efeito, não se ignora que a ausência de título de residência pode produzir efeitos sociais severos e comprometer, na prática, a fruição de direitos fundamentais, contudo, a intimação pressupõe que o tribunal atue para proteger direitos presentes, concretamente titulados e atualmente ameaçados, e não posições jurídicas ainda dependentes da verificação dos pressupostos legais de atribuição do estatuto de residente. Assim, a tutela jurisdicional efetiva não autoriza que, por via interpretativa, se presumam verificados tais pressupostos, nem que se antecipe, ainda que de forma indireta, um juízo favorável quanto ao mérito do pedido de autorização de residência[43].

Ora, esta dificuldade torna-se mais clara quando se distingue o objeto imediato da ação do fundamento material invocado para a justificar. Na maioria dos casos, aquilo que o requerente pretende obter, num primeiro momento, não é necessariamente a concessão da autorização de residência, mas a condenação da Administração a decidir o pedido pendente. Nessa medida, seja qual for o sentido da decisão administrativa subsequente - de deferimento ou de indeferimento - o direito diretamente tutelado pela decisão judicial é, em rigor, o direito a obter uma decisão administrativa, e não o direito ao estatuto de residente ou aos direitos que desse estatuto possam decorrer. A dificuldade reside, precisamente, no facto de serem mobilizados direitos associados à residência regular para justificar o recurso a um meio processual excecional, quando aquilo que a intimação assegura, pelo menos num primeiro momento, é apenas que a Administração se pronuncie. Ora, se a AIMA vier a indeferir o pedido, nenhum daqueles direitos associados ao estatuto de residente será efetivamente satisfeito, embora tenha sido obtida uma decisão administrativa.

[43] Cfr. Ibidem, voto de vencido de Suzana Tavares da Silva, quanto à dificuldade de identificar, perante a matéria de facto assente, o direito fundamental concretamente tutelável através da intimação e quanto à necessidade de verificação dos pressupostos do art. 109.º do CPTA.

Com efeito, a relevância desta questão não se esgota num plano meramente formal, na medida em que, ao fundamentar a adequação da intimação em direitos dependentes do deferimento do pedido, este posicionamento aproxima-se de uma pré-compreensão favorável à pretensão administrativa e torna menos nítida a fronteira entre o controlo jurisdicional da omissão e a substituição da Administração na apreciação dos requisitos legais da autorização[44].

Associada a esta dificuldade surge uma segunda fragilidade, relativa à matéria de facto típica destes processos. Com efeito, se o facto essencial demonstrado é apenas o atraso na decisão administrativa, tal poderá bastar para afirmar a violação do dever de decidir, mas não necessariamente para concluir que existe uma urgência qualificada, que está em causa um direito fundamental concretamente ameaçado e que a tutela cautelar é impossível ou insuficiente. Neste sentido, a lógica do art. 109.º do CPTA impõe uma densificação factual exigente, pelo que não basta invocar, em termos gerais, que a indocumentação pode gerar exploração laboral, dificultar o acesso à saúde, impedir deslocações ou criar insegurança na vida quotidiana, sendo antes necessário demonstrar que, no caso concreto, existe um risco atual, grave e não meramente hipotético, bem como explicar por que razão a tutela cautelar não asseguraria proteção adequada até à decisão da ação principal. Quando isso não sucede, a intimação deixa de assentar numa urgência concretamente demonstrada e passa a apoiar-se numa presunção geral aplicável a qualquer requerente em situação de pendência procedimental, o que, em nosso entender, dificilmente se compatibiliza com a natureza excecional do instituto[45].

Ora, esta insuficiência agrava-se quando as alegações são formuladas de modo padronizado. Com efeito, se o requerimento inicial é construído a partir de referências genéricas e repetidas em múltiplos processos, sem demonstração individualizada da situação de urgência, o tribunal fica impedido de controlar verdadeiramente os pressupostos do art. 109.º do CPTA[46]. A decisão aproxima-se de

[44] Cfr. VITORELLI, Edilson; FERNANDEZ, Elizabeth. ob. cit., p. 14, onde se sublinha que a pretensão apresentada nas ações individuais é substancialmente fundada no direito a uma decisão, ainda que não necessariamente na concessão da autorização pretendida.

[45] Cfr.TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Acórdão de 13 de julho de 2023, proc. n.º 866/23.6BELSB, ob. cit., onde se afirma que o requerente deve provar, por factos concretos, que a tutela obtida através de ação administrativa, ainda que acompanhada de providência cautelar, não seria suficiente para assegurar o exercício em tempo útil do direito invocado; TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Acórdão de 11 de abril de 2024, proc. n.º 4087/23.0BELSB, ob. cit., quanto à exigência de alegação de factos concretos demonstrativos de especial urgência.

[46] Suzana Tavares da Silva chega mesmo a qualificar como “pseudo-factos” os factos vertidos em centenas de petições iniciais que têm vindo a inundar a jurisdição administrativa, por entender que tais

uma tutela fundada em máximas gerais de experiência, e não numa análise concreta da situação do requerente. Com efeito, não se nega que os riscos associados à indocumentação sejam reais, nem que possam justificar tutela urgente em certas situações, o que se questiona é que possam substituir, *de per se,* a demonstração factual exigida por um meio processual concebido como excecional.

O ponto mais sensível reside, porém, no requisito da subsidiariedade, uma vez que o art. 109.º, n.º 1, do CPTA condiciona o recurso à intimação à demonstração de que, nas circunstâncias do caso, não é possível ou suficiente o decretamento de uma providência cautelar. Com efeito, esta exigência não constitui um elemento secundário do instituto antes traduzindo a intenção do legislador de reservar a intimação para situações residuais. Desde logo, e como referimos, caracteriza-se como "*válvula de segurança"* do sistema[47], e não como via alternativa sempre que o interessado invoque direitos fundamentais.

Ora, em matéria de autorização de residência, existe um meio processual especificamente previsto para reagir contra a omissão administrativa: a ação de condenação à prática de ato devido, regulada nos arts. 66.º a 71.º do CPTA, diretamente orientada para tutelar o direito à decisão, podendo esta ação ser acompanhada, quando necessário, de tutela cautelar destinada a prevenir os danos decorrentes da demora processual, incluindo, em situações devidamente fundamentadas, o decretamento provisório previsto no art. 131.º do CPTA[48].

Neste sentido, afirmar que a providência cautelar é insuficiente porque é provisória tende a confundir dois planos distintos: por um lado, a natureza provisória da tutela cautelar, que faz parte da sua própria função, por outro, a sua eventual insuficiência para proteger, no caso concreto, a posição jurídica do requerente. Ora, a providência cautelar nunca confere estabilidade definitiva, precisamente porque é cautelar, pelo que a pergunta relevante não deve ser se ela resolve definitivamente a situação do interessado, mas se permite evitar, durante a pendência da ação principal, uma lesão grave ou irreversível dos direitos concretamente demonstrados. Assim, se

articulados apresentam um grau de padronização suscetível de os aproximar de peças processuais automatizadas e produzidas por um "bot". Cfr. voto de vencido no SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. Acórdão de Uniformização de Jurisprudência n.º 11/2024, ob. cit.

[47] Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira de. A justiça administrativa: lições, 8.ª ed., ob. cit., p. 277.

[48] Cfr. TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Acórdão de 11 de janeiro de 2024, proc. n.º 180/23.7BECBR, ob. cit., onde se sustenta que, perante a demora na emissão de autorização de residência, o interessado podia e devia ter instaurado ação administrativa de condenação à prática do ato devido, acompanhada de providência adequada a assegurar a utilidade da decisão principal.

a provisoriedade bastasse, só por si, para afastar a tutela cautelar, o requisito da subsidiariedade ficaria praticamente esvaziado, já que qualquer providência poderia ser considerada insuficiente pelo simples facto de ser provisória, deixando a intimação de ser última *ratio* para se converter num meio preferencial sempre que a pretensão fosse escudada na designação de direitos fundamentais. Nesta medida, o resultado seria uma subversão da arquitetura pensada pelo legislador, não por via de reforma normativa expressa, mas por via de interpretação jurisprudencial.

Acresce que a decisão uniformizadora desvia o foco da questão verdadeiramente relevante no caso-tipo, uma vez que não está necessariamente em causa o direito ao conteúdo do ato, mas sim o direito a obter uma decisão.

Ora, condenar a Administração a decidir, sem a condenar necessariamente ao deferimento, é precisamente o campo próprio da ação de condenação à prática de ato devido e, quando a demora possa causar danos relevantes, a tutela cautelar pode assegurar a utilidade do processo principal, desde que se demonstre, no caso concreto, a necessidade dessa proteção. Daí que o recurso à intimação só se justifique quando fique demonstrado que essa tutela provisória não seria bastante para proteger o direito concretamente ameaçado ou lesado.

Depois, um terceiro eixo crítico prende-se com a coerência do sistema de prazos, na medida em que o CPTA prevê prazo próprio para a ação de condenação à prática de ato devido (cfr. art. 69.º do CPTA), sendo a intempestividade uma exceção dilatória de conhecimento oficioso (cfr. art. 89.º, n.os 2 e 4, al. k) do CPTA). Com efeito, não se pretende afirmar que a intimação esteja sujeita a tal prazo, pois, como vimos, não está, o que se sustenta é que, quando a pretensão deduzida corresponde, na sua substância, à condenação da Administração a decidir, a caducidade do meio processual adequado não deve ser contornada através da utilização tardia da intimação. Neste sentido, se se aceitasse que a intimação permite, na prática, renovar prazos perdidos para a ação própria, abrir-se-ia uma via de erosão da disciplina da caducidade. Isto é, bastaria invocarem-se direitos fundamentais de forma ampla para transformar um meio excecional num instrumento de recuperação de oportunidades processuais perdidas, com a consequente diminuição da segurança jurídica e a

diluição das fronteiras entre os diferentes meios processuais previstos pelo legislador[49].

Com efeito, esta problemática cruza-se ainda diretamente com a exigência de urgência, pois quem deixa decorrer um prazo longo para agir fragiliza, em princípio, a narrativa de urgência qualificada que justifica o recurso a um meio urgentíssimo. Não se ignora que, em muitos casos, a demora do interessado pode ter explicações relevantes, como medo, desconhecimento, falta de meios económicos, dependência laboral ou dificuldade de acesso a advogado, contudo, tais circunstâncias devem ser alegadas e apreciadas no caso concreto, não podendo ser presumidas de forma indiferenciada relativamente a todos os requerentes, sob pena de a intimação funcionar como substituto tardio da ação de condenação e de se desvirtuar o seu fundamento[50].

Ora, por essa mesma razão, a urgência que justifica o art. 109.º não pode ser confundida com a simples persistência da omissão administrativa. A violação continuada do dever de decidir pode agravar a situação do interessado, mas não exclui a verificação concreta da indispensabilidade de uma decisão de mérito urgente, nem a demonstração de que a tutela cautelar seria insuficiente. Com efeito, a decisão uniformizadora valoriza a ideia de que apenas uma decisão definitiva assegura um mínimo de estabilidade e evita que o requerente permaneça numa situação sem horizonte temporal certo. Contudo, a estabilidade que se pretende obter não é um efeito que o tribunal possa, por si só, garantir, uma vez que depende do conteúdo da decisão administrativa e da verificação dos pressupostos legais previstos, designadamente, nos arts. 77.º e 88.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. Deste modo, o tribunal pode impor que haja decisão, mas não pode transformar a intimação num mecanismo de antecipação do estatuto de residente[51].

Ora, é precisamente neste plano que surge uma questão relevante - ao tratar a autorização de residência como condição necessária para a efetivação de vários direitos fundamentais e, simultaneamente, ao considerar que só a intimação permite

[49] Cfr. SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. Acórdão de 16 de novembro de 2023, proc. n.º 0455/23.5BELSB, ob. cit., afirmando que a intimação não se destina a suprir a inércia do interessado quando este deixou de reagir atempadamente contra a omissão administrativa.

[50] Cfr. alegações do recorrente reproduzidas no SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. Acórdão de Uniformização de Jurisprudência n.º 11/2024, ob. cit., onde se invocam fatores como medo, ignorância e falta de meios para explicar o recurso tardio à justiça administrativa.

[51] Cfr. Ibidem, em especial os pontos VII, VIII e X do sumário, quanto à necessidade de uma tutela não precária e à relevância da autorização de residência temporária como título que permite a permanência regular durante um período mínimo.

assegurar uma tutela adequada, a fundamentação adotada pode produzir um efeito de pressão sobre a atuação administrativa subsequente. Neste sentido, e ainda que a decisão judicial se limite, formalmente, a impor a decisão do procedimento, a fundamentação em que assenta (construída sobre a centralidade dos direitos associados à residência regular) pode sugerir que a única resposta materialmente adequada seria o deferimento, tornando menos clara a fronteira entre a tutela jurisdicional da omissão e a antecipação do mérito da decisão administrativa.

Para além destas dificuldades dogmáticas, há ainda críticas que assumem especial importância. Com efeito, a atividade da Administração Pública destina-se necessariamente à satisfação e à prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos[52] (cfr. art. 266.º, n.º 1 da CRP), devendo a sua atuação pautar-se por critérios gerais, transparentes e igualitários. Ora, o recurso em larga escala à intimação para impor decisões prioritárias pode forçar a Administração a reorganizar a sua atuação, não em função da antiguidade dos pedidos, da complexidade do procedimento ou da situação objetiva dos requerentes, mas em função da existência de decisões judiciais obtidas por quem recorreu ao tribunal[53]. Neste sentido, quem dispõe de informação, apoio jurídico e meios económicos consegue acionar a via judicial e obter prioridade prática, ao passo que quem não dispõe desses recursos permanece no circuito administrativo comum, ainda que tenha apresentado o pedido há mais tempo ou se encontre em situação de igual ou maior vulnerabilidade.

O problema do atraso da AIMA não corresponde, porém, a uma mera soma de omissões individuais, antes traduz uma dificuldade de funcionamento de uma estrutura administrativa que afeta uma coletividade alargada de pessoas. Nestes casos, a resposta judicial individual pode resolver a situação de quem litiga, mas não elimina a causa do problema e pode agravar a posição de quem fica fora do processo, isto é, quando a entidade demandada não dispõe de capacidade para responder a

[52] Cfr. COSTA, Rosana Sousa. *Discricionariedade da Administração Pública no poder disciplinar no vínculo de emprego público*. Quid Juris, 2026, p. 17. ISBN 9789727249329. MAGALHÃES, Bárbara; COSTA, Rosana. Âmbito e limites do poder discricionário da Administração Pública no exercício do poder disciplinar no vínculo de emprego público. *Revista Eletrónica de Direito* [em linha]. Outubro de 2024, vol. 35, n.º 3, pp. 195-217, em especial pp. 197-198, consultado em: 02.junho.2026. ISSN 2182-9845. Disponível em: https://cij.up.pt/pt/red/edicoes-anteriores/2024-nordm-3/ambito-e-limites-do-poder-discricionario-da-administracao-publica-no-exercicio-do-poder-disciplinar-no-vinculo-de-emprego-publico/.

[53] Cfr. SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. Acórdão de Uniformização de Jurisprudência n.º 11/2024, ob. cit.

todos os pedidos pendentes, tenderá a cumprir as decisões judiciais para evitar sanções, deixando em pior posição aqueles que não demandaram em juízo[54]. Ora, repare-se que este efeito é particularmente sensível, uma vez que a intimação judicial introduz um novo critério de prioridade, fazendo com que a ordem cronológica ou administrativa dos pedidos ceda, na prática, perante a ordem judicial. Deste modo, uma decisão favorável num processo individual, embora legítima na perspetiva do requerente, tem impacto sobre terceiros que não participaram no processo e que podem ver a sua situação agravada pela deslocação e afetação de recursos administrativos para os casos judicializados. O problema deixa, por isso, de ser apenas bilateral e passa a ter uma dimensão distributiva.

Deste modo, a transformação da intimação num meio processual de utilização generalizada pode ainda gerar instabilidade na gestão administrativa do conjunto de pedidos pendentes, uma vez que decisões judiciais sucessivas obrigam a reordenações permanentes, dificultam a aplicação de critérios gerais de tratamento e podem atrasar soluções administrativas globais. Neste sentido, a intimação é eficaz no caso concreto, mas não cria capacidade administrativa adicional, apenas redistribui a capacidade existente, razão pela qual a eficácia da decisão individual pode, paradoxalmente, contribuir para a desorganização do sistema que pretende corrigir[55].

Aqui chegados, a crítica deixa de ser apenas teórica. Vejamos que, segundo o comunicado do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, à data de 7 de janeiro de 2026 encontravam-se pendentes no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa (doravante, TAC) cerca de 124.793 processos relativos a intimações para proteção de direitos, liberdades e garantias em matéria de entrada e permanência de cidadãos estrangeiros. No mesmo comunicado, a situação é qualificada como crítica e insuscetível de solução imediata por via legislativa ou executiva, circunstância que determinou a adoção de uma medida excecional de gestão processual, mediante a abertura de um concurso nacional urgente para a acumulação temporária de funções judiciais, abrangendo 50 vagas, pelo período inicial de três meses, prorrogável uma

[54] Cfr. VITORELLI, Edilson; FERNANDEZ, Elizabeth. ob. cit., pp. 2-6 e 13-14, quanto à caracterização dos litígios estruturais e ao risco de, quando o réu não tem condições para atender todos, cumprir apenas as decisões judiciais, piorando a situação de quem não litiga.

[55] Cfr. Ibidem, pp. 9, 11 e 20-21, quanto ao risco de as decisões judiciais individuais criarem instabilidade, atrasarem a elaboração e eficácia de planos político-administrativos e substituírem a ordenação por antiguidade administrativa por uma ordenação fundada na prioridade judicial.

vez por igual período[56]. Ora, este número não é meramente ilustrativo, pois demonstra que a intimação deixou de operar como mecanismo residual de tutela urgente e passou a funcionar, na prática, como instrumento massificado de reação à mora administrativa[57/58].

Com efeito, a dimensão do fenómeno revela ainda um problema de congestionamento estrutural da jurisdição administrativa, uma vez que, quando um único tribunal concentra mais de uma centena de milhares de processos urgentes da mesma natureza, não está apenas em causa a capacidade de resposta da AIMA, mas também a capacidade funcional dos Tribunais Administrativos e Fiscais para assegurarem tutela jurisdicional, em prazo razoável, nas demais matérias abrangidas pela sua competência. Recursos judiciais limitados - juízes, oficiais de justiça, assessores e tempo decisório - passam, assim, a ser absorvidos por um contencioso repetitivo e homogéneo, com inevitáveis repercussões sobre outras áreas da jurisdição administrativa.

O próprio despacho de reorganização da equipa responsável pela tramitação dos processos de intimação[59] reafirma a dimensão extraordinária do fenómeno. Com efeito, o documento refere que, no movimento judicial de 2025, a equipa era apenas composta por seis juízes de direito, apesar de o volume processual não ter diminuído. Acresce que, em 12 de novembro de 2025, se encontravam pendentes 119.732

[56] Cfr. CONSELHO SUPERIOR DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS. CSTAF aprova medida excecional para acelerar mais de 124 mil processos AIMA [em linha]. 7 de janeiro de 2026, consultado em: 03.junho.2026. Disponível em: https://cstaf.info/comunicado-cstaf-aprova-medida-excecional-para-acelerar-mais-de-124-mil-processos-aima/. Onde se refere a pendência de cerca de 124.793 processos AIMA de intimação no TAC de Lisboa, à data de 7 de janeiro de 2026, e a aprovação de uma medida excecional com 50 vagas para acumulação temporária de funções judiciais.

[57] Como pertinentemente observou Sara de Matos, "*se tudo é urgente, nada é urgente*", expressão que se revela especialmente certeira no atual contexto. MATOS, Sara Younis Augusto de. Do âmbito da acção administrativa urgente. *e-Pública* [em linha]. Junho de 2014, vol. 1, n.º 2, pp. 333-362, em especial p. 343, consultado em: 03.junho.2026. ISSN 2183-184X. Disponível em: https://www.e-publica.pt/article/view/47360.

[58] A experiência espanhola demonstra que a expansão quantitativa de um mecanismo subsidiário de tutela de direitos fundamentais pode produzir dificuldades relevantes para o funcionamento da jurisdição. Susana Couso assinala que o elevado e progressivo número de recursos de amparo constituiu um desafio constante para o Tribunal Constitucional espanhol e esteve na origem das reformas da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional de 1988 e de 2007. A autora recorda ainda que o amparo, embora não concebido como competência principal e exclusiva, mas subsidiária, se tornou uma função central do Tribunal Constitucional e um procedimento fundamental para a proteção e desenvolvimento dos direitos e liberdades fundamentais. Cfr. GARCÍA COUSO, Susana. ob. cit., pp. 533-535.

[59] Cfr. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA. Juízo Administrativo Comum. Despacho n.º 28/2025: Reorganização da Equipa para tramitação de processos da 6.ª Espécie - Passa a tramitar todos os processos em matéria de estrangeiros. Lisboa, 18 de novembro de 2025, consultado em: 03.junho.2026, pp. 1-3 e 8. Disponível em: https://servicos.tribunais.org.pt/servicos/distribuicao-de-processos/condicionamento/01801.

processos, dos quais 98.216 correspondiam a intimações para proteção de direitos, liberdades e garantias em matéria de entrada e permanência em território português e 21.516 a outras intimações para proteção de direitos, liberdades e garantias. Ora, estas últimas, na verdade, respeitavam, quase na sua totalidade, a diferendos com a AIMA, carecendo, por isso, de redistribuição para a espécie processual correta. Por fim, o despacho assinala ainda uma entrada média diária de 510 processos no mês de outubro e de 158 até 12 de novembro de 2025, dados que permitem compreender a persistência do congestionamento verificado no TAC de Lisboa.

Este quadro de utilização massificada da intimação não é, porém, juridicamente neutro. Em primeiro lugar, contribui para a erosão do próprio conceito de urgência, na medida em que, quando milhares de processos são intentados com fundamento essencialmente idêntico - a pendência de decisão administrativa - a urgência deixa de ser apreciada em função das circunstâncias concretas de cada caso e tende a converter-se numa presunção associada à própria categoria de situação.

Em segundo lugar, a utilização em larga escala da intimação produz um efeito distributivo dificilmente compatível com o princípio da igualdade, pois a Administração passa a decidir prioritariamente os casos que chegam a tribunal, e não necessariamente os mais antigos, os mais simples, os mais complexos ou os mais urgentes em termos materiais, formando-se, assim, uma hierarquia prática entre requerentes: os que litigam e os que aguardam[60].

Em terceiro lugar, o próprio legislador parece ter reconhecido a dimensão estrutural do problema ao introduzir o art. 87.º-B na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, cujo n.º 3 impõe ao juiz que pondere, designadamente, o número de procedimentos pendentes na AIMA, as pressões anormais decorrentes de pedidos em massa, os meios humanos, administrativos e financeiros disponíveis e as consequências da decisão para o tratamento equitativo dos restantes requerimentos dirigidos à Administração. Com efeito, esta solução é compreensível enquanto tentativa de responder à massificação do contencioso, mas levanta dificuldades relevantes, na medida em que a decisão jurisdicional, que deveria centrar-se na verificação dos

[60] A este propósito, embora em termos gerais, referindo-se a qualquer forma de processo urgente, Mário Aroso de Almeida adverte não ser "*aconselhável abusar dos processos urgentes, em que a celeridade é necessariamente obtida através do sacrifício, em maior ou menor grau, de outros valores que, quando ponderosas razões de urgência não o exijam, não devem ser sacrificados*". ALMEIDA, Mário Aroso de. *O novo regime do processo nos tribunais administrativos.* 3.ª ed. Coimbra: Almedina, 2004, p. 275. ISBN 9789724022505.

pressupostos do art. 109.º do CPTA - existência de um direito fundamental concretamente afetado, urgência qualificada e insuficiência da tutela cautelar - passa a depender também da apreciação de elementos relativos à organização e ao funcionamento da Administração. Ora, com base em que instrumentos processuais deve o juiz apurar o número real de procedimentos pendentes, os meios humanos disponíveis, a pressão anormal de pedidos ou as consequências da decisão para os demais requerentes? Deverá solicitar mapas internos, relatórios de pessoal ou informação sobre capacidade financeira da entidade demandada?

A consideração destes elementos no âmbito da decisão jurisdicional é problemática, pois, num Estado de Direito, a incapacidade estrutural da Administração não deve constituir fundamento para reduzir a proteção jurisdicional de posições jurídicas subjetivas, já que o ónus de organizar adequadamente os serviços públicos pertence à Administração e ao legislador, não podendo ser simplesmente transferido para o momento decisório judicial. Contudo, ignorar por completo os efeitos sistémicos de milhares de decisões individuais também não parece satisfatório, pois cada decisão que impõe prioridade a um caso interfere, ainda que indiretamente, na posição dos restantes requerentes. É precisamente esta tensão que coloca o juiz perante dois riscos: se decide apenas o caso individual, pode contribuir para uma reordenação desigual das prioridades administrativas, se pondera a situação global da AIMA, aproxima-se de uma função de gestão da escassez administrativa. Em qualquer dos casos, a intimação revela-se pouco adequada para responder a um problema de natureza coletiva, repetitiva e estrutural.

O sistema aproxima-se, deste modo, daquilo que a doutrina contemporânea qualifica como litígio estrutural, uma vez que não está em causa uma pluralidade de omissões isoladas, mas um estado de funcionamento desconforme de uma estrutura administrativa, cujos efeitos se projetam sobre uma coletividade ampla e produzem relações de impacto recíproco entre os interessados. Num litígio desta natureza, a intervenção judicial num caso individual repercute-se necessariamente, como referimos, sobre os demais, produzindo efeitos que ultrapassam a relação entre o requerente e a Administração[61].

Todavia, reconhecer a natureza estrutural do problema não significa que o ordenamento processual administrativo português disponha de instrumentos

[61] Cfr. VITORELLI, Edilson; FERNANDEZ, Elizabeth. ob. cit., pp. 3-6, 28 e 32.

adequados à respetiva gestão. A expansão da intimação não equivale, por isso, à criação de um verdadeiro processo estrutural, traduzindo antes o alargamento funcional de um meio excecional concebido para a tutela individual urgente e convertido, pela pressão dos factos, num mecanismo indireto de reorganização da atuação administrativa.

Conclusão

A intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias constitui um instrumento essencial de concretização da tutela jurisdicional efetiva, destinado a assegurar uma decisão urgente de mérito sempre que a demora inerente aos meios processuais comuns seja suscetível de comprometer o exercício, em tempo útil, de um direito fundamental. Precisamente por essa razão, a sua admissibilidade depende da verificação rigorosa e cumulativa dos pressupostos previstos no art. 109.º do CPTA: a titularidade de um direito, liberdade ou garantia concretamente densificado, a existência de uma situação de urgência qualificada e a impossibilidade ou insuficiência da tutela cautelar. A excecionalidade e a subsidiariedade não constituem, por conseguinte, características meramente formais do instituto, mas elementos indispensáveis à preservação da coerência interna do sistema processual administrativo.

Não se ignora, neste contexto, a particular gravidade da indocumentação prolongada, nem a situação de vulnerabilidade pessoal, familiar, laboral e social em que permanecem os cidadãos estrangeiros enquanto aguardam uma decisão da Administração. A mora administrativa na apreciação dos pedidos de autorização de residência não representa um simples incumprimento procedimental, podendo comprometer, em termos materialmente relevantes, o exercício efetivo de direitos fundamentais. Foi perante esta realidade que o Acórdão de Uniformização de Jurisprudência n.º 11/2024 considerou insuficiente a tutela cautelar e reconheceu a intimação como meio processual adequado à obtenção urgente de uma decisão de mérito.

Todavia, a compreensão das razões que sustentam a solução uniformizadora não elimina as dificuldades que dela decorrem. Desde logo, importa distinguir o direito a obter uma decisão administrativa dos direitos associados ao estatuto de residente, cuja efetivação plena depende ainda da verificação dos pressupostos legais e do conteúdo da decisão a proferir pela Administração. Quando a pretensão deduzida consiste, em rigor, na condenação da AIMA a decidir, o direito diretamente tutelado é

o direito à decisão, e não necessariamente o direito à concessão da autorização de residência. A mobilização de direitos dependentes de uma decisão administrativa favorável corre, por isso, o risco de tornar menos nítida a fronteira entre a tutela jurisdicional da omissão e a antecipação do mérito do procedimento.

Acresce que a insuficiência da tutela cautelar não pode decorrer apenas da sua natureza provisória. A provisoriedade constitui um elemento estrutural da função cautelar e não demonstra, por si só, que esta seja incapaz de assegurar proteção adequada até à decisão da ação principal. O requisito da subsidiariedade exige uma apreciação concreta das circunstâncias do caso, impondo ao requerente a demonstração de que a ação de condenação à prática de ato devido, ainda que acompanhada de providência cautelar e, quando necessário, do respetivo decretamento provisório, não permite evitar uma lesão grave ou irreversível. Sem esta densificação factual, a vulnerabilidade associada à indocumentação tende a converter-se numa presunção geral de urgência aplicável a todos os requerentes, com o consequente esvaziamento dos pressupostos do art. 109.º do CPTA.

Os efeitos práticos da solução confirmam a relevância destas reservas. A pendência de mais de uma centena de milhares de intimações no TAC de Lisboa demonstra que um meio concebido como excecional passou a funcionar, neste domínio, como resposta processual tendencialmente típica à mora administrativa. Esta massificação não cria capacidade administrativa adicional, antes redistribui os recursos existentes em benefício daqueles que obtêm uma decisão judicial, interferindo na ordenação dos pedidos pendentes e podendo agravar a posição dos requerentes que não dispõem de informação, apoio jurídico ou meios económicos para recorrer aos tribunais. Simultaneamente, absorve recursos judiciais limitados e compromete a capacidade da jurisdição administrativa para assegurar tutela em prazo razoável nas demais matérias da sua competência.

O problema apresenta, assim, uma dimensão estrutural que não pode ser adequadamente resolvida pela multiplicação de decisões individuais urgentes. A introdução do art. 87.º-B na Lei n.º 23/2007 evidencia essa dimensão, mas coloca o juiz perante ponderações relativas à capacidade organizativa da Administração e aos efeitos distributivos das decisões que ultrapassam a estrutura bilateral da intimação. A resposta à incapacidade da AIMA para decidir em prazo razoável deve, por isso, ser procurada primordialmente no plano organizativo, administrativo e legislativo, e não

através do alargamento funcional de um meio processual concebido para situações individuais de urgência excecional.

Em suma, não se sustenta a exclusão absoluta da intimação em matéria de autorização de residência. Este meio deverá permanecer disponível quando o requerente demonstre, de forma individualizada, a existência de um direito fundamental concretamente ameaçado, uma urgência qualificada e a insuficiência efetiva da tutela cautelar. Fora dessas situações, a ação administrativa de condenação à prática de ato devido, acompanhada, quando necessário, da correspondente tutela cautelar, deve continuar a constituir a via processual adequada. Só esta delimitação permite conciliar a proteção efetiva dos cidadãos estrangeiros com a preservação da excecionalidade da intimação, evitando que, por via interpretativa, a exceção se transforme definitivamente em regra.

Introduction

In recent years, administrative inaction in the determination of residence permit applications has assumed particular significance in Portuguese administrative litigation, owing to the high number of applications pending before the Agency for Integration, Migration and Asylum (hereinafter, AIMA) and the resulting proliferation of proceedings before the Administrative Courts. A prolonged failure to issue a decision does not merely create procedural uncertainty; it may also undermine the personal, family, professional and social stability of foreign nationals. Against this background, Uniforming Ruling No. 11/2024 held that the action for the protection of rights, freedoms and guarantees constitutes the appropriate procedural remedy for challenging administrative inaction in the determination of residence permit applications, on the ground that provisional interim relief does not provide the applicant with a minimum degree of stability and predictability. Although intended to protect foreign nationals experiencing prolonged lack of documentation, this solution raises difficulties concerning the delimitation of the scope of this action and its relationship with other procedural remedies.

Accordingly, this study critically examines that position and considers whether it is compatible with the exceptional and subsidiary nature of the action for the protection of rights, freedoms and guarantees, with the action seeking an order compelling the adoption of a legally required administrative act, and with interim relief. It adopts a legal-dogmatic and case-law-based approach, drawing on an analysis of the framework established by the Code of Procedure before the Administrative Courts (hereinafter, CPTA), legal scholarship, case law and the systemic effects of mass litigation. It is argued that the expansive interpretation of Article 109 of the CPTA, although understandable in light of the vulnerability arising from prolonged lack of documentation, weakens the subsidiary nature of this procedural mechanism and produces significant systemic effects on the functioning of both the Administration and the administrative courts.

1. Injunction for the Protection of Fundamental Rights, Freedoms and Guarantees: Nature and Limits

The action for the protection of rights, freedoms and guarantees, provided for in Articles 109 to 111 of the CPTA, constitutes an urgent procedural remedy specifically designed to ensure effective judicial protection in situations where the delay inherent

in ordinary procedural remedies would jeopardise the timely exercise of a fundamental right. It is an instrument giving effect to Article 20(5) of the Constitution of the Portuguese Republic (hereinafter, the CRP), which requires the existence of swift and priority judicial mechanisms for the protection of rights, freedoms and guarantees[62], thereby enshrining the principle that judicial protection fulfils its constitutional function only when it is not merely formally accessible, but also substantively effective[63].

Judicial protection specifically designed to safeguard fundamental rights may, however, assume different forms, depending on the choices made by each legal system regarding the court with jurisdiction and the procedural remedy established for that purpose. Indeed, while some systems entrust such protection to the constitutional courts, through the so-called *recurso de amparo* in Hispanic legal systems or the German *Verfassungsbeschwerde*, the Portuguese legal system has entrusted it to the administrative courts, through the action provided for in Articles 109 to 111 of the CPTA[64].

Under Spanish law, the recurso de amparo falls within the jurisdiction of the Constitutional Court, is subsidiary in nature and simultaneously performs a subjective function, aimed at protecting individuals against violations of fundamental rights, and an objective function, associated with the interpretation and further specification of their content[65]. Although it was not conceived as the principal or exclusive jurisdiction of that Court, it has acquired particular importance within the Spanish system for the protection of fundamental rights. The continued increase in the number of applications led to successive reforms of the relevant legal framework, with the 2007 reform introducing, as a positive admissibility requirement, the obligation for the applicant to demonstrate the “special constitutional significance” of the application, independently

[62] ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*. 5.ª ed. Coimbra: Almedina, 2025, p. 930. ISBN 9789724091532.
[63] BOTELHO, Catarina Santos. *A intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias - Quid novum? O Direito*. 2011, 143.º, pp. 31-53, particularly, pp. 32-33, ISSN 08734372, stating that the action is intended to afford rights, freedoms and guarantees a “preferred position” and gives effect to the constitutional mandate laid down in Article 20(5) of the CRP. LEÃO, Anabela Costa. Intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias. In GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago, coord. *Comentários à Legislação Processual Administrativa*. 6.ª ed. Lisboa: AAFDL Editora, 2024, vol. II, pp. 651-691, stating that the establishment of this action introduced into Portugal an ordinary amparo mechanism for the protection of fundamental rights.
[64] GOMES, Carla Amado. *Pretexto, contexto e texto da intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias* [online]. ICJP, 2003, pp. 2-5. Accessed: 20.May.2026. Available at: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/291-135.pdf.
[65] GARCÍA COUSO, Susana. Tribunal Constitucional y recurso de amparo: más de cuatro décadas de protección de derechos y libertades fundamentales. *Teoría y Realidad Constitucional*. 2024, n.º 53, pp. 533-555, particularly pp. 533-534. ISSN 11395583.

of the allegation of the violation of the fundamental right itself[66]. That concept, initially formulated in open-ended terms, was subsequently developed by constitutional case law, in particular by Constitutional Court Judgment No. 155/2009, which identified, without purporting to be exhaustive, a number of circumstances capable of justifying the Constitutional Court's examination of the application[67].

In Germany, the *Verfassungsbeschwerde* likewise constitutes a mechanism of individual protection entrusted to the constitutional courts and may be brought before the Federal Constitutional Court by any person claiming to have been adversely affected by a public authority in a fundamental right or in a constitutionally equivalent right. As a rule, its use requires the prior exhaustion of the available judicial remedies[68]. Accordingly, the Spanish *recurso de amparo* and the German *Verfassungsbeschwerde* resemble the Portuguese action for the protection of rights, freedoms and guarantees in their shared purpose of ensuring enhanced judicial protection of fundamental rights and in the importance attached to subsidiarity. They are not, however, identical to it, particularly because, under Portuguese law, such protection has been entrusted to the administrative courts through an urgent principal action.

However, its constitutional recognition does not dispense with the need for a rigorous delimitation of its scope. As follows from Article 109 of the CPTA, the action for the protection of rights, freedoms and guarantees is not interim in nature; rather, it constitutes an urgent principal action reserved for situations in which provisional protection is incapable of adequately safeguarding the right, either because the decision sought requires an examination of the merits of the case or because satisfaction of the right cannot be deferred to a later stage. Indeed, the action is

[66] See Ibidem, pp. 534-535. GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus. La especial trascendencia constitucional como criterio de selección de los recursos de amparo. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*. 2018, n.º 22, pp. 259-282, particularly pp. 262-263. ISSN 15758427

[67] LÓPEZ NAVÍO, Ana. Comentario de jurisprudencia de los casos de especial trascendencia constitucional. *Revista Estudios Jurídicos*. 2022, n.º 22, p. 3. ISSN 1576-124X, noting that the concept of special constitutional significance was introduced by Ley Orgánica 6/2007 as an indeterminate legal concept and that STC 155/2009 sought to define it by identifying, without claiming to be exhaustive, a set of situations in which that requirement may be considered satisfied. GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus. La especial trascendencia constitucional como criterio de selección de los recursos de amparo, op. cit., pp. 262-263, regarding the distinction between the formal dimension of the requirement - its independent justification in the application - and its substantive dimension, relating to the situations in which the Tribunal Constitucional considers that special constitutional significance exists.

[68] See § 90(1) and (2) of the Bundesverfassungsgerichtsgesetz, which recognises the right of any person to lodge a Verfassungsbeschwerde alleging that a public authority has infringed a fundamental right or a constitutionally equivalent right and which, as a rule, requires the prior exhaustion of the available judicial remedies. See also GOMES, Carla Amado. *Pretexto, contexto e texto da intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias*, op. cit., pp. 4-5.

intended to obtain a judgment on the merits requiring the Administration to adopt positive or negative conduct (*facere* or *non facere*) that is indispensable to ensure the exercise of the right in question. In other words, it is a principal action culminating in a final judgment requiring the Public Administration, or, in the cases provided for by law, private parties, to adopt the positive or negative conduct necessary for the exercise of that right[69]. The final nature of the judgment is therefore the distinguishing feature in relation to interim measures, whose function is merely instrumental and provisional and must not be confused with the substitutive and final nature of the action for the protection of rights, freedoms and guarantees, lest the internal logic of the system of procedural safeguards be undermined[70].

In this regard, it is appropriate to begin by considering Article 109(1) of the CPTA, from which the essential requirements for bringing an action for the protection of rights, freedoms and guarantees may be derived. The statutory wording immediately reveals a deliberate legislative choice in favour of an exceptional mechanism of intervention, thereby rejecting the notion that such an action constitutes the ordinary remedy to be used in every situation involving an infringement or threatened infringement of rights, freedoms and guarantees[71], precisely in order to prevent this form of protection from becoming commonplace[72]. Its scope is, therefore, not defined by the mere presence of a fundamental right in the dispute, but by the existence of a specific need for urgent relief on the merits, without which the timely exercise of that right would be jeopardised[73]. Indeed, the action presupposes the need for an urgent judgment on the merits that is indispensable to ensuring the timely exercise of a right, freedom or guarantee.

Accordingly, “the individual cannot automatically resort to this urgent form of protection as the ordinary avenue of redress”, since, before bringing such an action,

---

[69] See ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, op. cit., pp. 929-930. ANDRADE, José Carlos Vieira de. *A Justiça Administrativa*: Lições. 19.ª ed. Coimbra: Almedina, 2022, p. 265. ISBN 9789724097855. BOTELHO, Catarina Santos. op. cit., pp. 34-35.

[70] MARTINS, Licínio Lopes; CORREIA, Jorge Alves. *Justiça Administrativa: textos e casos práticos resolvidos*. 3.ª ed., Coimbra: Gestlegal, 2022, pp. 241-243. ISBN 9789899136076.

[71] ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. op. cit., p. 933.

[72] GOMES, Carla Amado. A intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (1.ª Secção) de 18.11.2004, P. 978/04. *Cadernos de Justiça Administrativa*. Março-Abril de 2005, n.º 50, pp. 32-43, particularly p. 40. ISSN 21829780.

[73] See ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. op. cit., pp. 929-930, in their commentary on Article 109, emphasising that the action for the protection of rights, freedoms and guarantees is not intended to protect such rights in every type of situation, but only in cases where the statutory requirements are satisfied.

consideration must be given to the possibility of instituting an administrative action together with an application for an interim measure[74]. The rationale underlying this solution appears clear: were every dispute involving fundamental rights capable, without more, of being transformed into an urgent principal action, urgent proceedings would cease to be exceptional, ordinary proceedings would be deprived of their proper function, and the procedural safeguards associated with a judgment on the merits would be restricted without sufficient justification.

Thus, the action for the protection of rights, freedoms and guarantees constitutes a procedural remedy of an exceptional and subsidiary nature. It does not operate as a parallel avenue to a non-urgent administrative action accompanied by interim relief, but rather as a mechanism of intervention justified only where ordinary remedies prove insufficient to ensure the timely effectiveness of the fundamental right invoked[75].

Another essential requirement of the action for the protection of rights, freedoms and guarantees is the invocation of a right, freedom or guarantee, or of a fundamental right of an analogous nature, whose exercise is threatened or impaired. Indeed, a generic invocation of, or reference to, constitutional principles or abstract values is insuficient. What is required is the identification of a specific and determinate subjective legal position[76]. In this regard, the action is not intended to protect mere legal expectations or diffuse interests dependent on a broad margin of administrative discretion, but rather fundamental rights whose exercise depends on urgent judicial intervention.

It must nevertheless be emphasised that the requirement that the right invoked be normatively specified cannot be understood in purely formal terms. Effective judicial protection, as a structural principle of the democratic rule of law (see Article 20 of the CRP), is not exhausted by the abstract or formal recognition of subjective legal positions, but requires that their exercise be guaranteed in substantively effective terms. Moreover, it should be stressed that the scope of the action extends to “all rights,

[74] BOTELHO, Catarina Santos. op. cit., pp. 33-34.
[75] ANDRADE, José Carlos Vieira de. A justiça administrativa: lições, 19.ª ed., op. cit., pp. 266-267 e 327-328.
[76] See TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Judgment of 14 November 2024, proc. n.º 2181/23.6BELSB [online], accessed: 21 May 2026. Available at:: https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/faf4fa18130ba3b480258bd6004f5795?OpenDocument&Highlight=0,2181%2F23.6BELSB%20. TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Judgment of 11 April 2024, proc. n.º 4087/23.0BELSB [online], accessed: 21 May 2026. Available at:https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/18786aa4b0f788bd80258b0700397e1d?OpenDocument&Highlight=0,4087%2F23.0BELSB%20. ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. op. cit., p. 929.

freedoms and guarantees" and to rights of an analogous nature: if the administrative legislation drew no distinction within that category, the interpreter should likewise refrain from introducing a restriction not laid down by law[77].

Article 109 further requires the existence of a threatened or actual infringement that can only be prevented by means of an urgent judgment on the merits. Indeed, the action for the protection of rights, freedoms and guarantees is neither a mechanism for the abstract review of administrative legality nor an instrument intended generally to sanction administrative inaction or malfunction. In other words, the urgency relevant in this context cannot be equated with mere administrative delay or non-compliance with procedural time limits. Rather, it must amount to qualified urgency, assessed with reference to the practical ineffectiveness of a belated judgment: it must be demonstrated that the delay inherent in the ordinary course of proceedings would seriously or irreversibly jeopardise the exercise of the right invoked[78]. In this regard, the case law of the administrative courts has consistently reiterated that the burden of proof lies on the applicant to allege and specifically demonstrate the facts establishing urgency and indispensability, since conclusory assertions or the mere abstract invocation of fundamental rights are insufficient[79].

Another core element of the action for the protection of rights, freedoms and guarantees is the requirement of indispensability. The legislature makes recourse to this action conditional upon demonstrating that, in the circumstances of the case, the granting of an interim measure is either impossible or insufficient. This requirement reflects the subsidiary nature of the remedy[80], which is frequently characterised as a genuine "safety valve of the system of administrative litigation[81].

---

[77] See GOMES, Carla Amado. *Pretexto, contexto e texto da intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias*, op. cit., p. 13. ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. op. cit., pp. 930-932. BOTELHO, Catarina Santos. op. cit., p. 46.

[78] GOMES, Carla Amado. *Pretexto, contexto e texto da intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias*, op. cit., p. 22.

[79] See TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Judgment of 11 January 2024, proc. n.º 180/23.7BECBR [online], accessed: 21 May 2026. Available at: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/180-2024-878833475. TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Judgment of 25 January 2024, proc. n.º 310/23.9BELSB [online], accessed: 21 May 2026. Available at: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/310-2024-878827875.

[80] As Ricardo Pedro and António Mendes Oliveira observe, "the action for the protection of rights, freedoms and guarantees and interim measures constitute two urgent procedural remedies (...) which are not intended to compete with one another but are, overall, complementary and, under the law, stand in a relationship of subsidiarity". PEDRO, Ricardo; OLIVEIRA, António Mendes. *Código de Processo nos Tribunais Administrativos.* 2.ª ed. Almedina, 2020, p. 328. ISBN 9789724087139.

[81] See ANDRADE, José Carlos Vieira. *A Justiça Administrativa: lições*. 8.ª ed. Coimbra: Almedina, 2006, p. 277. ISBN 9724029107. GOMES, Carla Amado. A intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias: Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, 1.ª Secção, de 18 de novembro de 2004, proc.

In this context, Article 131 of the CPTA assumes particular importance, as it provides for the provisional granting of measures intended to preserve the effectiveness of the final judgment, thereby allowing the court, by way of interim relief, to impose anticipatory measures capable of preventing harm arising from procedural delay[82]. Interim relief thus emerges as the primary instrument of urgent protection, while the action for the protection of rights, freedoms and guarantees is reserved for cases in which such provisional protection proves inadequate or insufficient[83].

Finally, it should be emphasised that the CPTA does not prescribe a time limit for bringing an action for the protection of rights, freedoms and guarantees[84]. This legislative choice is understandable in light of the very nature and purpose of the remedy, since, where the aim is to prevent the infringement or practical frustration of a fundamental right, the admissibility of the action cannot depend on a predetermined abstract time limit, but rather on the specific verification of its substantive requirements[85]. Nevertheless, it must be stressed that the absence of a time limit does not legitimise the use of the action as a means of recovering or renewing time limits that have expired in relation to the principal action[86], with urgency and indispensability operating as criteria that constrain the scope of the remedy. Accordingly, the passage of time may be relevant to the assessment of urgency and indispensability, not as an autonomous ground of time-barring, but as an evidential factor. Indeed, where the applicant's conduct indicates that the situation did not, after all, require an immediate decision, that circumstance may weaken the demonstration of urgency. However, where the infringement remains ongoing and intensifies over time, delay in bringing the action should not, in itself, preclude recourse to this remedy. In this regard, the decisive criterion must remain substantive: whether, at the time the proceedings are

n.º 978/04, op. cit., pp. 39-41. FONSECA, Isabel Celeste. *Dos novos processos urgentes no contencioso administrativo: função e estrutura.* Almedina, 2004, pp. 76-77. ISBN 9789728634223. ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. op. cit., pp. 935-936.

[82] See RIBEIRO, Teresa de Melo. A justiça cautelar que temos e a que queremos. *Cadernos de Justiça Administrativa*. 2012, n.º 94, pp. 61-80, particularly p. 62. ISSN 9770873629943. SOUSA, Jorge Manuel Lopes. Notas práticas sobre o decretamento provisório de providências cautelares. *Cadernos de Justiça Administrativa*. 2004, n.º 47, pp. 45-58, particularly pp. 46-47. ISSN 9784787362940.

[83] BOTELHO, Catarina Santos. op. cit., pp. 34-35.

[84] ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. op. cit., pp. 932-933.

[85] GUIMARÃES, Rui Mesquita. Intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias: o impacto do decurso do tempo. *Cadernos de Justiça Administrativa*. May-June de 2019, n.º 135, pp. 3-8, particularly pp. 6-7. ISSN 08736294.

[86] See SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. Acórdão de Uniformização de Jurisprudência n.º 11/2024, Judgment of 6 June 2024, proc. n.º 0741/23.4BELSB [online], accessed: 26 May 2026. Available at: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/0741-2024-877646075.

instituted, there persists a threat to or infringement of the fundamental right that can only be removed or prevented by an urgent judgment on the merits[87].

2. Determining the Appropriate Procedural Remedy in Cases of Administrative Inaction Concerning Residence Permits

The question of determining the appropriate procedural remedy for challenging administrative inaction in the determination of residence permit applications has assumed particular importance in recent years, owing to the significant increase in the number of applications pending before AIMA and the resulting proliferation of disputes before the administrative courts[88].

Indeed, a residence permit is not merely an administrative document; for foreign nationals from third countries, it constitutes the essential legal prerequisite for lawful residence in national territory. Under Law No. 23/2007 of 4 July[89], possession of a travel document and visa is insufficient, as a residence permit must also be obtained. Furthermore, the granting of a residence permit entails the issuance of the corresponding residence card, which serves in place of an identity document. Consequently, the failure to decide on an application submitted by the person concerned does not merely create procedural uncertainty, but may have a direct impact on that person's personal, family, professional and social stability[90].

Prolonged lack of documentation, therefore, places foreign nationals in a position of particular vulnerability, insofar as it hampers their integration, weakens their position in the labour market, undermines the predictability of their continued stay in national territory and restricts the effective exercise of rights that the legal system recognises as belonging to every person, irrespective of nationality or legal status. Indeed, it has been emphasised that the continued presence of an undocumented foreign national, for reasons beyond that person's control and attributable to the services legally responsible for processing and determining the procedure, is incompatible with the

[87] GUIMARÃES, Rui Mesquita. op. cit., pp. 4-5 e 8.

[88] See VITORELLI, Edilson; FERNANDEZ, Elizabeth. Tribunais e litígios estruturais: uma abordagem transnacional a partir do caso AIMA [online]. Revista Julgar, 2024, pp. 8-9 and 13, accessed: 27 May 2026. Available at: https://julgar.pt/wp-content/uploads/2024/10/TRIBUNAIS-E-LITÍGIOS-ESTRUTURAIS.pdf. The authors refer to the existence, at the time of publication of the article, of approximately 450,000 applications pending before AIMA and approximately 13,000 individual actions against AIMA pending before the TAC de Lisboa, characterising the phenomenon as an instance of mass litigation arising from a structural administrative dysfunction.

[89] Lei n.º 23/2007, de 4 de July. Diário da República, N.º 127 (4 July 2007) [online], accessed: 27 May 2026. Available at: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/23-2007-635814.

[90] See SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. Acórdão de Uniformização de Jurisprudência n.º 11/2024, op. cit.

range of rights formally recognised by the CRP and by international instruments themselves[91].

In this context, the issue arises in particularly sensitive procedural terms: where the Administration fails to decide on a residence permit application within the statutory period, or within a reasonable time, what is the appropriate procedural remedy for challenging that omission? As developments in the case law demonstrate, the answer has not been uniform.

Indeed, the administrative case law has oscillated between treating the claim as an administrative action seeking an order compelling the adoption of a legally required administrative act, possibly accompanied by an application for interim relief, and admitting the action for the protection of rights, freedoms and guarantees where an urgent judgment on the merits was considered necessary[92].

An initial, more restrictive, line of authority was based on the subsidiary nature of the action for the protection of rights, freedoms and guarantees provided for in Article 109 of the CPTA. According to this view, administrative inaction in the determination of a residence permit application primarily constituted a breach of the duty to decide and should therefore be addressed through an administrative action seeking an order compelling the adoption of a legally required administrative act, governed by Articles 66 et seq. of the CPTA. Urgent protection of the rights invoked could, in turn, be secured through interim relief, notably by the provisional granting of a residence permit or the provisional issuance of the corresponding residence card pending determination of the principal action[93]. In this regard, several judgments of the Central Administrative Court (hereinafter, the TCA) reiterated that the action for the protection of rights, freedoms and guarantees could not be used where the applicant was able to obtain adequate protection through an administrative action accompanied by interim relief, a solution that the Southern Central Administrative Court itself regarded as prevailing in the case law of the higher courts[94].

---

[91] See Ibidem.

[92] See TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Acórdão de 11 de abril de 2024, proc. n.º 4087/23.0BELSB, op. cit.

[93] See TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Judgment of 25 January 2024, proc. n.º 310/23.9BELSB, op. cit.

[94] See, among others, Ibidem; TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Judgment of 13 July 2023, proc. n.º 866/23.6BELSB [online], accessed: 30 May 2026. Available at: https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/ca95275497f0d16e802589fa0034e993?OpenDocument. TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Acórdão de 7 de junho de 2023, proc. n.º 166/23.1BEALM [online], accessed: 30 May 2026. Available at: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/166-2023-878885475.

It should also be noted that this approach was adopted by the Supreme Administrative Court (hereinafter, the STA) in its Judgment of 16 November 2023, Case No. 0455/23.5BELSB. The STA held that the action for the protection of rights, freedoms and guarantees was not intended to remedy the applicant's own inaction where the applicant had failed to respond in a timely manner to the breach of the duty to decide. It further emphasised that the enhanced protection afforded by this procedural remedy should not be available where the applicant could previously have resorted to the ordinary procedural remedies[95].

However, alongside this line of authority, a different approach also existed, as noted above. Indeed, the case law of the TCA itself acknowledged the existence of conflicting decisions concerning the suitability of the action for the protection of rights, freedoms and guarantees in cases involving delays in the determination of residence permit applications. In some judgments, recourse to this procedural remedy was accepted where the absence of an administrative decision was viewed as effectively undermining fundamental rights whose exercise depended on the applicant's regularisation of their documentary status. This line of authority therefore emphasised the connection between the foreign national's legal and administrative status and the effective enjoyment of fundamental rights, accepting that, in certain circumstances, the action for the protection of rights, freedoms and guarantees could constitute the appropriate procedural remedy[96].

It was against this background of unsettled and conflicting case law that the STA intervened through the Uniform Ruling of 6 June 2024[97], seeking to establish a uniform answer as to the suitability of the action for the protection of rights, freedoms and guarantees in cases of administrative inaction in the determination of residence permit applications.

---

[95] See SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. nt of 16 November 2023, proc. n.º 0455/23.5BELSB [online], accessed: 30 May 2026. Available at: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/769d2580840d60dc80258a6e003cd1b7?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

[96] See TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Judgment of 11 April 2024, proc. n.º 4087/23.0BELSB, op. cit., acknowledging the existence of conflicting case law regarding the suitability of the action for the protection of rights, freedoms and guarantees in situations involving delays in determining residence permit applications; TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Judgment of 15 February 2018, proc. n.º 2482/17.2BELSB [online], accessed: 30 May 2026. Available at: https://www.dgsi.pt/JTCA.NSF/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/5827356a8455c59d8025824100569491?OpenDocument.

[97] SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. Acórdão de Uniformização de Jurisprudência n.º 11/2024, op. cit.

Indeed, the STA proceeds from the finding that the absence of a temporary residence permit affects the core of personal and social rights connected with human dignity and that, until such a permit is granted, the foreign national remains vulnerable to abuse[98].

It is precisely in light of this vulnerability that the STA considers interim relief insufficient to ensure the effective protection of the rights at stake. Its reasoning rests on the proposition that the interim granting of a provisional residence permit does not remove the substantive precarity of the applicant's legal position. According to the STA, a provisional permit granted by way of interim relief has an uncertain duration and may cease at any time, thereby failing to provide the foreign national with a minimum degree of stability and predictability as regards the duration of their lawful stay in Portuguese territory[99].

In this way, the STA shifts the analysis from the strictly procedural plane - provisional decision versus final decision - to the substantive plane of the effective stability of the applicant's legal and administrative status. In other words, the issue is no longer confined to determining whether, in the abstract, an interim measure exists that is capable of mitigating the effects of administrative delay; rather, it becomes necessary to determine whether such provisional protection is structurally sufficient to ensure the effective exercise of the fundamental rights affected by prolonged lack of documentation.

It is at this point that the uniforming ruling reveals its most problematic dimension. Where rights, freedoms and guarantees formally recognised by the CRP and by international treaties are at stake, but their effectiveness is substantively undermined by the absence of a decision on the residence permit application, the STA concludes that adequate protection is incompatible with a precarious solution. On that basis, it considers that the action provided for in Articles 109 to 111 of the CPTA constitutes the appropriate procedural remedy, since what is required is the urgent adoption of a principal decision or a judgment on the merits[100].

This solution therefore represents a significant departure from the previously dominant line of authority. Rather than merely resolving a specific divergence, the Uniforming Ruling reconfigures the relationship between the administrative action

[98] See Ibidem.
[99] See Ibidem.
[100] See Ibidem.

seeking an order compelling the adoption of a legally required administrative act, interim relief, and the action for the protection of rights, freedoms and guarantees, shifting the focus of the debate to the substantive insufficiency of interim relief and to the further specification of the subsidiarity requirement laid down in Article 109 of the CPTA.

It is precisely in this reconfiguration that the core difficulty of the ruling lies: by holding that interim relief is structurally insufficient in situations of prolonged lack of documentation resulting from administrative inaction, the STA formally preserves the exceptional nature of the remedy, while allowing it, in this specific field, to operate as an increasingly typical procedural response to prolonged administrative failure to determine residence permit applications[101].

3. The (lack of) necessity of resorting to the Action for the Protection of Rights, Freedoms and Guarantees in Residence Permit Matters

As noted above, Uniforming Ruling No. 11/2024 accepted the action for the protection of rights, freedoms and guarantees as the appropriate procedural remedy for challenging administrative inaction in the determination of residence permit applications, on the basis that provisional interim relief does not provide the applicant with a minimum degree of stability and predictability. It is therefore now necessary to analyse and critically assess that solution, not because the seriousness of prolonged lack of documentation is denied or the particularly vulnerable position in which many foreign nationals find themselves is underestimated, but because the solution adopted raises significant difficulties when considered in light of the structure and purpose of Article 109 of the CPTA, the organisation of administrative procedural remedies, and the practical effects produced by the large-scale use of this action.

The first difficulty lies in the requirement, laid down in Article 109 of the CPTA, to identify a specifically held right, freedom or guarantee that is threatened with infringement in terms requiring the urgent delivery of a judgment on the merits. By grounding the suitability of the action in the impairment of a broad range of rights - employment, health, family, security, freedom of movement and dignity - associated with resident status and the principle of equal treatment, the Uniforming Ruling risks projecting onto the pre-decisional stage legal positions whose full effectiveness still depends on a favourable administrative decision. It is undisputed that the absence of

[101] See Ibidem.

a residence permit may produce serious social consequences and, in practice, impair the enjoyment of fundamental rights. Nevertheless, the action presupposes judicial intervention to protect existing rights that are specifically held and currently threatened, rather than legal positions that remain dependent on verification of the statutory requirements for the grant of resident status. Effective judicial protection therefore does not permit those requirements to be presumed satisfied by way of interpretation, nor does it allow a favourable assessment of the merits of the residence permit application to be anticipated, even indirectly[102].

This difficulty becomes clearer when the immediate object of the action is distinguished from the substantive ground invoked to justify it. In most cases, what the applicant initially seeks is not necessarily the granting of the residence permit, but an order requiring the Administration to determine the pending application. Accordingly, irrespective of whether the subsequent administrative decision grants or refuses the application, the right directly protected by the judicial decision is, strictly speaking, the right to obtain an administrative decision, rather than the right to resident status or to the rights that may derive from that status. The difficulty lies precisely in the fact that rights associated with lawful residence are invoked to justify recourse to an exceptional procedural remedy, whereas what the action ensures, at least initially, is merely that the Administration reaches a decision. Thus, if AIMA ultimately refuses the application, none of the rights associated with resident status will in fact be satisfied, notwithstanding the fact that an administrative decision has been obtained.

The significance of this issue is not confined to a merely formal level. By grounding the suitability of the action in rights that depend on the application being granted, this approach comes close to adopting a preliminary understanding favourable to the administrative claim and renders less distinct the boundary between judicial review of administrative inaction and the substitution of the Administration in the assessment of the statutory requirements for granting the permit[103].

Associated with this difficulty is a second weakness concerning the factual basis typically presented in these proceedings. Indeed, where the only essential fact

[102] See Ibidem, dissenting opinion of Suzana Tavares da Silva, regarding the difficulty of identifying, on the basis of the established facts, the fundamental right specifically capable of protection through the action and the need to verify the requirements laid down in Article 109 of the CPTA.
[103] See VITORELLI, Edilson; FERNANDEZ, Elizabeth. op. cit., p. 14, emphasising that the claim brought in the individual actions is substantively based on the right to obtain a decision, although not necessarily on the granting of the residence permit sought.

demonstrated is the delay in the administrative decision, that may be sufficient to establish a breach of the duty to decide, but not necessarily to conclude that qualified urgency exists, that a specifically threatened fundamental right is at stake, and that interim relief is impossible or insufficient. In this regard, the logic of Article 109 of the CPTA requires a demanding degree of factual specificity. It is therefore not enough to invoke, in general terms, that lack of documentation may lead to labour exploitation, hinder access to healthcare, prevent travel or create insecurity in everyday life. Rather, it is necessary to demonstrate that, in the particular case, there is a current, serious and not merely hypothetical risk, and to explain why interim relief would not provide adequate protection pending determination of the principal action. Where this is not done, the action ceases to rest on specifically demonstrated urgency and instead comes to rely on a general presumption applicable to any applicant whose procedure remains pending, which, in our view, is difficult to reconcile with the exceptional nature of the remedy[104].

This insufficiency is further aggravated where the allegations are formulated in a standardised manner. Indeed, where the application is constructed on the basis of generic references repeated across multiple proceedings, without an individualised demonstration of urgency, the court is prevented from genuinely assessing whether the requirements laid down in Article 109 of the CPTA have been met[105]. The decision then comes close to affording protection based on general maxims of experience rather than on a concrete assessment of the applicant's circumstances. It is not denied that the risks associated with lack of documentation are real, nor that they may justify urgent judicial protection in certain situations. What is questioned is whether those risks may, per se, replace the factual demonstration required by a procedural remedy conceived as exceptional.

The most sensitive issue, however, concerns the requirement of subsidiarity, since Article 109(1) of the CPTA makes resorting to the action for the protection of

[104] See TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Judgment of 13 July 2023, proc. n.º 866/23.6BELSB, op. cit., stating that the applicant must prove, through specific facts, that the protection obtainable through an administrative action, even where accompanied by an interim measure, would be insufficient to ensure the timely exercise of the right invoked; TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Judgment of 11 April 2024, proc. n.º 4087/23.0BELSB, op. cit., regarding the requirement to plead specific facts demonstrating particular urgency.

[105] Suzana Tavares da Silva goes so far as to describe as "pseudo-facts" the facts set out in hundreds of initial applications that have been flooding the administrative courts, on the ground that such pleadings display a degree of standardisation that makes them resemble automated procedural documents produced by a "bot". See dissenting opinion in the SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. Acórdão de Uniformização de Jurisprudência n.º 11/2024, op. cit.

rights, freedoms and guarantees conditional on demonstrating that, in the circumstances of the case, the granting of an interim measure is either impossible or insufficient. This requirement is not a secondary feature of the remedy; rather, it reflects the legislature's intention to reserve it for residual situations. As noted above, it is characterised as a "safety valve" of the system[106], not as an alternative avenue whenever the applicant invokes fundamental rights.

In residence permit matters, there is a procedural remedy specifically designed to challenge administrative inaction: the action seeking an order compelling the adoption of a legally required administrative act, governed by Articles 66 to 71 of the CPTA and directly aimed at protecting the right to obtain a decision. Where necessary, that action may be accompanied by interim relief intended to prevent harm arising from procedural delay, including, in duly substantiated cases, the provisional granting of measures under Article 131 of the CPTA[107].

In this regard, to assert that an interim measure is insufficient because it is provisional tends to conflate two distinct issues: on the one hand, the provisional nature of interim relief, which is inherent in its function; on the other, its possible insufficiency to protect the applicant's legal position in the particular case. An interim measure never provides definitive stability precisely because it is interim in nature. The relevant question should therefore not be whether it definitively resolves the applicant's situation, but whether, pending determination of the principal action, it is capable of preventing serious or irreversible harm to the rights specifically demonstrated. Accordingly, if the mere fact of being provisional were sufficient, in itself, to exclude interim relief, the subsidiarity requirement would be rendered virtually devoid of content, since any interim measure could be regarded as insufficient simply because it is provisional. The action for the protection of rights, freedoms and guarantees would then cease to operate as an ultima ratio and would instead become the preferred remedy whenever the claim was framed by reference to fundamental rights. The result would be a subversion of the procedural architecture designed by the legislature, not through an express legislative reform, but through judicial interpretation.

---

[106] See ANDRADE, José Carlos Vieira de. A justiça administrativa: lições, 8.ª ed., op. cit., p. 277.

[107] See TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Judgment of 11 January 2024, proc. n.º 180/23.7BECBR, op. cit., in which it is argued that, in the face of the delay in issuing a residence permit, the applicant could and should have brought an administrative action seeking an order for the performance of the act due, accompanied by an appropriate interim measure to safeguard the effectiveness of the decision in the main proceedings.

Furthermore, the Uniforming Ruling shifts the focus away from the issue that is truly relevant in the typical case, since what is at stake is not necessarily the right to the substantive content of the administrative act, but rather the right to obtain a decision.

Requiring the Administration to decide, without necessarily requiring it to grant the application, falls precisely within the proper scope of the action seeking an order compelling the adoption of a legally required administrative act. Where the delay may cause significant harm, interim relief may preserve the effectiveness of the principal proceedings, provided that the need for such protection is demonstrated in the particular case. Recourse to the action for the protection of rights, freedoms and guarantees is therefore justified only where it is established that such provisional protection would be insufficient to safeguard the right specifically threatened or infringed.

A third line of criticism concerns the coherence of the system of procedural time limits, since the CPTA lays down a specific time limit for bringing an action seeking an order compelling the adoption of a legally required administrative act (see Article 69 of the CPTA), while failure to comply with that time limit constitutes a dilatory objection that the court must raise of its own motion (see Article 89(2) and (4)(k) of the CPTA). The argument is not that the action for the protection of rights, freedoms and guarantees is subject to that time limit, since, as noted above, it is not. Rather, the point is that, where the substance of the claim consists in requiring the Administration to issue a decision, the expiry of the time limit applicable to the appropriate procedural remedy should not be circumvented through belated recourse to the action for the protection of rights, freedoms and guarantees. If it were accepted that this action could, in practice, revive time limits that had expired in relation to the proper remedy, this would open the way to an erosion of the rules governing time-barring. In other words, it would be sufficient to invoke fundamental rights in broad terms in order to transform an exceptional remedy into an instrument for recovering lost procedural opportunities, with the consequent reduction of legal certainty and blurring of the boundaries between the different procedural remedies established by the legislature[108].

[108] See SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. udgment of 16 November 2023, proc. n.º 0455/23.5BELSB, op. cit., stating that the injunction procedure is not intended to remedy the applicant's own inaction where he failed to react in due time against the administrative omission.

This issue is also directly connected with the requirement of urgency, since an applicant who allows a lengthy period to elapse before taking action will, in principle, weaken the claim of qualified urgency that justifies recourse to an exceptionally urgent remedy. It is not disputed that, in many cases, the applicant's delay may be explained by relevant circumstances, such as fear, lack of awareness, insufficient financial means, employment dependence or difficulty in obtaining access to legal representation. However, such circumstances must be pleaded and assessed in the particular case and cannot be presumed indiscriminately in relation to all applicants, lest the action for the protection of rights, freedoms and guarantees operate as a belated substitute for the action seeking an order compelling the adoption of a legally required administrative act and thereby become detached from its underlying rationale[109].

For that same reason, the urgency contemplated in Article 109 cannot be equated with the mere persistence of administrative inaction. A continuing breach of the duty to decide may aggravate the applicant's situation, but it does not dispense with a specific assessment of whether an urgent judgment on the merits is indispensable, nor with demonstration that interim relief would be insufficient. The Uniform Ruling places particular emphasis on the proposition that only a final decision can provide a minimum degree of stability and prevent the applicant from remaining in a situation without a certain temporal horizon. However, the stability sought is not an outcome that the court can guarantee by itself, since it depends on the content of the administrative decision and on satisfaction of the statutory requirements laid down, in particular, in Articles 77 and 88 of Law No. 23/2007 of 4 July. The court may therefore require that a decision be adopted, but it cannot transform the action for the protection of rights, freedoms and guarantees into a mechanism for anticipating the grant of resident status[110].

It is precisely at this level that a further relevant issue arises. By treating the residence permit as a necessary condition for the effective exercise of several fundamental rights and, at the same time, by considering that only the action for the

[109] See the appellant's submissions reproduced no SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. Acórdão de Uniformização de Jurisprudência n.º 11/2024, op. cit., where factors such as fear, lack of knowledge and lack of means are invoked to explain the late recourse to the administrative courts.
[110] See Ibidem, in particular points VII, VIII and X of the summary, concerning the need for non-provisional judicial protection and the significance of a temporary residence permit as a title allowing lawful residence for a minimum period.

protection of rights, freedoms and guarantees is capable of providing adequate protection, the reasoning adopted may exert pressure on the subsequent administrative decision. In this regard, even where the judicial decision is formally limited to requiring determination of the procedure, the reasoning on which it rests - built around the central importance of the rights associated with lawful residence - may suggest that the only substantively adequate response would be to grant the application, thereby rendering less clear the boundary between judicial protection against administrative inaction and anticipation of the merits of the administrative decision.

Beyond these doctrinal difficulties, further criticisms assume particular importance. The activity of the Public Administration is necessarily directed towards satisfying and pursuing the public interest, while respecting the legally protected rights and interests of citizens[111] (see Article 266(1) of the CRP), and its conduct must therefore be guided by general, transparent and equal criteria. However, large-scale recourse to the action for the protection of rights, freedoms and guarantees in order to impose priority decisions may compel the Administration to reorganise its activity, not according to the age of the applications, the complexity of the procedure or the applicants' objective circumstances, but according to the existence of judicial decisions obtained by those who have brought proceedings before the courts[112]. In this regard, those who have access to information, legal assistance and financial resources are able to initiate judicial proceedings and obtain practical priority, whereas those who lack such resources remain within the ordinary administrative process, even where they submitted their applications earlier or are in an equally or more vulnerable position.

The problem of AIMA's delay does not, however, amount merely to the sum of individual omissions; rather, it reflects a malfunction within an administrative structure affecting a broad group of people. In such cases, an individual judicial response may

[111] See COSTA, Rosana Sousa. *Discricionariedade da Administração Pública no poder disciplinar no vínculo de emprego público*. Quid Juris, 2026, p. 17. ISBN 9789727249329. MAGALHÃES, Bárbara; COSTA, Rosana. Âmbito e limites do poder discricionário da Administração Pública no exercício do poder disciplinar no vínculo de emprego público. *Revista Eletrónica de Direito* [online]. October 2024, vol. 35, no. 3, pp. 195–217, in particular pp. 197–198, accessed on: 02.junho.2026. ISSN 2182-9845. Available at: https://cij.up.pt/pt/red/edicoes-anteriores/2024-nordm-3/ambito-e-limites-do-poder-discricionario-da-administracao-publica-no-exercicio-do-poder-disciplinar-no-vinculo-de-emprego-publico/.

[112] See SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. Acórdão de Uniformização de Jurisprudência n.º 11/2024, op. cit.

resolve the situation of the litigant, but it does not eliminate the underlying cause of the problem and may worsen the position of those who remain outside the proceedings. In other words, where the respondent authority lacks the capacity to deal with all pending applications, it will tend to comply with judicial decisions in order to avoid sanctions, thereby placing those who have not brought proceedings in a less favourable position[113]. This effect is particularly significant because the judicial order introduces a new criterion of priority, with the result that the chronological or administrative order of applications gives way, in practice, to judicial priority. Accordingly, a favourable decision in an individual case, although legitimate from the applicant's perspective, affects third parties who did not participate in the proceedings and whose position may be worsened by the diversion and allocation of administrative resources to cases that have been brought before the courts. The problem therefore ceases to be merely bilateral and acquires a distributive dimension.

The transformation of the action for the protection of rights, freedoms and guarantees into a procedural remedy of generalised use may also generate instability in the administrative management of the body of pending applications, since successive judicial decisions require continuous reprioritisation, hinder the application of general criteria for handling applications and may delay comprehensive administrative solutions. In this respect, the action is effective in the individual case, but it does not create additional administrative capacity; it merely redistributes the capacity that already exists. For that reason, the effectiveness of the individual decision may, paradoxically, contribute to the disorganisation of the very system it seeks to correct[114].

At this stage, the criticism ceases to be merely theoretical. According to a statement issued by the High Council of the Administrative and Tax Courts, as of 7 January 2026, approximately 124,793 proceedings concerning actions for the protection of rights, freedoms and guarantees in matters relating to the entry and stay of foreign nationals were pending before the Lisbon Administrative Court (hereinafter, the TAC). The same statement described the situation as critical and incapable of

[113] See VITORELLI, Edilson; FERNANDEZ, Elizabeth. op. cit., pp. 2-6 e 13-14, regarding the characterisation of structural litigation and the risk that, where the defendant lacks the capacity to assist everyone, it may comply only with judicial decisions, thereby worsening the position of those who do not litigate.

[114] See Ibidem, pp. 9, 11 e 20-21, regarding the risk that individual judicial decisions may create instability, delay the formulation and effectiveness of political-administrative plans, and replace administrative ordering based on seniority with an ordering based on judicial priority.

being resolved immediately through legislative or executive measures, which led to the adoption of an exceptional case-management measure involving the opening of an urgent nationwide recruitment procedure for the temporary accumulation of judicial duties, covering 50 positions for an initial period of three months, renewable once for an equivalent period[115]. This figure is not merely illustrative, since it demonstrates that the action for the protection of rights, freedoms and guarantees has ceased to operate as a residual mechanism of urgent protection and has, in practice, become a mass-used instrument for responding to administrative delay[116/117].

Indeed, the scale of the phenomenon also reveals a problem of structural congestion within the administrative courts, since, when a single court is required to handle more than one hundred thousand urgent proceedings of the same nature, what is at stake is not merely AIMA's capacity to respond, but also the functional capacity of the Administrative and Tax Courts to provide judicial protection within a reasonable time in the other matters falling within their jurisdiction. Limited judicial resources - judges, court clerks, legal advisers and judicial decision-making time - are thus absorbed by repetitive and homogeneous litigation, with inevitable repercussions for other areas of administrative jurisdiction.

The order reorganising the team responsible for handling proceedings concerning actions for the protection of rights, freedoms and guarantees[118] further confirms the extraordinary scale of the phenomenon. The document states that,

---

[115] See CONSELHO SUPERIOR DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS. CSTAF approves exceptional measure to expedite more than 124,000 AIMA cases [online]. 7 January 2026, accessed on 3 June 2026. Available at: https://cstaf.info/comunicado-cstaf-aprova-medida-excecional-para-acelerar-mais-de-124-mil-processos-aima/. where reference is made to approximately 124,793 pending AIMA injunction proceedings before the Lisbon Administrative Court as of 7 January 2026, and to the approval of an exceptional measure providing for 50 positions for the temporary accumulation of judicial duties.

[116] As Sara de Matos aptly observed, "if everything is urgent, nothing is urgent", an expression that is particularly apposite in the current context. MATOS, Sara Younis Augusto de. Do âmbito da acção administrativa urgente. e-Pública [online]. June 2014, vol. 1, no. 2, pp. 333–362, in particular p. 343, accessed on: 03.june.2026. ISSN 2183-184X. Available at: https://www.e-publica.pt/article/view/47360.

[117] The Spanish experience shows that the quantitative expansion of a subsidiary mechanism for the protection of fundamental rights may give rise to significant difficulties for the functioning of the courts. Susana Couso notes that the high and steadily increasing number of amparo appeals posed a constant challenge to the Spanish Constitutional Court and prompted the reforms of the Organic Law on the Constitutional Court in 1988 and 2007. The author further recalls that amparo, although not conceived as the Court's principal and exclusive jurisdiction, but rather as a subsidiary remedy, became one of the Constitutional Court's central functions and a fundamental procedure for the protection and development of fundamental rights and freedoms. See GARCÍA COUSO, Susana. op. cit., pp. 533-535.

[118] See TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA. Common Administrative Chamber. Order No. 28/2025: Reorganisation of the Team for the Processing of 6th Category Proceedings – Hereafter Responsible for Processing All Proceedings Concerning Foreign Nationals. Lisbon, 18 November 2025, accessed on 3 June 2026, pp. 1–3 and 8. Available at: https://servicos.tribunais.org.pt/servicos/distribuicao-de-processos/condicionamento/01801.

following the 2025 judicial allocation process, the team comprised only six judges, despite the fact that the volume of cases had not decreased. It further records that, as of 12 November 2025, 119,732 proceedings were pending, of which 98,216 concerned actions for the protection of rights, freedoms and guarantees relating to entry into and stay in Portuguese territory, while 21,516 concerned other actions for the protection of rights, freedoms and guarantees. In fact, almost all proceedings in the latter category also related to disputes with AIMA and therefore required reassignment to the correct procedural category. Finally, the order records an average daily intake of 510 proceedings in October and 158 proceedings up to 12 November 2025, figures that help explain the persistence of the congestion affecting the Lisbon TAC.

This pattern of mass usage of the action for the protection of rights, freedoms and guarantees is not, however, legally neutral. First, it contributes to the erosion of the very concept of urgency, since, where thousands of proceedings are brought on essentially the same ground - the continued absence of an administrative decision - urgency ceases to be assessed by reference to the specific circumstances of each case and tends instead to become a presumption attached to the category of situation itself. Second, the large-scale use of this action produces a distributive effect that is difficult to reconcile with the principle of equality, since the Administration begins to determine as a matter of priority those cases that reach the courts, rather than necessarily those that are the oldest, the simplest, the most complex or the most urgent in substantive terms. A practical hierarchy thus emerges between applicants: those who litigate and those who wait[119].

Third, the legislature itself appears to have recognised the structural scale of the problem by introducing Article 87-B into Law No. 23/2007 of 4 July, paragraph 3 of which requires the judge to take into consideration, in particular, the number of procedures pending before AIMA, the abnormal pressures arising from mass applications, the available human, administrative and financial resources, and the consequences of the decision for the equitable treatment of the remaining applications submitted to the Administration. This solution is understandable as an attempt to

[119] In this regard, albeit in general terms and with reference to any form of urgent proceedings, Mário Aroso de Almeida warns that it is not "advisable to overuse urgent proceedings, in which speed is necessarily achieved at the cost, to a greater or lesser extent, of other values which, where compelling reasons of urgency do not so require, should not be sacrificed"". ALMEIDA, Mário Aroso de. *O novo regime do processo nos tribunais administrativos.* 3.ª ed. Coimbra: Almedina, 2004, p. 275. ISBN 9789724022505.

respond to the massification of litigation, but it raises significant difficulties, insofar as the judicial decision, which should focus on verifying the requirements laid down in Article 109 of the CPTA - the existence of a specifically affected fundamental right, qualified urgency and the insufficiency of interim relief - also comes to depend on the assessment of factors relating to the organisation and functioning of the Administration. On the basis of which procedural instruments is the judge to determine the actual number of pending procedures, the available human resources, the abnormal pressure of applications or the consequences of the decision for other applicants? Should the judge request internal statistical tables, staffing reports or information concerning the financial capacity of the respondent authority?

The consideration of these factors within the judicial decision is problematic because, in a State governed by the rule of law, the Administration's structural incapacity should not constitute grounds for reducing the judicial protection afforded to subjective legal positions. The responsibility for properly organising public services lies with the Administration and the legislature and cannot simply be transferred to the judicial decision-making stage. However, completely disregarding the systemic effects of thousands of individual decisions does not appear satisfactory either, since each decision granting priority to one case interferes, albeit indirectly, with the position of the remaining applicants. It is precisely this tension that exposes the judge to two risks: if the judge decides only the individual case, the decision may contribute to an unequal reordering of administrative priorities; if the judge takes AIMA's overall situation into account, the judicial function begins to resemble the management of administrative scarcity. In either case, the action for the protection of rights, freedoms and guarantees appears ill-suited to addressing a problem of a collective, repetitive and structural nature.

The system thus comes close to what contemporary legal scholarship describes as structural litigation, since what is at stake is not a plurality of isolated omissions, but rather the unlawful functioning of an administrative structure whose effects extend across a broad group of people and generate relationships of reciprocal impact among those concerned. In litigation of this nature, judicial intervention in an individual case necessarily affects the others, as noted above, producing effects that extend beyond the relationship between the applicant and the Administration[120].

[120] See VITORELLI, Edilson; FERNANDEZ, Elizabeth. op. cit., pp. 3-6, 28 e 32.

However, recognising the structural nature of the problem does not mean that Portuguese administrative procedural law provides adequate instruments for managing it. The expansion of the action for the protection of rights, freedoms and guarantees therefore does not amount to the creation of a genuine structural proceeding. Rather, it reflects the functional extension of an exceptional remedy originally designed for urgent individual protection and transformed, under the pressure of circumstances, into an indirect mechanism for reorganising administrative action.

Conclusion

The action for the protection of rights, freedoms and guarantees constitutes an essential instrument for giving effect to the principle of effective judicial protection, designed to secure an urgent judgment on the merits whenever the delay inherent in ordinary procedural remedies is liable to jeopardise the timely exercise of a fundamental right. Precisely for that reason, its admissibility depends on the rigorous and cumulative satisfaction of the requirements laid down in Article 109 of the CPTA: the holding of a specifically defined right, freedom or guarantee, the existence of qualified urgency, and the impossibility or insufficiency of interim relief. The exceptional and subsidiary nature of the remedy are therefore not merely formal characteristics, but indispensable elements for preserving the internal coherence of the administrative procedural system.

In this context, the particular seriousness of prolonged lack of documentation is not disputed, nor is the personal, family, professional and social vulnerability in which foreign nationals remain while awaiting a decision from the Administration. Administrative delay in determining residence permit applications does not amount to a mere procedural failure, but may materially impair the effective exercise of fundamental rights. It was in response to this reality that Uniform Ruling No. 11/2024 considered interim relief insufficient and recognised the action for the protection of rights, freedoms and guarantees as the appropriate procedural remedy for urgently obtaining a judgment on the merits.

However, understanding the reasons underlying the Uniform Ruling does not eliminate the difficulties arising from it. First, it is necessary to distinguish the right to obtain an administrative decision from the rights associated with resident status, the full effectiveness of which still depends on satisfaction of the statutory requirements and on the content of the decision to be adopted by the Administration. Where the claim consists, strictly speaking, in requiring AIMA to issue a decision, the right directly

protected is the right to a decision, not necessarily the right to be granted a residence permit. The invocation of rights dependent on a favourable administrative decision therefore risks rendering less distinct the boundary between judicial protection against administrative inaction and anticipation of the merits of the procedure.

Furthermore, the insufficiency of interim relief cannot arise solely from its provisional nature. Provisionality is a structural feature of the interim function and does not, in itself, demonstrate that such relief is incapable of providing adequate protection pending determination of the principal action. The subsidiarity requirement demands a concrete assessment of the circumstances of the case, requiring the applicant to demonstrate that an action seeking an order compelling the adoption of a legally required administrative act, even where accompanied by an interim measure and, where necessary, its provisional granting, is incapable of preventing serious or irreversible harm. In the absence of such factual specificity, the vulnerability associated with lack of documentation tends to become a general presumption of urgency applicable to all applicants, with the consequent erosion of the requirements laid down in Article 109 of the CPTA.

The practical effects of the solution confirm the significance of these reservations. The fact that more than one hundred thousand such actions are pending before the Lisbon TAC demonstrates that a remedy conceived as exceptional has, in this field, come to operate as an increasingly typical procedural response to administrative delay. This mass use does not create additional administrative capacity; rather, it redistributes existing resources in favour of those who obtain a judicial decision, interfering with the ordering of pending applications and potentially worsening the position of applicants who lack the information, legal support or financial means necessary to bring proceedings before the courts. At the same time, it absorbs limited judicial resources and undermines the capacity of the administrative courts to provide judicial protection within a reasonable time in the other matters falling within their jurisdiction.

The problem therefore has a structural dimension that cannot be adequately resolved through the multiplication of urgent individual decisions. The introduction of Article 87-B into Law No. 23/2007 makes that dimension clear, but places the judge in the position of having to consider matters relating to the Administration’s organisational capacity and the distributive effects of judicial decisions, which extend beyond the bilateral structure of the action for the protection of rights, freedoms and guarantees. The response to AIMA’s inability to issue decisions within a reasonable time should

therefore be sought primarily at the organisational, administrative and legislative levels, rather than through the functional expansion of a procedural remedy designed for individual situations of exceptional urgency.

In conclusion, the absolute exclusion of the action for the protection of rights, freedoms and guarantees in residence permit matters is not advocated. This remedy should remain available where the applicant demonstrates, on an individualised basis, the existence of a specifically threatened fundamental right, qualified urgency and the effective insufficiency of interim relief. Outside such situations, the administrative action seeking an order compelling the adoption of a legally required administrative act, accompanied, where necessary, by the corresponding interim relief, should continue to constitute the appropriate procedural avenue. Only such a delimitation can reconcile the effective protection of foreign nationals with the preservation of the exceptional nature of the remedy, preventing the exception from being definitively transformed into the rule through judicial interpretation.

REFERÊNCIAS / REFERENCES

ALMEIDA, Mário Aroso de. *O novo regime do processo nos tribunais administrativos*. 3.ª ed. Coimbra: Almedina, 2004. ISBN 9789724022505.

ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*. 5.ª ed. Coimbra: Almedina, 2025. ISBN 9789724091532.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *A justiça administrativa: lições*. 8.ª ed. Coimbra: Almedina, 2006. ISBN 9724029107.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *A justiça administrativa: lições*. 19.ª ed. Coimbra: Almedina, 2022. ISBN 9789724097855.

BOTELHO, Catarina Santos. *A intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias - Quid novum?* O Direito. 2011, ano 143.º, I, pp. 31-53. ISSN 08734372.

CONSELHO SUPERIOR DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS. CSTAF aprova medida excecional para acelerar mais de 124 mil processos AIMA [em linha]. 7 de janeiro de 2026 [consultado em 3 junho 2026]. Disponível em: https://cstaf.info/comunicado-cstaf-aprova-medida-excecional-para-acelerar-mais-de-124-mil-processos-aima/

COSTA, Rosana Sousa. *Discricionariedade da Administração Pública no poder disciplinar no vínculo de emprego público*. Quid Juris, 2026. ISBN 9789727249329.

FONSECA, Isabel Celeste. *Dos novos processos urgentes no contencioso administrativo: função e estrutura*. Almedina, 2004. ISBN 9789728634223.

GARCÍA COUSO, Susana. Tribunal Constitucional y recurso de amparo: más de cuatro décadas de protección de derechos y libertades fundamentales. *Teoría y Realidad Constitucional.* 2024, n.º 53, pp. 533-555. ISSN 1139-5583.

GOMES, Carla Amado. Pretexto, contexto e texto da intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias [em linha]. *Instituto de Ciências Jurídico-Políticas*, 2003 [consultado em 20.maio.2026]. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/291-135.pd.

GOMES, Carla Amado. A intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias: Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, 1.ª Secção, de 18 de novembro de 2004, proc. n.º 978/04. *Cadernos de Justiça Administrativa*. Março-abril de 2005, n.º 50, pp. 32-43. ISSN 08736294.

GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus. La especial trascendencia constitucional como criterio de selección de los recursos de amparo. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*. 2018, n.º 22, pp. 259-282. ISSN 15758427.

GUIMARÃES, Rui Mesquita. Intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias: o impacto do decurso do tempo. *Cadernos de Justiça Administrativa*. Maio-junho de 2019, n.º 135, pp. 3-8. ISSN 0873-6294.

LEÃO, Anabela Costa. Intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias. In GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago, coords. *Comentários à legislação processual administrativa*. 6.ª ed. Lisboa: AAFDL Editora, 2024, vol. II, pp. 651-691. ISBN 9789726299547.

LÓPEZ NAVÍO, Ana. Comentario de jurisprudencia de los casos de especial trascendencia constitucional. *Revista Estudios Jurídicos*. 2022, n.º 22. ISSN 1576124X.

MAGALHÃES, Bárbara; COSTA, Rosana. Âmbito e limites do poder discricionário da Administração Pública no exercício do poder disciplinar no vínculo de emprego público. *Revista Eletrónica de Direito* [em linha]. Outubro de 2024, vol. 35, n.º 3, pp. 195-217 [consultado em 2 junho 2026]. ISSN 2182-9845. Disponível em: https://cij.up.pt/pt/red/edicoes-anteriores/2024-nordm-3/ambito-e-limites-do-poder-discricionario-da-administracao-publica-no-exercicio-do-poder-disciplinar-no-vinculo-de-emprego-publico/

MARTINS, Licínio Lopes; CORREIA, Jorge Alves. *Justiça administrativa: textos e casos práticos resolvidos.* 3.ª ed. Coimbra: Gestlegal, 2022. ISBN 9789899136076.

MATOS, Sara Younis Augusto de. Do âmbito da acção administrativa urgente. e-Pública [em linha]. Junho de 2014, vol. 1, n.º 2, pp. 333-362 [consultado em 3 junho 2026]. ISSN 2183-184X. Disponível em: https://www.e-publica.pt/article/view/47360

PEDRO, Ricardo; OLIVEIRA, António Mendes. *Código de Processo nos Tribunais Administrativos.* 2.ª ed. Almedina, 2020. ISBN 9789724087139.

RIBEIRO, Teresa de Melo. A justiça cautelar que temos e a que queremos. *Cadernos de Justiça Administrativa*. 2012, n.º 94, pp. 61-80. ISSN 08736294.

SOUSA, Jorge Manuel Lopes. Notas práticas sobre o decretamento provisório de providências cautelares. *Cadernos de Justiça Administrativa*. 2004, n.º 47, pp. 45-58. ISSN 9784787362940.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA. Juízo Administrativo Comum. Despacho n.º 28/2025: Reorganização da Equipa para tramitação de processos da 6.ª Espécie - Passa a tramitar todos os processos em matéria de estrangeiros [em linha]. Lisboa, 18 de novembro de 2025, consultado em: 03.junho.2026. Disponível em: https://servicos.tribunais.org.pt/servicos/distribuicao-de-processos/condicionamento/01801

VITORELLI, Edilson; FERNANDEZ, Elizabeth. Tribunais e litígios estruturais: uma abordagem transnacional a partir do caso AIMA. *Revista Julgar* [em linha]. 2024, [consultado em 27 maio 2026]. Disponível em: https://julgar.pt/wp-content/uploads/2024/10/TRIBUNAIS-E-LITÍGIOS-ESTRUTURAIS.pdf.

Jurisprudência / Case Law

Supremo Tribunal Administrativo

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. Acórdão de Uniformização de Jurisprudência n.º 11/2024, de 6 de junho de 2024, proc. n.º 0741/23.4BELSB [em linha] [consultado em 26 maio 2026]. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/0741-2024-877646075.

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. Acórdão de 16 de novembro de 2023, proc. n.º 0455/23.5BELSB [em linha] [consultado em 30 maio 2026]. Disponível em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/769d2580840d60dc80258a6e003cd1b7?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1

Tribunal Central Administrativo Sul

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Acórdão de 14 de novembro de 2024, proc. n.º 2181/23.6BELSB [em linha] [consultado em 21 maio 2026]. Disponível em: https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/faf4fa18130ba3b480258bd6004f5795?OpenDocument&Highlight=0,2181%2F23.6BELSB%20

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Acórdão de 11 de abril de 2024, proc. n.º 4087/23.0BELSB [em linha] [consultado em 21 maio 2026]. Disponível em: https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/18786aa4b0f788bd80258b0700397e1d?OpenDocument&Highlight=0,4087%2F23.0BELSB%20

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Acórdão de 25 de janeiro de 2024, proc. n.º 310/23.9BELSB [em linha] [consultado em 21 maio 2026]. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/310-2024-878827875

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Acórdão de 11 de janeiro de 2024, proc. n.º 180/23.7BECBR [em linha] [consultado em 21 maio 2026]. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/180-2024-878833475

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Acórdão de 13 de julho de 2023, proc. n.º 866/23.6BELSB [em linha] [consultado em 30 maio 2026]. Disponível em: https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/ca95275497f0d16e802589fa0034e993?OpenDocument

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Acórdão de 7 de junho de 2023, proc. n.º 166/23.1BEALM [em linha] [consultado em 30 maio 2026]. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/166-2023-878885475

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. Acórdão de 15 de fevereiro de 2018, proc. n.º 2482/17.2BELSB [em linha] [consultado em 30 maio 2026]. Disponível em: https://www.dgsi.pt/JTCA.NSF/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/5827356a8455c59d8025824100569491?OpenDocument

Data de submissão do artigo: 14/05/2026

Data de aprovação do artigo: 07/09/2026

Edição e propriedade:
Universidade Portucalense Cooperativa de Ensino Superior, CRL
Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 541 - 4200-072 Porto
Email: upt@upt.pt