



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

### **ASSUNTO:**

**Parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 445/XVI/1.<sup>a</sup>, que procede à regulamentação do Estatuto do Apátrida**

### **1. Objeto:**

Pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias foi remetido, em 22 de janeiro de 2025, ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, o Projeto de Lei n.º 445/XVI/1.<sup>a</sup>, que visa regulamentar o Estatuto do Apátrida, para emissão de parecer por este Conselho Superior, dentro do prazo indicativo de 10 dias.

### **2. Apreciação:**

O presente Projeto de Lei tem em vista regulamentar o Estatuto do Apátrida, e visa a alteração:

- (1) À Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a lei da nacionalidade;
- (2) Ao Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, que aprova o regulamento da nacionalidade portuguesa;
- (3) À Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Sobrevoando o teor da exposição de motivos subjacente ao Projeto de Lei em apreço, verifica-se que as alterações propostas têm como propósito principal proceder à regulamentação do Estatuto do Apátrida, a que se refere o artigo 7.º-A da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, nos termos do disposto no artigo 6.º da Lei n.º 41/2023, de 10 de agosto.

A referida Lei n.º 41/2023, de 10 de agosto veio consagrar, no ordenamento jurídico interno, o estatuto de apátrida, cuja definição passou a constar expressamente do



## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

artigo 3.º, n.º 1, alínea xx) da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, e do artigo 2.º, n.º 1, alínea ai) da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho.

Nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 41/2023, com a epígrafe «Regulação», incumbiria à Assembleia da República aprovar “[...] no prazo de 90 dias, o Estatuto do Apátrida a que se refere o artigo 7.º-A da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, que, com base na Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 28 de setembro de 1954, considere designadamente:

a) *O procedimento de determinação da apatridia, tendo em conta os pressupostos a observar por parte de quem requer o estatuto e por parte de quem avalia, a instrução do pedido, as diligências probatórias admitidas e as modalidades de acesso e de submissão do mesmo, a metodologia e as garantias processuais caso para a mesma pessoa esteja a tramitar, em concomitância, processo de determinação do estatuto de refugiado;*

b) *As garantias dos requerentes, incluindo as que sejam específicas para proteger mulheres, crianças e pessoas com deficiência, a disponibilização de serviços de aconselhamento jurídico e de apoio na tradução, os direitos do requerente na pendência do processo, incluindo o direito a não ser detido nem expulso do país, em razão da apatridia, enquanto o procedimento decorre e o procedimento de recurso da decisão relacionada com o pedido;*

c) *A entidade competente para a apreciação e decisão do procedimento e a sua composição, as suas competências e o seu enquadramento orgânico;*

d) *Os direitos que decorrem do reconhecimento do estatuto de apátrida”.*

Conforme resulta da exposição de motivos que acompanha o presente Projeto de Lei, o prazo previsto para a implementação da sobredita regulação, consagrado no artigo 6.º da Lei n.º 41/2023, vindo de citar, foi ultrapassado “[...] devido à dissolução da Assembleia da República e à demissão do Governo, com o Decreto do Presidente da República n.º 112-A/2023 e o Decreto n.º 12-A/2024 [...]”.

Pois bem.



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Promana do artigo 74.º, n.º 2, alínea l) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, na redação atualmente em vigor, que compete ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF), enquanto órgão de gestão e disciplina dos juizes da jurisdição administrativa e fiscal, “[...] emitir parecer sobre as iniciativas legislativas que se relacionem com a jurisdição administrativa e fiscal”

Tendo presentes as atribuições e as competências que, nos termos da lei, cabem a este Conselho Superior, mas também o princípio constitucional da separação de poderes, a pronúncia do CSTAF relativamente a iniciativas legislativas deve limitar-se às questões que, de forma direta ou indireta, estejam relacionadas com a jurisdição administrativa e fiscal, devendo abster-se de tomar posição sobre aspetos que se prendam com opções de cariz eminentemente político <sup>1</sup>.

Este mandado legal deve, por isso, delimitar e nortear o âmbito da pronúncia do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais relativamente a todas as iniciativas legislativas que lhe são apresentadas.

Apreciando.

### I.

No que concerne à alteração proposta ao artigo 1.º, n.º 1, alínea g) da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, e ao artigo 3.º, alínea c) do Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, verifica-se que, em suma, a mesma visa alargar a nacionalidade portuguesa *originária* aos indivíduos nascidos “[...] a bordo de navio de bandeira portuguesa ou aeronave matriculada em território nacional”, e que não possuam outra nacionalidade,

---

<sup>1</sup> Em sentido semelhante, já se pronunciou este Conselho Superior no parecer emitido a respeito do Projeto de Lei 380/XVI/1 [cf.:

<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=yT9hM717I0VvDoAs25NMa1S0wqs%252feNItDIJrI34B5ycGB%252fBRE4Qe6Maq3Vb8YUFpftwX3sbt6O4b%252f%252fy%252fvdh1%252feE%252fZgPWj8vo4f6YTXMKut7i6G9IVUH3fVhcK3cHHQ%252fJUtv8wJ80J35fAuECJDVmeEpDA1RYP4rkUK0gkpZDb8yV7awPTK4tN1NWx%252bb2VrzCOZt%252fzX9UYYSQTY5IvIQbpJbJyy6Emlde4Ns07ZePnyqgxYP8RpVXJkGF995zccM%252fIJNSp5oiJvNE8g5k9b7FgNOxlzbUnRC9Y1%252fcNQR5GtySa0zj%252fZQbAr1CnVpnhsFlemkYb%252boEbtgdzgiy9UTTD44SphgQRZEje1%252b5czqlmfFNJJHyZaLADyfqZqcQvTFv4UpP0CkflgbOX%252fm1EcBqg%253d%253d&fich=a5d0e26e-e4d4-4b0c-ba6e-35fcfc0a736b.pdf&Inline=true> ].



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

ou de cujo assento de nascimento conste a menção especial de que não possuam outra nacionalidade.

Na medida em que a proposta adere a uma noção de territorialidade que já encontra respaldo em legislação em vigor no ordenamento jurídico português com relativa solidez e estabilidade (veja-se, designadamente, o artigo 4.º do Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março), nenhum reparo há a fazer à alteração sugerida.

### II.

A propósito das alterações propostas à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, através do aditamento do artigo 6.º-A, e ao Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, com o aditamento do artigo 19.º-A, não se afigura terem sido explicitadas, designadamente na exposição de motivos, as razões subjacentes às seguintes opções legislativas:

- (1) No que tange, em particular, ao artigo 6.º-A da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, verifica-se que a norma procede à delimitação objetiva, de forma *taxativa / fechada*, do requisito negativo de concessão da nacionalidade portuguesa, por naturalização, referente ao não envolvimento em atividades relacionadas com a prática de terrorismo, criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada;
  - a. Na redação proposta para este novo artigo 6.º-A, estabelece-se como requisito para a concessão da nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos titulares do estatuto de apátrida: não constituírem “[...] *perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, pelo seu envolvimento em atividades relacionadas com a prática de terrorismo, criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada*”;
  - b. No entanto, noutras disposições da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na redação atualmente em vigor, esse mesmo pressuposto vem configurado nos seguintes termos: “[que não constituam] *perigo ou*



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

*ameaça para a segurança ou a defesa nacional, nomeadamente pelo envolvimento em atividades relacionadas com a prática de terrorismo, criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada*” [cf. os artigos 1.º, n.º 3, 6.º, n.º 1, d) e 9.º, n.º 1, d)];

- c. A introdução deste advérbio não se revela inócua, pois torna admissível que, para além das situações expressamente contidas na hipótese normativa, possam ser consideradas outras, desde que de forma justificada e devidamente motivada;
- d. Certo é que, com a conformação da norma do artigo 6.º-A, previsto no Projeto de Lei em apreço, se verifica uma inflexão legislativa face a idênticas disposições legais que constam da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, sem que se alcance (porque não vem expressamente referida) a motivação inerente à diferenciação introduzida.

(2) Outro aspeto das disposições legais em apreço que merece reflexão (ou, pelo menos, justificação quanto à solução preconizada) prende-se com a não inclusão (no elenco de requisitos a observar pelos titulares do estatuto de apátrida que pretendam obter a nacionalidade portuguesa, por naturalização) do pressuposto atinente à não condenação com trânsito em julgado da sentença, em pena de prisão igual ou superior a três anos, por crime punível segundo a lei portuguesa;

- a. De facto, verifica-se que nem o artigo 19.º-A do Decreto-Lei n.º 237-A/2006, nem o artigo 6.º-A da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, cujo aditamento se visa neste Projeto de Lei, consagram tal pressuposto como requisito para a concessão da nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos titulares do estatuto de apátrida;
- b. Esse requisito está, no entanto, previsto em vários normativos referentes à concessão da nacionalidade portuguesa, por naturalização, designadamente:
  - i. No artigo 6.º, n.º 1, alínea d), complementado pelo artigo 9.º, n.º 1, b) da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro;



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

- ii. Nos artigos 19.º, n.º 1, d), 20.º, n.º 2, a), 20.º-A, n.º 2, a), 21.º, n.º 1, b), 23.º, n.º 1, c), 24.º, n.º 1, b), 24.º-A, n.º 1, b), 24.º-B, n.º 1, c), 24.º-C, n.º 1, a), e n.º 3, a), complementados pelo artigo 56.º, n.º 2, b), todos do Decreto-Lei n.º 237-A/2006;
- c. Por outro lado, afigura-se que tal previsão normativa, na linha das disposições vindas de citar, vai também ao encontro do estabelecido no artigo 1.º, n.º 2, iii), b), e no artigo 6.º, da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas;
- d. Considera-se, por isso, ser relevante a enunciação, na exposição de motivos, das razões axiológicas, principiológicas e normativas que suportem a introdução desta solução legal, que diverge da que foi anteriormente adotada noutros *casos-tipo* de concessão da nacionalidade portuguesa, por naturalização.

### III.

A propósito do aditamento, ao artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, de um novo n.º 9 [“[...] *é igualmente dispensada aos titulares do estatuto de apátrida a apresentação dos **certificados do registo criminal emitidos pelos serviços competentes portugueses**, do país da naturalidade e da nacionalidade, e dos países onde tenha tido residência após ter completado a idade de imputabilidade penal*”], afigura-se nos existir, na parte destacada, uma repetição implícita do normativo insito no artigo 37.º, n.º 7, alínea a), na redação em vigor, de onde promana que os interessados estão dispensados de apresentar o certificado do registo criminal português, uma vez que o mesmo deve ser oficiosamente obtido junto das entidades competentes.

### IV.

O artigo 8.º do presente Projeto de Lei, e seu Anexo, procuram regular os aspetos referentes ao Estatuto do Apátrida, que surgem densificados nas alíneas a) a d) do artigo 6.º da Lei n.º 41/2023, de 10 de agosto, que veio consagrar esse estatuto.



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

No essencial, os aspetos consagrados nas alíneas *supra* citadas são objeto de desenvolvimento no Projeto de Lei em apreço, que os não extravasa.

De todo o modo, entende o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais ser relevante chamar a atenção para alguns aspetos.

*a.*

Desde logo, a propósito do n.º 3 do artigo 3.º do Anexo ao Projeto de Lei, onde é referido que “[...] o requerente [do estatuto de apátrida] beneficia dos serviços de um intérprete, numa língua que compreenda, para o assistir na formalização do pedido e durante o respetivo procedimento”, não se vislumbra motivo para que essa previsão não siga de perto a solução que já se encontra consagrada no artigo 49.º, n.º 1, d) da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho (que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária), de modo a que tais serviços, prestados por um intérprete, sejam disponibilizados “[...] sempre que necessário”.

Esta observação é extensível, também, ao disposto na alínea b) do n.º 1, do artigo 7.º do Anexo ao Projeto de Lei [“[a] apresentação do pedido de reconhecimento do estatuto de apátrida confere ao requerente o direito: [...] b) a beneficiar, nas diligências relativas ao procedimento de determinação de apatridia, de serviços de interpretação gratuitos”].

Isto porque, ainda que possa antever-se que em muitas situações o requerente possa, de facto, carecer dos serviços de um intérprete, poderão existir casos em que tais serviços não se revelem necessários.

Deve ter-se presente que, salvo melhor opinião, em face da redação dada ao n.º 4 do artigo 3.º do Anexo ao Projeto de Lei, quando apresenta o pedido, o requerente deve ser informado, pela entidade administrativa competente, entre o mais, de que pode beneficiar de serviços de interpretação gratuitos, podendo, nesse momento, comunicar àquela entidade se dos mesmos necessita, e se aos mesmos pretende aceder.



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

b.

No que tange ao n.º 7 do artigo 3.º, em apreço, afigura-se poder ser relevante, não só para efeitos de conformação da atividade administrativa, mas também de eventuais impugnações judiciais que possam vir a ser propostas, nomeadamente com fundamento em *deficit instrutório*, que se explicitem, ainda que de forma não exaustiva, as “*entidades*” a quem cabe a emissão de pareceres e a prestação de informações, na linha do que, designadamente, sucede no artigo 28.º, n.º 4 da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho.

c.

A propósito do artigo 8.º, n.º 1 do Anexo ao Projeto de Lei, atendendo a que o pedido de reconhecimento do estatuto de apátrida não deixa, para os efeitos da normaçaõ proposta, de estar dependente do preenchimento de um conjunto de requisitos, que poderão não se verificar, entende-se que a apresentação do pedido de reconhecimento do estatuto de apátrida deverá ter um efeito suspensivo de eventuais procedimentos administrativos ou processos criminais “[...] *por entrada ou permanência irregular em território nacional instaurado contra o requerente e membros da família que o acompanhem*”, e não obstar, sem mais, ao seu conhecimento, como decorre da redação proposta.

Uma solução semelhante parece constar, aliás, do próprio Projeto de Lei, mais concretamente do n.º 2 do artigo 13.º, do Anexo.

De todo o modo, ainda que se siga entendimento diverso, deveria ser objeto de clarificação o *destino* de tais procedimentos e processos, quer na hipótese de não terem ainda sido instaurados [isto é, a mera apresentação do pedido de reconhecimento do estatuto de apátrida deve obstar à instauração de tais procedimentos e processos?], quer no caso de já se encontrarem em curso, uma vez que não resulta límpido do aludido normativo se a pretensão legislativa inerente ao Projeto de Lei é a de que tais procedimentos ou processos devam ser arquivados, em razão da apresentação do pedido de reconhecimento do estatuto de apátrida, ou apenas suspensos.



## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

*d.*

Atenta a redação de todo o artigo 9.º do Anexo ao Projeto de Lei, subentende-se que o prazo de seis meses a que alude o n.º 1 dirá respeito à elaboração do relatório a que se refere, depois, o n.º 2.

Seria relevante que, a ser esse o caso, tal viesse devidamente clarificado no texto da norma, não só para efeitos da conformação da atividade administrativa (de um modo objetivo e claro), mas também para salvaguardar a eventual apreciação, em sede contenciosa, do cumprimento de tais normativos.

*e.*

A propósito do artigo 10.º do Anexo ao Projeto de Lei, e uma vez que o direito de audiência prévia tem uma abrangência mais lata do que a que se refere à mera possibilidade de emitir pronúncia quanto ao projeto de decisão, sugere-se que a norma, mantendo, no essencial, o seu sentido, tenha a seguinte redação:

*«O relatório e o sentido provável da decisão são notificados ao requerente, por escrito, com tradução na língua em que foi assistido aquando da formalização do pedido, para que, no prazo de dez dias, exerça, querendo, as prerrogativas previstas no artigo 121.º do Código do Procedimento Administrativo».*

*f.*

No que se refere ao artigo 11.º do Anexo ao Projeto de Lei, uma vez que os meios de reação a uma decisão desfavorável ao requerente podem não se esgotar na sua impugnação contenciosa, sugere-se a seguinte redação:

*«Em caso de indeferimento do pedido, a notificação da decisão, além das menções obrigatórias a que alude o artigo 114.º do Código do Procedimento*



## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

*Administrativo, deve informar o requerente dos meios de reação de que dispõe, nos termos da lei, e do respetivo prazo»<sup>2</sup>.*

Alternativamente, poderá incluir-se uma remissão expressa [designadamente no artigo 3.º do Anexo ao presente Projeto de Lei, com a epígrafe «*Procedimento de determinação da apatridia*»] para o Código do Procedimento Administrativo, em tudo o que não se encontre expressamente previsto no Regulamento do Estatuto do Apátrida.

Também com o fito de mitigar eventuais focos de litigiosidade, e à semelhança do que se observa noutros diplomas legais<sup>3</sup>, seria conveniente consagrar-se, em lei, as eventuais consequências da omissão, ou da prestação de informação legalmente incorreta, quanto aos meios de reação de que o requerente dispõe contra o ato de indeferimento da sua pretensão.

---

<sup>2</sup> O artigo 114.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 janeiro, com a redação dada pela Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro, prevê o seguinte:

**Artigo 114.º (Notificação dos atos administrativos)**

*1 - Os atos administrativos devem ser notificados aos destinatários, designadamente os que:*

- a) Decidam sobre quaisquer pretensões por eles formuladas;*
- b) Imponham deveres, encargos, ónus, sujeições ou sanções, ou causem prejuízos;*
- c) Criem, extingam, aumentem ou diminuam direitos ou interesses legalmente protegidos, ou afetem as condições do seu exercício.*

*2 - Da notificação do ato administrativo devem constar:*

- a) O texto integral do ato administrativo, incluindo a respetiva fundamentação, quando deva existir;*
- b) A identificação do procedimento administrativo, incluindo a indicação do autor do ato e a data deste;*
- c) A indicação do órgão competente para apreciar a impugnação administrativa do ato e o respetivo prazo, no caso de o ato estar sujeito a impugnação administrativa necessária.*

*3 - O texto integral do ato pode ser substituído pela indicação resumida do seu conteúdo e objeto, quando o ato tiver deferido integralmente a pretensão formulada pelo interessado.*

*4 - Para efeitos do disposto na alínea c) do n.º 2, o reconhecimento jurisdicional da existência de erro ou omissão na indicação do meio de impugnação administrativa a utilizar contra o ato notificado não prejudica a utilização do referido meio no prazo de 30 dias, a contar do trânsito em julgado da decisão jurisdicional.*

*5 - Quando não exista prazo fixado na lei, os atos administrativos devem ser notificados no prazo de cinco dias.*

<sup>3</sup> A título exemplificativo, veja-se, quer o n.º 2 do artigo 60.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, quer o artigo 37.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário.



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

g.

A respeito do artigo 12.º do Anexo ao Projeto de Lei, é proposto que “[...] a decisão proferida nos termos do artigo anterior é suscetível de impugnação judicial junto dos tribunais administrativos, no prazo de 15 dias, aplicando-se-lhe o disposto no artigo 100.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos”.

Sucedem que o artigo 100.º do CPTA regula a tramitação específica dos processos relativos a contencioso pré-contratual, inexistindo qualquer similitude, desde logo do ponto de vista material, entre as pretensões que se discutem nesse âmbito e aquelas que poderão vir a ser colocadas no contexto da presente legislação.

Entende-se, salvo melhor opinião, que não se justifica a remissão para tal tramitação.

Nesta conformidade, poderá ser mais adequada uma remissão legal idêntica à que se encontra consagrada no artigo 84.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, designadamente no seguinte sentido:

*«A decisão proferida nos termos do artigo anterior é suscetível de impugnação contenciosa junto dos tribunais administrativos, a propor no prazo de 15 dias, tendo o correspondente processo judicial carácter urgente».*

Esta observação é extensível ao n.º 3 do artigo 15.º do Anexo ao presente Projeto de Lei.

h.

Adverte-se, ainda, para a existência de gralha no n.º 10 do artigo 3.º do Anexo ao Projeto de Lei “[...] Se, após o prazo de três meses, não for obtida) a informação quanto à titularidade, por parte do requerente [...]”].



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

### **3. Conclusão:**

O Projeto de Lei n.º 445/XVI/1.<sup>a</sup> reflete, em parte, opções de política legislativa sobre as quais não compete ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais pronunciar-se.

Em todo o caso, e sem prejuízo das sugestões acima explanadas, que considera deverem ser atendidas, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais emite parecer favorável ao Projeto de Lei n.º 445/XVI/1.<sup>a</sup>.

Lisboa, 30 de janeiro de 2025.