



ASSUNTO: Parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 249/XVII/ 1.ª - Alteração à Lei n.º 27/2008, de 30 de junho

Referência:
GTC_CSTAF_PAR/2025/15

24-10-2025

I. Objeto

Pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias foi remetido, em 15 de outubro de 2025, ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, o Projeto de Lei n.º 249/XVII/ 1.ª, através do qual se visa introduzir alterações à Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, para emissão de parecer, por este Conselho Superior, dentro do prazo indicativo de 10 dias.

II. Apreciação

O presente Projeto de Lei tem em vista alterar a Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, mais concretamente os seus artigos 12.º, 20.º, 21.º, 25.º, 30.º, 31.º, 51.º e 56.º.

As alterações propostas podem ser sintetizadas do seguinte modo:





(1) O artigo 12.º, com a epígrafe «*Efeitos do pedido de proteção internacional sobre infrações relativas à entrada no país*» o n.º 1 da Lei n.º 27/2008, postula, à luz da redação em vigor, que “[a] **apresentação do pedido de proteção internacional** obsta ao conhecimento de qualquer procedimento administrativo ou processo criminal por entrada irregular em território nacional instaurado contra o requerente e membros da família que o acompanhem”, ao passo que o Projeto de Lei em apreço prevê que a **paralisação** de tais procedimentos passe a estar dependente, não da apresentação do pedido, mas antes **da sua admissão** (artigo 20.º do referido diploma legal).

Em concordância com a sobredita alteração, perspetiva-se a modificação, também, do n.º 3 do artigo 12.º que, ao invés de prever que o mero pedido de proteção internacional (e a decisão sobre o mesmo) devem ser “[...] comunicados à entidade onde correr o procedimento administrativo ou processo criminal, no prazo de cinco dias úteis”, passa a postular que **a admissão do pedido de proteção internacional** (e a decisão sobre o mesmo) devem ser comunicados, dentro de tal prazo, a tal entidade;

(2) O artigo 20.º da Lei n.º 27/2008, com a epígrafe «*Competência para apreciar e decidir*», estabelece, no presente momento, que o conselho diretivo da AIMA, I.P. constitui a entidade competente para proferir decisão fundamentada sobre os pedidos infundados e inadmissíveis, no prazo de 30 dias a contar da data de apresentação do pedido de proteção internacional (n.º 1), e que,





na falta de decisão dentro desse prazo, o mesmo se considera admitido (n.º 2).

O presente Projeto de Lei visa alterar o n.º 2 do referido artigo, estabelecendo uma exceção à sua *admissão tácita* nos casos em que “[...] *esteja pendente qualquer procedimento administrativo ou processo criminal por entrada irregular em território nacional instaurado contra o requerente e membros da família que o acompanhem*”;

(3) O artigo 21.º do diploma legal *supra*, que versa sobre os efeitos da decisão de admissibilidade do pedido de proteção internacional, é também objeto de alterações ao abrigo do Projeto de Lei em apreço:

- a. Atualmente, o n.º 2 do referido artigo dispõe que “[a] *decisão de não admissibilidade do pedido determina a notificação do requerente para abandono do país no prazo de 20 dias, caso se encontre em situação irregular*”, visando a alteração proposta a **redução desse prazo (de 20 dias) para 05 dias.**

Ainda que tal não se encontre expressamente assinalado, o Projeto de Lei contempla o aditamento de um novo n.º 3, nos termos do qual se prevê que a notificação do requerente para abandonar o país “[...] *não prejudica a decisão final de qualquer procedimento administrativo ou processo criminal por entrada irregular em território*





nacional [...]” que tenha sido instaurado contra o próprio ou contra membros da família que o acompanhem;

- b. O atual n.º 3 do artigo 21.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho é *renumerado* como n.º 4, e passa a remeter para o “n.º 2”, ao invés de se referir ao “*número anterior*”, dada a reordenação numérica das disposições normativas atrás enunciada.

(4) São, ainda, preconizadas alterações ao nível do artigo 25.º da Lei n.º 27/2008, que versa sobre o regime da impugnação dos atos administrativos em matéria de proteção internacional:

- a. No n.º 1 do referido artigo, vem proposto o afastamento do efeito suspensivo da impugnação judicial de tal decisão;
- b. Do mesmo modo, pretende-se introduzir alterações ao n.º 3, por via do afastamento do efeitos suspensivo dos recursos jurisdicionais das decisões proferidas pelos tribunais administrativos quanto às impugnações referidas no seu n.º 1.

(5) Relativamente aos pedidos apresentados nos postos de fronteira, o atual artigo 30.º, com a epígrafe «*Impugnação jurisdicional*», postula, no n.º 1, que a decisão de concessão ou recusa de proteção internacional (prolatada ao abrigo do artigo 29.º) é suscetível de impugnação judicial junto dos tribunais administrativos, no prazo de 15 dias, com efeito suspensivo, visando o presente Projeto Lei prover ao afastamento de tal efeito suspensivo;





(6) O artigo 31.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho regula os efeitos da decisão de recusa:

- a. O n.º 1 do referido artigo, ainda em vigor, estabelece que *“[e]m caso de decisão de recusa de proteção internacional, o requerente pode permanecer em território nacional durante um período transitório, que não exceda 30 dias”*. O Projeto de Lei em apreço propõe que deixe de se estabelecer um período transitório de permanência em território nacional, visando que passe a constar daquele n.º 1 que *“[e]m caso de decisão de recusa de proteção internacional, o requerente é notificado para abandonar o país no prazo de 5 dias, caso se encontre em situação irregular”*.

Ainda que tal não se encontre expressamente assinalado, o Projeto de Lei contempla o aditamento de um novo n.º 2, nos termos do qual se prevê que a notificação do requerente para abandonar o país *“[...] não prejudica a decisão final de qualquer procedimento administrativo ou processo criminal por entrada irregular em território nacional [...]”* que tenha sido instaurado contra o próprio ou contra membros da família que o acompanhem;

- b. Na sua essência, o n.º 3 do Projeto de Lei corresponde ao atual n.º 2 do artigo 31.º, pese embora apresente uma redação mais enfática no que concerne à necessidade de se desencadear o procedimento de afastamento coercivo do requerente;





(7) No que respeita às disposições relativas às condições de acolhimento, são propostas alterações ao artigo 51.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, com a epígrafe «*Meios de subsistência*»:

- a. Atualmente, o n.º 1 do artigo 51.º postula que *“[a]os requerentes de asilo ou de proteção subsidiária em situação de carência económica e social e aos membros da sua família é concedido apoio social para alojamento e alimentação, nos termos da legislação em vigor”*. Pretende-se, através do Projeto de Lei, que a disposição em causa passe a prever que a concessão de apoio social para alojamento e alimentação se restrinja, do ponto de vista objetivo, aos requerentes de asilo e de proteção subsidiária **“[...] a quem tenha sido deferido o pedido”** e, do ponto de vista temporal, que a atribuição desses apoios **não exceda o período de seis meses**;
- b. No que tange ao n.º 2 do artigo, que, na redação atualmente em vigor, postula que *“[...] na concessão de alojamento devem ser tomadas, com o acordo dos requerentes, as medidas adequadas para manter tanto quanto possível a unidade da família que se encontre presente em território nacional, nomeadamente as previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 59.º”*, visa-se, com o Projeto de Lei em apreço, expurgar do texto normativo a necessidade de *“acordo dos requerentes”*, mantendo-se, no mais, a redação que atualmente decorre desse n.º 2.





(8) Objeto de alteração é, também, o artigo 56.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, relativo às condições materiais de acolhimento e cuidados de saúde (com a epígrafe «*Apoio social*»):

- a. O n.º 1 do artigo 56.º, na sua redação atual, postula que *“[a]os requerentes de asilo ou de proteção subsidiária e respetivos membros da família, que não disponham de meios suficientes para permitir a sua subsistência, são asseguradas condições materiais de acolhimento, bem como os cuidados de saúde estabelecidos nesta secção, tendo em vista a garantia da satisfação das suas necessidades básicas em condições de dignidade humana”*, prevendo-se, no projeto, que tais condições materiais de acolhimento e cuidados de saúde sejam assegurados apenas aos requerentes **a quem tenha sido deferido o pedido de asilo**;
- b. Em sentido idêntico, no n.º 2 do artigo 56.º consagrado no Projeto de Lei em presença prevê que as condições materiais de acolhimento e os cuidados de saúde adequados dos requerentes e membros da sua família que se encontrem em postos de fronteira passem a ser assegurados somente nas situações em que tenha havido lugar ao deferimento do pedido de asilo;
- c. No que respeita ao n.º 4, que atualmente estatui que *“[c]aso se comprove que um requerente dispõe de recursos suficientes pode ser-lhe exigida uma contribuição, total ou*





parcial, para a cobertura das despesas decorrentes das condições materiais de acolhimento e dos cuidados de saúde”, é proposta uma alteração no sentido de tal contribuição passar a ser imposta, através da expurgação do verbo “poder” do texto normativo;

- d. Já a propósito do n.º 5 do artigo 56.º, de onde atualmente promana que *“[c]aso se comprove que um requerente dispunha de meios suficientes para custear as condições materiais de acolhimento e os cuidados de saúde na altura em que estas necessidades básicas foram providas, a entidade competente pode exigir o respetivo reembolso”, vem proposta uma alteração semelhante à que decorre do citado n.º 4, tornando-se impositiva, por via da expurgação do verbo “poder” do texto da norma, a exigência do reembolso pela entidade competente, nas situações abrangidas pelo referido n.º 5.*

Na exposição de motivos do Projeto de Lei, as alterações propostas são fundamentadas:

- (i) Pela necessidade de se regular a entrada de imigrantes em território português;
- (ii) Pela existência, na transição do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) para a AIMA, I.P., de *“[...] 327 000 a 460 000 pedidos de autorização de residência pendentes, dos*





quais mais de 200 000 foram já processados no início de 2025”;

- (iii) *Pela circunstância de “[...] [ser] do conhecimento comum que há pedidos de asilo endereçados ao Estado português que não são motivados por ameaças de perseguição em consequência de atividade exercida no Estado da nacionalidade ou da residência habitual em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana: eles são, normalmente, fruto da recusa de um pedido de autorização de residência, ou da respetiva renovação, ou do fim do prazo de permanência autorizada ao abrigo de um visto”, referindo-se, ainda, que “[...] é quando se atinge o limite de validade do visto e chega a hora de abandonar o País, que o candidato a trabalhador se transmuta subitamente em refugiado, passando a dispor de um estatuto específico com um conjunto de benefícios que está plasmado na lei” [sic].*

E, como desideratos globais deste Projeto de Lei, são assinaladas:

- (i) A pretensão de se eliminar a suspensão automática de todos os procedimentos administrativos ou criminais por entrada irregular em território nacional em consequência da (mera) apresentação do pedido de asilo, salientando-se, na exposição de motivos, que tal solução legal, hoje





vigente, constitui “[...] *um incentivo à apresentação de pedidos de asilo assentes em nada mais que a vontade de não serem afastados coercivamente ou expulsos do País*”, restringindo esse efeito suspensivo aos casos em que o pedido de asilo haja sido admitido pela entidade administrativa competente;

- (ii) Reduzir o conjunto de situações em que há lugar à admissão tácita dos pedidos de proteção internacional;
- (iii) Diminuir o número de dias em que o requerente pode permanecer legalmente em território nacional, em caso de recusa do pedido de proteção internacional;
- (iv) Agilizar os procedimentos de afastamento coercivo;
- (v) Diminuir dos apoios sociais concedidos aos requerentes de proteção internacional.

Nos termos do disposto no 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, compete ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF), enquanto órgão de gestão e disciplina dos juízes 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 os princípios da separação e interdependência de poderes, estabelecidos nos artigos 110.º,





n.º 2, e 111.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa, 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.

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.

Coligidas as concretas alterações propostas, que acima ficaram sintetizadas, cabe referir, num primeiro momento, que, sendo o Portugal um Estado-membro da União Europeia, encontra-se, como os demais, vinculado ao cumprimento de determinados princípios estruturantes do Direito da União, um dos quais o da interpretação conforme ou compatível com esse bloco de juridicidade europeu, enquanto derivação do próprio princípio da cooperação leal.

Esta observação surge por imperativo lógico, considerando que a Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, que com o presente Projeto de Lei se visa alterar, veio transpor para a ordem jurídica interna um amplo conjunto de Diretivas (cf. o seu artigo 1.º, n.º 1):

a) Diretiva n.º 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de abril, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto e ao conteúdo da proteção concedida;





b) Diretiva n.º 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de dezembro, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e perda do estatuto de refugiado;

c) Diretiva n.º 2011/95/UE, do Conselho, de 13 de dezembro, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida;

d) Diretiva n.º 2013/32/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional;

e) Diretiva n.º 2013/33/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional.

O diploma legal procede, simultaneamente, à consolidação no direito nacional da transposição da Diretiva n.º 2003/9/CE, do Conselho, de 27 de janeiro, efetuada pela Lei n.º 20/2006, de 23 de junho, que estabelece as normas mínimas em matéria de acolhimento de requerentes de asilo nos Estados membros.

Ora, a transposição das Diretivas pelos Estados-membros deve orientar-se por imperativos de correção, clareza e completude, pautando-se pela conformidade com a letra e o espírito da Diretiva (assim, os artigos 4.º, n.º 3 do Tratado da União Europeia e 288, § 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia).





Ainda que o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, na disposição vinda de citar, confira aos Estados-membros uma relativa margem de discricionariedade quanto à forma e aos meios de implementação das disposições previstas nas Diretivas (“[...] *na medida em que tais actos jurídicos vinculam o Estado-membro ao resultado a alcançar, mas devolvem-lhe a escolha da forma e dos meios para atingir tal resultado* [...]”¹), tem de recordar-se que essa margem de conformação da sua atuação, quanto à *forma* e aos *meios*, não afeta a obrigação que a todos eles é imposta, no sentido de adotarem, nas suas ordens jurídicas, todas as medidas necessárias a assegurar que as Diretivas são efetivamente aplicadas quanto aos objetivos que visam prosseguir.

Donde, a emissão do presente parecer terá, necessariamente, de assentar em duas premissas de base:

- i. A primeira, no sentido de que a Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, que se visa alterar através do presente Projeto de Lei, visa transpor um vasto conjunto de Diretivas que, entre o mais, estabelecem procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, definido normas mínimas aplicáveis aos procedimentos de concessão e de perda do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária, mas também normas mínimas de acolhimento de requerentes de asilo nos Estados-membros;

¹ Cf. ALESSANDRA SILVEIRA, *Princípios de Direito da União Europeia – Doutrina e Jurisprudência*, 2.ª edição (atualizada e ampliada), «QUID JURIS», Lisboa, 2011, pp. 142 e 143.





- ii. A segunda é a de que, enquanto Estado-membro da União, Portugal está vinculado a assegurar que as Diretivas são efetivamente aplicadas (e devidamente transpostas para o ordenamento jurídico interno) quanto aos objetivos e aspetos vinculados.

De facto, no presente momento, não obstante a entrada em vigor do [Regulamento \(UE\) 2024/1348, do Parlamento e do Conselho, de 14 de maio de 2024](#), que vem instituir um procedimento comum de proteção internacional na União, revogando a Diretiva 2013/32/UE, porque o mesmo só será aplicável a partir do mês de junho de 2026 (cf. o seu artigo 79.º), continuam a aplicar-se a [Diretiva 2013/32/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013](#) (relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional), bem como a [Diretiva 2013/33/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013](#) (estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional).

Deste ponto de vista, salvo melhor entendimento, verifica-se que uma parte substancial das propostas de alteração legislativa constantes do Projeto de Lei em análise afrontam as Diretivas atrás enunciadas, quanto aos seus objetivos estruturais (isto é, nos aspetos que são *vinculativos* para Portugal, enquanto Estado-membro da União Europeia), contendendo, ainda, com o Direito Internacional, mormente com a Convenção de Genebra, desde logo quando este Tratado consagra, no seu artigo 33.º, a





proibição de expulsar ou repelir os requerentes de asilo ou proteção subsidiária.

De facto, uma parte substancial das propostas que integram este Projeto de Lei visa diminuir o perímetro das garantias de proteção dos requerentes de asilo ou proteção subsidiária, por via da limitação no acesso a certas prerrogativas procedimentais (proposta de alteração ao artigo 12.º), mas também prestativas, relacionadas com a disponibilização de meios de subsistência somente aos *requerentes* que já tenham visto o seu pedido admitido, nuns casos, e noutros até já deferido (propostas de alteração aos artigos 51.º e 56.º do Projeto).

Ou seja, o reconhecimento do direito de acesso a tais prerrogativas e meios de subsistência deixa, nesta ótica, de ser reconhecido aos requerentes de proteção internacional, a partir do momento em que apresentam o correspondente pedido, passando a estar, nuns casos, dependente da admissão preliminar do pedido, e noutros (mais concretamente quanto a aspetos prestativos, de ao nível do fornecimento de acolhimento e da prestação de cuidados de saúde) até da decisão de deferimento do pedido de proteção subsidiária.

Sucedem que, à luz das duas Diretivas enunciadas, considera-se requerente “[...] *um nacional de um país terceiro ou um apátrida **que apresentou um pedido de proteção internacional** que ainda não foi objeto de decisão definitiva*” (artigo 2.º, alínea c) da Diretiva n.º 2013/32/UE e artigo 2.º, alínea b) da Diretiva 2013/33/UE).

Ou seja, o conceito de requerente, para ambas as Diretivas, está delimitado por dois marcos temporais bem tangíveis: o nacional de um país





terceiro ou um apátrida transita à condição de *requerente de proteção internacional* quando **apresenta esse pedido**, e deixa de ter tal estatuto a partir do momento em que **essa pretensão seja objeto de uma decisão definitiva**.

O Estado Português transpôs devidamente tais Diretivas, adotando, no artigo 2.º, alínea ae) da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, aquela mesma definição de *requerente*².

Ora, seguindo de perto este conceito de requerente, a Diretiva 2013/32/UE estabelece, no n.º 1 do artigo 9.º, que os requerentes [de novo, os nacionais de um país terceiro ou apátridas que tenham **apresentado** um pedido de proteção internacional, que ainda não haja sido objeto de decisão definitiva] “[...] *são autorizados a permanecer no Estado-membro, unicamente para efeitos do processo, até à pronúncia de uma decisão pelo órgão de decisão nos termos dos procedimentos em primeira instância contemplados no Capítulo III*” [decisão quanto à admissibilidade do pedido], ainda que esse direito de permanência não os habilite, *per se*, à autorização de residência.

Este direito de permanência comporta exceções, é certo, mas estas não encontram qualquer respaldo nas propostas de alteração legislativa presentes neste Projeto de Lei (trata-se de exceções relacionadas com a apresentação de *pedidos subsequentes*, e com a existência de mandados de detenção europeu).

² A disposição normativa em causa refere que para efeitos do disposto na Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, se entende por requerente “[...] *um estrangeiro ou um apátrida **que apresentou um pedido de proteção internacional** que ainda não foi objeto de decisão definitiva*”.





Relevante é, ainda, salientar que o artigo 46.º, n.º 1 da Diretiva 2013/32/UE prevê que os Estados-membros devem assegurar que os requerentes têm direito a impugnar, junto dos tribunais, as decisões relativas à admissibilidade do pedido de proteção internacional, bem como das decisões de indeferimento do pedido de asilo ou proteção internacional (entre outras), estabelecendo a mesma Diretiva, no n.º 5 do enunciado artigo 46.º, que os Estados-membros devem “[...] *autorizar os requerentes³ a permanecer no território até ao termo do prazo em que podem exercer o seu direito a um recurso efetivo ou, quando este direito tenha sido exercido dentro do prazo, enquanto aguardam o resultado do recurso*”.

Ou seja, a Diretiva 2013/32/UE estabelece que os Estados-membros devem autorizar os requerentes de proteção internacional a permanecerem no seu território:

- (a) Até que seja proferida decisão quanto à admissibilidade do seu pedido, mantendo-se essa autorização válida até à prolação da decisão que se pronuncie quanto à atribuição (ou recusa) do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária, se o pedido for considerado admissível;
- (b) Mesmo nas situações em que o pedido não seja admitido, caso venha a ser deduzida, em prazo, uma impugnação judicial dessa decisão (ou quando o requerente interponha, dentro do prazo

³ Novamente, quer para as Diretivas em apreço, quer para o diploma legal que a transpôs para o ordenamento jurídico português, consideram-se *requerentes* os nacionais de um país terceiro ou apátridas que tenham apresentado um pedido de proteção internacional, que ainda não haja sido objeto de decisão definitiva.





legal, recurso jurisdicional da sentença que se pronuncie quanto à legalidade de tal decisão administrativa), o Estado-membro deve autorizar o requerente a permanecer no seu território enquanto aguarda o resultado dessa impugnação judicial ou desse recurso.

Nesta medida, e salvo melhor opinião, todas as propostas de alteração que constam do presente Projeto de Lei, através das quais se visa o afastamento do efeito suspensivo das decisões administrativas proferidas nesta matéria, resultante, quer da dedução de impugnações judiciais (junto dos tribunais administrativos), quer da interposição de recursos das decisões jurisdicionais prolatadas em matéria de proteção internacional, nos termos dos artigos 25.º, n.º 1 e n.º 3, e 30.º, n.º 1 da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, afrontam o artigo 46.º da Diretiva 2013/32/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, fazendo delas uma interpretação desconforme.

A favor desta interpretação joga, também, a necessidade de se observar o princípio do *non-refoulement*, previsto no artigo 33.º da Convenção de Genebra, relativa ao estatuto dos refugiados, dado que este princípio começa a vigorar a partir do momento em que o pedido de asilo é apresentado, e não somente após a prolação de uma decisão que defira a pretensão formulada.

Importará, ainda, destacar que o afastamento do efeito suspensivo (*ex lege*) da decisão administrativa, decorrente da mera dedução da impugnação judicial, poderá vir a ter como consequência o aumento do





número de processos cautelares intentados junto dos tribunais administrativos, com vista à obtenção da suspensão da eficácia de tais decisões (artigos 112.º, n.º 2, alínea a) e 128.º do CPTA).

Efetivamente, as razões que poderiam ser apresentadas na defesa da tese da rejeição da cumulação da impugnação judicial prevista no artigo 25.º e no artigo 30.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, com as providências cautelares reguladas no CPTA, prendem-se - para além da remissão que esses artigos efetuam para a *“a tramitação e os prazos previstos no artigo 110.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos”* (relativo à intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias) - com motivações de ordem pragmática, decorrentes da produção, por mero efeito legal, do efeito *conservatório* da situação de facto do requerente, enquanto corre termos a ação impugnatória (produzido pela suspensão da eficácia da decisão impugnada).

Com o desaparecimento do efeito conservatório da situação de facto resultante da fisionomia própria das impugnações judiciais reguladas pela Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, tal como hoje se encontra definida, afigura-se como provável o significativo aumento de entradas de processos cautelares, destinados a obter o mesmo efeito suspensivo da decisão que, hodiernamente, já decorre dos citados artigos 25.º, n.º 1 e 30.º, n.º 1 do aludido diploma legal.

No que respeita às alterações propostas, no Projeto de Lei, aos artigos 51.º e 56.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, porque as mesmas respeitam às condições de acolhimento dos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária, importará regressar à Diretiva n.º 2013/33/UE, do Parlamento





Europeu e do Conselho, de 26 de junho, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional.

Recorda-se, de novo, que, para efeitos da referida Diretiva, é considerado requerente “[...] *um nacional de um país terceiro ou um apátrida que apresentou um pedido de proteção internacional que ainda não foi objeto de decisão definitiva*” (artigo 2.º, alínea b)).

O Projeto de Lei em análise vem limitar, em termos objetivos e temporais, a concessão de apoios sociais para alojamento e alimentação, aos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária que se encontrem em situação de carência económica e social.

Tal Projeto contempla uma alteração ao n.º 1 do artigo 51.º da Lei n.º 27/2008, no sentido de os referidos apoios sociais apenas poderem ser atribuídos aos *requerentes* a quem o pedido de proteção internacional tenha sido deferido.

Ora, esta alteração não se encontra em conformidade com as normas da Diretiva n.º 2013/33/UE, desde logo porque desvirtua o próprio conceito de requerente (conceito esse que, conforme se mencionou anteriormente, foi transposto para o ordenamento jurídico português).

Se o cidadão em causa já viu o seu pedido de proteção internacional deferido, ele já não é, para efeitos da Diretiva citada, um *requerente* de asilo ou de proteção subsidiária. E os meios de subsistência que a Diretiva n.º 2013/33/UE regula, no seu corpo de normas, destina-se, justamente, aos requerentes de proteção internacional, a saber, aos nacionais de um país terceiros ou apátridas que tenham apresentado pedido de proteção internacional sobre o qual não tenha, ainda, recaído decisão definitiva.





Ademais, a limitação temporal, por um período máximo de seis meses, no que concerne à concessão de apoios sociais para alojamento e alimentação, que vem consagrada na norma do n.º 1 do artigo 51.º do Projeto de Lei, não tem qualquer respaldo na Diretiva *supra* identificada, pois não faz parte das matérias em que o legislador europeu concedeu aos Estados-membros margem para limitar (e.g., impor limites monetários ou temporais) prestações relativas ao acolhimento dos requerentes, como fez noutras matérias, que não as abrangidas por este artigo (fê-lo, nomeadamente, no que respeita à prestação de assistência jurídica e à representação legal, ou em matéria de ensino).

A mesma limitação do espectro objetivo da concessão de condições materiais de acolhimento e de cuidados de saúde, alcançada através da sua circunscrição aos “[...] *requerentes de asilo ou de proteção subsidiária e respetivos membros da família, a quem tenha sido deferido o pedido de asilo e que não disponham de meios suficientes para permitir a sua subsistência [...]*”, que se observa no citado artigo 51.º, n.º 1, surge densificada, também, no artigo 56.º, n.º 1 do Projeto de Lei em apreço.

Perante a similitude das soluções legislativas propostas, o comentário deste Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais será em tudo idêntico ao que foi tecido *supra*: salvo melhor entendimento, a alteração preconizada para o artigo 51.º, n.º 1, pelo presente Projeto de Lei, afronta as normas da Diretiva n.º 2013/33/UE, desde logo porque desvirtua o próprio conceito de requerente, posto que o cidadão que obteve uma decisão de deferimento do seu pedido de proteção internacional deixa, à luz daquela Diretiva, de ser um *requerente*.





Ora, a intenção do legislador europeu terá sido a de tais condições materiais deverem ser asseguradas, pelos Estados-membros, aos *requerentes* de proteção internacional, isto é, aos nacionais de um país terceiro ou apátridas que tenham apresentado um pedido de proteção internacional, que não tenham sido, ainda, objeto de decisão definitiva.

Tal como resulta do considerando 11 à Diretiva n.º 2013/33/UE, “[d]everão ser estabelecidas normas relativas às condições de acolhimento dos requerentes que sejam suficientes para lhes garantir um nível de vida digno e condições de vida equiparáveis em todos os Estados-Membros”.

O artigo 2.º da Diretiva define o «requerente» como “*um nacional de um país terceiro ou um apátrida que apresentou um pedido de proteção internacional que ainda não foi objeto de decisão definitiva*” (alínea b)), e as «condições materiais de acolhimento», como “[a]s condições de acolhimento que compreendem o alojamento, a alimentação e o vestuário, fornecidos em espécie ou sob a forma de subsídios ou de cupões, ou uma combinação dos três, e subsídios para despesas diárias” (alínea g)).

O artigo 17.º da mesma Diretiva estatui que “[o]s Estados-Membros asseguram que os requerentes de asilo têm acesso às condições materiais de acolhimento **quando apresentam o seu pedido de proteção internacional**” (n.º 1), e que esses mesmos Estados devem assegurar que “[...] as condições materiais de acolhimento proporcionam um nível de vida adequado aos requerentes que garanta a sua subsistência e a sua saúde física e mental” (n.º 2), ainda que possam “[...] fazer depender a concessão de todas ou de algumas condições materiais de acolhimento e de cuidados de saúde da condição de os requerentes não disporem de meios suficientes para terem um





nível de vida adequado à sua saúde e para permitir a sua subsistência” (n.º 3), e “[...] exigir aos requerentes que contribuam, total ou parcialmente, para a cobertura das despesas decorrentes das condições materiais de acolhimento e dos cuidados de saúde previstos na presente diretiva, nos termos do n.º 3, se os requerentes tiverem recursos suficientes, por exemplo se tiverem trabalhado durante um período de tempo razoável” (n.º 4).

Pelo que, ainda que esta matéria se encontre, no que respeita à *extensão* da concessão dos enunciados apoios, na disponibilidade conformadora do legislador interno, nomeadamente no que se refere à concretização do conceito de *nível de vida adequado* (artigo 17.º, n.ºs 3 e 5 da Diretiva em objeto), afigura-se que as alterações patenteadas no Projeto de Lei, neste conspecto, se prendem com a limitação objetiva dos potenciais beneficiários das *condições materiais de acolhimento*, em moldes que contrariam a Diretiva n.º 2013/33/UE quanto a aspetos que vinculam os Estados-membros, conforme se deixou assinalado *supra*.

Donde, salvo melhor entendimento, se afigura que a limitação objetiva da aplicação das normas contidas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 56.º do Projeto de Lei afrontam o disposto nos artigos 2.º, alíneas b) e g), e 17.º da Diretiva n.º 2013/33/UE, deles fazendo, por isso, uma interpretação desconforme.

*

A propósito da alteração proposta ao n.º 2 do artigo 21.º, e ao n.º 1 do artigo 31.º do Projeto de Lei em apreço, importa chamar a atenção para alguns aspetos que, quanto a este Conselho Superior, tornam inviável, do ponto de vista legal, a solução proposta.





Atualmente, o artigo 21.º n.º 2 da Lei n.º 27/2008, de 20 de junho prevê que *“[a] decisão de não admissibilidade do pedido determina a notificação do requerente para abandono do país no prazo de 20 dias, caso se encontre em situação irregular”*.

Tal normativo deve ser lido em conjugação com os demais artigos que regulam a decisão relativa à admissibilidade dos pedidos de proteção internacional e os meios de reação à mesma.

Desde logo, releva atender a que o artigo 20.º do sobredito diploma legal estatui que o conselho diretivo da AIMA, I.P. profere decisão sobre a admissibilidade, ou não, dos pedidos de proteção internacional.

Uma vez notificada ao requerente, essa decisão é suscetível de ser impugnada junto dos tribunais administrativos, **dentro do prazo de 08 dias** (artigo 22.º, n.º 1 da Lei n.º 27/2008).

Ora, o presente Projeto de Lei vem propor uma nova redação do artigo 20.º, n.º 2 da Lei n.º 27/2008, nos seguintes termos:

*«A decisão de não admissibilidade do pedido **determina a notificação do requerente para abandono do país no prazo de 5 dias**, caso se encontre em situação irregular»*.

Tal significa que, uma vez proferida a decisão de inadmissibilidade do pedido de proteção internacional, o prazo estabelecido para o afastamento do requerente do território nacional seria inferior, em 03 dias, ao prazo legal de que o mesmo requerente dispõe para impugnar, junto dos tribunais administrativos, a decisão administrativa que considerou o seu pedido de proteção internacional inadmissível.





Salvo melhor entendimento, esta solução legal não está em sintonia com a Diretiva n.º 2013/33/UE, pois não torna efetivo o direito de impugnação / recurso das decisões proferidas pela entidade administrativa nacional quanto aos pedidos de proteção internacional, no que respeita à sua (in)admissibilidade, posto que o prazo que se visa impor para o afastamento coercivo dos requerentes é inferior ao prazo de que estes dispõem para impugnar judicialmente tal decisão, potencialmente lesiva dos seus interesses.

Por seu turno, o artigo 31.º, n.º 1 da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho estabelece que *“[e]m caso de decisão de recusa de proteção internacional, o requerente pode permanecer em território nacional durante um período transitório, que não exceda 30 dias”*.

Esta norma tem de ser lida, naturalmente, em linha o disposto nos artigos anteriores, de onde, entre o mais, decorre que a decisão a proferir será de concessão ou de recusa do pedido de proteção internacional (artigo 29.º, n.ºs 1, 4, 5 e 6), e que o requerente dispõe do prazo de 15 dias para impugnar essa decisão junto dos tribunais administrativos (artigo 30.º, n.º 1 do diploma *supra*).

Acontece que o presente Projeto de Lei pretende que o n.º 1 do artigo 31.º passe a prever que *“[e]m caso de decisão de recusa de proteção internacional, o requerente é notificado para **abandonar o país no prazo de 5 dias**, caso se encontre em situação irregular”*.

Resulta, assim, evidente que, à luz desta alteração, o requerente, em caso de recusa do pedido de proteção internacional, poderá ter de abandonar o país dentro de um prazo que é em 10 dias inferior àquele que





a lei lhe concede para recorrer (*rectius*, impugnar judicialmente) da decisão que, no fundo, é determinativa do seu afastamento do território nacional.

O que, na prática, transforma esse “recurso” num recurso *não efetivo*, contrariando os objetivos definidos pela Diretiva 2013/32/UE, a que Portugal se vinculou.

Donde, salvo melhor entendimento, ainda que o legislador pretenda reduzir o prazo transitório de permanência em território nacional, a que alude o n.º 1 do artigo 31.º da Lei n.º 27/2008, deverá, pelo menos, acautelar que esse prazo é superior ao prazo legalmente consagrado para a impugnação jurisdicional da decisão de recusa do pedido de proteção internacional, sob pena de, por via legislativa, se estar a esvaziar de sentido prático o próprio artigo 30.º do sobredito diploma legal e, com ele, a hipótese de os requerentes que se encontrem na situação atrás descrita de fazerem uso do regime *impugnatório* que a lei lhes faculta.

*

*

Em face de todo o exposto, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais pronuncia-se desfavoravelmente quanto ao Projeto de Lei n.º 249/XVII/ 1.^a.

III. Conclusão





Diante as razões *supra* expendidas, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais emite parecer **não favorável** ao Projeto de Lei n.º 249/XVII/ 1.ª, que visa alterar a Lei n.º 27/2008, de 30 de junho.

Lisboa, 24 de outubro de 2025.

