ASSUNTO: Parecer relativo à Proposta de Lei 76/XVII/1.ª (GOV), que visa assegurar a execução dos Regulamentos (UE) 2024/1347, 2024/1348, 2024/1350, 2024/1351 e 2024/1359, transpor a Diretiva (UE) 2024/1346, e 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

Referência:
GE_CSTAF_PAR/2026/9

05-06-2026

I. Objeto

Pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias foi remetido, em 27 de maio de 2026, ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, a Proposta de Lei 76/XVII/1.ª (GOV), que visa assegurar a execução dos Regulamentos (UE) 2024/1347, 2024/1348, 2024/1350, 2024/1351 e 2024/1359, transpor a Diretiva (UE) 2024/1346, e 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, para emissão de parecer, por este Conselho Superior, dentro do prazo indicativo de 10 dias.

II. Apreciação

A presente Proposta de Lei visa proceder à alteração da 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], nomeadamente através:

a) Da execução, na ordem jurídica interna, dos seguintes regulamentos:

i. Regulamento (UE) 2024/1347 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que estabelece normas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou 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, que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho e revoga a Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho;

ii. Regulamento (UE) 2024/1348 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que institui um procedimento comum de proteção internacional na União e que revoga a Diretiva 2013/32/UE;

iii. Regulamento (UE) 2024/1350 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que institui o Regime da União de Reinstalação e de Admissão por Motivos Humanitários e altera o Regulamento (UE) 2021/1147;

iv. Regulamento (UE) 2024/1351 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, relativo à gestão do asilo e da migração, que altera os Regulamentos (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e que revoga o Regulamento (UE) n.º 604/2013;

v. Regulamento (UE) 2024/1359 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, relativo à resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo e que altera o Regulamento (UE) 2021/114;

b) Da transposição, para a ordem jurídica interna, da Diretiva (UE) 2024/1346 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que estabelece normas em matéria de acolhimento de requerentes de proteção internacional.

Pois bem.

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.

Em face do enquadramento constitucional e *infraconstitucional* da competência em exercício, o CSTAF apresenta as seguintes observações relativamente a um conjunto de disposições cuja alteração vem preconizada na presente Proposta de Lei.

i)

Percorrido o teor das disposições legais que integram o texto da presente proposta legislativa, verifica-se o recurso à utilização de conceitos indeterminados ou carentes de concretização pelo aplicador normativo, em matérias que, face à sua significância, não só jurídica (em sentido estrito), mas também prática, aconselhariam maior determinabilidade, desde logo para salvaguarda dos princípios da igualdade

e da proteção da confiança jurídica, enquanto princípios classificadores do Estado de Direito Democrático.

Em concreto, destacam-se as disposições legais ínsitas nos artigos 9.º, n.º 1, alínea c), subalínea ii) e 41.º, n.º 5, alínea d) da presente proposta legislativa, no que respeita à utilização do conceito de *crime grave*.

De acordo com a Proposta de Lei em presença, *"[n]ão pode beneficiar do estatuto de refugiado o nacional de um país terceiro ou apátrida quando [...] existam suspeitas graves de que [...]* ***praticou um crime grave antes da sua chegada ao território do Estado-Membro ou foi condenado por um crime grave após a sua chegada****"* [cf. o artigo 9.º, n.º 1, alínea c), subalínea ii) da Proposta de Lei].

A disposição legal em presença obsta à obtenção, pelo nacional de um país terceiro ou apátrida, do estatuto de refugiado ou de proteção internacional com base na suspeita grave da prática de um *"crime grave"* quando a Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, não define o conceito de crime grave, nem remete para qualquer diploma legal que ofereça tal definição.

O conceito empregue pelo legislador na proposta legislativa detém, na verdade, suficiente plasticidade para que, não só o intérprete, mas desde logo o aplicador normativo, possam apresentar distintas soluções interpretativas numa matéria em que, salvo melhor opinião, a averiguação das circunstâncias concretas do caso não deveria estar *endossada* em medida tão significativa a entidades distintas do próprio legislador, dada a natureza restritiva da norma em presença.

Porque, note-se, não resulta claro se a noção de *"crime grave"* que o legislador pretende abranger, na presente Proposta de Lei, assenta somente na moldura penal abstrata [1] [e, nesse caso, quais são os limites penais tidos como *qualificadores* da gravidade do crime, para efeitos de aplicação do normativo em presença], ou se visa estabelecer algum tipo de correspondência com as noções de *criminalidade violenta* ou de

[1] Como se afigura ser feito na redação da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, ainda em vigor: *"[n]ão pode beneficiar do estatuto de refugiado o estrangeiro ou apátrida quando: [...] existam suspeitas graves de que [...] praticou crime doloso de direito comum punível com pena de prisão superior a três anos fora do território português, antes de ter sido admitido como refugiado [...]".*

criminalidade especialmente violenta apresentadas, no ordenamento jurídico português, pelo Código Penal [artigo 1.º, alienas j) e l)], sem prejuízo de, à falta de uma definição expressa ou remissiva, ser abstratamente possível o preenchimento deste conceito legal com recurso a outros elementos concretizadores distintos, até, dos avançados no presente parecer.

ii)

Importa atentar, ainda, a alteração proposta no respeitante ao artigo 16.º, n.º 5, alínea b) da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho.

O artigo 16.º, com a epígrafe *"Declarações"*, estabelece, no seu n.º 5, as situações em que a prestação de declarações pode ser dispensada. De acordo com a Proposta de Lei em presença, passa, então, a ser possível dispensar as declarações do requerente, entre o mais, quando *"[…] o requerente for considerado inapto ou incapaz para o efeito devido a circunstâncias permanentes, alheias à sua vontade"* [sublinhado nosso].

Na redação em vigor, estabelece-se que tal dispensa pode ter lugar se *"[…] o requerente for considerado inapto ou incapaz para o efeito devido a circunstâncias duradouras, alheias à sua vontade"* [sublinhado nosso].

Apesar de a redação do artigo 16.º, n.º 5, alínea b) da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, se encontrar em linha com o disposto no artigo 13.º, n.º 11, alínea c) do Regulamento (UE) 2024/1348 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio, a verdade é que esse mesmo artigo 13.º, n.º 11 também estabelece, a final, que *"[e]m caso de dúvida quanto à aptidão ou capacidade do requerente para ser entrevistado, o órgão de decisão consulta um médico a fim de determinar se o requerente está temporariamente inapto ou incapaz para ser entrevistado ou se a sua situação é permanente. Se, após consulta ao referido profissional médico, for evidente que a situação que torna o candidato inapto ou incapaz para ser entrevistado é de caráter temporário, o órgão de decisão adia a entrevista pessoal até ao momento em que o requerente esteja apto ou capaz para ser entrevistado"*.

Esta disposição, em concreto, parece não ter respaldo direto no artigo 16.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, contido na Proposta de Lei, não obstante a leitura do artigo do artigo 17.º-A da mesma poder, até, remeter para circunstancialismos de facto que, não obstante não terem caráter de permanência, poderão justificar a não realização, pelo menos imediata, da entrevista pessoal, no contexto dos procedimentos de proteção internacional.

iii)

Na proposta legislativa em presença, estabelece-se, quanto ao artigo 19.º, n.º 3 da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, o seguinte:

«[...] Artigo 19.º

Procedimento de tramitação acelerada

[...]

3 - O pedido é considerado manifestamente infundado quando, sujeito a este procedimento, se verificar que o requerente não preenche as condições para beneficiar de proteção internacional.».

Salvo melhor entendimento, a disposição normativa em causa parece não estar em linha com o previsto no Regulamento (UE) 2024/1348, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024.

É certo que o legislador europeu concede alguma maleabilidade legislativa aos Estados-Membros no que respeita à determinação dos pedidos de proteção internacional tidos, no ordenamento jurídico interno, como infundados, mas estabelece, ainda assim, um conjunto de condicionantes a observar nesses casos.

De facto, nos termos do n.º 4 do artigo 39.º do Regulamento (UE) 2024/1348, *"[o] órgão de decisão pode ser autorizado nos termos do direito nacional, a declarar que um pedido de proteção internacional infundado é manifestamente infundado* ***se, no momento da conclusão da análise, se aplicar qualquer uma das circunstâncias referidas no artigo 42.º, n.ºs 1 e 3****"* [sublinhado e realce nossos].

O artigo 42.º prevê, nos mencionados n.ºs 1 e 3, o seguinte:

«Artigo 42.º

Procedimento de apreciação acelerado

1. Sem prejuízo do disposto no artigo 21.º. n.º 2, o órgão de decisão acelera, em conformidade com os princípios e garantias fundamentais previstas no capítulo II, a análise do mérito do pedido de proteção internacional, nos casos em que:

a) O requerente, ao apresentar o pedido e expor os factos, tiver evocado apenas questões irrelevantes para analisar se estão preenchidas as condições para beneficiar da proteção internacional, nos termos do Regulamento (UE) 2024/1347;

b) O requerente tiver feito declarações claramente incoerentes ou contraditórias, claramente falsas ou obviamente inverosímeis, ou que contradigam informações pertinentes e disponíveis sobre o país de origem, retirando assim claramente credibilidade à alegação de que estão preenchidas as condições para beneficiar da proteção internacional nos termos do Regulamento (UE) 2024/1347;

c) Se considerar que o requerente, após ter tido a possibilidade de demonstrar um motivo válido, induziu intencionalmente as autoridades em erro, apresentando informações ou documentos falsos, ou ocultando informações ou documentos pertinentes, em especial, no que respeita à sua identidade ou nacionalidade, suscetíveis de ter um impacto negativo na decisão ou, se existirem motivos claros para considerar que o requerente, agindo de má fé, destruiu ou extraviou um documento de identidade ou de viagem a fim de evitar que a sua identidade ou nacionalidade fosse estabelecida; d) O requerente fizer o pedido apenas com o intuito de atrasar, impedir ou evitar a execução de uma decisão relativa ao seu afastamento do território de um Estado-Membro;

e) Um país terceiro puder ser considerado um país de origem seguro para o requerente na aceção do presente regulamento;

f) Existirem motivos razoáveis para considerar que o requerente constitui uma ameaça para a segurança nacional ou para a ordem pública do Estado-Membro, ou em que o requerente tiver sido objeto de uma decisão executória de expulsão por razões justificadas de segurança nacional ou de ordem pública nos termos do direito nacional;

g) O pedido for um pedido subsequente que não seja inadmissível;

h) O requerente entrar ilegalmente no território de um Estado-Membro ou prolongar ilegalmente a sua estadia e, sem justificação, não se apresentar às autoridades competentes nem fizer um pedido de proteção internacional logo que possível, dadas as circunstâncias da entrada;

i) O requerente entrar legalmente no território de um Estado-Membro e, sem justificação, não fizer um pedido de proteção internacional logo que possível, dadas as circunstâncias do seu pedido; tal não prejudica a necessidade de proteção internacional surgida in loco; ou

j) O requerente for nacional ou, no caso dos apátridas, antigo residente habitual de um país terceiro em relação ao qual a percentagem das decisões do órgão de decisão que concedem proteção internacional é igual ou inferior a 20 %, de acordo com os dados anuais mais recentes disponíveis do Eurostat para a média da União, exceto se o órgão de decisão considerar que ocorreram mudanças significativas no país terceiro em causa desde a publicação dos dados pertinentes do Eurostat ou que o requerente pertence a uma categoria de pessoas em relação à qual a percentagem igual ou inferior a 20 % não pode ser considerada como representativa das suas necessidades de proteção, tendo em conta, nomeadamente, as diferenças significativas entre a primeira instância e as decisões definitivas.

Sempre que, em conformidade com o artigo 11.º do Regulamento (UE) 2021/2303, a Agência para o Asilo tenha fornecido uma nota de orientação que demonstre que ocorreram mudanças significativas no país terceiro em questão desde a publicação dos dados pertinentes do Eurostat, os Estados-Membros tomam tal nota de orientação como referência para efeitos da aplicação do primeiro parágrafo, alínea j), do presente número.

[…]

3. O procedimento de apreciação acelerado só pode ser aplicado a menores não acompanhados, se:

a) O requerente for originário de um país terceiro que possa ser considerado país de origem seguro na aceção do presente regulamento;

b) Existirem motivos razoáveis para considerar que o requerente constitui uma ameaça para a segurança nacional ou para a ordem pública do Estado-Membro, ou em que o requerente tiver sido objeto de uma decisão executória de expulsão por razões justificadas de segurança nacional ou de ordem pública nos termos do direito nacional; c) O pedido for um pedido subsequente que não seja inadmissível; d) Se considerar que o requerente, após ter tido

a possibilidade de demonstrar um motivo válido, induziu intencionalmente as autoridades em erro, apresentando informações ou documentos falsos, ou ocultando informações ou documentos pertinentes, em especial, no que respeita à sua identidade ou nacionalidade, suscetíveis de ter um impacto negativo na decisão ou, se existirem motivos claros para considerar que o requerente, agindo de má fé, destruiu ou extraviou um documento de identidade ou de viagem a fim de evitar que a sua identidade ou nacionalidade fosse estabelecida; ou

e) O requerente for nacional ou, no caso dos apátridas, antigo residente habitual de um país terceiro em relação ao qual a percentagem das decisões do órgão de decisão a conceder proteção internacional é igual ou inferior a 20 %, de acordo com os dados anuais mais recentes disponíveis do Eurostat para a média da União, exceto se o órgão de decisão considerar que ocorreram mudanças significativas no país terceiro em causa desde a publicação dos dados pertinentes do Eurostat ou que o requerente pertence a uma categoria de pessoas em relação à qual a percentagem igual ou inferior a 20 % não pode ser considerada como representativa das suas necessidades de proteção, tendo em conta, nomeadamente, as diferenças significativas entre a primeira instância e as decisões definitivas.

Sempre que, ao abrigo do artigo 11.o do Regulamento (UE) 2021/2303, a Agência para o Asilo tenha fornecido uma nota de orientação que demonstre que ocorreram mudanças significativas no país terceiro em questão desde a publicação dos dados pertinentes do Eurostat, os Estados-Membros tomam tal nota de orientação como referência para efeitos da aplicação do primeiro parágrafo, alínea e), do presente número […]».

A remissão efetuada, pelo legislador europeu, para as condicionantes previstas no artigo 42.º, n.ºs 1 e 3 do Regulamento (UE) 2024/1348 é, depois, reiterada no artigo 67.º, n.º 7, alínea a), de onde dimana o seguinte:

«Artigo 67.º

Direito a um recurso efetivo

[…]

7. Os Estados-Membros devem prever no respetivo direito nacional os prazos que se seguem para os requerentes, as pessoas sujeitas à retirada de proteção internacional e as pessoas consideradas elegíveis para proteção subsidiária interporem recursos contra as decisões referidas no n.º 1:

a) Cinco dias, no mínimo, e 10 dias, no máximo, no caso de uma decisão de indeferimento de um pedido considerado inadmissível, tacitamente retirado, infundado ou manifestamente infundado, caso se verifique alguma das circunstâncias a que se refere o artigo 42.º, n.ºs 1 ou 3, no momento da decisão; […]» [sublinhado nosso].

A única situação que, salvo melhor opinião, vem colocada no Regulamento (UE) 2024/1348 em termos semelhantes aos estatuídos no artigo 19.º, n.º 3 da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, na redação conferida pela Proposta de Lei em presença, prende-se com a retirada tácita dos pedidos de proteção internacional, e sempre na perspetiva de essa apreciação [*i.e.,* do indeferimento do pedido de proteção internacional em razão de o mesmo ser manifestamente infundado] ocorrer *"na fase em que o pedido é tacitamente retirado"* [o que não se afigura ser o caso do artigo 19.º, n.º 3].

Assim estabelece o n.º 5 do artigo 41.º do mencionado Regulamento: *"[u]m pedido de proteção internacional pode ser indeferido por ser considerado infundado ou manifestamente infundado se o órgão de decisão já tiver concluído,* ***na fase em que o pedido é tacitamente retirado****, que o requerente não preenche as condições para beneficiar de proteção internacional nos termos do Regulamento (UE) 2024/1347"*.

iv)

O texto da proposta legislativa em apreço vem alterar os artigos 25.º, n.º 1, 30.º, n.º 1, 33.º, n.º 6, 37.º, n.º 6 e 44.º, n.º 1 da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, no sentido de afastar o efeito suspensivo da impugnação jurisdicional de um conjunto de decisões tomadas pela administração no âmbito dos pedidos de proteção internacional [mais concretamente, das decisões administrativas proferidas quanto a pedidos de proteção internacional apresentados nos postos de fronteira; das decisões administrativas proferidas a propósito de pedidos subsequentes; das decisões de tomada a cargo; e das decisões de perda do direito de proteção internacional].

Salvo melhor opinião, o enunciado afastamento do efeito suspensivo das impugnações jurisdicionais, associado à ausência de previsão de um mecanismo que permita ao requerente solicitar ao órgão jurisdicional a aplicação do efeito

suspensivo da decisão administrativa enquanto a impugnação jurisdicional não seja decidida poderá afrontar o Regulamento (UE) 2024/1348 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio, nos termos que *infra* se escalpelizam, desde logo em face do disposto nos n.ºs 4, 5, 6 e 7 do seu artigo 68.º.

Do preâmbulo do citado Regulamento, promana, entre o mais, o seguinte:

«[...] (87) As decisões relativas a um pedido de proteção internacional que o indefiram por inadmissibilidade, o considerem infundado ou manifestamente infundado em relação ao estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária, ou por ser considerado tacitamente retirado, bem como as decisões de retirar o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária, deverão ser passíveis de recurso efetivo perante um órgão jurisdicional, em conformidade com todos os requisitos e condições estabelecidos no artigo 47.º da Carta. A fim de garantir a eficácia do processo, o requerente deverá interpor o recurso dentro do prazo fixado. Para que possa cumprir esses prazos e com vista a assegurar o acesso efetivo ao recurso judicial, o requerente deverá dispor de assistência jurídica e representação legal gratuitas.

Tal facto não deverá prejudicar a possibilidade de os requerentes ou beneficiários de proteção internacional beneficiarem de outras vias de recurso de aplicação geral previstas a nível nacional que não sejam específicas do procedimento de concessão ou retirada da proteção internacional.

(88) Em alguns Estados-Membros, as disposições legais processuais exigem que haja uma segunda instância, para além do que é exigido nos termos do presente regulamento. À luz dos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade, e tendo devidamente em conta a autonomia processual dos Estados-Membros, bem como os objetivos do presente regulamento, é conveniente prever uma definição flexível do que constitui uma decisão definitiva por remissão para o direito nacional, no pressuposto de que os Estados-Membros deverão, no mínimo, prever as vias de recurso estabelecidas no capítulo V do presente regulamento antes de a decisão ter caráter definitivo em conformidade com o direito nacional. Se um pedido subsequente tiver sido apresentado antes de a decisão sobre um pedido anterior se tornar definitiva, deverá ser considerado uma declaração complementar e analisado no âmbito do procedimento administrativo ou de recurso em curso, consoante o caso.

(89) O conceito de órgão jurisdicional é um conceito regido pelo direito da União, tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia. Este conceito, entre outros elementos, só pode significar uma autoridade que atue na qualidade de terceiro em relação à

autoridade que adotou a decisão recorrida. Essa autoridade deverá exercer funções jurisdicionais e não é determinante que seja ou não reconhecida como órgão jurisdicional no âmbito do direito nacional. O presente regulamento não deverá afetar a competência dos Estados-Membros para organizarem os seus sistemas judiciais nacionais e determinarem o número de instâncias de recurso. Sempre que o direito nacional preveja a possibilidade de interpor novos recursos contra um primeiro recurso ou uma decisão de recurso subsequente, o procedimento e o efeito suspensivo desses recursos deverão ser regulados pelo direito nacional, em conformidade com o direito da União e as obrigações internacionais.

[…]

(91) Para um requerente poder exercer o seu direito a um recurso efetivo contra uma decisão de indeferimento de um pedido de proteção internacional, todos os efeitos da decisão de regresso deverão ser automaticamente suspensos enquanto o requerente tiver o direito de permanência ou tiver sido autorizado a permanecer no território de um Estado-Membro.

(92) ***Em princípio, os requerentes têm o direito de permanecer no território de um Estado-Membro até ao termo do prazo de interposição de recurso num órgão jurisdicional de primeira instância e na pendência do recurso, quando o referido direito tiver sido exercido dentro do prazo****. Este direito aplica-se apenas nas situações limitadas enunciadas no presente regulamento em que os pedidos são provavelmente infundados, e sem prejuízo do princípio da não repulsão, em que o requerente não dispõe de um direito automático de permanência para efeitos de recurso.*

(93) Nos casos em que o requerente não dispõe de um direito automático de permanência para efeitos de recurso, ***a permanência do requerente no território do Estado-Membro na pendência do recurso deverá continuar a poder ser autorizada por um órgão jurisdicional, a pedido do requerente ou por iniciativa própria****. Nesses casos, os requerentes deverão ter um direito de permanência até caducar o prazo para pedir autorização de permanência a um órgão jurisdicional e na pendência da decisão por parte do órgão jurisdicional competente, desde que o requerente tenha apresentado o referido pedido dentro do prazo previsto. Para desincentivar a apresentação de pedidos subsequentes abusivos ou de última hora, os Estados-Membros deverão poder prever no direito nacional que os requerentes não têm direito de permanência durante esse prazo no caso de pedidos subsequentes indeferidos, a fim de impedir mais pedidos subsequentes infundados. No âmbito do procedimento para determinar se o requerente deverá ou não ser autorizado a permanecer*

durante o recurso, os seus direitos deverão ser devidamente garantidos, providenciando acesso aos serviços de interpretação ou assistência jurídica necessários. Além disso, o órgão jurisdicional competente deverá poder analisar a matéria de facto e de direito da decisão de recusa da concessão de proteção internacional […]» [sublinhados e realces nossos].

Por sua vez, o artigo 68.º do citado Regulamento, com a epígrafe *«Efeito suspensivo do recurso»*, estabelece o seguinte:

«Artigo 68.º

Efeito suspensivo do recurso

1. Os efeitos de uma decisão de regresso são automaticamente suspensos enquanto o requerente ou a pessoa sujeita à retirada de proteção internacional tiver um direito de permanência ou estiver autorizado a permanecer nos termos do presente artigo.

2. Os requerentes ou as pessoas sujeitas à retirada de proteção internacional têm o direito de permanecer no território dos Estados-Membros até ao termo do prazo para exercerem o seu direito a um recurso efetivo junto de um órgão jurisdicional de primeira instância e na pendência do recurso, quando o referido direito tiver sido exercido dentro do prazo.

3. Sem prejuízo do princípio da não repulsão, o requerente e a pessoa sujeita à retirada de proteção internacional ***não têm direito de permanência nos termos do n.º 2 se a autoridade competente tiver tomado uma das seguintes decisões****:*

a) Uma decisão de indeferimento de um pedido de proteção internacional considerado infundado ou manifestamente infundado se, no momento da decisão:

i) o requerente for objeto de um procedimento de apreciação acelerado nos termos do artigo 42.º, n.ºs 1 ou 3, ii) o requerente estiver sujeito ao procedimento de fronteira, exceto se for menor não acompanhado [isto é, no contexto dos procedimentos de tramitação acelerada, ainda que apenas nas situações aí expressamente enunciadas]*;*

b) Uma decisão de indeferimento de um pedido de proteção internacional considerado inadmissível nos termos do artigo 38.º, n.º 1, alíneas a), d) ou e), ou do artigo 38.º, n.º 2, exceto se o requerente for menor não acompanhado sujeito ao procedimento de fronteira [no caso dos pedidos considerados inadmissíveis com os fundamentos expressamente enunciados nas disposições para que a presente norma remete];

c) Uma decisão de indeferimento de um pedido de proteção internacional considerado tacitamente retirado;

d) Uma decisão de indeferimento de um pedido subsequente considerado infundado ou manifestamente infundado; ou

e) Uma decisão de retirar a proteção internacional, nos termos do artigo 14.º, n.º 1, alíneas b), d) ou e), ou do artigo 19.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (UE) 2024/1347.

4. Nos casos referidos no n.º 3, após uma análise da matéria de facto e de direito, ***o órgão jurisdicional tem competência para decidir se o requerente ou a pessoa sujeita à retirada de proteção internacional deve ou não permanecer no território do Estado-Membro na pendência do recurso, a pedido do requerente ou da pessoa sujeita à retirada a proteção internacional****. O órgão jurisdicional competente nos termos do direito nacional tem competência para decidir ex officio sobre este assunto.*

5. Para efeitos do n.º 4, aplicam-se, se for caso disso, as seguintes condições à luz de eventuais decisões ex officio:

a) O requerente ou a pessoa sujeita à retirada de proteção internacional tem um prazo de, pelo menos, cinco dias a contar da data em que lhe é notificada a decisão para requerer autorização de permanência no território na pendência do recurso;

b) O requerente ou a pessoa sujeita à retirada de proteção internacional deve ter acesso a serviços de interpretação em caso de audiência no órgão jurisdicional competente, quando não seja possível assegurar de outro modo uma comunicação adequada;

c) A seu pedido, é concedida ao requerente ou à pessoa sujeita à retirada de proteção internacional, assistência jurídica e representação legal gratuitas nos termos do artigo 17.º;

d) O requerente ou a pessoa sujeita à retirada de proteção internacional não pode ser afastado do território do Estado-Membro responsável:

i) até ao fim do prazo para pedir autorização de permanência a um órgão jurisdicional,

ii) quando o requerente ou a pessoa sujeita à retirada de proteção internacional tiver requerido autorização para permanecer dentro do prazo previsto, na pendência da decisão do órgão jurisdicional quanto à autorização do requerente ou da pessoa sujeita à retirada de proteção internacional para permanecer no território;

e) O requerente ou a pessoa sujeita à retirada de proteção internacional é devidamente informado em tempo útil dos direitos que lhe assistem nos termos do presente número.

6. Em derrogação do disposto no n.º 5, alínea d), ***em caso de pedidos subsequentes, os Estados-Membros podem prever na legislação nacional que o requerente não tem direito de permanência, sem prejuízo do respeito pelo princípio de não repulsão, se for considerado que o recurso foi interposto unicamente com o intuito de atrasar ou impedir a execução de uma decisão de regresso, que resultaria no afastamento iminente do requerente do Estado-Membro****.*

7. O requerente ou a pessoa sujeita à retirada de proteção internacional que interponha recurso contra uma primeira ou subsequente decisão de recurso não tem direito a permanecer no território do Estado-Membro, sem prejuízo da possibilidade de um órgão jurisdicional autorizar, a seu pedido, a permanência do requerente ou da pessoa sujeita à retirada de proteção internacional, ou de atuar ex officio nos casos em que seja invocado o princípio da não repulsão».

Nesta medida, salvo melhor opinião, o CSTAF é do entendimento que devem ser asseguradas todas as garantias previstas, para os requerentes, no contexto do Regulamento (UE) 2024/1348 no que respeita ao efeito suspensivo das impugnações judiciais por aqueles deduzidas, e, mesmo nas situações em que este instrumento preveja a obrigatoriedade ou a possibilidade de o Estado-Membro afastar o efeito suspensivo *da impugnação* [apenas quanto às tipologias de decisão administrativa ali expressamente identificadas], prever, na linha desse mesmo Regulamento, mecanismos que permitam a esse requerente peticionar, junto de um tribunal administrativo, o efeito suspensivo da decisão enquanto a impugnação corre os seus regulares termos, não se afigurando que, do aparente *silêncio* do legislador, se possa inferir uma remissão para o regime das providências cautelares de suspensão da eficácia de ato administrativo, dado que o próprio Regulamento (UE) 2024/1348 prevê prazos especiais para efeitos da apresentação, pelo requerente, deste pedido de afastamento do efeito suspensivo, como se retira do seu artigo 68.º, n.º 5, alínea a).

Seria, por isso, relevante que o legislador densificasse, na sede própria, o pertinente mecanismo adjetivo, eventualmente classificando-o como incidente autónomo, regulando a sua tramitação e estabelecendo quais os requisitos para a decisão; ou, diversamente, sujeitando-o, por remissão, a algum dos regimes já contemplados no Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Importaria, portanto, que no âmbito da Proposta de Lei se procedesse à necessária clarificação adjetiva desta matéria.

De todo o modo, e mesmo que essa clarificação adjetiva venha a ter lugar, importará 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, desde logo, 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 de tal 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, cuja alteração já descrita vem preconizada.

Em suma, tendo presente a remissão prevista – e mantida – para o regime da intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias, adivinha-se o aumento exponencial dos pedidos cautelares, no sentido de os requerentes garantirem a continuidade da permanência em território nacional.

Temos, por isso, que o Regulamento (UE) 2024/1348 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, prevê, como regra, no artigo 68.º, n.º 2, o efeito suspensivo dos *recursos* [abrangendo-se, neste leque, quer as impugnações jurisdicionais, quer os recursos judiciais].

As circunstâncias em que tal regra pode ser afastada pelos Estados-Membros, através da sua legislação nacional, vem expressamente regulada pelo legislador europeu nos n.ºs 3, 4, 5, 6 e 7, prevendo-se, designadamente, a intermediação de um órgão jurisdicional, no sentido de, mesmo nesses casos, autorizar a permanência do requerente no território nacional, enquanto aguarda a decisão da impugnação ou do recursos.

Pelo que, salvo melhor entendimento, alterações contidas, nesta matéria, na presente proposta legislativa, não observam inteiramente os normativos do Regulamento (UE) 2024/1348, nos termos já explanados, razão por que entende este CSTAF que será, porventura, avisado que o legislador revisite a alteração agora proposta aos artigos 25.º, n.º 1, 30.º, n.º 1, 33.º, n.º 6, 37.º, n.º 6 e 44.º, n.º 1 da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, no sentido de a tornar mais consentânea com os instrumentos jurídicos europeus *supra* enunciados.

III. Conclusão

Em face de todo o exposto, **e sem prejuízo das observações acima enunciadas, que considera que devem ser atendidas (ou, pelo menos, reponderadas)**, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais emite, por maioria, parecer favorável à Proposta de Lei 76/XVII/1.ª (GOV), que visa

assegurar a execução dos Regulamentos (UE) 2024/1347, 2024/1348, 2024/1350, 2024/1351 e 2024/1359, transpor a Diretiva (UE) 2024/1346, e 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.

[Com declaração de voto do Exmo. Membro do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Senhor Juiz de Direito, Dr. Hélder Pombo]

Lisboa, 05 de junho de 2026.

Declaração de voto exarada pelo Exmo. Membro do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Senhor Juiz de Direito, Dr. Hélder Pombo:

"A Proposta de Lei n.º 76/XVII/1.ª tem por objeto a atualização do regime jurídico do asilo e da proteção subsidiária em Portugal, concretizada mediante alteração da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho.

O diploma insere-se no quadro de adaptação da ordem jurídica interna ao novo Pacto Europeu em Matéria de Migração e Asilo, aprovado em maio de 2024, densificando conceitos, ajustando prazos procedimentais e incorporando mecanismos de solidariedade e de recolocação de requerentes de proteção internacional entre Estados-Membros.

Numa leitura necessariamente sumária, atenta a exiguidade dos prazos concedidos ao signatário para a sua apreciação, não se vislumbra que a Proposta de Lei n.º 76/XVII/1.ª colida com a Diretiva (UE) 2024/1346 ou com qualquer outra norma de direito da União Europeia aplicável.

Pelo contrário, um dos seus objetivos centrais consiste precisamente na transposição e execução, na ordem jurídica interna, das soluções constantes daquele instrumento. Com efeito, a proposta introduz mecanismos de identificação precoce de requerentes com necessidades especiais de acolhimento ou de garantias processuais, designadamente nos artigos 17.º-A e 17.º-B, em plena sintonia com os artigos 24.º e 25.º da Diretiva.

O regime de detenção previsto no artigo 35.º-A da proposta reflete os fundamentos taxativos estabelecidos no artigo 10.º da Diretiva, não excedendo os limites por esta fixados.

No que respeita ao acesso de menores ao sistema de ensino, a proposta assegura esse direito no prazo máximo de dois meses a contar da apresentação do pedido, prazo que coincide com o limite previsto no artigo 16.º da Diretiva.

Quanto ao acesso ao mercado de trabalho, a Diretiva exige que os Estados-Membros o garantam, o mais tardar, seis meses após o registo do pedido, quando ainda não haja decisão. A proposta portuguesa, no artigo 54.º, prevê esse acesso após a decisão de aceitação do pedido. Considerando que a própria proposta fixa prazos de dois a três meses para essa decisão, o acesso ao trabalho será, em princípio, assegurado antes do limite máximo previsto no direito da União, configurando, nessa medida, uma solução mais favorável, expressamente admitida pela Diretiva.

Acresce que a proposta designa o Provedor de Justiça como entidade responsável pelo mecanismo independente de monitorização dos direitos fundamentais no procedimento de fronteira, opção que reforça a segurança jurídica e a proteção exigidas pelo direito da União, em especial no que respeita ao cumprimento da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

No tocante ao efeito suspensivo das impugnações judiciais de decisões em matéria de proteção internacional, a base jurídica europeia para a sua restrição reside, em particular, no artigo 68.º do Regulamento (UE) 2024/1348 do Parlamento Europeu e do Conselho.

Embora o regime europeu consagre, como regra geral, o direito de permanência no território até ao termo do prazo de recurso ou enquanto este se encontre pendente, admite igualmente exceções taxativas em que os Estados-Membros podem afastar esse automatismo.

A proposta utiliza, assim, esta margem conferida pelo direito da União para alterar os artigos 25.º, 30.º, 33.º, 37.º e 44.º da Lei n.º 27/2008.

Para operacionalizar esta restrição, remete para a tramitação prevista no artigo 110.º do CPTA, relativo à intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias, excluindo expressamente a aplicação do respetivo n.º 3.

A Proposta de Lei n.º 76/XVII/1.ª revela-se igualmente orientada para a execução do Regulamento (UE) 2024/1351, relativo à gestão do asilo e da migração, integrando os respetivos mecanismos de solidariedade e os novos critérios de responsabilidade. Neste âmbito, a proposta introduz na Lei n.º 27/2008 uma nova secção dedicada ao mecanismo de solidariedade, compreendendo os artigos 40.º-A a 40.º-F, em correspondência com a Parte IV daquele Regulamento, e distingue os procedimentos de recolocação em função do papel assumido por Portugal.

Em suma, A Proposta de Lei n.º 76/XVII/1.ª configura um instrumento de transposição e execução do novo quadro jurídico europeu em matéria de asilo e migração, incorporando na Lei n.º 27/2008 as definições, prazos, procedimentos e garantias constantes da Diretiva (UE) 2024/1346, do Regulamento (UE) 2024/1348 e do Regulamento (UE) 2024/1351.

Não se vislumbra, em termos gerais, violação de normas de direito da União Europeia.

Pelo contrário, o diploma evidencia um consistente esforço de uniformização terminológica, procedimental e substantiva com o novo regime europeu.

As opções relativamente às quais o parecer do CSTAF manifesta reservas reconduzem-se, sobretudo, a escolhas de política legislativa e a aspetos de aperfeiçoamento técnico-normativo, insuscetíveis de fundamentar, no presente contexto, uma censura de fundo à proposta.

Nestes termos, sou de parecer favorável à aprovação da Proposta de Lei n.º 76/XVII/1.ª sem reservas".